

# Stefan Oeter

## Jugoslawien und die Staatengemeinschaft

Die Normalität der Barbarei und das Problem der (präventiven) Konfliktdiplomatie

*Die Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton mit seiner Sanktionierung von Vertreibung, ethnischer Segregation und unfreiwilliger Konföderation fesselt die mediale Aufmerksamkeit inzwischen so sehr, daß die politische und rechtliche Analyse des Krieges in Jugoslawien bis zur nächsten Eruption von Barbarei vertagt erscheint. Der Abstand zu einer Bewertung des Friedens unter der Hut von UNO und Nato ist gegenwärtig noch zu gering. Vor allem aber wäre Voraussetzung dafür eine Klärung der Genese des Krieges, wie sie sich der vorliegende Beitrag vornimmt. Er ist zugleich ein Versuch, einem Völkerrechtsnihilismus zu begegnen, wie er sich in dem theoretischen Niemandsland zwischen den Omnipotenzphantasien von Moralisten und den langwährenden Apathien der Militärexperten aufgebaut hat.*

D. Red.

### 1. Einleitung

Das politische Europa hat sich als hilflos erwiesen angesichts der schrecklichen Vorgänge in Jugoslawien. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stritten sich jahrelang um den richtigen Ansatz gegenüber den Phänomenen entfesselter politischer Gewalt auf dem Balkan. In den Bevölkerungen Westeuropas breitete sich Empörung aus angesichts der Ohnmacht der europäischen Diplomatie – und der als »Versagen« empfundenen Mischung aus Untätigkeit und Aktivismus in den Regierungszentralen. Die Folgen – politischer wie psychologischer Art – könnten sich als fatal erweisen: »Barbarei als Normalität« – so hat vor einiger Zeit der aus Slowenien stammende Publizist (und Psychoanalytiker) Paul Parin treffend einen Artikel über den Krieg in Bosnien-Herzegowina überschrieben<sup>1</sup>.

Nun hat diese Formel von der »Normalität der Barbarei« eine mehrfache Zielrichtung. Sie bezieht sich einmal auf die Konfliktgebiete selbst und deren Bevölkerung. Politik und Militär, aber wohl auch erhebliche Teile der Bevölkerung des ehemaligen Jugoslawien haben die Gewaltanwendung längst wieder als Mittel der Politik akzeptiert (wenn sie denn überhaupt je ein Tabu gebildet hatte), haben sich psychologisch an die Allgegenwart der Gewalt angepaßt und nehmen sie als selbstverständlichen Teil des politischen Instrumentariums, als »normales« Mittel der Interessendurchsetzung wahr. Zugleich hat auch die Außenwelt einen Gewöhnungsprozeß durchlau-

<sup>1</sup> P. Parin, Barbarei als Normalität. Zu Krieg und Vertreibung in Europa, in: Perspektiven. Internationale Studentenzeitung, Nr. 19, Frankfurt/M. Frühjahr 1994.

fen. Das ach so friedfertige Europa, das sich so viel darauf zugute hielt, die Lektionen zweier Weltkriege gelernt zu haben, ist längst dabei, sich wieder an die Herrschaft der Gewalt, an Vertreibungen, Schändungen und Massaker in seinen ›Randregionen‹ zu gewöhnen (wie schon einmal – vor knapp sechzig Jahren – im Fall Spaniens), ohne seine politische ›Normalität‹ dadurch wirklich gestört zu sehen.

Die ganz abgeklärten Beobachter des politischen Geschehens mögen an dieser Stelle einwenden, die europäische Öffentlichkeit sei an derartige Phänomene doch längst gewöhnt. Was nunmehr auf dem Balkan geschehe, sei schließlich seit Jahrzehnten in anderen Regionen der Welt schon lange ›Normalität‹ gewesen, ohne daß je ein Aufschrei durch Europa bzw. dessen Öffentlichkeit gegangen sei. Ganz falsch ist der Einwand nicht, doch politisch geht er am Problem vorbei. Das Ausmaß an innerer Anteilnahme, das die Öffentlichkeit der westlichen Staaten im Fall Bosniens aufgebracht hat, ist enorm. Umso schlimmer aber ist politisch die Erfahrung der Ohnmacht, die die Öffentlichkeit Jahr für Jahr mehr geprägt hat. Die Erfahrung der Ohnmacht schlägt allzuleicht um in Zynismus und Apathie und bewirkt damit das genaue Gegenteil des Notwendigen, also der Umsetzung moralischer Empörung in angemessenes politisches Handeln.

Wichtig ist zunächst eine möglichst nüchterne Problemanalyse, gerade auch im Hinblick auf bestimmte Strukturprobleme des völkerrechtlichen Instrumentariums, die die sowieso zu einem gewissen ›Völkerrechtsnihilismus‹ neigende Öffentlichkeit in ihrer Geringschätzung des Völkerrechts und der Diplomatie noch verstärkt haben. Unterläßt man diese Analyse, so könnte man das Vakuum bald durch die ›terribles simplificateurs‹ gefüllt finden, die mit eindimensionalen Modellen der Erklärung oder gar den immer leicht umsichgreifenden Verschwörungstheorien das Bild von der Realität so trüben, daß angemessenes politisches Handeln nicht mehr als etwas Sinnvolles zu vermitteln ist. Vorschnelle Rationalisierungen der Unfähigkeit europäischer Politik, eine angemessene Antwort zu finden, führen dann im Verbund mit der allgemein werdenden Apathie leicht zum Glauben, alles beim Alten belassen zu können – oder zu illusorischen Antworten, die in einer Welt vor allem auf innenpolitische Anforderungen reagierender politischer Akteure die Situation eher verschlimmern denn bessern.

Vordergründige Rationalisierungsstrategien sind längst zu beobachten<sup>2</sup>. Am einfachsten ist es dabei, die Singularität der Ereignisse zu betonen. Die Orgie schrankenloser Gewalt im ehemaligen Jugoslawien ist demnach dann ein quasi naturwüchsiges Ereignis, eine »Katastrophe«, deren Wiederholung nicht zu befürchten ist. Die Menschen auf dem Balkan sind in dieser Perspektive eben ungezügelt und voller grausamer Leidenschaften, wie man an zahlreichen historischen Beispielen belegen zu können meint; daran könne man nun einmal nichts ändern<sup>3</sup>. Die schlimmste Leidenschaft meint man leicht identifizieren zu können: Der Nationalismus der ›Teilvölker‹ Jugoslawiens sei schuld, eine Art von Atavismus, über die Westeuropa (oder zumindest Deutschland) längst erhaben sei. Wechselseitige Feindbilder und Traumata seien historisch derart tief eingewurzelt, daß die verschiedenen Völker nicht vernünftig miteinander leben könnten. Jugoslawien – so ein oft gehörtes Diktum – sei von Anfang an eben eine historische Fehlkonstruktion gewesen<sup>4</sup>. Mit dem

<sup>2</sup> Siehe dazu die treffenden Anmerkungen von M.-J. Calic, *Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen – Konfliktstrukturen – Lösungsversuche* (1995), S. 17 ff.

<sup>3</sup> Paul Parin hat zutreffend geschrieben, dieses Deutungsmuster stellten im Kern »nichts anderes als psychologisch getarnte Vorurteile und projektive Phantasien« dar – P. Parin, *Das Bluten aufgerissener Wunden, Ethnopsychanalytische Überlegungen*, in: A. Stiglmayer (Hrsg.), *Massenvergewaltigung, Krieg gegen Frauen* (1993), S. 57, 58 f.; vgl. auch M.-J. Calic (Fn. 2), S. 139 ff.

<sup>4</sup> Vgl. als eine – wenn auch recht differenzierte – Variante dieses Deutungsmusters C. Cvić, *Remaking the Balkans* (1991), S. 63 ff.; als Auseinandersetzung mit diesem Paradigma siehe K. Anderson, *Illiberal Tolerance*

Verschwinden einer starken Zentralgewalt habe das lange Zeit unterdrückte Potential an Haß und Gewalt unweigerlich zum Ausbruch kommen müssen.

Völlig falsch ist diese Problemsicht nicht, das muß zugegeben werden; in ihr stecken – wenn auch verzerrt – einige wichtige Punkte<sup>5</sup>. Allerdings ist das alleinige Abstellen auf die psychologischen und soziologischen Faktoren, auf die Gefühle bzw. Kräfte des Nationalismus und auf die dahinterstehenden kulturellen Prägungen, eine mehr als verkürzte Antwort. Ausgeblendet werden dabei sehr wichtige politische Faktoren, die ebenfalls von erheblichem Belang sind. Vergessen werden die Merkwürdigkeiten des alten jugoslawischen Verfassungs- und Institutionensystems, die das ›Umkippen‹ der innerjugoslawischen Machtpolitik in ›blinde Gewalt‹ mindestens ebenso erklären wie der reine Verweis auf politische Kultur und Nationalismus.

›Blinde Gewalt‹ – schon der Ausdruck aus der gängigen Sprache ist eigentlich völlig falsch in bezug auf die Konflikte in Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Die Gewalt ist dort das genaue Gegenteil von ›blind‹; sie ist kein ›urwüchsiges‹ Phänomen, das auf einmal aus dem Volk herausgebrochen wäre, sie ist im Gegenteil eine politisch kalkulierte und sehr gezielt eingesetzte Maßnahme zur Erreichung politischer Ziele, die von den politischen Führungen ausging<sup>6</sup>. Zu verstehen sind die Genese und der Ablauf der gewalttätigen Auseinandersetzungen eigentlich nur aus dem Zusammenwirken der Nationalitätenfrage mit den politisch-institutionellen Faktoren, die die krisenhafte Entwicklung Jugoslawiens seit dem Tode Titos bestimmten.

Das alte Jugoslawien war in den achtziger Jahren in eine immer tiefere wirtschaftliche wie politische Krise gerutscht<sup>7</sup>. Das jugoslawische ›Selbstverwaltungsmodell‹ hatte sich als ökonomisch ineffizient erwiesen und war an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit geraten. Mit sinkender wirtschaftlicher Leistung sank aber die politische Legitimität des Regimes. Für die aufstrebenden Politiker in den Teilrepubliken gab es in dieser Situation nur eine Legitimationsideologie, die geeignet war, den Besitz der Macht zu sichern – den tiefeingewurzelten Nationalismus der Völker Jugoslawiens<sup>8</sup>.

Dieser Nationalismus war im jugoslawischen ›Nationalitätenstaat‹ der Verfassung von 1974 nun durchaus ein Bestandteil des Systems<sup>9</sup>. Symbolisch kam die Bundesverfassung dem Nationalgefühl der einzelnen Völker ja weit entgegen – so weit, daß Verfassungsrechtler mitunter die Frage stellten, wie ein derart konföderal strukturiertes System auf Dauer überhaupt funktionieren solle. Den zentrifugalen Kräften war in der Bundesverfassung viel Raum gegeben worden – auf Kosten der den Zusammenhalt gewährleistenden Integrationsmechanismen. Eigentliches Medium der Integration Jugoslawiens war nicht die Verfassung und das in ihr entworfene Bun-

rance: An Essay on the Fall of Yugoslavia and the Rise of Multiculturalism in the United States, *Virginia Journal of International Law* 33 (1993), S. 385 ff.

<sup>5</sup> Vgl. nur die den Kontext richtig setzenden Analysen der Konfliktgenese von M.-J. Calic (Fn. 2), S. 11 ff. und von C. Promitzer, Die Einebnung der Vielfalt. Nationen und Nationalismus in Bosnien-Herzegowina und im ehemaligen Jugoslawien, in: N. Stefanov/M. Werz (Hrsg.), Bosnien und Europa. Die Ethnisierung der Gesellschaft (1994), S. 15 ff., außerdem V. Dimitrijevic, The 1974 Constitution as a Factor in the Collapse of Yugoslavia or as a Sign of Decaying Totalitarianism (European University Institute Working Paper RSC No. 94/9) (1994).

<sup>6</sup> Vgl. dazu nur C. Promitzer (Fn. 5), S. 19 ff.; N. Popov, Kriegerischer Frieden, Annaherung an ein Verständnis des Krieges in Bosnien-Herzegowina, in: Stefanov/Werz (Fn. 5), S. 104 ff.; M.-J. Calic (Fn. 2), S. 68 ff., 87 ff.

<sup>7</sup> Vgl. nur H. Sundhausen, Experiment Jugoslawien. Von der Staatsgrundung bis zum Staatszerfall (1993), S. 121 f. sowie M.-J. Calic (Fn. 2), S. 32 ff.

<sup>8</sup> Vgl. H. Sundhausen (Fn. 7), S. 122 ff. sowie aus soziologischer Perspektive D. Claussen, Mißglückte Befreiung. Zur ethnisierenden Auflösung des Realsozialismus, in: Stefanov/Werz (Fn. 5), S. 60 ff.

<sup>9</sup> Grundlegendes Werk zum jugoslawischen Bundesstaatsystem ist in der deutschen Literatur M. Beckmann-Petey, Der jugoslawische Federalismus (1990), vgl. dort insbes. S. 118 ff.; vgl. außerdem V. Kosturnica, The Constitution and the Federal States, in: D. Rusinow (Hrsg.), Yugoslavia. A Fractured Federalism (1988), S. 78 ff.

desstaatsgefüge, sondern eine außerrechtliche Kraft – die kommunistische Partei<sup>10</sup>. Die Herrschaft der Partei hielt das System zusammen. Sobald die Einheit der Partei zerfiel, geriet auch der Bundesstaat in eine Krise<sup>11</sup>.

Diese Krise wäre in einer Reform der Bundesverfassung aufzufangen gewesen, wenn alle Parteien den Konsens über eine neue föderale Balance gesucht hätten. Die Vorstellungen über die anzustrebende Reform gingen aber diametral auseinander. Die serbische Führung und Teile der Bundesbürokratie strebten nach einer Rezentralisierung des Staates, einer Wiederherstellung umfassender Kontrolle durch Belgrad, während Kroaten und Slowenen die Umwandlung in eine reine Konföderation, eine Art gehobener Wirtschaftsgemeinschaft betrieben<sup>12</sup>.

