

Von regionaler Stabilisierung zur Sicherheitskooperation in Bosnien und Herzegowina – Die Rolle der OSZE-Mission

Vorbemerkung

Als die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina eingerichtet wurde, hatte sie im militärpolitischen Bereich ein fest umschriebenes Mandat und ein enges Aufgabengebiet. Dies änderte sich im Laufe der Zeit, wobei heute rückblickend zwei Phasen unterschieden werden können:

- die erste Phase, in der die entsprechende Abteilung der OSZE-Mission die in Anhang 1-B des Dayton-Abkommens der OSZE zugewiesene Aufgabe der Unterstützung bei der Durchführung und Überprüfung der Übereinkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildung und über sub-regionale Rüstungskontrolle wahrnahm;
- die zweite Phase, in der sich die Aufgabe zunehmend auf die Unterstützung Bosniens und Herzegowinas bei der Erfüllung jener Verpflichtungen verschob, die es als Teilnehmerstaat der OSZE in der politisch-militärischen Dimension der OSZE wahrzunehmen hatte, insbesondere solcher aus dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit; in diesen Bereich fällt auch die Verteidigungsreform des Jahres 2003.

Die Phasen überlappten sich zwar teilweise im zeitlichen Ablauf, dennoch kann eine relativ klare Unterscheidung vorgenommen werden, wobei für den eigentlichen Übergang sogar konkrete Daten festgemacht werden können. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die Entwicklung der beiden Phasen nachzeichnen, wobei insbesondere auf den Übergang zur zweiten Phase und deren bisherigen Verlauf, einschließlich der darin erzielten Ergebnisse, eingegangen wird.¹

Schließlich soll vor dem Hintergrund der dabei gesammelten Erfahrungen auch eine kritische Würdigung der Rolle von OSZE-Missionen bei der Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch ihre Gaststaaten vorgenommen werden.

¹ Der Verfasser hatte Gelegenheit, sowohl den Beginn der ersten Phase von (1996-1997) als auch Anfang und Entwicklung der zweiten Phase innerhalb der entsprechenden Fachabteilung der OSZE-Mission unmittelbar mit zu verfolgen, wodurch sich die Möglichkeit der „teilnehmenden Beobachtung“ ergab.

Die Ausgangslage für die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung Bosnien und Herzegowinas war durch die Besonderheiten der Wehrverfassung bedingt, die als Resultat des vorangegangenen Krieges und des Ende 1995 geschlossenen Friedensabkommens von Dayton entstanden war. Bosniaken, Kroaten und Serben hatten seit 1992 gegeneinander Krieg geführt. Der bewaffnete Konflikt zwischen Bosniaken und Kroaten konnte 1994 auf amerikanische Initiative durch das Abkommen von Washington beendet werden, das eine „Föderation“ als Staatsstruktur für ganz Bosnien und Herzegowina unter späterem Einschluss der serbischen Volksgruppe vorsah. Entsprechend war die Verfassung der Föderation auch als Verfassung eines souveränen Staates konzipiert. Ihr stand die Republika Srpska gegenüber, die sich ebenfalls als souveränen Staat betrachtete und dies entsprechend in ihrer Verfassung zum Ausdruck brachte. Die im Friedensabkommen von Dayton enthaltene Verfassung Bosnien und Herzegowinas konstituierte schließlich einen föderalen Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina, wobei sowohl die bosniakisch-kroatische Föderation als auch die Republika Srpska den Status nicht-staatlicher „Entitäten“ erhielten. Beide Entitäten hatten jedoch eigene Verfassungen, die als Verfassungen für souveräne Staaten mit eigener Wehrhoheit konzipiert waren.

Noch schwerer wog, dass die Staatsverfassung beiden Entitäten ein hohes Maß an Autonomie zugestand,² und dass beide Entitäten ihre im Krieg 1992-1995 aufgestellten Streitkräfte behalten konnten. Die Lage wurde schließlich vollends dadurch komplex, dass die Staatsverfassung keinerlei ausdrückliche Kompetenzzuweisung für das Sachgebiet „Verteidigung“ an den Gesamtstaat enthält,³ was lange Zeit – im Kontext des Fortbestandes der getrennten Streitkräfte der Entitäten – dahingehend interpretiert wurde, dass „Verteidigung“ und „militärische Angelegenheiten“ nicht in die Kompetenz des Gesamtstaates, sondern in die der Entitäten fielen.⁴ Die damit entstandene und auch

2 Allerdings bestimmt die neue Staatsverfassung, dass die Entitäten verpflichtet sind, die Staatsverfassung einzuhalten, die die Verfassungsbestimmungen und Gesetze der Entitäten, die mit der Verfassung und den Gesetzen des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina unvereinbar sind, ersetzt. Damit wurden die Entitäten verpflichtet, alle Bestimmungen aus ihren Verfassungen zu eliminieren, die im Widerspruch zur Staatsverfassung stehen. Diese Verpflichtung wurde aber vor allem auf der serbischen Seite weitgehend ignoriert.

3 Die Verfassung von Bosnien und Herzegowina (Anhang 4 des Friedensabkommens von Dayton) sieht für die Gesamtstaatsebene ausdrückliche Kompetenzen in den Bereichen „Außenpolitik“, „Außenhandelspolitik“, „Zollpolitik“ und in anderen Angelegenheiten internationalen Charakters vor, wie etwa die Zusammenarbeit mit Interpol etc. Die einzige explizite Bezugnahme auf „militärische Angelegenheiten“ ist die Bestimmung über den Ständigen Militärausschuss (*Standing Committee on Military Matters*, SCMM) bei der kollektiven Präsidentschaft des Staates.

4 Diese Sichtweise setzt unrichtigerweise „Verteidigung“ mit „militärischen Angelegenheiten“ gleich. Sie übersieht aber, dass „Verteidigung“ eine politische Funktion im Kontext der äußeren Sicherheit und damit primär der „Außenpolitik“ zuzurechnen ist, die die Verfassung ausdrücklich der Staatsebene zugewiesen hat. Dies wird durch die Bestim-

lange Zeit so verstandene Wehrverfassung führte somit *de facto* zu einer militärischen Teilung des Landes mit zwei voneinander getrennten militärpolitischen Strukturen und zwei⁵ Armeen.

Die erste Phase: Dayton und die Abkommen unter Anhang 1-B

Wenngleich die militärische Spaltung des Landes von der internationalen Staatengemeinschaft anfangs als Ergebnis des Kompromisses von Dayton akzeptiert wurde, gab es doch schon von Beginn an Anstrengungen, diese Spaltung abzuschwächen und Bosnien und Herzegowina die Entwicklung zu einem weitestgehend „normalen“ Staat zu ermöglichen.

In der ersten Phase unmittelbar nach Kriegsende waren diese Anstrengungen vor allem daran orientiert, eine Wiederaufnahme der Kampfhandlungen zu verhindern und den Übergang von der unmittelbaren Nachkriegssituation zu einer Art von „Kaltm Frieden“ sicherzustellen. Daher erteilte das Friedensabkommen von Dayton auch die Mandate für eine durchsetzungsfähige Friedensstruppe (*Implementation Force*, IFOR; 1997 ersetzt durch die *Stabilization Force*, SFOR) sowie für ein Netz von Übereinkommen zur Rüstungskontrolle in der weitesten Bedeutung unter Einschluss sowohl „weicher“ als auch „harter“ Rüstungskontrollmaßnahmen, die zwar die Trennung im Prinzip voraussetzten, gleichzeitig aber darauf ausgelegt waren, ihre Folgen zu minimieren. Sie folgten in ihrer Philosophie jenen Abkommen, wie sie zuvor vor allem im Rahmen der KSZE/OSZE im Kontext des Ost-West-Konflikts in Europa entwickelt worden waren.

Beide Aufgaben verhielten sich komplementär zueinander und wurden in den entsprechenden Anhängen zum Friedensabkommen von Dayton verschiedenen Institutionen übertragen. Anhang 1-A gab der NATO das Mandat für die Einrichtung von IFOR. Anhang 1-B gab den Rahmen für die vorgesehenen Verhandlungen vor, die unter dem Schirm der OSZE stattfinden sollten. Diese Verhandlungen sollten gewissermaßen in konzentrischen Kreisen von innen heraus zu militärischer Stabilität durch Kooperation zwischen den Parteien führen. Die vorgesehenen Verhandlungsschritte waren:

- Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen für Bosnien und Herzegowina (Artikel II) zwischen den Institutionen des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina und den Entitäten als gleichberechtigte Parteien,

mungen von Artikel III, Absatz 5 der Verfassung untermauert, denen zufolge die Staatsebene Verantwortung für Angelegenheiten übernehmen kann, die erforderlich sind „zur Bewahrung der Souveränität, territorialen Integrität, politischen Unabhängigkeit und internationalen Rechtspersönlichkeit von Bosnien und Herzegowina“.

5 Wenn nicht „zweieinhalb“, da sich innerhalb der Streitkräfte der Föderation eine *De-facto*-Teilung in die Verbände der früheren „Armija“ (*Armija Republike Bosne i Hercegovine*, ARBiH) der Bosniaken und die des „Kroatischen Verteidigungsrates“ (*Hrvatsko Vijeće Obrane*, HVO) fortsetzte.

- Verhandlungen über subregionale Rüstungskontrolle (Artikel IV) zwischen dem Staat Bosnien und Herzegowina, den beiden Entitäten sowie Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) als gleichberechtigte Parteien sowie
- Verhandlungen über regionale Rüstungskontrolle „in und um das frühere Jugoslawien“ (Artikel V).⁶

Die Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina wurden am 4. Januar 1996 in Wien begonnen und bereits am 26. Januar mit dem *Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina* („Wiener/Artikel-II-Übereinkommen“) erfolgreich abgeschlossen. Das Abkommen umfasst das gesamte Staatsgebiet Bosniens und Herzegowinas. Es enthält einen Satz durchaus unterschiedlicher Maßnahmen, die ihre Wurzeln teilweise in den OSZE-weiten Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) von 1992 und 1994 hatten, teilweise aber auch durch die Bestimmungen in Anhang 1-B ausdrücklich vorgegeben waren. Das Verifikationsregime wiederum wurde weitgehend aus dem 1990 abgeschlossenen Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) übernommen. Wesentliche Ziele des Abkommens waren die Offenlegung der Streitkräfte und die Beschränkung militärischer Handlungsoptionen sowie die Verhinderung unbeabsichtigter Eskalation. Es enthielt aber keinerlei Maßnahmen zur Rüstungsbegrenzung.

