

Die OSZE und die Bundesrepublik Jugoslawien

Jugoslawien war eines der Gründungsländer des KSZE-Prozesses und bis zum Beginn der neunziger Jahre einer seiner aktivsten Teilnehmerstaaten. Als Mitglied der Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen (N+N) Staaten war Jugoslawien treibende Kraft vieler Initiativen zur Überwindung der Kontroversen zwischen NATO und WVO. Belgrad war Gastgeber des KSZE-Folgetreffens von 1977/78 und beteiligte sich während der achtziger Jahre aktiv an ihrer endgültigen Festigung. Die Jugoslawien-Krise war daher eine gewaltige Herausforderung für die KSZE, gleichzeitig aber auch die erste Möglichkeit, ihre Fähigkeiten zur Konfliktverhütung und zum Konfliktmanagement unter Beweis zu stellen. Die KSZE erlitt jedoch ihre größten Niederlagen in der Anfangsphase ihres Engagements in Jugoslawien, was all diejenigen schwer enttäuschte, die erwarteten, daß die KSZE nach dem Zusammenbruch des bipolaren Systems tatsächlich die Verantwortung für alle Sicherheitsfragen in Europa übernehmen würde. Im Juli 1992 wurde Jugoslawien als erstes Land in ihrer Geschichte von allen Aktivitäten der KSZE suspendiert. Im Laufe ihres weiteren Engagements im früheren Jugoslawien erreichte die KSZE dann jedoch einige ihrer bedeutendsten Ergebnisse im Bereich des Konfliktmanagements. Die KSZE war bei zwei Anlässen im früheren Jugoslawien beteiligt: erstens während der beiden ersten Jahre der Krise (1991/1992), als sie gemeinsam mit der EU vergeblich versuchte, den Krieg zu beenden, und zweitens, als sie in die Implementierung der Friedensübereinkommen von Dayton einbezogen wurde. "Im ersten Fall handelte die OSZE als eigenständiger internationaler politischer Faktor und befaßte sich mit der Substanz der Krise in ihrer Gesamtheit, während sie im zweiten Fall als ausführendes Organ auftrat und Aufgaben übernahm, die ihr von der breiteren internationalen Gemeinschaft übertragen wurden, in deren Namen die Kontaktgruppe (der fünf Großmächte) unter der Führung der USA damit betraut war, die Jugoslawien-Krise beizulegen."¹

¹ Ljubivoje Acimovic, OEBS u posthladnoratovskoj Evropi [Die OSZE in Europa nach dem Kalten Krieg], in: Brana Markovic (Hrsg.), 50 godina Instituta za medunarodnu politiku i privredu [Die 50 Jahre des Instituts für Internationale Politik und Wirtschaft], Belgrad 1997, S. 4 (eigene Übersetzung).

Der Zerfall des früheren Jugoslawien und der bewaffnete Konflikt, der in dieser Region ausbrach, war die schwerste Krise, die Europa nach dem Ende des Kalten Krieges erlebt hatte und die in direktem Zusammenhang mit den zehn Prinzipien der Schlußakte von Helsinki stand und - folglich - auch mit der Entwicklung der KSZE nach dem Kalten Krieg. Nach Auffassung einiger europäischer Wissenschaftler spiegelten die Standpunkte der KSZE gegenüber der Jugoslawien-Krise eine Positionsentwicklung ihrer Teilnehmerstaaten wider: "Vor Kriegsausbruch war die einzige politische Botschaft, die von den europäischen und nordamerikanischen Regierungen in Richtung Slowenien und Kroatien ausgesandt wurde, der Appell, die Einheit zu wahren und den Dialog zwischen den Republiken aufrechtzuerhalten, sowie die Ablehnung jeglicher Anerkennung einseitiger Sezessionen. Diese Botschaft kann möglicherweise eher mit dem Willen erklärt werden, eine weitere Desintegration der Sowjetunion zu verhindern, als mit einem tatsächlichen Interesse am Erhalt der Jugoslawischen Föderation selbst."² Ende 1991 und Anfang 1992 bewogen die Ausweitung von Krieg und Gewalt im früheren Jugoslawien sowie der Wandel, der sich in der politischen Situation in Europa vollzogen hatte, die KSZE-Teilnehmerstaaten dann, ihre ursprüngliche Unterstützung für die Einheit Jugoslawiens aufzugeben und sich auf die Seite der abtrünnigen Republiken zu stellen: "Die politische Haltung der KSZE mußte so schnell wie möglich der neuen Situation, die durch den Krieg entstanden war, angepaßt werden, insbesondere als klar wurde, daß die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki nicht ausreichten, um den Konflikten, die nach dem Kalten Krieg aufbrachen und auf nationalistischen Streitfragen beruhten, zu begegnen."³ Unter den Prinzipien, für die die Jugoslawien-Krise ein Prüfstein war, sind insbesondere zu nennen: Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, Gewaltverzicht und Selbstbestimmungsrecht sowie die Prinzipien der Achtung der Menschenrechte und die menschliche Dimension insgesamt.⁴