Schon zu Ende der achtziger Jahre war erkennbar, daß die Bundesverfassung diesen Konflikt nicht würde kanalisieren können. Das instrumentelle Verfassungsverständnis leninistischer Prägung bestimmte das Handeln praktisch aller Beteiligten, und nicht der Grundrespekt vor der Verfassung als dem Fundamentalkonsens des Verfassungsstaates, der für die politische Kultur reifer Demokratien konstitutiv ist. Die 1989 erfolgende staatsstreichartige Gleichschaltung des Kosovo und der Vojvodina durch Serbien unter Mißachtung der Bundesverfassung hätte insoweit ein deutliches Warnsignal sein müssen. Die Lektion war eindeutig: Die Verfassung würde im Ernstfall nicht das Handeln der Beteiligten bestimmen; sie war vielleicht ein Arsenal rechtlicher Argumente im Kampf mit dem politischen Gegner, aber keine wirkliche Begrenzung politischer Handlungsoptionen. Auch Gewalt – dies war die bedenklichste Folgerung des im Kosovo statuierten Exempels – war nicht wirklich ausgeschlossen als Instrument im Kampf um die Macht.

Die anderen Teilrepubliken verstanden den Vorgang als gefährlichen Präzedenzfall, dessen Wiederholung es zu verhindern geltet<sup>13</sup> – zunächst mit solidarischem Verhalten der nichtserbischen Republiken in den Bundesorganen, wo es eine serbische Machtübernahme zu verhindern galt, wenn nötig aber auch mit einseitiger Sezession. Das Ausland dagegen nahm das Menetekel nicht wirklich ernst. Daß hier das labile Verfassungsgefüge des jugoslawischen Bundesstaates ausgehebelt wurde, wollte man nicht wahrhaben<sup>14</sup>. Es handelte sich – so die Wahrnehmung der Diplomaten – eindeutig um eine innerjugoslawische Angelgenheit, in die man sich nicht einmischen dürfe.

Vielleicht hätte ein Blick auf eine bemerkenswerte Anomalie der jugoslawischen Verfassung hier etwas mehr Vorsicht lehren können – ein Blick aus einer leider zu selten gewählten Perspektive. Rolle und Stellung des Militärs im jugoslawischen Staatsgefüge wichen signifikant ab von dem, was man als den ‚Normtypus‘ des west-europäischen Verfassungsstaates beschreiben könnte<sup>15</sup>. Mit dieser (auch historisch bedingten) Sonderrolle einher ging eine sehr eigenwillige Binnenstruktur der Armee. In ihrer politischen und rechtlichen Stellung wie ihrem Selbstverständnis war die

<sup>10</sup> Vgl. V. Dimitrijevic (Fn. 5), S. 31 ff.

<sup>11</sup> Vgl. H. Sundhausen (Fn. 7), S. 123 ff., außerdem S. L. Burg, in: D. Rusinow (Fn. 10), S. 9 ff., M.-J. Calic (Fn. 2), S. 36 f., sowie V. Dimitrijevic (Fn. 5), S. 33 f.

<sup>12</sup> Siehe nur H. Sundhausen (Fn. 7), S. 124 sowie A. Bebler, Jugoslawiens Zukunftsperspektiven. Widerstreitende Konzeptionen zur Neuordnung des Staates, Sudosteuropa 40 (1991), S. 1 ff.

<sup>13</sup> Vgl. S. L. Burg, Why Yugoslavia Fell Apart, in: Current History, Nov. 1993, S. 357, 360 f.

<sup>14</sup> Vgl. K. Anderson (Fn. 4), S. 415. Eine Ausnahme bildete insoweit wohl nur die US-Diplomatie, die die drohenden Gefahren deutlich sah, auf die Akteure in Jugoslawien – und die europäischen Verbündeten – einzuwirken suchte, dafür aber im Rahmen der NATO von Europaern der »übermaßigen Dramatisierung« beschuldigt wurde – siehe D. Gompert, How to Defeat Serbia, Foreign Affairs 73 (1994) No. 4, S. 30 ff., insbes. S. 35, sowie W. Zimmermann, The Last Ambassador. A Memoir of the Collapse of Yugoslavia, Foreign Affairs 74 (1995), S. 2 ff.

<sup>15</sup> Diese auch rechtliche Sonderrolle zeigte sich besonders deutlich an der Stellung der Militärgerichtsharkeit – vgl. dazu I. Kristan, Verfassungsentwicklung und Verfassungsordnung Sloweniens, ZaoRV 53 (1993), S. 322, 348.

JNA (Jugoslawische Volksarmee) eher den lateinamerikanischen Armeen vergleichbar, als eine Art »Staat im Staate«, als dem gängigen Normtypus der professionalisierten Streitmacht westeuropäischer Staaten (als eines Instrumentes ziviler Politik)<sup>16</sup>. Auch die im jugoslawischen Militär vorherrschende Doktrin des ›Volkskrieges‹ (als einer Variante der Lehren des »totalen Krieges«) spiegelte diese Sonderrolle auf der Ebene der Militärdoktrin in einer spezifischen Form wider<sup>17</sup>. Das Verhältnis des Militärs zu Politik und Gesellschaft wies also eine ganz besondere Prägung auf, mit der Armee als dem Kerenträger der Staatsräson, als einer Institution, die sich als eigenständiger politischer Akteur verstand und nicht als reines Ausführungsorgan der Politik<sup>18</sup>. Auch Ausbildung und Bewaffnung der Zivilgesellschaft, also das gesellschaftliche Gewaltpotential, hatten besondere Dimensionen<sup>19</sup>, beruhte die Verteidigungsdoktrin doch auf der systematischen Vorbereitung der Gesellschaft auf einen Guerillakrieg, mit all dessen Folgen, gerade auch in der Verwischung von Kampfführenden und Zivilbevölkerung.

Schon in dem Wirkungsgefüge dieser Faktoren, gekoppelt mit den Schwierigkeiten und populistischen Versuchungen »post-totalitärer Politik«, die in Serbien wie in Kroatien ein Bündnis mit Bewegungen ›nationaler Wiedererweckung‹ eingingen (bzw. diese Tendenzen zu Zwecken der Machtgewinnung und des Machterhalts instrumentalisierten), läge eine interessante Analyseebene. Doch im Vordergrund soll hier eine andere Frage stehen, die für den Völkerrechtler von besonderem Belang ist: das Versagen der diplomatischen und politischen Instrumentarien, über die der Konflikt eigentlich hätte eingedämmt und unter Kontrolle gehalten werden sollen.

## *II. Hintergrund: Das Völkerrecht im Umbruch*

Die Frage, die sich damit stellt, ist die nach den vom Völkerrecht beeinflußten Drittstaatsreaktionen. Daß diese Reaktionen verwirrend (und zugleich auch verworren) waren, ist allgemein geläufig. Doch – so die leider zu selten gestellte Frage – woraus resultiert diese Verwirrung? Grundlegende Prämisse dieses Beitrages ist der Befund, daß aus der allgemeinen Situation eines fundamentalen politischen Umbruchs, die vor allem Europa, aber auch die Welt insgesamt seit einigen Jahren prägt, eine Krise des völkerrechtlichen Handlungsinstrumentariums folgt<sup>20</sup>. Traditionelle Instrumente des Völkerrechts werden zusehends als unangemessen empfunden, neue Instrumente aber sind noch nicht vorhanden bzw. sind erst in einem quasi experimentellen Prozeß im Entstehen (eine Situation, die in Umbrüchen gerade für Systeme von Gewohnheitsrecht typisch ist). Daraus ergibt sich eine Gemengelage von Altem und Neuem, die kaum noch handlungsläufig für die Staatenpraxis wir-

<sup>16</sup> Zur Sonderrolle der JNA und zur Beziehung Staat-Militär in Jugoslawien siehe die eingehende Studie des britischen Militärwissenschaftlers James Gow, *Legitimacy and the Military: The Yugoslav Crisis* (1991).

<sup>17</sup> Einen Einblick in die ›Volkskriegs‹-Doktrin und deren Auswirkungen auf das Verständnis des Humanitären Völkerrechts gibt der Beitrag von K. Obradovic, *Le concept yougoslave de la »défense populaire générale« et la mise en œuvre du droit international humanitaire*, in: M. Bothe/T. Kurzidem/P. Macalister-Smith (Hrsg.), *National Implementation of International Humanitarian Law* (1990), S. 148 ff.; zur Rolle der ›Volkskriegs‹-Doktrin im Bosnien-Konflikt vgl. auch M.-J. Calic (Fn. 2), S. 96.

<sup>18</sup> Vgl. dazu J. Gow (Fn. 16), außerdem H. Poulton, *The Balkans: Minorities and States in Conflict* (1991), S. 99 ff. sowie W. Zimmermann (Fn. 14), S. 10 und V. Dimitrijevic (Fn. 5), S. 25 f.

<sup>19</sup> Vgl. nur S. Popovic, *The Origins of Yugoslavia's Disintegration and the Prerequisites for Effective International Response*, in: *Ethno-Violence & Nationalism in Eastern Europe and U.S. Foreign Policy Responses* (1993), S. 45, 54 ff.; vgl. außerdem M.-J. Calic (Fn. 2), S. 86 f.

<sup>20</sup> L. Freedman schreibt zu Recht von einer »confusion of principles« – L. Freedman, *Why the West Failed, Foreign Policy* No. 97, Winter 1994–95, S. 53, 57 f.

ken kann<sup>21</sup>. Staaten müssen sich entscheiden, für welche Völkerrechtskonzeption sie optieren wollen, und entscheiden sich – je nach wirklicher oder vermeintlicher Interessenlage – für äußerst unterschiedliche Konzepte.

Eines der Hauptfelder dieses Widerstreits unterschiedlicher Ordnungsansätze ist die Frage der Abgrenzung von ›Innen‹ und ›Außen‹ im Völkerrecht, also die Unterscheidung von Belangen internationaler Regelung (als der Sphäre des Völkerrechts) von den sogen. »inneren Angelegenheiten« (als der durch das Interventionsverbot geschützten Sphäre innerstaatlicher Politik)<sup>22</sup>. Traditionell regelt das Völkerrecht ja nur die Beziehungen zwischen Staaten, überlässt den Binnenbereich, die Gestaltung der inneren Ordnung der Staaten, dagegen den nationalen Rechtsordnungen. Der Kampf um die innere Ordnung eines Staates mag nun zum Teil in extremer Form ausgetragen werden, wie im Falle des Bürgerkrieges – der Binnenbereich bleibt durch das Schild der Souveränität und das Interventionsverbot grundsätzlich nach außen abgeschirmt<sup>23</sup>. Nach traditionellen Kategorien handelt es sich auch bei bürgerkriegsartigen Auseinandersetzungen grundsätzlich immer noch um eine »innere Angelegenheit«, die man lange Zeit nicht einmal als Kapitel VII der UN-Charta unterfallend ansah, also der Regelung über das System kollektiver Sicherheit<sup>24</sup>. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen konnte nach traditionellen Kategorien allenfalls im Wege des sogen. »Peacekeeping« sich der Sache annehmen, also auf der Grundlage der ausdrücklichen Zustimmung des betroffenen Staates. Im Prinzip jedoch stand es der international anerkannten Staatsgewalt (d. h. der Regierung) frei, aufständische Bewegungen niederzukämpfen und die Widerstände notfalls mit brachialer Gewalt zu brechen. Dies galt traditionell gerade auch für den Kampf gegen secessionistische Bewegungen, da das Selbstbestimmungsrecht nach allgemein gängiger Konstruktion nur anerkannte Staatsnationen erfaßte, nicht aber (Teil)Völker innerhalb eines Staatswesens<sup>25</sup>.

Die staatszentrierte, traditionelle Perspektive prägt das Handeln der Drittstaaten bis in allerneueste Zeit, und eben auch noch im unmittelbaren Vorfeld der Jugoslawien-Krise. Nicht nur von den eng mit den Belgrader Führungsgruppen verbundenen Dritt Weltstaaten der ›Blockfreien‹-Bewegung, sondern auch von den westeuropäischen Staaten (und den Organen der Europäischen Gemeinschaft) wurde noch in den Jahren 1990/91 immer wieder die ›territoriale Integrität‹ Jugoslawiens als eigentliches Ziel der Politik gegenüber den Völkern Jugoslawiens beschworen<sup>26</sup>. Dieses einseitige Betonen der territorialen Souveränität etablierter Staaten stand in der Kontinuität jahrzehntelanger diplomatischer Praxis, hatte zugegebenermaßen in den vergangenen Jahrzehnten auch seine unbestreitbare Logik. In einer Welt tiefer ideologischer Zerklüftungen, antagonistischer Blöcke und potentieller Stellvertreterkriege hat das Paradigma der unantastbaren territorialen Souveränität und Integrität

<sup>21</sup> Zum dahinterliegenden Dilemma jeder auf Gewohnheitsrecht beruhenden Ordnung vgl. M. Koskenniemi, From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument (1989), S. 399 ff.

<sup>22</sup> Die Grenzlinien dieser Unterscheidung geraten zusehends unter Kritik. Die zur Zeit radikalste Fragestellung der traditionellen Unterscheidung von ›Innen‹ und ›Außen‹ bildet das jüngste Buch von Philip Allott, Eunomia: New Order for a New World (1990), siehe dort insbes. S. 302 ff.

<sup>23</sup> Als kritische Analyse des Paradigmas der Souveränität siehe M. Koskenniemi (Fn. 21), S. 192 ff.; vgl. außerdem C. Schreuer, The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?, European Journal of International Law 4 (1993), S. 447 ff.

<sup>24</sup> Zur traditionellen Praxis des Sicherheitsrates siehe J. A. Frowein, Kommentierung zu Art. 39 VN-Charta, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen (1991), Art. 39 Rdnrn. 5 ff., 9 ff.