Die Verhandlungen über subregionale Rüstungskontrolle, die außer dem Gesamtstaat Bosnien und Herzegowina und seinen beiden Entitäten auch Kroatien und die BRJ einschlossen, wurden ebenfalls in Wien geführt. Das entsprechende *Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle* wurde jedoch schließlich am 14. Juni 1996 in Florenz abgeschlossen („Florentiner/Artikel-IV-Übereinkommen“).

Das Abkommen ist in seiner Ausrichtung und Struktur dem KSE-Vertrag nachgebildet und enthält für alle beteiligten Parteien Obergrenzen für Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber. Die Parteien vereinbarten darüber hinaus die freiwillige Begrenzung der Mannschaftsstärken ihrer Streitkräfte. Die Einhaltung unterliegt einem Verifikationsregime, das ebenfalls aus dem KSE-Vertrag übernommen wurde.

Überzählige Waffensysteme waren gemäß dem Abkommen abzubauen, hauptsächlich durch Zerstörung/Vernichtung. Das Abkommensziel wurde nach

6 Nach der Wende in der Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ) im Herbst 2000 und ihrem nachfolgenden Beitritt zur OSZE hatten sich die Verhandlungen unter Artikel V vom Zweck her überlebt. Die Teilnehmerstaaten beendeten daher die Verhandlungen im Juli 2001 mit einem Schlussdokument, das keinerlei verpflichtende Maßnahmen enthält. Sie werden daher an dieser Stelle nicht weiter behandelt. Vgl. dazu Heinz Vetschera, *The negotiations on regional arms control under Annex 1-B, Art. V of the Dayton Agreement – a preliminary post-mortem*; in: *Helsinki Monitor* 3/2001, S. 177-184.

einiger Verzögerung am 21. November 1997 erreicht. Dazu mussten insgesamt 6.580 schwere Waffensysteme abgebaut werden. Die Überprüfung der verbleibenden Rüstung stellte eine Routineaufgabe dar und wurde durch das vorgesehene Verifikationsregime geregelt.

Die Rolle der OSZE-Mission bei der Umsetzung der Abkommen

Der OSZE war durch das Dayton-Abkommen nicht nur die Funktion der Führung der entsprechenden Verhandlungen unter den Artikeln II und IV zugewiesen worden, sondern auch die Aufgabe, bei der Umsetzung der dort erreichten Übereinkommen Unterstützung zu leisten. Bei der Implementierung war die OSZE gegenüber den Parteien des Abkommens zweifach vertreten:

- zum einen durch einen Persönlichen Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, der mit der Umsetzung der beiden Abkommen betraut war,
- zum anderen vor Ort durch die militärpolitische Abteilung der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina, die für diese Aufgabe dem Persönlichen Vertreter unterstellt wurde.

Die militärpolitische Abteilung wurde unmittelbar nach Abschluss des Abkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina im Rahmen der OSZE-Mission in Anlehnung an die Terminologie des Anhangs 1-B des Dayton-Abkommens zunächst als „Büro für regionale Stabilisierung“ („*Office for Regional Stabilization*“) eingerichtet⁷ und war entsprechend dem damaligen Verständnis der Aufgaben vorwiegend nach militärischen Gesichtspunkten organisiert und mit Staboffizieren besetzt, die Erfahrung in friedenserhaltenden Operationen bzw. in der Inspektion von Rüstungskontrollabkommen hatten, sowie mit Experten auf dem Gebiet der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung und Rüstungskontrolle.

Die Aufgabe der Abteilung bestand formell in der Repräsentanz der Persönlichen Vertreter vor Ort sowie in der Beratung und Unterstützung der Parteien des Artikel-II-Übereinkommens in allen Fragen der Implementierung. In der Realität wurde die Hauptaufgabe jedoch vor allem in der Unterstützung der Überprüfung der geschlossenen Abkommen gesehen, was zu einer Dominanz der Verifikationsexperten führte. Dagegen trat die ebenfalls ausdrücklich vorgesehene Aufgabe der weiter gefassten Unterstützung, die auch die politische Ebene hätte umfassen sollen, bald zurück.

Allerdings gab es bereits im ersten Jahr ihrer Existenz Bestrebungen des damaligen Persönlichen Vertreters und von OSZE-Experten innerhalb der Abteilung, den Aufgabenbereich über die eigentliche Umsetzung der beiden Abkommen hinaus im Hinblick auf die Erfüllung bestehender Verpflichtungen Bosnien und Herzegowinas im Bereich der politisch-militärischen Dimension

7 Dieses wurde 2001 in „Abteilung für Sicherheitskooperation“ umbenannt.

der OSZE zu erweitern, ohne aber deshalb den formalen Rahmen der bestehenden Abkommen zu verlassen. Dabei bot sich Maßnahme XI des Artikel-II-Übereinkommens („Kontakte und Zusammenarbeit“) als Ansatzpunkt an und wurde als Grundlage für die Organisation so genannter „Seminare“ herangezogen. Diese sollten einerseits im Sinne der genannten Bestimmung dazu dienen, Vertreter der drei Parteien des Übereinkommens – des Gesamtstaates Bosnien und Herzegowina und der beiden Entitäten – zur gemeinsamen Teilnahme zu bewegen und damit die Kontakte zu fördern. Sie wurden aber auch zu dem Zweck organisiert, die militärpolitischen Eliten der Staats- und Entitätsebene mit den bestehenden militärpolitischen Verpflichtungen aus den verschiedenen Dokumenten der OSZE vertraut zu machen, denen Bosnien und Herzegowina als Teilnehmerstaat unterliegt.

Entsprechend wurde das erste derartige Seminar im Dezember 1996 in Sarajevo zum Thema „Der Verhaltenskodex und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte“ abgehalten.⁸ Es war der Beginn einer seither etablierten Serie von jeweils zwei Seminaren pro Jahr, in denen politische und militärische Vertreter vor allem der verteidigungspolitischen Eliten der beiden Entitäten mit dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit vertraut gemacht werden. Die Durchführung dieser Seminare – insbesondere zum Verhaltenskodex – wurde in der Folgezeit zu einem festen Bestandteil des Arbeitsprogramms der Abteilung.

Der Rahmen des Artikel-II-Übereinkommens wurde damit gewissermaßen als Ersatz für die in anderen Staaten übliche Kompetenzverteilung in der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen benutzt. Kann in einem „normal“ strukturierten Staat das für die Erfüllung außenpolitischer Verpflichtungen hauptverantwortliche Außenministerium auf die Mitarbeit des Verteidigungsministeriums zurückgreifen, so war dies wegen der Besonderheiten der damals so verstandenen Wehrverfassung Bosniens und Herzegowinas nicht möglich. Das Artikel-II-Übereinkommen bot damit eine Hilfskonstruktion, um über die Kooperation der Entitäten miteinander wie auch mit der Staatsebene zu vergleichbaren Ergebnissen zu kommen. All diese Aktivitäten erfolgten aber seitens des persönlichen Vertreters und der Abteilung, ohne die als unabänderlich perzipierte militärpolitische Teilung des Landes in Frage zu stellen.

Der Übergang zur zweiten Phase

Der Übergang zur zweiten Phase wurde durch die politische Wende in Kroatien zu Beginn des Jahres 2000, vor allem aber durch die demokratische Wende in der damaligen BRJ im Oktober 2000 eingeleitet. Die Ablösung von

8 Andere Seminare in dieser frühen Phase behandelten Grundlagen der Rüstungskontrolle sowie die Militärdoktrinen, wobei beim ersten Seminar über Militärdoktrinen im Juni 1997 Vertreter der Generalstäbe der beiden Entitäten erstmals miteinander über ihre Militärdoktrinen sprachen.

Regierungen, die zumindest implizit die territoriale Integrität Bosniens und Herzegowinas in Frage gestellt und damit direkt oder indirekt radikale, nationalistisch bis separatistisch orientierte Kräfte in Bosnien und Herzegowina gefördert hatten, änderte das sicherheitspolitische Umfeld, aber auch die militärpolitische Situation innerhalb Bosniens und Herzegowinas.

Damit neigte sich die erste Phase der militärischen Stabilisierung nach dem Konflikt in Bosnien und Herzegowina dem Ende zu, da kaum mehr ein bewaffneter Konflikt mit den Nachbarstaaten bzw. zwischen den Entitäten zu erwarten war. Das Verhältnis zwischen den Entitäten, vor allem aber auch zwischen ihren Streitkräften, entkrampfte sich merklich. Entsprechend wurde daher auch die militärische Stärke von SFOR schrittweise verringert.⁹ Die Bemühungen um „Normalität“ im militärischen Bereich konnten nunmehr in eine neue Phase eintreten, die dazu führen sollte, aus Bosnien und Herzegowina auch in verteidigungspolitischer Hinsicht einen „normalen“ Staat zu machen.

Die Schaffung von Plattformen

Die internationale Gemeinschaft schuf sich für diese Zwecke zunächst selbst den geeigneten organisatorischen Rahmen, um die Aktivitäten der verschiedenen in Bosnien und Herzegowina tätigen internationalen Organisationen zu koordinieren. Die erste derartige Einrichtung war die *Common Security Policy Working Group* (CSPWG). Sie entstand bereits 1999 aus einer informellen Gruppe, die nach dem Madrider Treffen des Friedensimplementierungsrats¹⁰ am 15.-16. Dezember 1998, also noch lange vor der Wende des Jahres 2000, gemeinsam von dem Büro des Hohen Repräsentanten (*Office of the High Representative*, OHR), SFOR und der OSZE-Mission eingerichtet worden war, um eine politisch-militärische Strategie für (und in) Bosnien und Herzegowina zu entwickeln. Die informelle Gruppe erarbeitete zunächst Grundlagen für ein gemeinsames Vorgehen der beteiligten Organisationen, um eine Stärkung der Staatsebene zur Entwicklung einer gemeinsamen sicherheitspolitischen Strategie für den Staat sowie von adäquaten gesamtstaatlichen Institutionen zu erreichen. Im März 1999 wurde sie dann formell in die CSPWG umgewandelt. In ihr waren SFOR, NATO, die damalige Militärsache des OHR und das damalige Büro für regionale Stabilisierung der OSZE-Mission vertreten.