² Eric Remacle, CSCE and Conflict Prevention: The Yugoslav Case, paper presented at the Second European Peace Research Congress, Budapest, 12-14 November 1993, S. 4 (eigene Übersetzung).

³ Ebenda, S. 5 (eigene Übersetzung).

⁴ Siehe hierzu: Ljubivoje Acimovic, KEBS i jugoslovenska kriza (Die KSZE und die Krise in Jugoslawien), in: Milan Sahovi c (Hrsg.), Medunarodno prvo i jugoslovenska kriza (Völkerrecht und die Krise in Jugoslawien), Belgrad 1996, S. 128-132.

Unverletzlichkeit der Grenzen

Alle am Jugoslawien-Konflikt beteiligten Parteien beriefen sich auf dieses Prinzip der Helsinki-Schlußakte. Die jugoslawische Regierung vertrat den Standpunkt - und tut dies immer noch -, daß das Prinzip der Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen durch die einseitige und gewaltsame Sezession von Slowenien und Kroatien, gefolgt durch die Bosnien-Herzegowinas und Mazedoniens, verletzt worden ist. Die Verantwortung für diese Verletzung ebenso wie für die Verletzung der territorialen Integrität Jugoslawiens wurde aber nicht nur den secessionistischen Republiken angelastet,⁵ sondern auch denjenigen Staaten, die diese Handlungen, die eine Verletzung der Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ) darstellten, unterstützt und die neugebildeten Staaten vorzeitig anerkannt haben. Die Regierungen dieser neuen Staaten behaupten ihrerseits, daß das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen durch die Intervention der Jugoslawischen Volksarmee gebrochen wurde und geben Serbien, d.h. der Bundesrepublik Jugoslawien, die Schuld daran. Eine besonders umstrittene Frage war, ob das fragliche Prinzip der Schlußakte den Schutz der Außengrenzen (internationale Grenzen) eines Staates oder den seiner inneren Grenzen (Republiksgrenzen) betrifft. Während alle internationalen Grenzen Jugoslawiens durch einschlägige internationale Verträge geregelt wurden, beginnend mit dem Berliner Kongreß⁶ und den Abkommen von Ossimo,⁷ wurden die Grenzen zwischen den jugoslawischen Republiken und autonomen Provinzen von der Kommunistischen Partei Jugoslawiens nach dem Zweiten Weltkrieg willkürlich festgelegt. Obwohl die KSZE/OSZE in vielen ihrer Dokumente über die Jugoslawien-Krise dieses Prinzip erwähnt, schwankten die Standpunkte und spiegelten eher die neue politische Realität Europas nach dem Zerfall Jugoslawiens, der Tschechoslowakei und der UdSSR wider, als das Prinzip der Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen zu bestätigen.

⁵ Zu diesem Punkt vgl.: Assessments and Positions of the SFRY Presidency Concerning the Proclamation of the Independence of the Republics of Croatia and Slovenia, in: Review of International Affairs 995-7/1991, S. 12-13.

⁶ Serbien und Montenegro waren die beiden ersten jugoslawischen Staaten, die 1878 auf dem Berliner Kongreß international anerkannt wurden.

⁷ Die Mitte der siebziger Jahre in Ossimo zwischen Italien und Jugoslawien geschlossenen Abkommen lösten den jugoslawisch-italienischen Grenzstreit, der seit dem Zweiten Weltkrieg offengeblieben war. In jugoslawischen politischen Kreisen wurden diese Abkommen damals als erstes Ergebnis des neuen "Helsinki-Geistes" in Europa gesehen.