<sup>25</sup> Vgl. dazu – mit deutlich kritischem Unterton – K. Doebring, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen (1991), S. 22 ff. (Rdnrn. 27 ff.).

<sup>26</sup> Zur Politik der westlichen Staaten zu Beginn des Jugoslawien-Konflikts vgl. C. Giersch/D. Eisermann, Die westliche Politik und der Kroaten-Krieg 1991–1992, Sudosteuropa 43 (1994), S. 12 ff., außerdem als kritische Augenzeugenberichte beteiligter Diplomaten H. Wynendts, L'engrenage. Chroniques yougoslaves: juillet 1991–août 1992 (1993) sowie W. Zimmermann (Fn. 14), S. 6 ff.

eine kaum bezweifelbare Rechtfertigung. Die traditionelle Staatslehre ist bewußt wertblind in ihrer formalistischen Ausformung der Staatskriterien; das strikte Effektivitätsprinzip wahrt auf diese Art weltanschauliche Neutralität. Ist ein Staat erst einmal anerkannt, so bewahrt der absolute Schutz der territorialen Souveränität jeden Staat – wie auch immer aufgebaut – vor weltanschaulich motivierten Interventionen von außen und vor den daraus folgenden Gefahren eines Konfliktes zwischen den Blöcken. Das Souveränitätsparadigma hatte in dieser Hinsicht eine eminent wichtige Befriedungsfunktion.

Zwar wurden gleichzeitig auf der rhetorisch-symbolischen Ebene des Staatenverkehrs, insbesondere im Kontext der KSZE, inhaltliche Strukturprinzipien der mitgliedstaatlichen Binnenordnung, wie Menschenrechte, Minderheitenschutz, Demokratieprinzip und »rule of law«, feierlich bekräftigt und in den KSZE-Dokumenten zu grundlegenden Elementen einer im Entstehen begriffenen »public order of Europe«<sup>27</sup> erhoben; auf der realpolitischen Ebene der zwischenstaatlichen Beziehungen jedoch blieben diese Deklarationen zunächst nahezu folgenlos, mußten folgenlos bleiben, solange man an der Dominanz des Souveränitätsparadigmas festhielt. Nicht zuletzt die (mangelnde) Reaktion der europäischen Staaten auf die Vorgänge im Kosovo zu Ende der achtziger Jahre zeigte diese fortdauernde Dominanz der »klassischen« Konzeption, für die Menschenrechte und Demokratieprinzip zunächst einmal potentielle Störquellen reibungsloser diplomatischer Arbeit sind. Daß hier die von Belgrad betriebene »Neuordnung Jugoslawiens an einem Beispiel vorexerziert wurde, war zwar den Bewohnern Jugoslawiens recht klar; den auswärtigen Mächten dagegen war das Ausmaß der Repression eher peinlich, und es wurde möglichst verdrängt. Man sollte diese Reaktion übrigens nicht vorschnell als Form des Zynismus abtun. In einer durch den Blockgegensatz und tiefe weltanschauliche Konflikte geprägten Staatenwelt, durch die die Diplomaten und Politiker über Jahrzehnte geprägt worden waren, gab es kaum eine andere vernünftige Antwort auf die Kollision von Effektivitätsprinzip und wertgeladenen Normen (wie den Menschenrechten) als den praktischen Vorrang des Souveränitätsparadigmas.

Auch als die JNA (die Bundesarmee), beginnend im Jahr 1990 und dann vor allem im Winter und Frühjahr 1991, die Aufstandsbewegung der Krajina-Serben gegen die neu gewählte (kroatisch-nationalistische) Republikführung in Zagreb schürte, um so einen Anlaß für die Verhängung des Kriegsrechts zu schaffen (der Versuch scheiterte im Frühjahr 1991 nur ganz knapp am vereinten Widerstand der nicht-serbischen Republikführungen im Staatspräsidium)<sup>28</sup>, bleiben die Drittstaaten tatenlos und behandelten die JNA weiter als einen respektablen Partner, der als »neutraler Mittler« nur am Wohle des Gesamtstaates interessiert sei. Fast alle Beteiligten wußten, daß diese Konstruktion im Kern eine Täuschung war, daß die JNA ganz andere Ziele als die eines politischen Ausgleichs verfolgte und sich dabei eines Instrumentariums bediente, das in verfassungsstaatlichen Kategorien nicht zu rechtfertigen ist<sup>29</sup>; dies anzuprangern wäre jedoch ein Verstoß gegen das selbstaufgeriegte »Neutralitätsgebot« der westlichen Politik gewesen.

Wahrscheinlich war diese »Neutralität« ein Fehler, wäre dies doch der letzte Zeitpunkt gewesen, an dem die um die Zukunft Jugoslawiens ringenden Parteien noch mit einer Aussicht auf Erfolg an den Verhandlungstisch hätten gezwungen werden

<sup>27</sup> Zum Konzept der »Public Order of Europe« vgl. insbes. J. A. Frowein, *The European Convention on Human Rights as the Public Order of Europe*, in: *Collected Courses of the Academy of European Law 1990 – Vol. I-2*, S. 267 ff.

<sup>28</sup> Siehe dazu W. Zimmermann (Fn. 14), S. 10.

<sup>29</sup> Vgl. N. Cigar, *The Serbo-Croatian War, 1991: Political and Military Dimensions*, *The Journal of Strategic Studies* 16 (1993), S. 297, 307 f.

können. Dies allerdings hätte handfestes Engagement der westlichen Diplomatie erfordert, gekoppelt mit massiven Drohungen gegenüber den widerstrebenden Gruppierungen<sup>30</sup>. Es geschah aber nichts. Die Folgen waren absehbar: Slowenien und Kroatien griffen zur *»ultima ratio«* ihrer Strategie, zogen im Juni 1991 mit den Unabhängigkeitserklärungen die Notbremse.

Die als *»Polizeiaktion«* angelegte Kampagne der Bundesarmee gegen Slowenien stürzte die Drittstaaten dann unentrinnbar in einen Widerstreit der Prinzipien<sup>31</sup>. Die Reaktion traditioneller Art wäre gewesen, den Charakter der Affäre als einer »inneren Angelegenheit« zu betonen<sup>32</sup>. Regierung und Armee hätten damit freie Hand gehabt, die *»Rebellion«* niederzuschlagen und *»Recht und Ordnung«* wiederherzustellen. Wenn sich im Zuge dieser Aktion – wie zu erwarten – Militär und Polizei im Mitteleinsatz *»vergriffen«* hätten, wäre dies als Menschenrechtsverletzung angeprangert worden und hätte zu einer mehr oder weniger symbolischen Reaktion des Protestes geführt. Das eigentliche Problem aber (*»Wahrung der staatlichen Einheit«*) wäre gelöst gewesen, und nach einiger Zeit hätte man zum *»business as usual«* übergehen können. Die im Rahmen der KSZE aufgewerteten Strukturprinzipien der Menschenrechte und der Demokratie wären zwar als *»Schönheitsfehler«* des Regimes latent geblieben, hätten jedoch in der Praxis der zwischenstaatlichen Beziehungen nicht allzu störend gewirkt<sup>33</sup>.

Diese bis dato gängige Form der Auflösung des Prinzipienkonfliktes zugunsten des Kriteriums der Effektivität degradiert allerdings ganz offen die in den Menschenrechten oder dem Demokratieprinzip verkörperten Werte zu rein programmatischen Normen<sup>34</sup> – eine Konsequenz, die in Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland, in denen politisches Handeln in der Öffentlichkeit zunehmend mit moralischen Imperativen konfrontiert wird, leicht in den Verdacht des Zynismus gerät. Traditionelle Kategorien des außenpolitischen Handelns und innenpolitische Anforderungen an die Außenpolitik klaffen dabei tendenziell immer weiter auseinander. Politiker (zumindest in Deutschland) wagen es dementsprechend kaum noch, offen für ein in traditionellen Kategorien der *»Realpolitik«* konzipiertes Handeln einzutreten. Die meisten westlichen Diplomaten aus den auf ihre Tradition der nüchternen Realpolitik stolzen Außenapparaten dagegen, die Außenpolitik in Kategorien der reinen Machtverhältnisse wahrzunehmen gewohnt waren, gerieten wohl in nicht geringe Verwirrung, als Politiker (vor allem aus Staaten Mitteleuropas) auf den Gedanken kamen, der oben angerissene Prinzipienkonflikt zwischen Effektivität und Legitimität müsse zugunsten der bisher nur rhetorisch für tragend erklärten rechtsstaatlichen Strukturprinzipien aufgelöst werden. Gerade in den Außenministerien der wichtigeren westeuropäischen Staaten scheint diese *»moralisierende«* Variante deutscher Außenpolitik nicht nur eine erhebliche Erbitterung ob ihrer Überdosis an moralischen Beschwörungen (ohne jegliches Unterfutter an machtpolitischer Basis) hervorgerufen zu haben, sondern führte auch zu ausgeprägtem Mißtrauen ob der *»eigentlichen«* Motive. Die Frage nach den Hintergedanken, den *»wahren«* Motiven des für vorder-

<sup>30</sup> Zu den Gründen dieser Passivität, die vor allem am Mangel eines Konsenses über die zu verfolgenden Ordnungsansätze lag, vgl. M. Rosenfeldt, Deutschlands und Frankreichs Jugoslawienpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft (1991–1993), *Sudosteuropa* 42 (1993), S. 621 ff.

<sup>31</sup> Vgl. dazu T. Marauhn, Die Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeitbestrebungen der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien – Das Selbstbestimmungsrecht der Volker im Wandel, *Humanitäres Volkerrecht-Informationsschriften* 1991, S. 107 ff.

<sup>32</sup> Zum französischen Pladoyer in diesem Sinne vgl. M. Rosenfeldt (Fn. 30), S. 629.

<sup>33</sup> Daß sich die Armee darauf verließ, die Staatengemeinschaft werde dieses – bis dato übliche – Handlungsmuster benutzen, geht aus Stellungnahmen der Armeeführung hervor – siehe C. Cvjetić, Das Ende Jugoslawiens, *Europa-Archiv* 1991, S. 409, 410 f.

<sup>34</sup> Siehe T. Marauhn (Fn. 31), S. 110 f.

gründig gehaltenen ›moralischen‹ Arguments<sup>35</sup> aber war endgültig dazu angetan, die politische Atmosphäre zu vergiften und im Ergebnis die Suche nach einer gemeinsamen außenpolitischen Linie zu lähmen.

Die damit angedeutete kognitive Tiefenschicht des hochsymbolischen Streites um die Frage eines Selbstbestimmungsrechts der secedierenden Republiken und der damit verknüpften Problematik der Anerkennung der Neostaaten<sup>36</sup> lässt verständlich werden, warum die westeuropäischen Staaten zu diesem Zeitpunkt nicht zu einer gemeinsamen Reaktion in der Lage waren<sup>37</sup>. Der Konflikt wäre in diesem Stadium wohl noch durch eine entschlossene Reaktion der Drittstaaten zu regulieren gewesen, wie die konzertierte Anerkennung der Neostaaten und die Androhung umfassender Embargomaßnahmen gegenüber den auf gewaltsame Lösungen bedachten Akteuren; vorausgesetzt hätte dies aber eine einheitliche Bewertung der Vorgänge. Da diese Gemeinsamkeit in der Bewertung nicht vorhanden war, flüchtete sich die Diplomatie in Formalkompromisse, die im Ergebnis dann eher konfliktverschärfend als konfliktverhütend wirkten, konnten doch beide Seiten sich durch Teile der verwendeten Formeln bestätigt fühlen. Die Armee fühlte sich als legitimer Wahrer der staatlichen Einheit, während die abfallenden Republiken auf ihre demokratische Legitimation (und letzten Endes auf das Selbstbestimmungsrecht) verwiesen.

### *III. Die Folgen: Veränderung der ›Normalität‹*

Was nun einsetzte, war ein Prozeß des allmählichen Hinausschiebens der Grenzen – der Grenzen dessen, was man als ›Normalität‹ beschreiben könnte. Motor dieses Prozesses der Verschiebung psychologischer Grenzen war zunächst das strategische Denken in Kategorien des ›totalen Krieges‹, das die handelnden Militärs in Jugoslawien prägte. Der Drang zur ›Totalisierung‹ des Krieges fand zunächst kaum ernsthaften Widerstand. Im Gegenteil – die Erfahrung der Sanktionslosigkeit hat die Position der militärischen ›Hardliners‹ wohl immer weiter gestärkt. Teile des Offizierskorps der ›Jugoslawischen Volksarmee‹ warteten zu Beginn der Terrorangriffe auf Vukovar und Dubrovnik wohl noch darauf, die Armeeführung in Belgrad möge durch entschlossene Reaktionen der Staatengemeinschaft zur Vernunft gebracht werden<sup>38</sup>. Die von vielen Offizieren der Bundesarmee erwartete militärische Machtdeemonstration der westlichen Staaten entsprach jedoch nicht den gängigen Szenarien westlicher Außenpolitik. Bereitschaft zu entschlossenem Handeln im Namen der Staatengemeinschaft war in dieser Phase des Konflikts bei den Staaten Westeuropas noch nicht vorhanden<sup>39</sup>, einmal davon abgesehen, daß militärische Aktionen in diesem Stadium etablierten völkerrechtlichen Ordnungskategorien widersprochen hätten, wären sie doch nur durch einen sofortigen Beschuß des UN-Sicherheitsrates zu legitimieren gewesen.

<sup>35</sup> Symptomatisch für diese Suche nach ›realpolitischen‹ Hintergedanken der deutschen Anerkennungspolitik ist das im angelsächsischen Raum schon beinahe als Standardwerk geltende Buch von Misha Glenny, Jugoslawien – Der Krieg, der nach Europa kam (1993), S. 284 ff.