Ihr Ziel war, eine gemeinsame Sicherheitspolitik für Bosnien und Herzegowina zu entwickeln. Parallel dazu wurden aber vor allem seitens des OHR zunehmend intensivere Anstrengungen unternommen, auf der Staatsebene entsprechende

⁹ Von über 60.000 Mann im Jahre 1996 auf etwa 20.000 Mann im Jahre 2001.

¹⁰ Der Friedensimplementierungsrat (*Peace Implementation Council*, PIC) wurde auf der Londoner Friedensimplementierungskonferenz am 8. Dezember 1995 ins Leben gerufen und stellt das höchste internationale Gremium zur Überwachung der Einhaltung des Friedensabkommens von Dayton und zur Koordination der Aktivitäten der verschiedenen in Bosnien und Herzegowina tätigen internationalen Institutionen dar.

Strukturen zu schaffen, wobei am Ende der Entwicklung auch die Schaffung eines Verteidigungsministeriums auf Staatsebene stehen sollte.

In einem weiter gefassten Ansatz entstand die Arbeitsgruppe Institutionenaufbau (*Institution Building Task Force*, IBTF). Sie wurde vom Hohen Repräsentanten Anfang 2002 ins Leben gerufen und dem Lenkungsausschuss des Friedensimplementierungsrates auf seiner Sitzung im Februar 2002 vorgestellt. Dieser befürwortete die Aufgabe ausdrücklich. In der IBTF waren das OHR, die OSZE-Mission, SFOR, die EU (durch ihren jeweiligen Vorsitzstaat) sowie bis zum Ende ihres Bestehens Ende 2002 auch die VN-Mission in Bosnien und Herzegowina vertreten. Die IBTF hatte ein weit gespanntes Programm zur Bildung von staatlichen Institutionen in den Bereichen Öffentliche Verwaltung, Demokratisierung und Bürgerbeteiligung, Verteidigung und Sicherheit, Medienentwicklung und (zunächst nur rudimentär) Erziehung.

Für jeden dieser Bereiche wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, wobei die Arbeitsgruppe im Bereich Verteidigung in ihrer Zusammensetzung *de facto* mit der CSPWG identisch war; dort wurde auch die eigentliche Arbeit geleistet.¹¹

Der angestrebte Beitritt zur „Partnerschaft für den Frieden“

Diese Bestrebungen erhielten mit den Initiativen für einen Beitritt Bosnien und Herzegowinas zur Partnerschaft für den Frieden (PfP), die sowohl von der bosnisch-herzegowinischen als auch von westlicher Seite betrieben wurden, eine neue Qualität.

Der entscheidende Schritt in diese Richtung war eine Botschaft des NATO-Generalsekretärs im Juli 2001, in der er die wesentlichsten Kriterien für einen Beitritt nannte. Das Schwergewicht lag auf der Schaffung einer effektiven und glaubwürdigen staatlichen und zivilen Struktur für Kommando und Kontrolle, einschließlich eines Verteidigungsministeriums auf Staatsebene. Weitere Forderungen betrafen:

- die demokratische parlamentarische Kontrolle der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina,
- Transparenz der Verteidigungsplanung und der Budgets,
- die Entwicklung einer gemeinsamen Doktrin und gemeinsamer Standards in Ausbildung und Ausrüstung der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina sowie
- die Entwicklung einer Sicherheitspolitik für Bosnien und Herzegowina.

Dies sollte schließlich zur Vereinigung der Streitkräfte der Entitäten in einer gesamtstaatlichen Armee Bosnien und Herzegowinas führen. Dies sowie die Schaffung eines Verteidigungsministeriums auf Staatsebene wurden zu den

11 Die Duplizität der Institutionen wurde schließlich im Herbst 2002 mit der Überführung der CSPWG in die der IBTF unterstellten *Defence and Security Steering Group* (DSSG) bereinigt.

wichtigsten Kriterien für einen PfP-Beitritt, auch wenn dies vorerst aus politischen Gründen noch sehr verklausuliert ausgedrückt wurde.

Bestrebungen zur Schaffung einer gemeinsamen Armee und eines staatlichen Verteidigungsministeriums

Verringerung der Streitkräfte bis zu ihrer Vereinigung: Die Verringerung der Streitkräfte der beiden Entitäten wurde von der Staatengemeinschaft aus zwei Gründen gefordert: zum einen wegen der finanziellen Belastung der Budgets der beiden Entitäten aufgrund der überhöhten Verteidigungsausgaben; zum anderen aber auch aus der Überlegung heraus, die Verkleinerung der Streitkräfte der Entitäten *unter* ein militärisch vernünftiges Maß würde den verbliebenen Kräften jegliche militärische Relevanz nehmen, so dass schließlich ihre Vereinigung in einer gesamtstaatlichen Armee der einzig sinnvolle Weg wäre, wenigstens einigermaßen funktionsfähige Streitkräfte zu erhalten.

Die Wurzeln der Forderung nach Truppenabbau lagen zunächst im finanziellen Bereich. So hatte bereits die Sitzung des Friedensimplementierungsrats in Madrid im Jahre 1998 Bedenken wegen der Höhe und der mangelnden Transparenz der Verteidigungsausgaben der Entitäten geäußert. Da zum damaligen Zeitpunkt die beste formelle Grundlage zur Korrektur der Ausgaben die Verpflichtung der Entitäten zum Informationsaustausch über ihre Militärbudgets gemäß Maßnahme I des Artikel-II-Übereinkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen war, beauftragte der Persönliche Vertreter ein Team von Rechnungsprüfern mit der Überprüfung der Inhalte der formal korrekt zwischen den Entitäten ausgetauschten Militärbudgets. Die Überprüfung ergab zunächst oftmals deutliche Diskrepanzen zu den im Informationsaustausch angegebenen Werten; vor allem aber brachte sie prozentual weit über dem international üblichen Durchschnitt liegende Verteidigungsausgaben der Entitäten ans Licht, was vor allem auf die disproportional hohe Truppenstärke der Armeen der Entitäten zurückzuführen war. Nach den Beschlüssen des Friedensimplementierungsrats vom 24. Mai 2000 sollten daher die Militärausgaben der Entitäten sowie der Umfang ihrer Streitkräfte bis Ende 2000 um 15 Prozent reduziert werden. Daraus ergab sich die Zielsetzung, die Streitkräfte der Entitäten im Zeitraum zwischen Januar 2002 und Dezember 2005 von 22.600 auf 13.200 Mann für die Föderation und von 11.300 auf 6.600 Mann für die Republika Srpska zu verringern.¹²

Diese Vorgaben resultierten zum damaligen Zeitpunkt noch primär aus dem Bemühen um die Verringerung der überhöhten Verteidigungsausgaben. Ab 2001 gerieten sie jedoch zunehmend in einen Zusammenhang mit den Bestrebungen zum Beitritt zur PfP und zur Stärkung der Staatsebene im Verteidigungsbereich. Von diesem Zeitpunkt an liefen die Bemühungen um die Verkleinerung der Streitkräfte und die Schaffung eines staatlichen Verteidi-

12 Damit bliebe auch bei der Mannschaftsstärke das bei den Waffensystemen im Artikel-IV-Übereinkommen festgelegte Verhältnis von 2:1 zu Gunsten der Föderation gewahrt.

gungsministeriums nicht mehr nur zeitlich parallel, sondern waren auch in ihrer Zielsetzung eng aufeinander abgestimmt.

Der Abbau der Streitkräfte wurde daher ab Ende 2001 mit dem Ziel beschleunigt, die vorgegebenen Zahlen bereits bis zur Jahresmitte 2002 zu erreichen. Der Truppenabbau wäre dann zeitgleich mit dem vorgesehenen Abschluss der Vorbereitungen der geplanten Umwandlung des Sekretariats des Ständigen Militärausschusses (*Standing Committee on Military Matters*, SCMM) in ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene erfolgt.

Die Abwicklung des Truppenabbaus wurde der Abteilung für Sicherheitskooperation der OSZE-Mission auf der Grundlage ihrer Vorarbeiten im Bereich der Rechnungsprüfung und der Reduzierung der Verteidigungshaushalte übertragen, womit ihre Tätigkeiten in dieser Frage den ursprünglich durch das Artikel-II-Übereinkommen gezogenen Rahmen zu überschreiten begannen.

Schaffung eines staatlichen Verteidigungsministeriums: Die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft in dieser Frage konzentrierten sich auf den bei der Präsidentschaft eingerichteten Ständigen Militärausschuss, da er die einzige von der Verfassung vorgegebene Einrichtung auf Staatsebene darstellte, die mit militärischen Fragen befasst ist. Die Idee, die bald zum Programm wurde, konzentrierte sich auf die Umwandlung seines Sekretariats in ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene, da es als Verwaltungseinrichtung am ehesten geeignet schien, die Funktionen eines Ministeriums auszuüben. Das klang bestechend, war aber nicht ganz unproblematisch, da es die klare verfassungsrechtliche Trennung zwischen Präsidentschaft und Regierung ebenso ignorierte wie die Tatsache, dass der Militärausschuss nach der Verfassung als Koordinationsorgan zwischen der Präsidentschaft und den Entitäten konzipiert war, was eine Unterordnung der Entitätsstreitkräfte unter ein solcherart konstruiertes staatliches „Ministerium“ eher ausschloss. Dennoch wurde diese Idee zur Leitlinie für die internationale Gemeinschaft.