Territoriale Integrität

Aus dem oben Gesagten kann geschlossen werden, daß während der Jugoslawien-Krise ein enger Bezug zwischen der Unverletzlichkeit der Grenzen und dem Prinzip der territorialen Integrität sowie dem der Enthaltung von Gewaltanwendung bestand. Der Umstand, daß in der Anfangsphase der Jugoslawien-Krise häufiger auf das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen Bezug genommen wurde, während dies im Verlauf der Zeit weniger oft geschah und sich das Schwergewicht auf das Prinzip der territorialen Integrität und das des Gewaltverzichts verlagerte, ist jedoch bemerkenswert. Obwohl es zweifellos im Laufe der bewaffneten Auseinandersetzungen zu Verletzungen dieser Prinzipien gekommen ist, war die Frage der Verantwortung dafür sowohl der einheimischen als auch der internationalen Akteure in der Krise Gegenstand kontroverser Interpretationen unter jugoslawischen Wissenschaftlern. Es gibt in diesem Fall auch die Auffassung, daß die KSZE in den früheren Dokumenten (auf dem Ministerratstreffen in Berlin im Juni 1991) für die territoriale Integrität Jugoslawiens eingetreten sei, daß sich dies aber später (insbesondere während des Krieges in Bosnien-Herzegowina) zugunsten der territorialen Integrität der jugoslawischen Republiken geändert habe. Ungeachtet der bestehenden Differenzen in diesem Punkt herrscht in jugoslawischen Wissenschaftskreisen die Meinung vor, daß die KSZE im Verlauf der Krise eine einseitige Position eingenommen und es verabsäumt hat, Kroatiens Intervention im Krieg in Bosnien-Herzegowina und in der Krajina zu verurteilen.

Gewaltverzicht

Es ist eine unbestreitbare Tatsache, daß alle Kriegsparteien massiv Zuflucht zur Gewalt genommen haben und daß die KSZE vom Beginn der Krise an zum Prinzip des Gewaltverzichts stand und es hochgehalten hat und davon auch bis zur Unterzeichnung der Friedensübereinkommen nicht abgewichen ist. Dennoch wird auch in diesem Fall in jugoslawischen Kreisen auf eine gewisse Asymmetrie der KSZE/OSZE-Position gegenüber Jugoslawien einerseits und Kroatien andererseits und ihrer Haltung zum Krieg in Bosnien verwiesen. Darüber hinaus wird in verschiedenen KSZE-Dokumenten Gewaltanwendung als Aggression bezeichnet, obwohl die VN-Charta (Kapitel VII) sehr präzise drei Fälle benennt, in denen eine Intervention des Sicherheitsrates zulässig ist, nämlich: Bedrohung des Friedens, Friedensbruch und Aggression. In seinen Resolutionen zum Krieg in Bosnien-Herzegowina hat der Sicherheitsrat niemals das Wort "Aggression" verwandt, und diese Tatsache ist der Grund dafür, daß einige

jugoslawische Wissenschaftler den Schluß ziehen: "Die KSZE fühlt sich formal nicht verpflichtet, die Richtlinien der VN streng einzuhalten, und hält es für opportun, die Terminologie der übergeordneten politischen und rechtlichen Instanz freier zu interpretieren, ungeachtet der Einschränkungen, die der VN-Sicherheitsrat in seinen Verhandlungen gegenüber diesen belastenden Handlungen vorgenommen hat."⁸