<sup>36</sup> Zur völkerrechtlichen Problemstellung der Anerkennungsdebatte vgl. S. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und »vorzeitige« Anerkennung, ZaoRV 52 (1992), S. 741 ff.

<sup>37</sup> Zu den Divergenzen innerhalb der Gruppe der westeuropäischen Staaten siehe C. Guicherd, The Hour of Europe: Lessons from the Yugoslav Conflict, The Fletcher Forum 1993, S. 159, 164 f.

<sup>38</sup> Über entsprechende Äußerungen serbischer Offiziere gegenüber einer französischen Parlamentarierdelegation berichtet der ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete H. Soell, FAZ v. 18. 8. 1995, S. 7.

<sup>39</sup> Wohl mit einem der entscheidenden Fehler der Staatengemeinschaft sieht darin z.B. der letzte US-Botschafter in Belgrad, W. Zimmermann (Fn. 14), S. 14.

Der Sicherheitsrat war aber zu derart schneller Reaktion damals gar nicht in der Lage. Schnelles Reagieren setzt zunächst eine vorgehende Verständigung über die Bewertung der Lage und über die angemessenen Instrumente des Handelns voraus. Schon über die Kompetenz des Sicherheitsrates nach Kapitel VII in Situationen ‚interner Konflikte‘ herrschte jedoch zu diesem Zeitpunkt noch völliger Dissens. Erst im Verlaufe der letzten Jahre hat der Sicherheitsrat seine Praxis so verändert, daß Krisen dieser Art als legitimer Gegenstand von Zwangsmäßignahmen des Sicherheitsrates gewertet werden<sup>40</sup> (China zeigt insoweit übrigens immer noch starke Vorbehalte); eine Verständigung auf eine entsprechende Maßnahme wäre damals folglich kaum möglich gewesen. Die Reaktion der Staaten Westeuropas, die den ersten Zugriff auf das Problem reklamierten, beschränkte sich daher auf Aktivitäten ‚präventiver Konfliktdiplomatie‘ – obwohl der Konflikt längst das Stadium äußerst brutaler militärischer Auseinandersetzung erreicht hatte. Die Konsequenz war voraussehbar: Das Ausbleiben ernsthafter Reaktionen, die zu Anfang der Konfliktverschärfung vielleicht ein Ende hätten setzen können, ließ die Regeln des humanitären Völkerrechts innerhalb weniger Monate in den Augen der Konfliktparteien zu toten Buchstaben werden<sup>41</sup>. Elementare kriegsrechtliche Grundsätze, wie das Gebot der Unterscheidung zwischen Zivilbevölkerung und militärischen Zielen, das Verbot der Vertreibung von Bewohnern besetzter Gebiete, der willkürlichen Zerstörung von Kulturgut oder der menschenunwürdigen Behandlung von Gefangenen und Zivilinternierten wurden vor den Augen der Weltöffentlichkeit mit Füßen getreten, wichen dem ‚Recht des Stärkeren‘<sup>42</sup>. Die Erfahrung zeigt aber, daß die Hinnahme derartiger Rechtsbrüche auf Dauer die Sitten aller Konfliktparteien verdirt, letztlich in der allseitigen Verrohung der Kampfführenden gipfelt.

Die Politik der westlichen Staaten war zu entschlossenen Reaktionen nicht fähig bzw. teils auch nichts willens, blieb allerdings zu vordergründigen Konzessionen an die moralischen Forderungen der Öffentlichkeit gezwungen. Es entstand – weitgehend unbewußt – eine merkwürdige Doppelbödigkeit der westlichen Politik gegenüber Jugoslawien, die so von den meisten Akteuren gar nicht beabsichtigt gewesen sein wird, die eher strukturelle Folge der unausgetragenen Grundkonflikte westlicher Außenpolitik war als intendierte Folge böswilliger ‚Machtpolitik‘. Krasses Beispiel dafür ist der Ende 1991 verabschiedete Friedensplan für Kroatien. De facto war der Vance-Plan für die serbisch besetzten Teile Kroatiens nichts anderes als ein Waffenstillstand, mit dem der militärische Status quo zementiert wurde. Dem Wortlaut nach war der Plan jedoch eine die legitimen Anliegen beider Seiten berücksichtigende vorläufige Friedenslösung unter Einschaltung einer mandatsähnlichen UN-Verwaltung. Man mag im Nachhinein die Diskrepanz zwischen dem Wortlaut des Friedensplans und der faktischen Umsetzung des Planes als typisch für die Schwierigkeiten der Vereinten Nationen ansehen. Ganz gerecht wäre dies jedoch nicht. Die Diplomaten, die das Konzept entwickelt hatten, nahmen den Plan wohl wirklich ernst. Die Umsetzung hing allerdings an einem entsprechenden Engagement der Friedenstruppen stellenden Staaten. Nur wenn diese zur – im Ernstfall auch

<sup>40</sup> Der Wandel war dabei so radikal, daß die Entwicklung zum Teil schon wieder als problematisch bewertet wird – vgl. z. B. R. Falk, *The Haiti Intervention: A Dangerous World Order Precedent for the United Nations*, Harvard International Law Journal 36 (1995), S. 541 ff.

<sup>41</sup> Siehe dazu den Schlußbericht der ‚Bassiouni-Kommission, Final Report of the Commission of Experts Established pursuant to Security Council Resolution 780 (1992), UN-Doc. S/194/674, 27 May 1994; vgl. außerdem S. Oeter, *Kriegsverbrechen in den Konflikten um das Erbe Jugoslawiens*, ZaöRV 53 (1993), S. 11 ff.

<sup>42</sup> Als detaillierte faktische wie rechtliche Analyse der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien siehe *Human Rights Watch, War Crimes in Bosnia-Hercegovina* (1992), S. 50 ff., außerdem M.-J. Callic (Fn. 2), S. 118 ff.

gewaltsamen – Durchsetzung des Friedensplans bereit waren, konnten die Parteien zur Einhaltung ihrer einmal gegebenen Zusagen gezwungen werden. Genau dazu waren die Staaten aber offensichtlich nicht bereit. Essentielle Kernpunkte des Friedensplans, nämlich die Entwaffnung der serbischen Milizen und die Räumung der sogen. »rosa Zonen«, also der Gebiete mit traditionell kroatischer Bevölkerungsmehrheit, die wieder voll unter Zagreber Kontrolle kommen sollten, wurden von den in der Krajina und Slawonien stationierten UNPROFOR-Kontingenten nie wirklich durchgesetzt<sup>43</sup>.

Dies ist – das muß betont werden – nur zu einem geringen Teil auf Mängel des Friedensplans als solchem zurückzuführen. Nicht Mängel des rechtlichen Mandats, sondern die politische Zurückhaltung der mit Truppenkontingenten an der Aktion beteiligten Staaten, mit militärischer Gewalt die Umsetzung des Plans zu erzwingen, ließen letztlich auf eine Obstruktion der mit dem Plan angestrebten Lösung hinaus. Da die Vereinten Nationen über kein eigenes militärisches Instrument verfügen, ist die Organisation als Vertreter der Staatengemeinschaft nur so durchsetzungsfähig wie die an den einzelnen Aktionen beteiligten Staaten ihr dies erlauben. Die Realität der VN-Friedenssicherung unterscheidet sich an diesem Punkt noch ganz fundamental von allen Utopien einer »Weltinnenpolitik« mit Gewaltmonopol der Vereinten Nationen. Die Vereinten Nationen sind nicht nur weit entfernt von jedem »Gewaltmonopol«, sie sind im Gegenteil noch nicht einmal ernsthafter Träger eines eigenen Gewaltinstrumentariums. Das Angewiesensein auf die militärische »Amtshilfe« potenter Staaten hat aber gewichtige Rückwirkungen. Juristisch mag man es so konstruieren, die Vereinten Nationen »benutztten« die Staaten zur Durchsetzung ihrer Politik; faktisch benutzen aber eher die truppenstellenden Staaten die VN zur Durchsetzung ihrer politischen Ziele.

Dieser Befund spiegelt sich in dem ungelösten Problem der »command and control«-Strukturen bei UN-Friedenstruppeneinsätzen<sup>44</sup>. Wirkliche Kontrolle über die eingesetzten nationalen Verbände üben bis heute im Zweifelsfall nicht die UN-Kommandeure und deren Stäbe aus, sondern die Verteidigungsministerien der jeweiligen Entsendestaaten. Erteilt die nationale Regierung Anweisung, bestimmte heikle Schritte zu unterlassen, so können politische Leitlinien der VN schnell in ihr Gegen teil verkehrt werden. Genau dies aber geschah in Slawonien und in der Krajina; es entstand eine Art »Mafia-Staat«, in dem, nach außen durch VN-Friedenstruppen abgesichert, bewaffnete Banden und Milizen sowie deren Repräsentanten Staatsgewalt »spielten«. Welch traurige Zustände in diesen Gebilden herrschten, belegen die Berichte des UN-Menschenrechtsberichterstatters Tadeusz Mazowiecki; nicht nur die (wenigen verbliebenen) kroatischen Bewohner waren dort völliger Willkür ausgeliefert, sondern auch die serbischen Bewohner litten unter einem völligen Zusammenbruch von Recht und Ordnung<sup>45</sup>.

Verbaut wurde mit dieser Duldung von Strukturen militärischer Gewaltherrschaft im Ergebnis auch der Weg zu einer endgültigen Friedenslösung für die Krajina. Der auf dem Vance-Plan aufbauende »Z-4-Plan« der Kontaktgruppe<sup>46</sup>, der ein in sich stim-

<sup>43</sup> Vgl. A. James, The UN in Croatia: An exercise in futility?, *The World Today*, No. 5, May 1993, S. 93 ff., außerdem V.-Y. Ghebali, UNPROFOR in Former Yugoslavia: The Misuse of Peacekeeping and Associated Conflict Management Techniques, in: D. Warner (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping* (1995), S. 13, 27 ff.

<sup>44</sup> Vgl. dazu die ausführliche Studie des amerikanischen Militärjuristen J. W. Houck, The Command and Control of United Nations Forces in the Era of »Peace Enforcement«, *Duke Journal of Comp. and Intern. Law* 4 (1993), S. 1 ff.

<sup>45</sup> Siehe als exemplarisches Dokument den Bericht des UN-Sonderberichterstatters Tadeusz Mazowiecki vom November 1992, UN-Doc.A/47/666 = UN-Doc.S/24809, paras. 77 ff.

<sup>46</sup> Siehe dazu die bemerkenswert ausgewogene Darstellung von K. Obradovic, Z-4 Plan: Contents and

miges Modell weitgehender Autonomie für die kroatischen Serben entwickelt hatte, scheiterte an der mangelnden Durchsetzungsmacht westlicher Diplomatie. Kompromißlösungen waren mangels entsprechender Druckmittel den auf das ›Recht des Stärkeren‹ vertrauenden Gewalthabern in Knin nicht nahezubringen. Daß das ›Recht des Stärkeren‹ ihnen letztlich statt umfassender Autonomie Flucht und Exil bringen würde, stellt nur eine der schrecklichen Ironien des Denkens in Kategorien von ›homo homini lupus‹ dar.

#### *IV. Die völkerrechtlichen Konsequenzen: Anerkennung als ›Gestaltungsinstrument‹*

Zeitlich genau parallel zum Vance-Friedensplan für Kroatien lag der Höhepunkt der Anerkennungsdebatte. Nachdem im Winter 1991 offensichtlich geworden war, daß die Bundesarmee mit der militärischen Niederwerfung der kroatischen ›Sezessionisten‹ gescheitert war<sup>47</sup> und daß einige wichtige Staaten (vor allem Deutschland) in Kürze zur Anerkennung der Neustaten schreiten würden, fügte sich die Mehrheit der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft notgedrungen ins Unvermeidliche und stimmte der konzentrierten Anerkennung Sloweniens und Kroatiens zu<sup>48</sup>. Der Einkleidung dieser Anerkennungspolitik in ein allgemein gefasstes rechtliches Dokument kam dabei eine wichtige Rolle zu, im Positiven wie im Negativen<sup>49</sup>.

Aus allgemein völkerrechtlicher Perspektive waren die Anerkennungsrichtlinien der Staaten der EG sicherlich ein begrüßenswerter Schritt. Das bis dahin allein an Kriterien der Effektivität orientierte, Veränderungen nur nachträglich absegnende Institut der diplomatischen Anerkennung von Staaten wurde mit den Anerkennungsrichtlinien vom Dezember 1991 umgeformt in ein politisches Instrument der gezielten Einwirkung auf die Neustaten. Durch das (konditionierte) Versprechen sehr früher Anerkennung sollten die neuen Staaten Ost- und Südosteupras im Gegenzug zur Beachtung wichtiger Strukturprinzipien wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Schutz der Minderheiten und der Menschenrechte bewegt werden. Die Anerkennung wurde vom wertneutralen Akt der reinen Besiegelung faktisch konsolidierter Herrschaft in ein wertgeladenes Instrument der Sicherung substantieller Homogenität der europäischen Staaten umgeformt<sup>50</sup>.

Eine Gefahr ist mit dieser Transformation jedoch erkennbar verbunden. Versteht man die Anerkennung als Mittel der politischen Gestaltung, wenn auch stark symbolischer Natur, so besteht in der Folge die Versuchung, das Institut der Anerkennung zum symbolischen Politikersatz zu entfremden. ›Moralistische‹ Außenpolitik neigt sowieso zum rein symbolischen Handeln. Ist der moralisch fundierte Gestaltungsdrang aber nicht durch reale Machtmittel abgestützt, so driftet er leicht in leeres Symbolhandeln ab. Der Akt der Anerkennung eignet sich nun besonders gut für derartiges symbolisches Ersatzhandeln. Zu belegen ist dies in der Anerkennung Bosnien-Herzegowinas. Obwohl die Folgen einer Unabhängigkeitserklärung Bosnien-

Achievements, Review of International Affairs (Belgrad) 1995 N. 1028–1031, S. 6 ff., mit Abdruck des Friedensplans im Wortlaut ebd., S. 12 ff.