Auf der Grundlage der Beschlüsse des Friedensimplementierungsrats aus dem Jahr 2000 und der Anforderungen für einen PfP-Beitritt kam es unter Federführung des OHR und unter Mitwirkung von SFOR sowie der OSZE-Mission ab 2001 zu einer Serie von informellen Verhandlungen („Seminaren“), die die Umgestaltung des Ständigen Militärausschusses und die Umwandlung seines Sekretariats in ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene vorbereiten sollten. Die beteiligten Seiten nahmen unterschiedliche Positionen ein. Am offenkundigsten war die Unterstützung durch die bosniakisch/muslimische Seite, die insgesamt eine Stärkung der Staatsebene in allen Bereichen anstrebte. Auch die kroatische Seite zeigte sich prinzipiell aufgeschlossen, da sie in gesamtstaatlichen Strukturen mehr Einfluss zu erlangen hoffte als in den bestehenden Strukturen, die ihr in der Föderation bis dahin die Rolle des Minderheitenpartners zuwies. Selbst die serbische Seite erwies sich als relativ flexibel, solange es um Sachfragen ging. Ihre Toleranzgrenze lag bei der Verwendung der offiziellen Bezeichnung „Verteidigungsministerium“ und

bei Forderungen nach Änderungen der „Dayton-Verfassung“ hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen dem Gesamtstaat und den Entitäten.

Die auf den Seminaren und in anderen Arbeitsgruppen erarbeiteten Positionen wurden in einem Arbeitspapier zusammengefasst. Es sah eine Änderung in der Zusammensetzung des Ausschusses, dem nunmehr neun Mitglieder angehören sollten,¹³ sowie eine Vergrößerung des Sekretariats vor. Dieses sollte eine Struktur erhalten, die der eines Ministeriums entsprach, mit Abteilungen für Personalangelegenheiten, Sicherheits- und Verteidigungsfragen, interne und ausländische militärische Angelegenheiten sowie für die Zusammenarbeit mit der NATO. Das Sekretariat sollte von einem Generalsekretär geleitet werden, dem zwei Stellvertreter zur Seite stehen sollten, um die ethnische Balance sicherzustellen. Er sollte später auch die Funktion des staatlichen Verteidigungsministers übernehmen.

Außerdem sollte der Ständige Militärausschuss eine Militärkommission einrichten, die aus Vertretern der Verteidigungsministerien und militärischen Führungsstrukturen der Entitäten bestehen sollte und *de facto* als militärisches Führungsorgan auf Staatsebene konzipiert war. Schließlich sollte das vorbereitete Dokument die Grundlagen für ein gemeinsames Kommando der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina sowie den rechtlichen Rahmen für eine Gesamtverteidigung schaffen.

Die serbische Seite hatte dem Inhalt des Arbeitspapiers im Prinzip zugestimmt. Als es jedoch als Entwurf dem dreiköpfigen Staatspräsidium zur Beschlussfassung zugeleitet wurde, enthielt er den Passus, dass das bisherige Sekretariat des Ständigen Militärausschusses das „Verteidigungsministerium Bosnien und Herzegowinas“ werden sollte. Das Dokument wurde daraufhin am 16. Mai 2002 vom serbischen Vertreter abgelehnt, der sich eine zehntägige Beratungsfrist mit den Behörden seiner Entität erbat.¹⁴ Die beiden anderen Vertreter verabschiedeten gegen seine Stimme einen Beschluss, dem zufolge der Ständige Militärausschuss in Zukunft auch die Kommandogewalt übernehmen sollte. Der Verteidigungsrat der Republika Srpska¹⁵ verwarf den Beschluss in seiner Sitzung am 23. Mai und kritisierte ihn als „verfassungswidrig“. Nach Verstreichen der vereinbarten Frist beschloss das Staatspräsidium schließlich am 28. Mai, diese Frage vorerst nicht weiter zu behandeln.

-
- 13 Die drei Mitglieder der kollektiven Präsidentschaft, die Minister für auswärtige Angelegenheiten, für zivile Angelegenheiten und Kommunikation sowie der Schatzminister (alle aus der Staatsregierung), der Präsident der Republika Srpska und der Präsident der Föderation sowie sein Stellvertreter. Außerdem sollten Vertreter von SFOR und der internationalen Gemeinschaft sowie von Parlamentskommissionen in diesem Gremium vertreten sein, allerdings ohne Stimmrecht.
 - 14 Nach glaubhaften Aussagen wichen die dem Staatspräsidium vorgelegten schriftlichen Vorschläge in einigen wesentlichen Punkten von den zuvor mündlich vereinbarten Grundzügen ab.
 - 15 Der Verteidigungsrat war ein Gremium, das auf dem Verteidigungsgesetz der Republika Srpska beruhte und außerhalb der parlamentarischen Kontrolle agierte. Er musste daher bereits zum damaligen Zeitpunkt als verfassungsrechtlich bedenklich eingestuft werden. Der Hohe Repräsentant löste ihn auf der Grundlage der ihm zustehenden Kompetenzen im Zuge der „Orao-Affäre“ (s.u.) 2003 schließlich auf.

Die Rolle der Abteilung für Sicherheitskooperation

Die Abteilung für Sicherheitskooperation wurde zunehmend zu einem integralen Bestandteil dieser Bemühungen. Sie hatte zunächst – noch im Rahmen ihrer ursprünglichen Aufgabenstellung – die Arbeit der Rechnungsprüfer unterstützt, die unter den Bestimmungen des Artikel-II-Übereinkommens eingesetzt worden waren. In der Folge wurde sie jedoch mit der Unterstützung des Truppenabbaus beauftragt, was bereits über den Rahmen ihres ursprünglichen Mandats hinausging.

Darüber hinaus vertrat die Abteilung die OSZE-Mission sowohl in der CSPWG als auch – in militärischen Fragen – in der IBTF. Die Abteilung, die bis dahin im Gefüge der Mission eher ein Fremdkörper war, da sie mit ihren ursprünglichen Aufgaben praktisch ausschließlich im Auftrag des Persönlichen Vertreters tätig werden konnte, wurde nun zunehmend zum militärpolitischen Akteur der Mission und damit zu einem gleichwertigen Akteur im Kreis der anderen internationalen Institutionen. Sie wurde damit in Entwicklungen mit einbezogen, die erkennbar über ihr ursprüngliches Mandat hinausgingen.

Im Frühjahr 2002 zeichnete sich eine deutliche Verschiebung in den Aufgaben der Abteilung ab. Zwar wurden die ursprünglich im Mandat vorgesehenen Aktivitäten zur Unterstützung des Persönlichen Vertreters bei der Umsetzung der beiden unter Anhang 1-B geschlossenen Übereinkommen weiter fortgesetzt. Daneben bekamen aber die zusätzlichen Aufgaben eine offenkundige Dynamik, die sie bald stärker in den Vordergrund treten ließ als die ursprünglichen Aufgaben.

Die zweite Phase

Die Bestrebungen zur Neugestaltung des Verteidigungssektors, die auch die demokratische Kontrolle der Streitkräfte umfassen sollte, verliefen zunächst praktisch ohne Berücksichtigung der politisch-militärischen Dimension der OSZE, obwohl sie ihr inhaltlich durchaus entsprochen hätten. Sie wurden vielmehr in erster Linie von dem Bestreben des OHR zur Stärkung der Staatsebene und von SFOR im Hinblick auf einen späteren PfP-Beitritt Bosnien und Herzegowinas vorangetrieben; die OSZE-Mission spielte allenfalls eine unterstützende Rolle. Ihre Hauptaufgabe wurde in diesem Kontext vor allem in der Durchführung des Truppenabbaus der Entitäten gesehen.

Dies änderte sich im April 2002 durch zwei Ereignisse: Zum einen sandte der damalige Direktor des OSZE-Konfliktverhütungszentrums am 12. April 2002 einen Brief an alle Missionsleiter, in dem er sie zur Berichterstattung über die Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE durch ihren jeweiligen Gaststaat aufrief und darüber hinaus anregte, die bessere Erfüllung der Verpflichtungen auch sicherzustellen, insbesondere

hinsichtlich des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, des Wiener Dokuments 1999 und der Fähigkeit, die Endbenutzerstationen des OSZE-Kommunikationsnetzwerkes¹⁶ zu nutzen. Zum anderen erfolgte fast zeitgleich der bis dahin jährliche Wechsel im Amt des Stellvertretenden Direktors der Abteilung für Sicherheitskooperation. An die Stelle der bisherigen Verifikationsexperten trat ein Offizier mit langjähriger Erfahrung in der politisch-militärischen Dimension der OSZE. Er hatte zuvor im Konfliktverhütungszentrum und in der OSZE-Delegation seines Landes sowie 1996-1997 in der Abteilung gearbeitet und bereits damals in diesem Rahmen und im Auftrag des damaligen Persönlichen Vertreters mit den ersten Seminaren versucht, die sicherheitspolitischen Eliten der Entitäten und des Staates mit der politisch-militärischen Dimension der OSZE vertraut zu machen.

Entwicklung einer neuen Strategie der Abteilung

Der neue Stellvertretende Direktor nahm den Brief des Direktors des Konfliktverhütungszentrums zum Ausgangspunkt einer Strategie, die die politisch-militärische Dimension der OSZE und die Erfüllung der aus ihr hervorgehenden Verpflichtungen durch den Gaststaat als Grundlage nahm und zum Ausgangspunkt für die bereits begonnenen und die künftigen Aktivitäten der Abteilung machte. Die Strategie beruhte auf folgenden Überlegungen:

- Bosnien und Herzegowina hat als Teilnehmerstaat der KSZE/OSZE seit seiner Aufnahme 1992 sämtliche KSZE/OSZE-Dokumente mitgetragen, einschließlich derjenigen der politisch-militärischen Dimension.
- Bosnien und Herzegowina ist seither verpflichtet, diese Dokumente auch zu erfüllen. Die Statistik der Erfüllung, wie sie etwa anlässlich der jährlichen Überprüfungstreffen der politisch-militärischen Dimension vom Konfliktverhütungszentrum vorgelegt wird, weist Bosnien und Herzegowina jedoch im Wesentlichen als ein „schwarzes Loch“ aus, wobei die Erfüllungsquote allenfalls mit der einiger Zwergstaaten bzw. zentralasiatischer Staaten verglichen werden kann.
- Es war daher höchste Zeit, diese Erfüllungsstatistik zu verbessern, nicht zuletzt mit Blick auf die internationale Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit Bosniens und Herzegowinas.
- Die Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE ist unbestritten eine Aufgabe der Außenpolitik und fällt somit in die Kompetenzen des Gesamtstaates, nicht aber in die der Entitäten.