Das Selbstbestimmungsrecht

Verglichen mit dem Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen und dem eng damit verbundenen Prinzip der territorialen Integrität sowie des Gewaltverzichts, auf die sich die KSZE-Gremien und ebenfalls häufig die Konfliktparteien im früheren Jugoslawien bezogen haben, beriefen sich ausschließlich die Konfliktparteien auf das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts, während es in den KSZE-Dokumenten zur Jugoslawien-Krise nicht erwähnt wird. Die abtrünnigen Republiken begründeten die Rechtmäßigkeit ihres Vorgehens mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und insbesondere mit dem Recht auf Sezession. Dieses Prinzip wurde gleichermaßen erklärt, um das Ziel der Vereinigung aller Angehörigen einer Nation in einem einzigen Staat zu erreichen; die einseitigen Sezessionsakte aber, die auf derselben Berufungsgrundlage durchgeführt wurden, liefen ihm zuwider, da sie in massiver Weise zu bewaffneter Gewalt griffen, um dieses Recht zu verteidigen. Nach der Bewertung jugoslawischer Wissenschaftler⁹ wurde dieses Prinzip entgegen dem Geist der Schlußakte von Helsinki und der gegenwärtigen Entwicklung des Völkerrechts, das nicht nur am Recht zur äußeren (Sezession), sondern auch an dem zur inneren Selbstbestimmung (verschiedene föderale Systeme, Autonomie etc.) festhält, in willkürlicher Weise ausgenutzt. Man kommt hier nicht an der Frage vorbei, welchen Wert die unmittelbare Anerkennung der jugoslawischen Republiken durch den Westen hatte. Ungeachtet der unzweifelhaften Tatsache, daß es im Ermessen jedes souveränen Staates liegt, Staaten oder Regierungen anzuerkennen oder nicht, hat die vorzeitige Anerkennung der früheren jugoslawischen Republiken ganz entschieden nicht zur Befriedung der Konflikte in Slowenien und Kroatien geführt, sondern war einer der Faktoren, die zum Ausbruch des Krieges in Bosnien-Herzegowina im Frühjahr 1992 beitrugen.

⁸ Acimovic, a.a.O. (Anm. 1), S. 138.

⁹ Vgl. ebenda, S. 139. E. Remacle bemerkt, daß sich diese Entwicklung "parallel zur Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber dem Konflikt vollzog, insbesondere nach der Kehrtwendung der USA in bezug auf die Anerkennung Sloweniens, Kroatiens und Bosniens". Remacle, a.a.O. (Anm. 2), S. 8.

Im Verlauf der Jugoslawien-Krise hat sich die OSZE in einem weiten Feld von Menschenrechtsfragen engagiert, in erster Linie solchen des humanitären Völkerrechts und des Schutzes nationaler Minderheiten. Die KSZE brachte in der Tat als erste im Zusammenhang mit der Jugoslawien-Krise die Frage nach der Verantwortlichkeit in Fällen der Verletzung von Normen des humanitären Völkerrechts auf, indem sie es als ein Problem der Verletzung des Völkerrechts darstellte - in erster Linie in bezug auf interne bewaffnete Konflikte und dann insbesondere im Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht. Sie bestand auf seiner Einhaltung und auf der individuellen Verantwortung derjenigen, die dagegen verstoßen. Wenn es um den Schutz nationaler Minderheiten geht, weisen jugoslawische Autoren häufig darauf hin, daß Jugoslawien auf der Helsinki-Konferenz (1975) beinahe damit Schiffbruch erlitten hätte, diese Frage auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen, daß es aber auch das erste Land war, auf dessen Gebiet die KSZE 1992 eine Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina einrichtete, deren Arbeit jedoch eingestellt wurde, als die jugoslawische Regierung 1993 deren Mandat infolge der Suspendierung von Jugoslawiens KSZE-Teilnahme beendete. Insgesamt gesehen, lassen sich die KSZE/OSZE-Aktivitäten in der Jugoslawien-Krise in Phasen der politischen Vermittlung, der Implementierung von VN-Embargos, präventiver Diplomatie, der Anerkennung früherer jugoslawischer Republiken und der Umsetzung des Friedensabkommens von Dayton einteilen.

- In der ersten Phase versuchte die KSZE, zwischen Slowenien und Kroatien auf der einen und der jugoslawischen Föderationsregierung auf der anderen Seite zu vermitteln, indem sie den kurz zuvor angenommenen Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen anwandte. Die KSZE war jedoch schon sehr früh gezwungen, diese Tätigkeit aufzugeben und ihre Rolle als Vermittlerin der EG zu übertragen, die im Lichte der anstehenden Maastricht-Konferenz unbedingt sichtbare Erfolge ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorweisen wollte.
- Anfang September 1991, gerade zwei Wochen vor Beginn der VN-Generalversammlung, beschloß die KSZE, ein Waffenembargo über das frühere Jugoslawien zu verhängen, und wies ihr Wiener Konfliktverhütungszentrum an, Daten zu sammeln und sie den Teilnehmerstaaten zugänglich zu machen. Etwas später, im August 1992, betraute die Londoner Konferenz die EG und die KSZE mit der Koordinierung der nötigen praktischen Unterstützung der Nachbarstaaten bei der Umsetzung der Sanktionen. In beiden Fällen war die Rolle der KSZE eher symbolischer denn tatsächlicher Natur.