<sup>47</sup> Vgl. dazu als Bewertung aus militärischer Perspektive N. Cigar (Fn. 29), S. 309 ff.

<sup>48</sup> Zum Verlauf der innereuropäischen Debatten um Anerkennung vgl. M. Rosenfeldt (Fn. 30), S. 627 ff.

<sup>49</sup> Zur Veränderung der Anerkennungspraxis zu Anfang der neunziger Jahre vgl. R. Rich, Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union, European Journal of International Law 4 (1993), S. 36 ff., insbes. S. 42 ff., 55 ff.

<sup>50</sup> Siehe dazu R. Rich (Fn. 49), S. 55 f. sowie S. Oeter (Fn. 36), S. 769 ff.

Herzegowinas für die Beteiligten durchaus abschbar waren<sup>51</sup>, in der Form gewaltsamer Besitzergreifung möglichst großer Portionen Landes durch die bosnischen Serben im Verein mit der Armee, verweigerte sich die westliche Politik realen Ge genstrategien. Die von der bosnischen Regierung vorgeschlagene Stationierung von VN-Friedenstruppen scheiterte am fehlenden Willen der relevanten Staaten, für diese Aufgabe Truppen zur Verfügung zu stellen<sup>52</sup>. In der Folge konnte die Anerkennung Bosnien-Herzegowinas dann aber nur fatale Folgen haben. Nicht nur das ›Timing‹ war falsch, sondern aufgrund des völligen Fehlens eines übergreifenden Lösungskonzepts, in das die Anerkennung als instrumentale Maßnahme hätte eingefasst werden können, blieb der Akt der Anerkennung als weitgehend symbolische Maßnahme in der Luft hängen, ohne wirkliche Konsequenzen in der weiteren Gestaltung der politischen Realität.

Die Anerkennung war, dies gilt leider besonders für die deutsche Politik, zusehends zu einer Art Selbstzweck geworden. Die positiven Wirkungen wurden überschätzt: Im Falle Kroatiens konnte sie angesichts des Zeitpunkts kaum noch befriedende Wirkung entfalten – im Gegensatz zu einer entschlossenen Anerkennung in einem frühen Stadium, die (wäre sic geschlossen erfolgt) wohl noch manches zu verhindern geholfen hätte; im Falle Bosnien-Herzegowinas dagegen heizten die Anerkennungsrichtlinien eher den Konflikt an als daß sic ihn gedämpft hätten. Nicht ohne Grund beschworen die Diplomaten der Jugoslawien-Konferenz wie die meisten betroffenen Politiker aus Kroatien, Mazedonien und Bosnien die EG-Staaten, die Anerkennungsfrage im Fall Bosniens solange wie nur irgendmöglich in der Schwebe zu halten, da andernfalls Fürchterliches zu erwarten sei. Wie richtig diese Einschätzung war, zeigten dann die Folgen der geänderten Anerkennungspolitik. Die Berufung auf die Anerkennungsrichtlinien führte nicht nur zur Polarisierung zwischen Kroaten und Muslimen auf der einen Seite, Serben auf der anderen Seite, sondern führte wohl auch dazu, daß die bosnische Regierung sich einer Täuschung über ihre wahre Lage hingab, im Vertrauen auf die Hilfe der Außenwelt in der Absicherung der bosnischen Souveränität<sup>53</sup>.

Es ist nicht zu leugnen, daß die in den Konflikt eingeschalteten Drittstaaten diese Illusion zum entscheidenden Zeitpunkt durchaus nährten. Die Politik der ›starken Worte‹, auf die dann keine Taten folgten, setzte sich übrigens auch im weiteren Verlauf des Konfliktes fort. So folgten auf die rein formelle Umwandlung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien in eine neue ›Bundesrepublik Jugoslawien‹, die mit der Urfirmierung der in Bosnien stehenden Einheiten der JNA in sogen. ›Streitkräfte der bosnischen Serben‹ einherging<sup>54</sup>, entschlossen klingende Stellungnahmen der europäischen Staaten, man werde eine reine Umettiketierung der in Bosnien stehenden Armeeeinheiten nicht tatenlos hinnehmen, sondern entsprechende Konsequenzen ziehen<sup>55</sup>. Was aber hätten diese Konsequenzen sein können? Die allgemeinen völkerrechtlichen Regeln der Staatenverantwortlichkeit hätten es eigentlich nahegelegt, die serbischen Truppen in Bosnien weiter als Staatsorgane des serbisch-montenegrinischen Rumpfstaates anzusehen, zu deren Streitkräften sie mit Ausbruch des Bürgerkrieges mutiert waren. Serbien bzw. ›Restjugoslawien‹ wäre

<sup>51</sup> Vgl. dazu die eindrückliche Schilderung des Dilemmas der bosnischen Führung bei M. Glenny (Fn. 35), S. 247ff. sowie C. Guichard (Fn. 37), S. 162 f.

<sup>52</sup> Vgl. D. Gompert (Fn. 14), S. 37; L. Freedman (Fn. 20), S. 59; W. Zimmermann (Fn. 14), S. 16.

<sup>53</sup> Vgl. nur C. Guichard (Fn. 37), S. 173 f.

<sup>54</sup> Zum Charakter dieses Aktes als eines reinen ›Ettikettenschwindels‹ vgl. M. Glenny (Fn. 35), S. 299 ff. sowie J. Gow, The use of coercion in the Yugoslav crisis, The World Today Nov. 1992, S. 198, 200.

<sup>55</sup> Siehe die entsprechenden Erklärungen des Ausschusses Hoher Beamter der KSZE im April/Mai 1992 – vgl. dazu M. Weller, The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, American Journal of International Law 86 (1992), S. 569, 599 f.

damit unzweideutig als Aggressor gegen seinen neuen Nachbarstaat zu qualifizieren gewesen, ohne sich hinter der Konstruktion einer von ihm unabhängigen ›Serbischen Republik Bosnien‹ verstecken zu können. Kriegsführende Partei stellte schließlich die dem Staat Serbien weiterhin zuzurechnende Armee des alten Jugoslawien dar.

Die Staatengemeinschaft hat diese – rechtlich an sich naheliegende – Konsequenz nicht gezogen, sondern hat den Konflikt faktisch als einen Bürgerkrieg behandelt<sup>56</sup>. Das für den Umgang mit Bürgerkriegssituationen typische, in der Anfangsphase des Konfliktes verhängte Waffenembargo wurde aufrechterhalten, obwohl der damit bewirkte Eingriff in das Selbstverteidigungsrecht Bosniens rechtlich problematisch ist, gar als ein Verstoß gegen sog. ›ius cogens‹, also zwingendes Völkerrecht, gewertet werden könnte<sup>57</sup>. Das Versteckspiel des in den Konflikt tief verstrickten serbischen Staates, der sich immer wieder als unbeteiligter Dritter darzustellen trachtet, wurde im Ergebnis mitgespielt, und die ›neutrale‹ Vermittlung der Genfer Jugoslawien-Konferenz und der UN lief letztlich darauf hinaus, die ›Bürgerkriegsparteien‹ auf die gleiche rechtliche Ebene zu stellen und die Beteiligung ›Rcstjugoslawiens‹ weitgehend auszublenden. Dabei hätte es angesichts des nur gerade ein Jahr zuvor erfolgten Präzedenzfalles der alliierten Kuwait-Operation gegen den Irak eigentlich naheliegen können, gegen den bewußt politische Ziele mit militärischer Gewalt verfolgenden Aggressor Serbien/Montenegro mit Zwangsmaßnahmen vorzugehen, ihm militärisch in den Arm zu fallen bei der Erreichung seiner territorialen und demographischen Ziele<sup>58</sup>.

#### *V. Militärpolitische Folgeprobleme: Friedensschaffung versus ›humanitäre Intervention‹*

Doch als die öffentliche Debatte in den Staaten Westeuropas angesichts der serbischen Greuel im Sommer 1992 genau diese Konsequenz zu fordern begann, erfolgte eine neue Weichenstellung der Politik gegenüber dem ehemaligen Jugoslawien: Die Forderung nach militärischer Intervention wurde umgelenkt in ein Konzept rein ›humanitärer‹ Aktionen. Nun ist die insbesondere in Frankreich diskutierte Figur des ›droit d'ingérence humanitaire‹ sicherlich ein bedenkenswerter neuer Ansatz<sup>59</sup>. Die eilfertige Aufnahme des Gedankens der ›humanitären Intervention‹ durch die offizielle Politik der hauptbeteiligten Drittstaaten jedoch, die in der symbolischen Aktion Präsident Mitterands Ende Juni 1992 ihren Höhepunkt fand, geriet nicht ganz grundlos in den Geruch, so etwas wie ein Ablenkungsmanöver darzustellen<sup>60</sup>. Rein humanitäre Aktionen in einem von völliger Brutalisierung geprägten Umfeld wie in Bosnien geraten leicht in Gefahr, militärisches Personal bewußt zweckentfremdet einzusetzen, für Aufgaben, die genausogut oder besser von anderen Organisationen wahrgenommen werden könnten (IKRK, UNHCR z.B.), während zugleich über das Mandat, das die Entsendestaaten ihren Truppen mit auf den Weg geben, sinnvoller Einsatz militärischer Mittel ausgeschlossen wird (wie z. B. die Er-

<sup>56</sup> Zur britischen und französischen Perzeption des Bosnien-Konflikts als Bürgerkrieg vgl. M. Glenny (Fn. 35), S. 333 ff.

<sup>57</sup> Siehe nur V.-Y. Ghebali (Fn. 43), S. 31 f.

<sup>58</sup> Siehe das überzeugende Plädoyer in diesem Sinne von J. Gow (Fn. 54), S. 201 f.

<sup>59</sup> Als ein repräsentatives Beispiel aus der französischen Völkerrechtslehre vgl. R. J. Dupuy, L'action humanitaire, in: Humanitarian Law of Armed Conflict – Challenges Ahead. Essays in Honour of Frits Kalshoven (1991), S. 67 ff.

<sup>60</sup> Im sicherheitspolitischen Schrifttum ist hier vielfach der Vorwurf des ›symbolischen Ersatzhandelns‹ erhoben worden – vgl. nur C. Guicherd (Fn. 37), S. 170 sowie V.-Y. Ghebali (Fn. 43), S. 29.

zwingung des Zugangs zu bestimmten Orten oder auch nur die Verteidigung der Transporte), da derartiger Gewalteinsatz dem rein ›humanitären‹ Charakter der Mission widerspräche<sup>61</sup>. Die Anwesenheit von Soldaten markiert dann zwar staatliche Aktivität; ernsthafte militärische Zwangsmaßnahmen im Sinne einer echten Militär-intervention werden jedoch gerade durch die rein ›humanitäre‹ Aktion ausgeschlossen, da die Eskalation zum gezielten militärischen Gewalteinsatz eine Gefährdung der über das ganze Einsatzgebiet verstreuten ausländischen Truppen nach sich ziehen müßte. Eine Beschränkung des Einsatzes von Truppen auf rein humanitäre Aufgaben bewirkt somit unter Umständen das genaue Gegenteil des ordnungspolitisch Sinnvollen, läßt die Blauhelme zu den militärischen status quo sichernden ›Geiseln‹ der Staatengemeinschaft zu Händen der auf eine Gewaltlösung setzenden Kriegsparteien werden.

Das neue Konzept des »robust peacekeeping«<sup>62</sup>, mit dem man die Flucht aus den gängigen völkerrechtlichen Kategorien militärischen Zwangseinsatzes bemühte, zeigte in der Folge seine Tücken. Wie so oft, rächte sich auch hier die Mißachtung der etablierten Kategorien, in denen sich ja schließlich langjährige Erfahrungen spiegeln<sup>63</sup>. Nach traditioneller Praxis wären die Voraussetzungen für den Einsatz von UN-Friedenstruppen in Bosnien-Herzegowina cideutig nicht erfüllt gewesen<sup>64</sup>. Für reine »Friedenswahrung« (im Sinne des »Peacekeeping«) fehlte es an einem Frieden, der zu bewahren gewesen wäre, denn es mangelte ohne Zweifel an jeglichem Friedenswillen der Konfliktparteien. Für ›Peace Enforcement‹ dagegen, also militärischer Herbeizwingung einer Friedenslösung, fehlte es an der Bereitschaft der Drittstaaten zum ernsthaften Einsatz von militärischem Zwang (und insbesondere an der dafür erforderlichen klaren politischen Zieldefinition).

Die hier betonte Grenze zwischen den beiden Formen der militärischen Friedensoperation ist das genaue Gegenteil einer künstlichen Abgrenzung bestimmter Handlungsformen, markiert im Gegenteil eine politisch essentielle Entscheidung, die von den Beteiligten sehr bewußt und möglichst deutlich zu treffen ist<sup>65</sup>. Bei der Friedenswahrung wird die Friedenstruppe zur Absicherung einer Friedenslösung eingesetzt, die von den Konfliktparteien selbst ausgehandelt worden ist und die nur gegenüber widerstreitenden Teilinheiten, Quertriebern und ins Kriminelle abgerutschten ›Hardlinern‹ durchzusetzen ist<sup>66</sup>. Bei der ›Friedensschaffung‹ (i. S. des Gewalteinsatzes nach Kapitel VII der UN-Charta) dagegen wird die militärische Gewalt zur Erreichung einer von außen aufgezwungenen Friedenslösung eingesetzt, die zulasten einer der Konfliktparteien durchgesetzt werden soll. ›Friedensschaffung‹ nach Kapitel VII ist folglich das genaue Gegenteil der für ›Peacekeeping‹ essentiellen Neutra-

61 Dieses Dilemma hat der VN-Generalsekretär von Anfang an gesehen, weshalb er zunächst auch gegen die Entsendung von Friedenstruppen nach Bosnien auftrat – vgl. den Bericht des Generalsekretärs v. 12. 5. 1992, UN-Doc.S/23900; vgl. auch S. Jacobi, UNPROFOR – Mission impossible, International Peacekeeping Feb.–May 1995, S. 37 ff.