16 Das Netzwerk stellt ein Übermittlungsmedium für Informationen militärpolitischer Art dar. Es wurde ursprünglich durch das Wiener Dokument 1990 als Mittel der Krisenkommunikation geschaffen, hat aber seither den Charakter einer eigenständigen vertrauensbildenden Maßnahme erhalten.

- Die Entitäten sind unbestritten durch die Verfassung Bosnien und Herzegowinas verpflichtet, die Organe des Gesamtstaates bei der Erfüllung außenpolitischer Verpflichtungen zu unterstützen.
- Es ist daher völlig unerheblich, welche anderen Kompetenzen die Verfassung den Entitäten ausdrücklich oder implizit zuerkennt. Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sind sie der Staatsebene nachgeordnet.
- Der Verhaltenskodex verlangt von den Teilnehmerstaaten ausdrücklich, die Umsetzung der Inhalte sicherzustellen. Wenn die Entitäten nicht fähig oder willens sind, im eigenen Bereich für die Umsetzung des Kodex zu sorgen, hat der Staat dafür Sorge zu tragen, dass die Bestimmungen durchgesetzt werden.

Damit bewegen sich alle Ansätze zur Schaffung eines gesamtstaatlichen Rahmens für die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich eines gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums, auf der Grundlage internationaler Verpflichtungen sowie der existierenden Verfassung.

Hinsichtlich des Abbaus der überhöhten Truppenstärken der Entitäten wurde auf die Bestimmung des Verhaltenskodex verwiesen, dass „die Teilnehmerstaaten“ nur solche Streitkräfte unterhalten sollen, die „mit ihren“ legitimen Sicherheitsinteressen vereinbar sind. Da der Verhaltenskodex ausdrücklich auf die Sicherheitsinteressen der „Teilnehmerstaaten“ verweist, mussten aus dieser Sicht die Vorstellungen und Befindlichkeiten der Entitäten hinter die Bestimmungen des Verhaltenskodex zurücktreten.

Mit dieser Strategie wurden gewissermaßen zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen: Einerseits wurde das bisherige Engagement der OSZE-Mission bei der Schaffung gesamtstaatlicher Strukturen im Verteidigungsbereich und beim Truppenabbau in einen OSZE-Rahmen gestellt.¹⁷ Andererseits konnten die Aktivitäten der Abteilung nun auf die Verbesserung der Erfüllungst Statistik ausgerichtet werden. Im Verhältnis zu den lokalen Partnern der Mission schuf dies eine positivere Atmosphäre als bloße Forderungen,¹⁸ wofür die Mission bis dahin nicht einmal auf ein Mandat verweisen konnte.

Die Mission machte damit die nachweislich mangelhafte Erfüllung der bestehenden Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE zum Ausgangspunkt, um einerseits deren vollständige Erfüllung anzumahnen und andererseits die Beseitigung der Hindernisse zu fordern, die ihr entgegenstanden. Als wesentliches Hindernis wurde insbesondere das Fehlen einer staatlichen Kontrolle über die Streitkräfte identifiziert. Davon waren zunächst die folgenden Bestimmungen aus dem Verhaltenskodex betroffen:

17 Dies war nicht zuletzt auch erforderlich, um innerhalb der OSZE-Strukturen die für solche Aktivitäten notwendigen Budgetmittel zu erhalten. Aktivitäten ohne OSZE-Bezug hätten kaum die Zustimmung des Finanzausschusses erhalten.

18 Wie Truppenabbau oder die Schaffung gemeinsamer Strukturen auf Staatsebene.

Politische Neutralität der Streitkräfte: Die Streitkräfte der Entitäten wurden als Armeen der jeweiligen Volksgruppen mit mehr oder weniger ausschließlichem Charakter aufgefasst.¹⁹ Alles in allem konnte man diese Kräfte eher als ethnisch orientierte Parteilizen sehen denn als Streitkräfte eines OSZE-Teilnehmerstaates. Damit konnten sie aber auch nicht als politisch neutral angesehen werden, was in deutlichem Widerspruch zu den Bestimmungen des Verhaltenskodex stand.

Demokratische/parlamentarische Kontrolle, einschließlich der Budgetkontrolle, und Kontrolle durch verfassungsgemäß errichtete und demokratisch legitimierte Organe: Eine solche Kontrolle fehlte auf der Staatsebene vollständig, was einerseits in einer traditionellen, vordemokratischen Denkweise begründet war, die die Streitkräfte gewissermaßen „außerhalb“, wenn nicht „oberhalb“ ziviler Kontrolle ansiedelte. Es war aber auch durch die Teilung der Streitkräfte in ethnisch definierte Kräfte bedingt, die stets für sich in Anspruch nehmen konnten, „das Volk“ (im Sinne einer Volksgruppe) zu verteidigen. Als Folge dieser beiden Faktoren beanspruchten die Streitkräfte unverhältnismäßig hohe Haushaltsanteile, wobei die geplanten Anteile oftmals noch überschritten wurden, nicht zuletzt wiederum aufgrund der mangelnden parlamentarischen Kontrolle der Ausgaben.

Gleiches galt auch für den Mangel an politischer Kontrolle durch demokratisch legitimierte Organe. Ein Verteidigungsministerium auf Staatsebene fehlte. Auf der Ebene der Entitäten gab es zwar Verteidigungsministerien, diese waren jedoch nach altem Muster eingerichtet. Zudem fehlte den Entitätsparlamenten die Expertise, um eine adäquate politische Kontrolle der Ministerien sicherzustellen. Hinzu kam eine fast ausschließlich auf die Entität ausgerichtete, provinziell-ethnische Perspektive der Parlamente, die eine wirklich demokratische Kontrolle kaum gewährleistete.

Ähnliches galt auch für die Nachrichtendienste, die jede Entität unterhielt. Sie entzogen sich ebenfalls der demokratischen Kontrolle und stellten durch ihre unkontrollierten Aktivitäten einen Unsicherheitsfaktor dar.

Militärische Fähigkeiten, die mit legitimen Sicherheitsinteressen vereinbar sind: Die implizit fortgesetzte Konfrontation der Entitäten führte zu Beginn der ersten Phase zu einem Rüstungswettlauf, der durch das Artikel-IV-Übereinkommen nur eingeehgt werden konnte. Sie führte aber auch dazu, dass die eigentlichen Sicherheitsinteressen des Staates weitgehend ignoriert wurden. Als „Sicherheitsinteressen“ wurden vorwiegend die „Interessen der Entität“ begriffen, die jedoch kein vom Verhaltenskodex anerkanntes Gut sind, da dieser nur von „Staaten“ spricht.

Damit wurde aber auch die Frage nie gestellt, ob die von den Entitäten akkumulierten militärischen Kapazitäten in Bosnien und Herzegowina tatsächlich den legitimen Sicherheitsinteressen des Staates entsprechen oder ob sie nicht völlig überzogen wären.

19 Dies ging innerhalb der Streitkräfte der Föderation so weit, dass dort von der Korps-Ebene abwärts eine Trennung in bosniakische und kroatische Truppen erfolgte.

Darüber hinaus behinderte die Teilung aber auch die Umsetzung anderer militärpolitischer Verpflichtungen, die eher technischer Natur sind:

OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen: Die Armeen der Entitäten hatten aus der Kriegszeit enorm hohe Lagerbestände an Kleinwaffen und leichten Waffen behalten, die sie für die Ausstattung ihrer Reservekräfte vorgesehen hatten. Diese Kräfte waren zwar aus militärischer Sicht eher wertlos, da sie weder hinreichend ausgebildet noch ausgerüstet werden konnten. Sie dienten aber zur Legitimierung dieser Bestände, die in zumeist schlecht bewachten Lagern gesammelt waren, die durchaus zutreffend als „Selbstbedienungsläden für Kriminelle“ charakterisiert wurden. Die Bestände stellten daher im Sinne des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen durchaus eine „destabilisierende Anhäufung“ dar, die beseitigt werden musste.

Außerdem konnte der geforderte jährliche Informationsaustausch zu diesem Dokument nicht vorgelegt werden, da den zuständigen staatlichen Stellen keine entsprechenden Informationen zur Verfügung gestellt wurden.

OSZE-Dokument über Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen: Die ausschließliche Verfügung über die Streitkräfte durch die Entitäten ohne jegliche staatliche Kontrolle betraf auch die Rüstungsindustrie. Sie war im ehemaligen Jugoslawien dem Verteidigungsministerium unterstellt und die Entitäten hatten dieses Unterstellungsverhältnis nach dem Zerfall des jugoslawischen Staates und im Rahmen der bundesstaatlichen Gliederung Bosnien und Herzegowinas übernommen. Die Unternehmen produzierten jedoch nicht nur für den Bedarf der eigenen Streitkräfte, sondern auch für den Export, der praktisch unkontrolliert verlief.

Eine staatliche Kontrolle gab es nicht, da Rüstungsproduktion aufgrund ihrer Zuordnung zu den jeweiligen Verteidigungsministerien als militärische und damit der Kompetenz der Entitäten unterstehende Angelegenheit betrachtet wurde. SFOR beaufsichtigte zwar alle Bewegungen von Truppen und Kriegsmaterial, einschließlich Rüstungsgütern für den Export, doch beschränkte sich die Aufsicht auf Fragen der Sicherheit während des Transports. Diese Praxis hatte schon mehrfach zu außenpolitischen Irritationen geführt, die zwar durch die Entitäten verursacht worden waren, die der Staat aber international zu verantworten hatte.²⁰ Aus denselben Gründen konnte auch der geforderte jährliche Informationsaustausch nicht vorgelegt werden, da den zuständigen staatlichen Stellen keine Informationen zur Verfügung gestellt wurden.