- Ende 1991 und Anfang 1992 entsandte die KSZE eine Reihe von Missionen ins frühere Jugoslawien, einerseits um die Anerkennung der früheren jugoslawischen Republiken vorzubereiten, andererseits um eine Ausweitung des Konflikts zu verhindern. Eine weitere Mission wurde Mitte 1992 im Rahmen des Mechanismus in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten nach Belgrad und in den Kosovo entsandt. Der AHB ging noch einen Schritt weiter mit seinem Beschluß, eine Ständige Mission in den drei Regionen Serbiens einzurichten, als "Beitrag zur Förderung von Frieden, zur Verhütung von Gewalt und zur Wiederherstellung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten".¹⁰ Eine besondere Spillover-Mission, die die Entwicklungen an dessen Nordgrenze beobachten sollte, wurde im selben Jahr in Mazedonien eingesetzt.
- Die KSZE traf ihre Beschlüsse über die Beteiligung der früheren jugoslawischen Republiken an ihrer Arbeit erst, nachdem bereits die EG, die Vereinigten Staaten und die Vereinten Nationen ähnliche Entscheidungen gefällt hatten. Slowenien und Kroatien wurden im Januar als Beobachter zugelassen und im Februar 1992 als Teilnehmerstaaten aufgenommen, während Bosnien-Herzegowina im April des Jahres Teilnehmerstaat wurde. Alle drei Beschlüsse wurden nach dem "Konsens-minus-eins"-Mechanismus gefaßt, ohne Zustimmung der jugoslawischen Delegation. Wegen der griechischen Vorbehalte wurde Mazedonien erst im April des folgenden Jahres aufgenommen.
- Nach dem Dayton-Abkommen wurden der OSZE zwei grundlegende Aufgaben übertragen: die Organisation von Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen und Rüstungskontrolle (-begrenzung) in Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Jugoslawien sowie die Organisation von Wahlen in Bosnien-Herzegowina. Beide Aufgaben (mit Ausnahme der Kommunalwahlen in Bosnien) wurden noch vor Ende 1996 erfolgreich abgeschlossen.

Die Stellung der Bundesrepublik Jugoslawien in der OSZE

Die Phase der Institutionalisierung der KSZE und ihrer Transformation zur OSZE, die mit der Charta von Paris für ein neues Europa begann und mit dem Budapester Gipfeltreffen 1994 im wesentlichen abgeschlossen war, fiel

¹⁰ Thirteenth CSO Meeting, Helsinki, 29 June - 7 July 1992, in: Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 952 (in englischer Sprache).

mit der Krise und den bewaffneten Konflikten im früheren Jugoslawien zusammen. Die Erfahrungen während der Jugoslawien-Krise, mit dem Zerfall der Sowjetunion und den Umbrüchen in Osteuropa beeinflussten die Richtung der Wandlung der KSZE, ihre heutigen Aufgaben und ihren institutionellen Rahmen. Nach Auffassung jugoslawischer Autoren hat sich die KSZE/OSZE in dieser Zeit so stark gewandelt, daß die Wiederezulassung der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) eher der Aufnahme in neue und unbekanntere Strukturen als der Rückkehr in eine vertraute Umgebung gleichen wird.¹¹ Die vorherrschende Meinung ist, daß es sich bei der OSZE um - sowohl inhaltlich als auch der Form nach - eine völlig neue regionale Organisation in Europa handelt, die sich stark von der früheren Helsinki-KSZE unterscheidet, in deren Rahmen und unter deren Schirm noch der Pariser Gipfel von 1990 abgehalten wurde. Darüber hinaus sucht die OSZE noch immer, ihre Identität zu finden, ihren Platz und ihre Rolle in den gegenwärtigen internationalen Beziehungen. Drittens ist die OSZE im wesentlichen ein Produkt des Westens, denn sie spiegelt dessen Ansichten wider und sichert seine Interessen - und dementsprechend die Interessen aller anderen Teilnehmerstaaten - an Sicherheit und Zusammenarbeit.¹² Diese drei Komplexe sind nicht nur für eine Bewertung der gegenwärtigen Entwicklung der OSZE und ihrer Aktivitäten wichtig, sondern auch, um ihre weitere Entwicklung und ihre Rolle in den europäischen Beziehungen in den kommenden Jahren vorherzusehen.