62 Zur Problematik des ›robust peacekeeping‹ oder ›second generation peacekeeping‹, vgl. A. James, Is there a second generation of peacekeeping?, International Peacekeeping Sept.–Nov. 1994, S. 110, 112 f., sowie N. D. White, U. N. Peacekeeping – Development or Destruction?, International Relations 1994, S. 129, 149 ff.

63 Siehe dazu die treffenden Bemerkungen von L. Freedman (Fn. 20), S. 62 ff.

64 Genau dies hat der VN-Generalsekretär von Anfang an betont – vgl. nur den Bericht des Generalsekretärs v. 30. 5. 1995, UN-Doc.S/1995/444, para. 17.

65 Als Plädoyer in diesem Sinne siehe R. K. Betts, The Delusion of Impartial Intervention, Foreign Affairs 73 (1994) No. 6, S. 20, 30 ff.; vgl. auch L. Freedman (Fn. 20), S. 56 f. sowie M. Bothe, Peacekeeping in review – the 1994 balance sheet, International Peacekeeping Dec. 1994–Jan. 1995, S. 2, 3 f.

66 Zum traditionellen ›Peacekeeping‹ vgl. das Standardwerk von A. James, Peacekeeping in international politics (1990), außerdem die Anmerkungen des ehemaligen Under-Secretary-General for Peace-keeping Operations, M. Goulding, The evolution of United Nations peacekeeping, International Affairs 69 (1993), S. 451, 452 ff.

lität zwischen den Konfliktparteien, es ist per definitionem Parteinahme, da jeder an Kriterien legitimer Interessenwahrung orientierte Friedensplan die Interessendurchsetzung des militärisch Stärkeren durchkreuzen muß<sup>67</sup>.

Doch zurück zum Fall Bosnien: Ein von den Konfliktparteien grundsätzlich konsenterter Friedensplan, dessen Durchführung mit »Blauhelmen« zu überwachen gewesen wäre, existierte nicht. Zur militärischen Durchsetzung eines von außen vorgegebenen Friedensplanes war aber kein militärisch potenter Staat bereit. Die immer wieder aufgeführten militärtechnischen Bedenken entbehrten zugegebenermaßen nicht einer gewissen Plausibilität, betrafen aber zum Teil sehr isolierte Einzelpunkte und waren im Ergebnis letztlich doch eher Rationalisierungen der fehlenden politischen Bereitschaft zur Intervention. Der weitgehende Konsens der Militärs über die Schwierigkeiten einer bewaffneten Intervention sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine solche Intervention im Kern gleichwohl möglich gewesen wäre – wenn man sie denn politisch gewollt hätte<sup>68</sup>. Genau an diesem politischen Willen aber fehlte es im Kern, besaß man doch weder eine übereinstimmende Vorstellung von der damit herbeizuführenden politischen Lösung noch die Bereitschaft, die im Rahmen einer Militärintervention unvermeidlichen Opfer auf sich zu nehmen. Unter dieser Prämisse aber war der übereinstimmende Widerstand der Militärs gegen eine bewaffnete Intervention durchaus rational, ist eine derartige Aktion doch ohne klare politische Zielvorgabe (und entsprechende politische Einbettung) überaus problematisch.

Es ist hier nicht der Ort, die militärtechnischen und strategischen Probleme einer Militärintervention im Fall Bosnien zu diskutieren. Einmal davon abgesehen, daß jede militärische Operationsplanung von den politischen Zielsetzungen des Gewalteneinsatzes bestimmt wird, hängen auch der Umfang der eingesetzten Kräfte und das Ausmaß der hinzunehmenden Opfer von den der Operationsplanung vorgegebenen politischen Parametern ab. Militärstrategische Debatten ins Blaue hinein ergeben insoweit kaum einen Sinn. Auch die Verzahnung derartiger Operationen mit den vor Ort kämpfenden militärischen Gruppierungen wird primär von den politischen Leitlinien der Intervention bestimmt.

Je nach Zielsetzung und operativer Anlage einer Intervention hätte der militärische Aufwand sich – zumindest soviel läßt sich als Ergebnis der darüber intensiv geführten Diskussion zusammenfassen – durchaus in vertretbaren Dimensionen halten lassen<sup>69</sup>. Die extreme Abhängigkeit der serbischen Operationsführung von einigen wenigen hochverwundbaren Nachschublinien z. B. hätte eine Intervention, die die serbische Seite ganz gezielt an der Erreichung ihrer (militärisch eigentlich viel zu weitgespannten) Operationsziele hätte hindern wollen, schon mit relativ beschränktem Mittelaufwand erlaubt. Einen entscheidenden Schritt allerdings hätte jede Intervention erfordert: Das Abgehen von einer Haltung der »Neutralität« gegenüber den Konfliktparteien. Militärische Intervention hätte, welche konkreten Ziele auch immer sie verfolgt hätte, Parteinahme verlangt, Parteinahme gegen die auf gewaltsame Durchsetzung ihrer politischen Ziele fixierte Kriegspartei, hätte Durchsetzung eines von außen definierten Ordnungskonzepts bedeutet<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Dieses Grundmerkmal der »friedensschaffenden« Intervention arbeitet sehr überzeugend heraus R. K. Betts (Fn. 65), S. 20ff.

<sup>68</sup> Zur militärtechnischen und -politischen Debatte über die Chancen und Risiken einer bewaffneten Intervention vgl. M.-J. Calic (Fn. 2), S. 156 ff. m. w. N.; siehe aber auch L. Freedman (Fn. 20), S. 60 ff.

<sup>69</sup> Siehe A. Wohlstetter, Wie man ein Groß-Serbien schafft. Die politischen Irrtümer der fünf Mächte in der Bosnien-Kontaktgruppe, FAZ v. 9. 9. 1994, S. 12 f.

<sup>70</sup> Daß nur so eine ernstzunehmende »politische« Lösung erzielbar ist (und erzielt werden wird), darauf hat vor allem James Gow hingewiesen – siehe nur J. Gow (Fn. 54), S. 201 f.

auch gegenüber den obersten Organen das Grundgesetz zur Geltung bringen.<sup>61</sup> Institutionell unabhängig und Kontrolleur der parlamentarischen Beschlüsse einerseits, andererseits aber verfahrensrechtlich dem Regelungswillen des Gesetzgebers unterworfen.<sup>62</sup> Damit nicht genug, wenngleich damit zusammenhängend, erweist sich das BVerfG, vorsichtig formuliert, als Gericht sui generis<sup>63</sup>, das den Willen der Legislative, soweit seine Entscheidungen Gesetzeskraft haben, zu überspielen vermag.<sup>64</sup> Ganz abgesehen davon, daß auch verfassungsrichterliche Sprüche ohne Gesetzeskraft der Autorität von Legislativakten kaum nachstehen. Daher diagnostizierten die prinzipiellen Gegner der Verfassungsgerichtsbarkeit, diese Institution, jedenfalls ihr Recht der (möglichst auch noch abstrakten) Normenkontrolle sei ein Fremdkörper im demokratischen System.<sup>65</sup> Sie lassen sich nicht damit besänftigen, daß die der parlamentarischen Demokratie zugrundeliegende Mehrheitsregel den Schutz von Minderheiten und ihrer Grundrechte nicht nur durch freiwillige parlamentarische Selbstkontrolle, sondern durch eine unabhängige Institution impliziert, wenn Minderheiten der nicht nur theoretischen Möglichkeit eines Machtwechsels trauen sollen.

Verspricht mithin das Verhältnis BVerfG-Parlament bereits Spannung, die auch durch das selbst auferlegte Gebot richterlicher Zurückhaltung, also einer Art freiwilliger Selbstkontrolle, weder zeitstabil noch hinsichtlich aller Streitfälle zuverlässig aufgelöst wird, so ist die Beziehung zur Verfassung nachgerade paradox: Das Gericht soll diese als Objekt seines Schutzes hüten, zugleich aber als Fessel respektieren. Dabei ist dem BVerfG als *Gericht zwangsläufig* aufgegeben, *Rechtsentscheidungen* zu treffen. Freilich sind sowohl seine institutionelle Basis und Rolle als auch sein Prüfungsmaßstab und seine Prüfungspraxis eminent *politisch*.<sup>66</sup> Die starke Vermutung, folglich seien die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts immer (auch) politische,<sup>67</sup> läßt sich schwerlich durch die Behauptung widerlegen, letztlich liefere das (Verfassungs-)Recht doch den Maßstab, an dem alle Politik zu messen sei.<sup>68</sup> Eine Behauptung, die den Schleier des Nichtwissens über die Geburt und Qualität eben dieser Art von Recht deckt und, nebenbei gesagt, sowohl der gängigen und nebulösen Metapher von einer »Verwobenheit von Recht und Politik« als auch der Feststellung widerspricht, das Recht, das in Karlsruhe gesprochen werde, stelle sich als »Zweck, Produkt, Rahmen und Maßstab der Politik« dar.<sup>69</sup>

Der Kritik an der unzureichenden demokratischen Legitimation des BVerfG ist zugeben, daß in der Tat nur ein äußerst schmaler, nicht eben direkter Pfad von der Wahl der Richterinnen und Richter durch den Wahlausschuß des Bundestages und

<sup>61</sup> Vgl. den Zuständigkeitskatalog in Art. 93 I Nr. 1–4 GG sowie die anderen im GG vorgesehenen Verfahren (insbes. Art. 61 I, § 4 IV, 98, II und V, 100 und 126 GG).

<sup>62</sup> Vgl. Simon, Die Unabhängigkeit des Richters (1975), und die brillante historische Studie von Ogorek, Richterkong oder Subsumtionsautomat. Zuletzt dazu Limbach, Die richterliche Unabhängigkeit – ihre Bedeutung für den Rechtsstaat, Neue Justiz 1995, 281 ff.

<sup>63</sup> Haberle bezeichnet das BVerfG als »gesellschaftliches Gericht« eigener Art (66 f.). Weniger höflich kritisieren andere hier ein Element von Justizstaatlichkeit. Vgl. Maus, Zur Aufklärung der Demokratietheorie, 298 ff.

<sup>64</sup> Art. 94 II 1 z. Hs. GG iVm § 31 II BVerfGG.

<sup>65</sup> Maus (Fn. 63).

<sup>66</sup> Die verzweifelten Anstrengungen, die Provinz des Rechts gegen die Invasion der Politik abzuschirmen, wie etwa durch die Begründung einer »political-question«-Doktrin, dürften sich damit für das BVerfG erbringen. Für den US Supreme Court vgl. Haller, Supreme Court und Politik in den USA (1972). Wie hier bereits Kelsen, Wer soll Hüter der Verfassung sein?, Die Justiz 1931, 576 ff./586 f.

<sup>67</sup> So Haberle, in: ders. (Hg.), Verfassungsgerichtsbarkeit, 4.

<sup>68</sup> Vgl. Ipsen, Staatsrecht I, Rn. 864; Grimm, JuS 1969, 502 f.

<sup>69</sup> Vgl. Grimm, JuS 1969, 502 f.; Ipsen (Fn. 68), Rn. 864. Im übrigen widerspricht auch der Umgang der öffentlichen Gewalten mit der Verfassung der Trennungsthese: Wer in Bonn oder demnächst in Berlin parlamentarisch verliert, sucht häufig in Karlsruhe den späten Sieg oder wenigstens ein besehidentes, in der Öffentlichkeit als Triumph inszeniertes Unentschieden.

durch den Bundesrat (Art. 94 I GG iVm §§ 6 und 7 BVerfGG) zur Souveränität des Volkes führt, von dem doch alle öffentliche Gewalt ausgehen soll. Nur folgerichtig wird daher gefordert, die parlamentarischen Hinterzimmerdeals nach Maßgabe des Parteienproporz durch ein transparentes, der Öffentlichkeit zugängliches Anhörungsverfahren zu ersetzen. Inmerhin werden die »Hüter der Verfassung«<sup>70</sup> nicht auf Lebenszeit eingesetzt. Die Befristung ihrer Amtszeit und der Ausschluß der Wiederwahl rücken sie – im Unterschied zu ihren Kolleginnen und Kollegen am US Supreme Court – in die Nähe des Prinzips der Periodizität, das die Wahl der anderen demokratischen Verfassungsorgane reguliert.

Institutionell unabhängig und zugleich hinsichtlich seiner Kompetenzen und Verfahrensordnung dem Zugriff des Gesetzgebers ausgeliefert, als Gericht über und unter dem Verfassungsgesetz stehend, nicht oberstes Verfassungsorgan und doch eben deren Kontrolleur, Recht sprechend und zugleich politische Entscheidungen treffend – man sollte annehmen, diese in die Rolle und Kompetenzgrundlagen des BVerfG eingelassenen Paradoxien und Spannungen würden als Quelle dauerhafter institutioneller Verunsicherung dessen Autorität unterninieren.

Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Von der (vielleicht nur behaupteten) Rechts- und Politikverdrossenheit der Bürgerschaft wenig berührt, über dem Parteiengezänk situiert, genießen die Judikate der 16 »Löwen unter dem Thron«<sup>71</sup> – genauer: neben dem Bundeskanzleramt und Parlament – ungeachtet midlaufender Urteilsschelte, (un)verhältnismäßig hohes Ansehen. Zwar fehlt den Karlsruher Orakeln der Rauch, der einst in Delphi aufstieg. Auch käme niemand auf die Idee, die zwei Senate – wie den einen in Washington – als »nationales Seminar«<sup>72</sup> zu adeln. Trotz burgunderroter Roben geht ihnen jene Aura ab, die die schwarzgewandeten Justices des US Supreme Court auszeichnet. Und doch geben sie Maß, können Nachachtung erwarten.