Wiener Dokument 1999: Diese Frage war international als erste aufgegriffen worden. So forderte der Friedensimplementierungsrat auf seiner Sitzung im Mai 2000 in Brüssel, die „zuständigen Stellen in Bosnien und Herzegowina müssten die notwendigen Bedingungen schaffen, um die Verpflichtungen aus dem Wiener Dokument 1999 zu erfüllen“. Im selben Jahr gab es auch bereits erste zaghafte Fortschritte bei der Erfüllung, als ein gesamtstaatlicher Infor-

20 So etwa beim Export von Panhard-Spähpanzern an Israel im Frühjahr 2002 durch die bosniakisch-kroatische Föderation, was zu Irritationen bei den arabischen Staaten gegenüber den (muslimischen) Bosniaken führte.

mationsaustausch vorbereitet wurde. Allerdings scheiterte die Durchführung dann doch am Einspruch der Entitäten, die eine stärkere Trennung der Bestandteile des Informationsaustauschs wünschten.

Eine offenkundige Nichterfüllung betraf die Verpflichtung zur Einladung zum Besuch eines Militärflugplatzes, die alle fünf Jahre erfolgen muss. Hier war Bosnien und Herzegowina fast ein Jahrzehnt lang säumig gewesen.

Kommunikationsnetzwerk: Bosnien und Herzegowina zählte zu den wenigen Staaten, die nicht an das OSZE-Kommunikationsnetzwerk angeschlossen waren. Auch hier scheiterte die Verbindung zunächst lange am Anspruch der Entitäten, unter Umgehung der Staatsebene direkt mit dem Netzwerk verbunden zu werden. Dies konnte den Entitäten nicht zugestanden werden, da das Netzwerk nur Staaten verbindet. Eine Einbeziehung auch der Entitäten wäre voraussichtlich vor allem seitens der Republika Srpska als Anerkennung der unterschwellig stets behaupteten Staatlichkeit interpretiert worden und war daher nicht weiter verfolgt worden.

Die Umsetzung der Strategie durch die Abteilung für Sicherheitskooperation

Die Jahresplanung für 2003, die im Juni 2002 erstellt wurde, sah folgende Aufgaben für die Abteilung vor: *erstens* die Fortsetzung der Unterstützung des Persönlichen Vertreters bei der Umsetzung und Überprüfung der unter Artikel II und IV erreichten Abkommen, darunter die Organisation von Seminaren und anderen freiwilligen Aktivitäten unter Maßnahme XI des Artikel-II-Übereinkommens, einschließlich einer Luftbeobachtung und einer Stabsrahmenübung zur Hilfeleistung im Katastrophenfall, sowie die Unterstützung von Inspektionen, die unter dem Artikel-II- bzw. dem Artikel-IV-Übereinkommen in Bosnien und Herzegowina durchgeführt werden; *zweitens* nun aber auch ausdrücklich Angelegenheiten, die sich aus OSZE-Verpflichtungen ergeben. Hier lag das Schwergewicht auf der Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Verhaltenskodex, die ohne eine entsprechende Gewichtsverlagerung der Zuständigkeiten in militärpolitischen Fragen auf die Staatsebene kaum umzusetzen waren. Unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Gegebenheiten gäbe es jedoch genügend Raum zur Schaffung geeigneter Institutionen auf Staatsebene. Damit würde auch den Anforderungen des Verhaltenskodex nach demokratischer Kontrolle entsprochen. Sie würden Bosnien und Herzegowina außerdem dazu befähigen, auch seinen anderen Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension nachzukommen.

Damit wurden nunmehr neben der fortgesetzten Unterstützung der Aktivitäten gemäß den Abkommen unter Artikel II und IV zwei Aufgabenbereiche zu den Hauptbetätigungsfeldern der Abteilung: zum einen die Unterstützung bei der Erfüllung der entsprechenden Verpflichtungen durch Bereitstellung von Expertise, Vermittlung zwischen den zuständigen Stellen im Lande selbst und mit den entsprechenden Organen der OSZE; zum anderen die aktive Mitarbeit bei der Schaffung entsprechender gesamtstaatlicher Einrichtungen.

Dies schlug sich auch in der Umstrukturierung der Abteilung nieder, die nach den Planungen für 2003 drei Fachsektionen aufweisen sollte: eine Sektion zur Unterstützung der Aktivitäten gemäß den Abkommen unter Artikel II und IV, eine Sektion zur Unterstützung der Erfüllung der Verpflichtungen aus den verschiedenen Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE sowie eine politisch-militärische Sektion zur Mitarbeit bei der Schaffung gesamtstaatlicher Institutionen.

Die neuen Tätigkeitsfelder führten auch zur Auswahl neuer Ansprechpartner vor Ort. Solange die Abteilung ihre Aufgaben hauptsächlich in der Unterstützung der Verifikation der Übereinkommen gesehen hatte, hatte sie vor allem mit den Entitäten verhandelt, und hier insbesondere mit den Verteidigungsministerien und den jeweiligen Verifikationszentren. Gelegentlich wurde auch mit dem Ständigen Militärausschuss verhandelt, der zwar formell eine Einrichtung auf Staatsebene war, dessen Angehörige sich aber primär als Vertreter der jeweiligen Volksgruppe und deren Streitkräfte fühlten. Demgegenüber nahm die Abteilung nun ganz gezielt auch Kontakt zum Außenministerium auf, das einerseits unbestritten für die Erfüllung außenpolitischer Verpflichtungen zuständig war und von dem andererseits eine Kooperation bei der Umsetzung der entwickelten Strategie erwartet werden konnte. Weitere Ansprechpartner waren für die Frage der demokratischen Kontrolle insbesondere die Parlamente der Entitäten und des Gesamtstaates.

Die Verschmelzung mit der Militärzelle des OHR

Die Strategie war zunächst für die spezifische Rolle der Abteilung als Bestandteil der OSZE-Mission entwickelt worden, um entsprechende Aktivitäten im Verbund mit anderen internationalen Einrichtungen im bestehenden organisatorischen Rahmen ausüben zu können. Die Entwicklung nahm jedoch mit der Entscheidung des Hohen Repräsentanten, die Militärzelle des OHR mit der Abteilung für Sicherheitskooperation der OSZE-Mission zu verschmelzen, um die Anzahl der Institutionen zu verringern und das System zu straffen, eine scharfe Wendung.²¹ Die Verschmelzung wurde im August 2002 vollzogen, wobei der bisherige Leiter der Militärzelle des OHR nun auch die Leitung der Abteilung für Sicherheitskooperation übernahm.

Dies hatte Auswirkungen auf die Struktur und die personelle Zusammensetzung der Abteilung. Die für 2003 vorgesehene Schaffung einer politisch-militärischen Sektion wurde nun vorgezogen, was vorwiegend der Eingliederung des Fachpersonals der früheren Militärzelle des OHR diente. Es hatte aber auch unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Abteilung, da sie nun vorrangig nicht mehr an der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen arbeitete, sondern an der Institutionenbildung, die bis dahin vor allem Aufgabe der Militärzelle des OHR gewesen war.

21 Vgl. High Representative to Bosnia and Herzegovina, Lord Ashdown, Presentation to OSCE Permanent Council, Vienna, 4 July 2002; PC.FR/26/02, Wien, 1. Juli 2002.

Hinzu kam, dass sich das Personal der früheren Militärszelle noch immer stark mit dem OHR identifizierte, was dem Verständnis der spezifischen Rolle der Abteilung als OSZE-Einrichtung nicht eben zuträglich war. Diese Abhängigkeit vom OHR verringerte sich zwar beim Fachpersonal in dem Maße, wie die bisherigen Funktionsträger durch Rotation ausschieden und durch neue ersetzt wurden, über deren Aufnahme die Mission entschied. Sie blieb aber gerade auf der Ebene des Leiters erhalten, der keinesfalls bereit war, die OSZE-spezifische Rolle der Abteilung zu akzeptieren. Er war auch nicht bereit, die Nützlichkeit der bisher entwickelten Strategie einzusehen, die bestehenden Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE zur Unterstützung des gemeinsamen Ziels, gesamtstaatliche Institutionen zu schaffen, zu nutzen. Die daraus resultierenden Spannungen reduzierten dementsprechend die Fähigkeit der Abteilung, den begonnenen Weg fortzusetzen.

Die Arbeit der Abteilung ab August 2002

Trotz der beginnenden Spannungen konnten zunächst in Teilbereichen Fortschritte erzielt werden.

Truppenabbau der Entitäten: Der Abbau der Streitkräfte, der im Frühjahr 2002 eingeleitet worden war, konnte im geplanten Zeitrahmen durchgeführt werden, wobei die vorgesehenen Abfindungen allerdings eine beachtliche finanzielle Belastung darstellten.²² Erwartete internationale Kredite blieben aus, da solche für militärische Zwecke grundsätzlich nicht gewährt werden. Schließlich wurden jene Vermögenswerte beliehen, die durch die Aufteilung des Vermögens des früheren Jugoslawien unter die Nachfolgestaaten („*succession fund*“) an Bosnien und Herzegowina gefallen und zwischen den Entitäten aufgeteilt worden waren. Sozialprogramme zur Eingliederung demobilisierter Soldaten in den Arbeitsprozess wurden von der Weltbank und von der OSZE-Mission in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) angeboten und vielfach angenommen.

Allerdings blieb die ursprünglich geplante Wirkung, der Zwang zur Vereinigung der Streitkräfte, aus, da dies von der serbischen Seite vor dem Hintergrund der Diskussionen über die Umwandlung des Ständigen Militärausschusses in ein staatliches Verteidigungsministerium abgelehnt wurde. Damit war zwar mit dem erfolgreichen Truppenabbau der ursprüngliche Zweck der Haushaltsentlastung erreicht worden, nicht aber der zusätzliche Zweck der Vereinigung der beiden Streitkräfte.