Der Beschluß, Jugoslawien von der Arbeit der KSZE zu suspendieren, wurde vom Ausschuß Hoher Beamter am 8. Juli 1992 unter Bezugnahme auf seine Erklärungen vom 12. und 20. Mai desselben Jahres gefaßt. Diese verurteilten "die Führung in Belgrad und die Jugoslawische Volksarmee" für ihre "Aggression gegen Bosnien-Herzegowina". Beide Erklärungen wurden auf der Grundlage des "Konsens-minus-eins"-Prinzips abgegeben, d.h. ohne Beteiligung der jugoslawischen Vertreter. Eine Suspendierung war in keinem der OSZE-Dokumente vorgesehen. Daher wurde diese Entscheidung von der Grundsatzposition aus, daß es angemessen für die OSZE wäre, alle ihre Teilnehmerstaaten zusammenzubringen und sie in ihren Bemühungen zu unterstützen, die einzelnen regionalen Krisen beizulegen, als rechtlich und politisch unbegründet kritisiert. Neben der jugoslawischen Regierung¹³ nehmen auch bestimmte europäische Diplomaten und Sicherheitsexperten den gleichen Standpunkt ein. Das Machtgleichgewicht innerhalb der OSZE,

¹¹ Vgl. Oskar Kovac/Branco Milinkovic/Predrag Simic, Komponente evropske orijentacije Jugoslavije [Elemente der Europa-Orientierung Jugoslawiens], Belgrad 1997 (hektogr. Manuskript).

¹² Siehe dazu: Acimovic, a.a.O. (Anm. 1).

¹³ Vgl. Stellungnahme des jugoslawischen Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten vom 8. Juli 1992, Absatz 3.

die Fortdauer des Krieges in Bosnien-Herzegowina und der ungelöste Status der Bundesrepublik Jugoslawien in den Vereinten Nationen führten automatisch zu einer Verlängerung der Aussetzung ihrer Teilnahme, ungeachtet eines von der Regierung der BRJ am 28. Oktober 1992 unterzeichneten Memorandum of Agreement, das die Arbeit der OSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina regelt. Das Mandat der Mission wurde zwar noch einmal verlängert, aber angesichts der Tatsache, daß die Suspendierung der BRJ nicht aufgehoben worden war, widerrief die jugoslawische Regierung das Mandat der Mission. Da die VN und die OSZE sich im Mai 1993 über Zusammenarbeit und Koordination geeinigt haben, könnte ein Beschluß über die Wiedezulassung der BRJ zu den VN und zur OSZE möglicherweise koordiniert werden. Ob dies eine Rückkehr wird, was die Anerkennung des Fortbestehens der juristischen Person BRJ bedeuten würde, oder die Zulassung als neuer Teilnehmerstaat, was die vier anderen früheren jugoslawischen Republiken propagieren, ist noch fraglich. In diesem Zusammenhang wird in politischen Kreisen Jugoslawiens die Ansicht lanciert, daß die Rückkehr der BRJ in die OSZE und ihre Aktivitäten in den Organen von jedem Vollmitglied leicht blockiert werden könnte, darunter den früheren jugoslawischen Republiken und Albanien, die ein Interesse daran haben könnten.

Da die Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina die erste OSZE-Mission dieser Art war, kann die BRJ als der erste OSZE-Staat angesehen werden, der eine solche Mission zuließ, und ebenso als der erste, der sie wieder abbrach. Von damals bis heute sind zehn weitere Missionen von der OSZE eingerichtet worden, die jüngste davon ist diejenige in Kroatien vom April 1996. Was die jugoslawische Haltung gegenüber der Zukunft der Mission (Kosovo, Sandschak, Vojvodina) angeht, so sind die Meinungen jugoslawischer Experten geteilt. Einige sind der Auffassung, daß eine Erneuerung des Mandats der Mission nicht in Frage kommt, solange der Status der BRJ nicht normalisiert wird. Andere wiederum vertreten die Meinung, daß angesichts des Umstandes, daß inzwischen so viele andere OSZE-Staaten solche OSZE-Langzeitmissionen akzeptiert haben, die BRJ nicht auf der Ablehnung von etwas beharren sollte, was inzwischen zu einer effektiven Praxis geworden ist. Darüber hinaus, so wird hinzugefügt, "war die Einladung an die OSZE, eine Mission zur Untersuchung der Entwicklungen im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen in Serbien (Dezember 1996) zu entsenden, ein weitaus mutigerer und entschlossenerer Schritt in Richtung auf Anerkennung der Werte, Prinzipien und Autorität der OSZE, als es die Wiedereinsetzung

der Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina hätte sein können".¹⁴

Das Mandat der OSZE-Mission in Kroatien ist viel breiter angelegt. Sie soll Behörden, Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen beim Menschenrechtsschutz und dem Schutz der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung leisten und ihr Fachwissen zur Verfügung stellen. Man erwartet, daß die Mission im Interesse der Förderung der Aussöhnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Einhaltung der höchsten international anerkannten Standards die volle Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit Rat und Tat unterstützen und die ordnungsgemäße Funktion und Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen wird.

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Lissabon gaben die Teilnehmerstaaten ihrer Erwartung Ausdruck, daß die OSZE-Langzeitmission für Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina bald in der Lage sein würde, ihre Arbeit wieder aufzunehmen, und stimmten der Ansicht zu, daß weitere Formen des OSZE-Engagements in der BRJ ebenfalls wünschenswert wären. Die Rückkehr der BRJ in die OSZE ist eine der Voraussetzungen für die europäische Integration des Landes. Erst nach der Regelung ihres Status in der OSZE können ihre Beziehungen zu anderen europäischen Organisationen wie Europarat, Europäische Union oder Partnerschaft für den Frieden geregelt werden. Zusammen mit der Klärung der Statusfrage in den VN wird die Teilnahme an der OSZE der BRJ Möglichkeiten des Zugangs zu internationalen Finanzinstitutionen und ausländischem Kapital eröffnen. Die Beteiligung an der Arbeit der OSZE-Organe wird von selbst neue Aufgaben für die jugoslawische Diplomatie schaffen und den Spielraum für die Realisierung bestimmter Ziele und für eigene außenpolitische Initiativen entsprechend vergrößern. Möglichkeiten dazu gibt es in allen Bereichen der OSZE-Aktivitäten, besondere Aufmerksamkeit muß jedoch solchen Gebieten wie der regionalen Rüstungskontrolle, der Konfliktvorbeugung und Fragen der nationalen Minderheiten gewidmet werden. Regionale Rüstungskontrolle ist ein außerordentlich wichtiger Bereich für die BRJ. Es ist vor allem ein Themenkomplex des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina,¹⁵ dessen Mitunterzeichner die BRJ ist. Mit dem Ende der kriegerischen Auseinandersetzungen wird Rüstungskontrolle zu einer Angelegenheit von höchster Wichtigkeit für die regionale Stabilisierung und auch für die Sicherheit der BRJ, wie auch für das gesamte frühere Jugoslawien. Schließlich ist im Lichte der gegenwärtigen Entwicklungen in der europäischen Sicherheitslandschaft (GASP, NATO-Osterweiterung) Rüstungskontrolle gerade für diejenigen Staaten von besonderem Interesse, die kei-

¹⁴ Kovac/Milinkovic/Simic, a.a.O. (Anm. 11), S. 30.

¹⁵ Vgl. Annex 1-B, Übereinkommen über regionale Stabilisierung.

nem Militärbündnis (NATO, WEU) angehören, z.B. die BRJ.