#### *IV. Konfliktautorität*

Die Erklärungslage ist mißlich. Fromme Wünsche führen nicht aus ihr heraus. Solche wären die Annahme eines empirisch ebenso prekären wie unplaublichen »overlapping consensus«<sup>73</sup> betreffend die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit und ihrer Kompetenzen. Oder die Empfehlung, das BVerfG und seine Kritiker mögen stets dessen Normgebundenheit und Gerichtsqualität hervorheben.<sup>74</sup> Diese Empfehlung, der ohnehin die Kraft zur Entparadoxierung fehlt, geht praktisch ins Leere: Zum einen hält das BVerfG beharrlich und gegen alle Einwände an der Umdeutung des Grundgesetzes in eine dem souverän gedachten Volkswillen entzogene, »objektive Wertordnung«<sup>75</sup> fest und läßt es, da diese Wertordnung nur von den Mitgliedern

<sup>70</sup> Keine Anleihe bei C. Schmitt (ders., Der Hüter der Verfassung, in: Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, 1931 und Verfassungslehre, 9), sondern eine verfassungsrichterliche Selbstbezeichnung (BVerfG 6, 300/304). Vgl. auch Kelsen, Wer soll Hüter der Verfassung sein? (Fn. 66), der gegen Schmitt nicht das Staatsoberhaupt und gegen Bluntschli (Allg. Staatslehre I, 4. Aufl. 1868, § 61 f.) nicht das Parlament, sondern der Verfassungsgerichtsbarkeit bzw. dem Staatsgerichtshof diese Funktion zuweist.

<sup>71</sup> So Curtius, Löwen unter dem Thron (1951), über den US Supreme Court.

<sup>72</sup> So aber die Kennzeichnung des US Supreme Court, zit. nach Frankenberger/Rodel, Von der Volkssouveränität zum Minderheitsenschutz (1981), 251 ff.

<sup>73</sup> Zu diesem, allerdings nicht auf die Verfassungsgerichtsbarkeit bezogenen Konzept vgl. Rawls, Der Gedanke eines übergreifenden Konsenses, in: ders., Die Idee des politischen Liberalismus (Frankfurt/M. 1992), 293 ff.

<sup>74</sup> Ipsen (Fn. 68), Rn. 871.

<sup>75</sup> Zur Wertordnungsjudikatur vgl. BVerfGE 7, 198/205 f. (Luth); 39, 1/41, 67 (Fristenlösung); 39, 334 (Radikale im off. Dienst). Krit. dazu Denninger, Freiheitsordnung-Wertordnung-Pflichtordnung, in:

## VI. Diplomatische Folgeprobleme: Schwierigkeiten einer Verhandlungslösung

31

Auf eine ähnliche Problematik stößt man bei der Auseinandersetzung mit den Versuchen eines diplomatischen Konfliktmanagements, also konkret bei einer Analyse des Genfer und Londoner Verhandlungsprozesses<sup>71</sup>. Die von den Europäischen Gemeinschaften und den Vereinten Nationen eingesetzten ‚Vermittler‘ *Lord Carrington* und *Lord Owen* bzw. *Vance* und dann *Stoltenberg* waren – ganz im Sinne der klassischen Schlichtung – strikt auf ihre ›Neutralität‹ in der Behandlung der Konfliktparteien bedacht. Diese betonte ›Neutralität‹ der Vermittler aber hat ein immanentes Problem: Vorgängig wäre eigentlich die Frage nach der Struktur der angestrebten Friedenslösung zu klären, also die Frage, wie eine im Rahmen der Schlichtung erzielte Friedenslösung aussehen soll. Für das Vorgehen der diplomatischen Konfliktmittler macht es einen elementaren Unterschied, ob die erstrebte Friedenslösung rein das Kräfteverhältnis der Parteien widerspiegeln soll, also die mit der Macht der Waffen geschaffenen Fakten, oder ob sie Kriterien der materiellen Angemessenheit bzw. Gerechtigkeit aufnehmen und in eine Lösung umsetzen soll.

Die klassische ›neutrale‹ Vermittlung hat in der Regel erst dann Chancen, wenn die militärischen Kontrahenten in einem Konflikt am Ende ihrer Kräfte angelangt sind oder wenn sie zumindest so in einer Patt-Situation gelandet sind, daß keiner der Beteiligten sich mehr eine militärische Lösung des Konflikts zu seinen Gunsten versprechen kann (in der Sprache der Spieltheorie nennt man das eine »no win«-Situation)<sup>72</sup>. Dies setzt aber Herstellung eines Kräftegleichgewichts voraus, verlangt meist eine gezielte Aufrüstung der zunächst unterlegenen Konfliktpartei, die den zunächst Stärkeren in der Folge der Drohung aussetzt, unter Umständen doch noch den Kampf zu verlieren. Vorher kann diplomatische Vermittlung allenfalls (über die Ausübung politischen Druckes) die Parteien in einen Waffenstillstand zwingen, also den militärischen status quo vorläufig cementieren, um die Kontrahenten dann an den Verhandlungstisch zu bringen. Mit anderen Worten: Das Beharren auf der ›rein politischen Lösung‹ läßt sich implizit auf das ›Recht des Stärkeren‹ ein, hat doch der militärisch Stärkere die Realitäten geschaffen, die dann auf der politischen Ebene durch Verhandlungen modifiziert werden müssen.

Wäre dieser Ansatz nun im Falle Bosnien-Herzegowinas ernstgemeint gewesen, so hätte er notwendigerweise die Eroberungen und ›ethnischen Säuberungen‹ faktisch akzeptieren müssen, um dann auf der Basis der politischen (und militärischen) Kräfteverhältnisse eine endgültige Lösung auszuhandeln – um den Preis, elementare Grundsätze des Völkerrechts aufzugeben zu müssen (Massenvertriebungen z. B. gelten nach dem ›Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind‹ der ILC als völkerrechtliche Verbrechen).

Soll aber umgekehrt eine inhaltlich ›billige‹, d. h. faktisch und rechtlich angemessene Lösung festgeschrieben werden, so ist dies durch ›neutrale‹ Vermittlung kaum zu erzielen. ›Billigkeit‹ (wie auch immer definiert) wird notwendigerweise von den Maximalzielen der militärisch dominanten Konfliktpartei abweichen, müßte sich damit aber über die Interessen des militärisch Stärkeren hinwegsetzen, der sich mittels blanker Gewalt ja mehr holen könnte als die Umwelt ihm jemals als gerecht zugesehen würde. Genau hier liegt dann auch die Crux jedes inhaltlich einleuchtenden Friedensplans. Besonders klar wird dies am Schicksal des sogen. ›Vance-Owen-

71 Siehe zum Ablauf der verschiedenen Verhandlungsrunden und den variierenden Friedensplänen M.-J. Calic (Fn. 2), S. 181 ff.

72 Zu dieser eigentlich banalen Voraussetzung jeder diplomatischen Kompromißlösung siehe R. K. Betts (Fn. 65), S. 22. ff.

Plans<sup>73</sup>. Zu Unrecht ist dem Vance-Owen-Plan immer wieder vorgeworfen worden, er komme den serbischen Interessen zu weit entgegen und er erhebe die ›ethnischen Säuberungen‹ zur Grundlage der Friedenslösung.

Gescheitert ist der Plan aus völlig entgegengesetzten Gründen als der ›unmoralischen‹ Hinnahme des Ergebnisses ›ethnischer Säuberungen‹. Inhaltlich sah der Plan eine in weiten Teilen überaus einleuchtende Konstruktion einer bosnischen Föderation vor, die im Detail der zentralstaatlichen Institutionenbildung weit über das hinausging, was nun nach zwei weiteren Jahren des Grauens in Dayton als Friedensplan vereinbart wurde. Pointe des Plans war weniger die Aufteilung Bosniens in Kantone – eine ethnische Parzellierung, die faktisch längst erfolgt war, und durch den Vance-Owen-Plan nur in eine geordnete staatsrechtliche Konstruktion überführt worden wäre –, sondern war umgekehrt die Einbindung der Kantone in ein übergreifendes bundesstaatliches Gefüge<sup>74</sup>. Das Verbot des Anschlusses der Kantone an Nachbarstaaten, die Aufteilung der Kompetenzen auf Gliedstaaten und eine funktionsfähige bundesstaatliche Zentralgewalt und die damit verbundene organisatorische Verzahnung von Kantonen und Bundesgewalt, die die einzelnen ethnischen Teilgebiete abhängig gemacht hätte von einem übergreifenden Kooperationsgefüge – all dies waren Vorgaben, die dem faktisch ja längst verwirklichten serbischen Ziel eines Anschlusses der Gebiete an das serbische ›Mutterland‹ diametral zuwiderliefen. Krasseste Symbol dieser ›antiserbischen‹ Zielsetzung war das Fehlen jeglichen (von den Serben ja zunächst unter großen Opfern erkämpften) ›Korridors‹ in Nordbosnien, was einen Großteil der serbischen Gebiete endgültig in die bundesstaatliche Kooperation gezwungen hätte, unter Konterkarierung aller Pläne serbischer Eigen- oder Gesamtstaatlichkeit.

Daß der Plan den serbischen Kriegszielen bewußt gegensteuerte, war der serbischen Führung natürlich von Anfang an klar. Die Zustimmung der bosnischen Serben wäre insoweit nur mittels erheblichen politischen und militärischen Druckes zu erzielen gewesen (und auch die Durchführung des Planes hätte wohl noch massive serbische Widerstände in Rechnung stellen müssen, was eine entsprechend groß dimensionierte UN-Friedenstruppe erfordert hätte). Die serbische Obstruktionstaktik darf insoweit dann nicht verwundern; daß sie im Ergebnis erfolgreich war, ist vor allem der Unentschiedenheit der Politik des damals frisch ins Amt gelangten amerikanischen Präsidenten Clinton zu verdanken<sup>75</sup>, der vor seiner Präsidentschaft aus wahlpolitischen Gründen weit radikalere Lösungen einer Wiederherstellung des ›multinationalen‹ bosnischen Zentralstaates verfochten hatte.

Seit dem Scheitern des Vance-Owen-Plans taten sich die EG- und UN-Vermittler schwer, überzeugende Konzepte zu entwickeln. Rein am militärischen ›status quo‹ orientierte Vorschläge wie die ›Juppé-Kinkel-Initiative‹ waren den Opfern des Krieges wie der Weltöffentlichkeit nicht zu vermitteln. Inhaltlich angemessene Lösungen nach dem Modell des ›Vance-Owen-Plans‹ dagegen stießen konstant auf den Widerstand der serbischen Seite, scheiterten an deren Willen zur gewaltsamen Durchsetzung ihrer Ziele, solange nicht von Seiten der Staatengemeinschaft militärische Zwangsmittel zur Durchsetzung einer vernünftigen Friedenslösung eingesetzt wurden.

Daß sich im Herbst 1995, nach mehr als drei Jahren schrecklicher Greuel, umfassen-

<sup>73</sup> Zu den Details des Plans siehe Report of the Secretary General on the International Conference on the Former Yugoslavia, UN-Doc. S/24795, 11 Nov. 1992, S. 11 ff.; vgl. außerdem M.-J. Calic (Fn. 2), S. 185 ff.

<sup>74</sup> Siehe nur M.-J. Calic (Fn. 2), S. 187 f.

<sup>75</sup> Vgl. A. Ivanov, Zweideutige Prioritäten: US-amerikanische Außenpolitik und der Krieg auf dem Balkan (bis Sommer 1993), Sudosteuropa 43 (1994), S. 126, 146 ff., außerdem L. Friedman (Fn. 20), S. 63 ff.

der Zerstörung und weitgreifender Bevölkerungsumschichtung, nun mit dem ›Dayton-Abkommen‹ doch Aussichten auf eine halbwegs angemessene Friedenslösung ergeben haben, ist sicherlich nicht der diplomatischen Geduld der Europäer zu verdanken. Eher im Gegenteil: Eine realistisch gewordene Administration Clinton, deren militärisch-politischer Apparat wieder Tritt gefaßt hat, ermöglichte, zusammen mit der Kehrtwende der britischen und französischen Politik, den kaum noch erwarteten Übergang zu – wenn auch beschränkten – militärischen Zwangsmaßnahmen. Beinahe noch wichtiger aber war wohl in diesem Zusammenhang eine genau kalkulierte Politik des ›stick and carrot‹ gegenüber den Konfliktparteien. Eine gezielte Aufrüstung Kroatiens und in geringerem Ausmaß auch der bosnischen Regierungsarmee hat die militärische Balance verändert, das militärische Patt hergestellt, das Voraussetzung jeder Friedenslösung ohne massive äußere Intervention ist<sup>76</sup>. Ein Sieg der serbischen Seite in Bosnien ist nicht mehr zu erwarten. Eher muß die Außenwelt jetzt darauf achten, daß die militärischen Kräfteverhältnisse nicht ins Gegenteil umkippen, soll die Friedenslösung nicht durch das Hoffen einzelner Parteien auf eine für sie günstige militärische Lösung blockiert werden. Gleichzeitig ließ das von den verheerenden wirtschaftlichen Folgen der Sanktionen gedrückte ›Restjugoslawien‹ schon seit längerer Zeit erkennen, daß ihm mittlerweile vor allem an der Aufhebung der Sanktionen gelegen ist. Nachdem die großserbischen Träume der Anfangszeit verflogen sind, wäre wohl auch eine Reintegration der bosnischen Serben in den bosnischen Staat für Belgrad akzeptabel, solange nur die legitimen Belange der bosnischen Serben auf Bewahrung einer weitgehenden Eigenständigkeit dabei gewahrt bleiben.

Um es noch einmal zu betonen: Wenn es zu einem Frieden in Bosnien-Herzegowina kommt, dann nicht aufgrund der lange geübten Enthaltsamkeit der europäischen Diplomatie im Sinne der Beschränkung auf eine ›rein politische Lösung‹, sondern im Gegenteil dank des gezielten Eingriffs in das militärische Kräftegleichgewicht<sup>77</sup>. Erst die beschränkte militärische Intervention der NATO unter dem Signum einer Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII der VN-Charta, im Verein mit der Aufrüstung der zunächst unterlegenen kroatischen und bosnischen Militärapparate, hat die Einsicht der Konfliktparteien herbeiführen können, mit militärischer Gewalt seien die gesteckten politischen Ziele nicht zu erreichen, vielmehr müßte in Verhandlungen noch gerettet werden, was überhaupt zu retten sei.