Neugestaltung des Ständigen Militärausschusses: Nach dem Scheitern der Bemühungen um die Neugestaltung des Ständigen Militärausschusses im Mai 2002 wurden die informellen Verhandlungen den Sommer über ohne großes Aufsehen fortgesetzt. Die zunächst pauschal ablehnende Haltung der serbi-

22 Nämlich jeweils 10.000 Konvertible Mark (im Wert identisch mit der früheren Deutschen Mark), so dass allein die Föderation, die als erste solche Abfindungen festlegte, 100 Millionen Mark benötigte.

schen Seite wurde bald wieder differenzierter. Einerseits wurde ausdrücklich am Fortbestand der eigenen Streitkräfte festgehalten. Andererseits wurde jedoch zunehmend Bereitschaft signalisiert, über alle anderen Fragen und Lösungsansätze zu diskutieren, die Bosnien und Herzegowina dem Ziel des Beitritts zur PfP näher brächten.²³ Am 29. August 2002 schließlich kam es zum entscheidenden Durchbruch: Die Präsidentschaft verabschiedete einen „Beschluss über die Organisation und das Funktionieren der Verteidigungsinstitutionen Bosnien und Herzegowinas“, der Folgendes festlegte:

- die Zusammensetzung des Militärausschusses als politisches Organ,
- die Erweiterung seines Sekretariats mit einer einem Ministerium vergleichbaren Struktur und den entsprechenden Abteilungen,
- die Ernennung eines Generalsekretärs mit zwei Stellvertretern,
- die Einsetzung einer Militärkommission, um die „Aktivitäten der Streitkräfte in Bosnien und Herzegowina“ in den Bereichen „Verteidigung, Souveränität und territoriale Integrität Bosnien und Herzegowinas“ zu koordinieren.

Beistellung von Experten für die Verteidigungsausschüsse der Entitäten: Die Frage der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte wurde parallel zu den Bemühungen um die Einrichtung einer gesamtstaatlichen parlamentarischen Kontrolle auch auf der Ebene der Entitäten verfolgt. Die Abteilung erzielte in Verhandlungen mit den Verteidigungsausschüssen der Parlamente beider Entitäten das Einverständnis, in diesen Ausschüssen jeweils zwei Experten anzustellen, die sie in Verteidigungsfragen beraten sollten. Die Abteilung war am Auswahlverfahren der Experten beteiligt, um eine entsprechende Qualität sicherzustellen und politische Einflüsse möglichst auszuschließen. Die Finanzierung der Experten wurde durch das in Genf ansässige Zentrum für Demokratische Kontrolle der Streitkräfte (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, DCAF) übernommen.

Beseitigung von Hindernissen für Inspektionen unter dem Wiener Dokument 1999: Bosnien und Herzegowina unterliegt wie jeder andere OSZE-Teilnehmerstaat der Verpflichtung, jährlich bis zu drei militärische Inspektionen seines Staatsgebietes durch andere Teilnehmerstaaten zuzulassen. Die inspizierenden Staaten legten dabei regelmäßig das zu inspizierende Gebiet so an, dass es das Territorium beider Entitäten umfasst. Damit sollte verhindert werden, dass die

23 Die positiven Entwicklungen wurden immer wieder durch Äußerungen von verschiedensten Seiten behindert, die Reizworte wie „gemeinsame Streitkräfte“, „gemeinsames Oberkommando“ oder „Verteidigungsministerium auf Staatsebene“ in die Debatte warfen. Bedauerlicherweise kamen solche Äußerungen gerade auch von solchen Stellen, von denen eine gewisse Sensibilität zu erwarten gewesen wäre, wie etwa hohen Funktionsträgern der SFOR. Diese Äußerungen sowie verschiedene Versuche zur Anmaßung von Kompetenzen, die SFOR gemäß dem Friedensabkommen von Dayton nicht zustanden, führten dann Anfang Juli 2002 auch zu einigen Belastungen der Beziehungen zwischen den verschiedenen internationalen Institutionen.

Entitäten die Inspektionen als Bestätigung einer latent behaupteten Souveränität interpretieren könnten.

Der inspizierende Staat ist nach dem Wiener Dokument 1999 berechtigt, eine Überfliegung des inspizierten Gebietes mit einem Hubschrauber oder einem Flächenflugzeug zu verlangen. Dies scheiterte in Bosnien und Herzegowina jedoch lange Zeit an der Weigerung der SFOR, solche Überflüge über die Entitätsgrenzen zuzulassen, selbst wenn die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Einwilligung durch die entsprechenden Organe des Staates und der anderen Entität vorlagen. Dies entsprach zwar dem SFOR-Mandat, die beiden früheren Kriegsparteien zu trennen, war jedoch im Kontext der beabsichtigten Zusammenführung der Streitkräfte der Entitäten, der Betonung der Einheit Bosnien und Herzegowinas sowie der Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE zunehmend kontraproduktiv.

Die Abteilung erreichte in Gesprächen mit SFOR die Berücksichtigung solcher Fälle in ihren Vorschriften zur Regelung der Flugbewegungen der Luftstreitkräfte der Entitäten.

Regelung von Rüstungsexporten: Wie erwähnt, hatte die Praxis unkontrollierter Rüstungsproduktion und -exporte schon mehrfach zu außenpolitischen Irritationen geführt, was eine Kontrolle auf Staatsebene zunehmend dringlicher machte. Bereits im Juni 2002 hatten daher im Rahmen der IBTF Vorarbeiten zur Einrichtung einer Rüstungsexport-Kontrollkommission begonnen, die aus Vertretern der zuständigen staatlichen Organe sowie Vertretern der internationalen Gemeinschaft zusammengesetzt werden sollte. Diese Vorarbeiten waren noch vorwiegend unter der Zielsetzung, die Einhaltung der relevanten OSZE-Verpflichtungen zu verbessern, unternommen worden.²⁴ Sie sollten insbesondere den Exportkriterien der Dokumente über die Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen sowie über Kleinwaffen und leichte Waffen Nachdruck verleihen. Allerdings hätte die geplante Zusammensetzung bereits den weitgehenden Ausschluss der Entitäten und die Konzentration auf gesamtstaatliche Ministerien angestrebt.

Im Verlauf des Sommers 2002 sickerten aus nachrichtendienstlichen Kreisen zunehmend detailliertere Informationen über illegale Rüstungslieferungen des in der Republika Srpska gelegenen Rüstungsunternehmens Orao an den Irak durch, die eindeutig gegen das von den Vereinten Nationen gegen den Irak verhängte Embargo verstießen. Orao war ein auf Flugzeugbau und die Wartung von Triebwerken spezialisiertes Rüstungsunternehmen der ehemaligen jugoslawischen Streitkräfte, das im Laufe des Zerfalls und des nachfolgenden Krieges in Bosnien und Herzegowina von den Streitkräften der Republika Srpska übernommen worden war und seither dem Generalstab der

24 Diese Überlegungen beruhten auf der Idee, die Fähigkeit Bosnien und Herzegowinas zur Erfüllung seiner Verpflichtungen nach dem OSZE-Dokument über den Transfer konventioneller Waffen zu stärken und damit die Entitäten über ihre verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Unterstützung des Staates bei der Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen „an die Leine zu nehmen“. Das hätte zum ersten Probelauf für die zuvor entwickelte Strategie werden sollen.

Armee und damit dem Verteidigungsministerium der Republika Srpska unterstand.

Diese Informationen wurden im August 2002 öffentlich gemacht und seitens des Hohen Repräsentanten als Nachweis für die Notwendigkeit einer effektiven staatlichen Kontrolle der Rüstungsexporte präsentiert. Es wurde damit aber auch klar, dass eine geeignete staatliche Kontrolle über den militärischen Bereich als unabdingbare Voraussetzung für Normalität in den Außenbeziehungen Bosniens und Herzegowinas insgesamt gesehen werden musste.

Als ersten Schritt ordnete der Hohe Repräsentant daher im Oktober 2002 die Erarbeitung eines staatlichen Gesetzes zur Kontrolle von Rüstungsexporten an. Als verfassungsrechtliche Grundlage diente die ausdrückliche Einordnung von „Außenhandel“ in den Kompetenzbereich des Staates, so dass die bis dahin noch als zu heikel angesehene Frage der Zuordnung militärischer Kompetenzen ausgeklammert werden konnte.

Die Erarbeitung des Gesetzentwurfs wurde einer Expertengruppe übertragen, die beim Ministerium für Außenhandel und Wirtschaftsbeziehungen Bosniens und Herzegowinas eingerichtet wurde und aus Vertretern der Schlüsselministerien (Außenhandel und Äußeres) und internationaler Organisationen (OSZE-Mission als Vorsitz, OHR und SFOR) zusammengesetzt war. Die Expertengruppe erarbeitete binnen fünf Wochen den Entwurf für ein Gesetz über die Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung, das die entsprechenden Verpflichtungen aus den einschlägigen OSZE-Dokumenten über den Transfer konventioneller Waffen und über Kleinwaffen und leichte Waffen berücksichtigte und schließlich im Februar 2003 von beiden Häusern des gesamtstaatlichen Parlaments verabschiedet wurde.

Das Gesetz erwies sich rückblickend als eine entscheidende Weichenstellung, da es erstmals eine bis dahin als „militärisch“ angesehene und damit den Entitäten zugerechnete Materie (Herstellung, Einfuhr und Ausfuhr militärischer Güter) einem Kompetenzbereich des Staates (Außenhandel) zuordnete. Die Herstellung gesamtstaatlicher Handlungsfähigkeit im Bereich Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung bewirkte auch auf der Seite der internationalen Organisationen einen Paradigmenwechsel. Herrschte bisher die Ansicht vor, man müsse „die Verteidigungskompetenz der Entitäten auf den Gesamtstaat übertragen“, setzte sich nunmehr zunehmend der Ansatz durch, die explizite und unbestrittene Zuständigkeit des Gesamtstaates für die Außenbeziehungen als Ausgangspunkt zur Lösung der Kompetenzfrage in Verteidigungsangelegenheiten zu nehmen. Dies bestätigte letztlich die zuvor in der OSZE-Mission entwickelte Strategie.