Bei der Implementierung des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina wurde der OSZE eine zentrale Rolle für die regionale Stabilität eingeräumt.¹⁶ Der allgemeine Rahmen und das Instrument, auf dem diese Verhandlungen beruhen, ist das OSZE-Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, das 1992 in Wien angenommen wurde und Maßnahmen zum militärischen Datenaustausch, einen Konsultationsmechanismus in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, die Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten, Besuche militärischer Einrichtungen etc. enthält. Das Friedensabkommen für Bosnien-Herzegowina selbst sieht Vertrauens- und Sicherheitsbildung auf drei Ebenen vor. Die erste ist die Regelung der Beziehungen innerhalb Bosnien-Herzegowinas (Beziehungen zwischen der Serbischen Republik und der Muslimisch-Kroatischen Föderation). Die zweite betrifft die Beziehungen zwischen der BRJ, Kroatien und Bosnien-Herzegowina. Die dritte sieht "die Herstellung eines regionalen Gleichgewichts in und um das frühere Jugoslawien" vor. Die Verantwortung für diese Aktivitäten wurden dem Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE übertragen, der die Verhandlungen innerhalb des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation koordinieren soll. Die Verhandlungen auf den beiden ersten Ebenen sind bereits im Friedensabkommen mit einem Zeitplan versehen worden und haben inzwischen bereits Ergebnisse erbracht; die Verhandlungen auf der dritten Ebene haben noch nicht begonnen. Der OSZE-Gipfel in Lissabon betonte die Bedeutung der Verhandlungen auf den beiden erstgenannten Ebenen und deutete an, daß verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um die Verhandlungen auf der dritten Ebene in Gang zu bringen. Die Tatsache, daß die BRJ ein unverzichtbarer Teil dieser Verhandlungsrunde ist, in die auch die benachbarten OSZE-Staaten einbezogen werden sollen, ist ein weiteres Argument für die OSZE-Gremien, die jugoslawischen Vertreter wieder in die Arbeit der OSZE einzubeziehen, in diesem Zusammenhang insbesondere in das Forum für Sicherheitskooperation. Die Einbindung in die OSZE würde es den jugoslawischen Vertretern ermöglichen, die Einhaltung der OSZE-Standards sich selbst gegenüber von allen Teilnehmerstaaten zu verlangen. Dies ist besonders wichtig bei Nachbarstaaten und solchen, in denen nationale Minderheiten serbischer und montenegrinischer Abstammung leben. Die bestehenden OSZE-Mechanismen der menschlichen Dimension können zu diesem Zweck angewendet

¹⁶ Zwei weitere Aufgaben der OSZE bei der Implementierung des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina sind die Organisation von Wahlen und der Schutz der Menschenrechte (Einsetzung eines Ombudsmannes).

werden - von diplomatischen Konsultationen bis zu Forderungen nach der Einrichtung besonderer Experten- und Berichterstattemissionen, wie sich dies z.B. an der Mission von Felipe Gonzalez in Serbien Ende 1996 zeigte. Andererseits würde die Rückkehr der BRJ in die OSZE, die Schirmherrschaft der OSZE über die Initiative für subregionale Kooperation in Südosteuropa möglich machen, was von erheblicher Bedeutung für eine schnellere und effektivere Stabilisierung des Balkans wäre. Für die Bundesrepublik Jugoslawien könnte die regionale Kooperation ein Wiederaufleben unterbrochener sozialer und anderer Bindungen zu den früheren jugoslawischen Republiken bedeuten und so eventuell die Lösung des Flüchtlingsproblems, des Problems der Familienzusammenführung, des Problems von Eigentumsrechten usw. ermöglichen. Sie wäre schon deshalb ein wichtiger Schritt zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung, weil sie einige der größten Probleme zwischen der BRJ und denjenigen Republiken ausräumen könnte, die heute immer noch die Hauptquelle der Bedrohung der Sicherheit sind. Die Errichtung einer regionalen *Sicherheitsgemeinschaft* im Rahmen der OSZE oder der "Partnerschaft für den Frieden" könnte der nächste logische Schritt zur Stabilisierung der Region sein. Es ist mehr als wahrscheinlich, daß sich die BRJ bald selbst mit diesen Fragen befassen muß, die momentan kein Thema irgendeiner politischen Debatte sind. In einem solchen Rahmen könnte ein politischer Dialog über offene Fragen wie z.B. ethnische und territoriale Streitigkeiten geführt werden, ähnlich dem Beispiel der westeuropäischen Staaten Ende der vierziger/Anfang der fünfziger Jahre, als sie die Europäischen Gemeinschaften schufen. Eines der kompliziertesten Probleme dieser Art auf dem Balkan - der ethnische Streit zwischen Serben und Albanern in Kosovo-Metohia - könnte in diesem Zusammenhang auf eine ähnliche Art beigelegt werden, wie Österreich und Italien das Südtirol-Problem gelöst haben.