Damit soll nicht die Leistung der Diplomatie heruntergespielt werden. Gute Diplomatie hat verhindert, daß der Konflikt sich auf andere Herde ausweitete, hat im Gegenteil recht erfolgreich eine Politik der Eindämmung des Krieges auf Bosnien-Herzegowina betrieben. Effizientes diplomatisches Management hat vermieden, daß der Konflikt gravierende Auswirkungen auf das sowieso schon recht labile Verhältnis der Großmächte gezeigt hat – ein angesichts der Instabilitäten russischer Außenpolitik nicht geringes Verdienst. Diplomatie hat – wenn auch mit zeitweiligen Schwierigkeiten – vermieden, daß es zu langfristigen Zerwürfnissen unter den in ihrer Situationsbewertung völlig uneinigen Staaten der Europäischen Union kam.

All dies ist nicht geringzuschätzen, ist im Rahmen der Wahrung globaler Prioritäten vielleicht sogar vorrangig gewesen. Die Opfer unter der bosnischen Bevölkerung jedoch, die dabei in Kauf zu nehmen waren, sind immens. Zu deren Linderung hat die Diplomatie kaum etwas beitragen können, ja mit ihren unklaren Formulierungen

<sup>76</sup> Vgl. dazu schon J. Gow, Towards a settlement in Bosnia: the military dimension, *The World Today*, No. 5, May 1994, S. 96, 98 f.

<sup>77</sup> Vgl. nur J. Gow, Bosnia I: stepping up the pace?, *The World Today*, No. 7, July 1995, S. 126 ff.

und Formelkompromissen hat sie des öfteren den Konflikt mehr angeheizt als gedämpft. Hätten die Vereinigten Staaten in ihrer Balkanpolitik früher wieder Tritt gefaßt und hätten die Staaten Europas sich früher auf eine gemeinsame Perspektive verständigt, so wären viele dieser Opfer mit Sicherheit zu vermeiden gewesen. Doch die Bemerkung steht im Konjunktiv – die beteiligten Akteure waren zu entschlossenem Handeln in gemeinsamer Zielsetzung zunächst nicht in der Lage.

## *VII. Schlußfolgerungen*

Diese Unfähigkeit zu rechtzeitigem Handeln ist nicht nur durch politische Zufälligkeiten oder Differenzen der politischen Wahrnehmung und Kultur bedingt, sondern hat auch eine völkerrechtliche Tiefendimension. In den letzten Jahren erlebte die Staatengemeinschaft einen überaus komplexen Kampf zwischen recht unterschiedlichen Völkerrechtskonzeptionen. Das traditionelle Modell einer letztlich allein an Kriterien der Effektivität orientierten Völkerrechtsordnung kollidiert zuschends mit Vorstellungen von einem stärker wertorientierten Völkerrecht, einem Recht, das inhaltliche Strukturprinzipien für das Handeln der Staaten durchzusetzen trachtet. Bisher wurde dieser Konflikt weitgehend in Formelkompromisse aufgelöst. Der übliche Formelkompromiß weist aber Züge der Doppelbödigkeit auf: Rhetorisch wird die Beschwörung universeller Menschenrechte und anderer materialer Werte wie Demokratie und ›rule of law‹ weitgehend akzeptiert, selbst wenn dies auf die rechtsverbindliche Festschreibung der Menschenrechte in völkerrechtlichen Konventionen hinausläuft; die Bewehrung dieser Vertragssysteme mit effektiven Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen aber wird von einem Großteil der Staaten nicht gewünscht, hieße dies doch, die zugrundeliegende Doppelmoral bloßzulegen.

Die Transformation der bisher nur rhetorisch anerkannten Werte in völkerrechtliche Handlungskonzepte stößt folglich auf erbitterten Widerstand. Die weitgehend ›moralistisch‹ argumentierenden Öffentlichkeiten des Westens verweigern sich weitgehend der Wahrnehmung dieser grundlegenden Spannung der Völkerrechtsgemeinschaft. Neu ist, daß die Spannung beider Konzepte nun auch erkennbar das System der Vereinten Nationen ergreift. Wie eingangs geschildert, wurde die Grenzlinie zwischen legitimen ›internationalen Belangen‹ und ›inneren Angelegenheiten‹ in den letzten Jahren deutlich verschoben. Praktisch jeder bewaffnete Konflikt stellt inzwischen nach der Praxis des Sicherheitsrats eine potentielle ›Bedrohung des Weltfriedens‹ i. S. von Kapitel VII der VN-Charta dar, die eine Kompetenz des Sicherheitsrates zum Eingreifen begründet. Was dem Sicherheitsrat (und den UN allgemein) aber fehlt, sind die Mittel zur Umsetzung dieses Programms, insbesondere die militärischen Zwangsinstrumente. Die Verfügung über die militärischen Machtmittel wird weiterhin von den klassischen Militärmächten eifersüchtig als Prärogative gehütet.

Dies hat nicht unproblematische Rückwirkungen auf das System der Friedenssicherung. Je mehr Fragen der inneren Struktur der Staaten zum legitimen Belang friedenssichernder Interventionen des Sicherheitsrates werden, desto abhängiger wird der Sicherheitsrat von der faktischen Bereitschaft der Militärmächte, den Vereinten Nationen ein militärisches Instrumentarium zur ›Verfügung‹ zu stellen – wobei im Ergebnis eher zweifelhaft ist, ob dann wirklich die Vereinten Nationen ihre Ziele mittels der militärischen Potentiale der Militärmächte umsetzen oder die Militärmächte die Weltorganisation nicht eher umgekehrt zur Instrumentierung ihrer

eigenen Politik nutzen. Diese Dialektik ist letztlich unauflöslich – und sie enthält ein großes Potential an zunehmend willkürlicher Auswahl der Fälle, in denen die Organisation aktiv wird, sowie des Arsenals von Maßnahmen, deren man sich dann bedient – ein Potential an Willkür, das umso größer wird, je mehr sich Friedenswahrung den utopischen Idealen der ›Weltinnenpolitik‹ mit Zwangsmaßnahmen als einer Art Polizeigewalt annähert<sup>78</sup>. Je substantieller, ja ›werthaltiger‹ Völkerrecht wird, desto mehr an Eingriffen gestattet es, desto mehr wird es aber auch auf effektive Durchsetzung und im Extremfall auf militärische Durchsetzung angewiesen sein, soll es nicht zu reiner Rhetorik degenerieren. Knapp formuliert: Je anspruchsvoller, je ›moralischer‹ Völkerrecht wird, desto mehr an Zwang wird es zunächst brauchen, soll es wirklich Beachtung finden.

Das ist ein Zusammenhang, den wohlmeinende westliche Öffentlichkeiten, vor allem die progressiven Medienöffentlichkeiten, gerne verdrängen<sup>79</sup>. In der deutschen Öffentlichkeit ist dieser Befund leider in besonders krasser Form zu beobachten. Der Zusammenhang zwischen Rechtsdurchsetzung und Gewalt, die Funktion des Militärs als ultima ratio der Bewahrung von Recht, ist in Deutschland kaum noch zu vermitteln, da das Phänomen der militärischen Gewalt intellektuell völlig von allen Konzepten von Politik entkoppelt wurde.

Die Diskrepanz zwischen dem vielfach erhobenen moralischen Anspruch der Solidarität mit den Opfern einerseits und der real betriebenen Politik gegenüber Jugoslawien andererseits müßte dabei eigentlich zum Nachdenken veranlassen. Außenpolitik und Durchsetzung von Völkerrecht stehen letztlich vor einer recht einfachen Alternative: Die zum Absolutum erhobene Friedfertigkeit, das Beharren auf ›rein politischen Lösungen‹, ist unfähig zur Durchsetzung materialer Werte, denn kategorisch friedfertige Politik überläßt den Akteuren, die den Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung ihrer Ziele nicht scheuen, die Gestaltung der Realität. Sie beschränkt sich letztlich auf rein symbolisches Handeln, auf die Wahrung eines guten Gewissens, unter Aufgabe realer Gestaltungsansprüche. Eine Politik, die rechtlichen Werten inhaltlich verpflichtet ist, bedarf dagegen im Ernstfall auch des Instrumentariums gewaltamer Durchsetzung, muß sie doch die beteiligten Gewalthaber gegen deren ausdrücklichen Willen und gegen deren definierte Interessen zur Beachtung der rechtlichen Vorgaben zwingen<sup>80</sup>. Wir täuschen uns über diese Angewiesenheit des Rechts auf Macht, und letztlich auf ein Gewaltinstrumentarium, leicht hinweg, da wir innenpolitisch die Rolle der Polizei als eines Gewaltorgans nur noch selten wahrnehmen. Ohne Bereitschaft zur Machtausübung, und das heißt im Kern zur Gewaltausübung, kann eine Rechtsordnung aber nicht existieren.

Bedenkt man dieses Grundaxiom, müßte man aus Erfahrungen wie denen der Staatengemeinschaft in Jugoslawien eigentlich genau den gegenteiligen gedanklichen Schritt zur in Deutschland üblichen Entkopplung der Gewalt vom Begriff der Politik vollziehen: Politik und militärische Gewalt, auch Recht und Gewalt, gehören untrennbar zusammen in der Realität der praktischen Politik, müssen dementsprechend auch im unmittelbaren Zusammenhang gedacht werden. Diese Forderung führt nicht zur vielfach beschworenen ›Militarisierung von Außenpolitik‹, ganz im Gegenteil: Wie gerade die Erfahrung der letzten Jahre wieder lehrt, ist Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung ohne eine glaubwürdige Komponente militärischer Zwangsgewalt zum Scheitern verurteilt, da sie dem Gewaltbereiten den Ausweg in die einseitige Interessendurchsetzung mittels physischer Gewalt nicht abschneiden

<sup>78</sup> Zur Gefahr des ›Doppelstandards‹ vgl. M. Goulding (Fn. 66), S. 46 f.

<sup>79</sup> Siehe die desillusionierten Bemerkungen des Historikers (und ehemaligen SPD-Bundestagsabgeordneten) Hartmut Soell, Die inneren Blockaden bei der SPD, FAZ v. 18.8.1995, S. 7.

<sup>80</sup> In diesem Sinne siehe die sehr pointierten Darlegungen von R. K. Betts (Fn. 65), S. 21 ff.

kann. Selbst rein präventive Gewaltandrohung lebt von der glaubwürdigen Bereitschaft zur Gewaltanwendung, lebt von der an Beispielen vorexerzierten Fähigkeit zu rechtzeitigem und entschlossenem Handeln. Nur ein institutionelles Arrangement vermag Interessenkonflikte in friedliche Bahnen zu lenken, das die Gewaltausübung mit so hohen Sanktionen belegt, daß trotz der jedem Kompromiß immanenten Notwendigkeit, auf Teile der eigenen Maximalpositionen zu verzichten, der Weg zu Verhandlungen in jedem Fall günstiger ist als die militärische Durchsetzung der eigenen Interessen.

Die Folgerung daraus ist zugegeben unbequem: Nur wer bereit ist, die proklamierten moralischen Werte im Ernstfall auch mittels Gewalt durchzusetzen gegen die Zyniker der Macht, die Rechtsbrecher und Verächter des ‚kategorischen Imperativs‘, kann auf Dauer glaubwürdig bleiben, kann glaubhaft Anspruch erheben auf die Beachtung der zu Leitlinien der Politik erhobenen moralischen Forderungen. Mit anderen Worten: Der moralische Anspruch an Außenpolitik (und an Völkerrecht als dem rechtlichen Rahmen von Außenpolitik) muß auf Dauer wieder in Einklang gebracht werden mit den praktischen Möglichkeiten der Durchsetzung von Recht, sonst verkommt der moralische Anspruch zur hohlen Geste. Wenn ein Staat (wie die Bundesrepublik) zu diesem Schritt nicht bereit ist, sollte er besser Abstand nehmen von allen Konzeptionen des Völkerrechts als eines Mediums der Durchsetzung von materialen Werten, und sollte lieber zum formalistischen Souveränitätsparadigma der Vergangenheit zurückkehren, das das angemessene rechtliche Gehäuse einer Welt der ‚Realpolitik‘ ist.

Um es auf den Fall des ehemaligen Jugoslawien zu wenden: Moralistische Maximalpositionen, gekoppelt mit Gewaltfreiheit und dem Beharren auf der ‚rein politischen Lösung‘, waren de facto die beste Außengarantie für den ungestörten Ablauf einer auf Eroberung und Vertreibung aufbauenden Teilungspolitik zugunsten der militärisch Stärkeren. Moralischer Rigorismus hilft gegen derartige Politik überhaupt nicht, allenfalls der unter moralischer Perspektive (gemeint ist: der Perspektive der Verantwortungsethik i. S. Max Webers) kalkulierte Einsatz von Machtmitteln im Dienste des Rechts – und das heißt letztlich: der Einsatz von militärischer Gegengewalt. Nun hat leider auch rein defensiv eingesetzte Gegengewalt eine moralisch fragwürdige Folge: Auf vergangenes Leid wird neues Leid gesetzt. Jede Anwendung militärischer Zwangsmittel führt so unweigerlich in ein abgründiges moralisches Dilemma. Aber entrinnen kann man diesem Dilemma nicht wirklich, auch durch noch so feinsinnige völkerrechtliche Konstruktionen nicht. Die Gewaltfrage stellt sich im Hintergrund immer. Es würde eine fatale Selbsträuschung darstellen, wollten wir uns einreden, der konsequente Verzicht auf militärische Machtmittel könne uns dieses Dilemma ersparen.