Die „Orao-Affäre“ gab den letzten Anstoß zur großen Verteidigungsreform, die durch die verschiedenen Schritte vorbereitet worden war. Die Position der Republika Srpska und ihrer sicherheitspolitischen Elite gegenüber der internationalen Gemeinschaft war sichtlich geschwächt, so dass sich eine günstige Gelegenheit zum „Durchdrücken“ der Forderungen nach Einrichtung gesamtstaatlicher Institutionen im Verteidigungsbereich und nach Überwindung der

inakzeptablen militärischen Teilung des Landes bot. Wollte Bosnien und Herzegowina der Partnerschaft für den Frieden beitreten, waren gesamtstaatliche Institutionen eine unabdingbare Voraussetzung.

Die Verteidigungsreform

Als letzte Zwischenschritte zur angestrebten großen Verteidigungsreform wurden im Zusammenwirken mehrerer internationaler Organisationen im Rahmen der *Defence and Security Steering Group* (DSSG) und unter der organisatorischen Leitung der SFOR mehrere Wehrrechtsseminare durchgeführt, die zur Einstimmung der lokalen Entscheidungsträger auf die beabsichtigte Reform beitragen sollten. Das erste Seminar fand im März 2003, das zweite im Mai 2003 statt. An beiden Seminaren nahm die Abteilung teil, wobei ihr allerdings vor allem Fragen der Demobilisierung übertragen wurden, nicht aber die essenziellen Frage nach der verfassungsrechtlichen Kompatibilität der geplanten Reformen.

Am 8. Mai 2003, zum Ende des zweiten Seminars, verkündete der Hohe Repräsentant offiziell die Einsetzung einer Kommission zur Reform des Verteidigungssektors. Gleichzeitig gab er auch die Ernennung des Vorsitzenden der Kommission bekannt.²⁵

Die Reformkommission: Die Verteidigungsreform verlief von diesem Zeitpunkt an in einem gesonderten organisatorischen Rahmen, der Verteidigungsreformkommission. Laut ihrem Mandat, das ebenfalls am 8. Mai festgelegt worden war, sollte sie die rechtlichen Maßnahmen untersuchen, die zur Reform der Verteidigungsstrukturen in Bosnien und Herzegowina erforderlich wären, verfassungsrechtliche und gesetzliche Bestimmungen feststellen, die im Widerspruch zu solchen Erfordernissen stünden, und gesetzgeberische und andere rechtliche Instrumente vorschlagen.

Als Ziel der Arbeit der Kommission wurde zunächst allgemein festgelegt, dass die Verteidigungsstrukturen von Bosnien und Herzegowina euro-atlantischen Standards und den Verpflichtungen entsprechen müssten, die Bosnien und Herzegowina innerhalb der politisch-militärischen Dimension der OSZE übernommen hat. Explizit als Ziele genannt wurden die demokratische zivile Kontrolle auf der Ebene des Staates und der Entitäten, spezifische Bestimmungen zu Befehlsgewalt und Kontrollbefugnissen auf der Staatsebene sowie die Interoperabilität der gesamten Verteidigungsstrukturen innerhalb Bosnien und Herzegowinas. Deren Finanzierung schließlich müsse die Grenzen respektieren, die durch demokratische Prozesse gezogen werden.

Als Grundlage der Arbeiten diente ein „Konzeptpapier“, das teilweise auf den Ergebnissen der vorangegangenen Wehrrechtsseminare aufbaute, aber auch

25 Zum Vorsitzenden wurde der amerikanische Verteidigungsexperte Jim Locher III ernannt, der bereits in den USA eine Reformkommission geleitet hatte. Er erwies sich im Laufe der Verhandlungen als fähiger, flexibler und den Besonderheiten der Situation gegenüber aufgeschlossener Verhandlungsleiter.

die spezifischen Vorgaben für die Teilnahme am PfP-Programm einschloss. Es sah vor allem die Stärkung der Staatsebene vor.

Das Konzeptpapier legte ferner detaillierte Aufgaben für das gesamtstaatliche Parlament, das kollektive Staatspräsidium, den Ständigen Militärausschuss und den Ministerrat fest und definierte die Kompetenzen der in Bosnien und Herzegowina neu zu schaffenden Ämter und Einrichtungen des Verteidigungsministers, des gemeinsamen Generalstabschefs, des Verteidigungsministeriums, des gemeinsamen Generalstabs und des Operativen Kommandos. Die Kommission bestand aus zwölf Mitgliedern und vier Beobachtern. Mitglieder waren der Vorsitzende der Kommission, der Generalsekretär des Ständigen Militärausschusses und seine beiden Stellvertreter, je ein ziviler Vertreter aus den beiden Entitäten, die vom Präsidenten der jeweiligen Entität ernannt worden waren, die beiden Verteidigungsminister der Entitäten sowie je ein Vertreter des Hohen Repräsentanten, der NATO, der SFOR und der OSZE. Beobachter wurden von den USA, der EU, der Türkei als Vertreter der Organisation der Islamischen Konferenz sowie der Russischen Föderation entsandt.

Auf administrativer Seite wurde die Abteilung für Sicherheitskooperation *de facto* zur Stabsstelle der Reformkommission. Das Sekretariat wurde hauptsächlich aus dem Personal der Abteilung rekrutiert. Das Fachpersonal der Abteilung wurde dagegen nur bedingt einbezogen.

Die Arbeit der Kommission: Die Kommission definierte zunächst ihre Ziele, nämlich die Erfüllung der Vorgaben des Hohen Repräsentanten und die Einrichtung von Verteidigungsstrukturen, die die Kriterien für den Beitritt Bosnien und Herzegowina zur Partnerschaft für den Frieden erfüllen. Die Beratungen folgten dem Konzeptpapier; Beschlüsse wurden im Konsens gefasst. Die Arbeit der Kommission fand überwiegend in Arbeitsgruppen statt. Diese hatten jeweils zwei Ko-Vorsitzende²⁶ und erarbeiteten zunächst Zwischenberichte, die der Kommission im Juli 2003 vorgelegt wurden. Unter Einarbeitung der Kommentare der Kommission schlossen sie ihre Arbeit im August 2003 ab und legten ihre Abschlussberichte der Kommission vor. Die Berichte der Arbeitsgruppen wurden dann vom Sekretariat der Kommission zusammen mit dem Konzeptpapier zum Gesamtabschlussbericht zusammengefasst, der dann von der Kommission angenommen wurde.

Der Bericht der Kommission: Der Bericht der Kommission wurde am 25. September 2003 veröffentlicht. Er kann gleichzeitig als „*blueprint*“ für die Reformschritte angesehen werden, die die internationale Gemeinschaft von Bosnien und Herzegowina erwartete. Inhaltlich folgt er fast bis ins Detail den Vorgaben des Konzeptpapiers. Er legt in den Kapiteln über die Reform des Wehrrechts die textliche Ausgestaltung des neu zu schaffenden Verteidigungsgesetzes von Bosnien und Herzegowina ebenso fest wie die Änderun-

26 Jeweils ein Vertreter der internationalen Gemeinschaft (d.h. der in Bosnien und Herzegowina tätigen internationalen Organisationen) und ein Staatsbürger Bosnien und Herzegowinas.

gen in den Verfassungen und Verteidigungs- und Wehrgesetzen der beiden Entitäten.

Im Mittelpunkt der Reform steht die Schaffung eines gesamtstaatlichen Verteidigungsministeriums, mit der sich auch ein Großteil des Kapitels „Implementierung“ befasst. Ein anderer wesentlicher Teil dieses Kapitels ist der parlamentarischen Kontrolle gewidmet, wobei das Schwergewicht auf der Haushaltskontrolle im Kontext der Ausgabenkürzung liegt. Fragen des Rechtsschutzes werden dagegen kaum behandelt. Auch die Frage der politischen Neutralität der Streitkräfte wird im Bericht nicht angesprochen, obwohl dies seitens der OSZE-Mission mehrfach angemahnt worden war.

Sonstige Aktivitäten der Abteilung

Die Dominanz der Arbeiten an der Verteidigungsreform hinderte die Abteilung nicht, auch in anderen Bereichen der Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension der OSZE weiterzuarbeiten.

Rüstungsexporte: Die Abteilung übernahm auf der Grundlage des Gesetzes über Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung zusammen mit den zuständigen Stellen der SFOR die Prüfung von Exportanträgen. Dabei wurde insbesondere das Vorliegen einer Bescheinigung des Außenministeriums geprüft, die die Unbedenklichkeit von Exporten hinsichtlich internationaler Verpflichtungen und außenpolitischer Interessen Bosnien und Herzegowinas bestätigte.

Rüstungsproduktion: Zusätzlich zum Gesetz über Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung ordnete der Hohe Repräsentant die Schaffung eines gesamtstaatlichen Gesetzes über Rüstungsproduktion und -handel an. Auch an der Erarbeitung dieses Gesetzes, das im März 2003 vom gesamtstaatlichen Parlament verabschiedet wurde, war die Mission maßgeblich beteiligt.

Verbindung Bosnien und Herzegowinas mit dem OSZE-Kommunikationsnetzwerk: Die zunehmende Zusammenarbeit mit dem Außenministerium von Bosnien und Herzegowina führte schließlich auch zur Verbindung des Landes mit dem OSZE-Kommunikationsnetzwerk. Dies war bis dahin vor allem als militärische Frage angesehen worden und politisch an der Forderung, die Verteidigungsministerien der beiden Entitäten mit dem Netz zu verbinden, gescheitert. Nun jedoch konnte eine gesamtstaatliche Institution als Verbindungsstelle angesprochen werden. Entsprechend wurde Personal des Außenministeriums in Zusammenarbeit mit dem Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats im Zugang zum und Umgang mit dem Netzwerk geschult. Da dem Außenministerium die entsprechende Computerausstattung fehlte, wurde ihm schließlich ein Computer der Mission übergeben, mit dem dann die Verbindung hergestellt werden konnte.

Bisherige Umsetzung und Folgen der Verteidigungsreform

Das gesamtstaatliche Parlament verabschiedete am 1. Dezember 2003 das Verteidigungsgesetz, das im Wesentlichen den Vorgaben des Konzeptpapiers folgt. Anfang März 2004 wurde ein Verteidigungsminister nominiert. Allerdings fehlt es noch immer an Personal und Infrastruktur für das Ministerium. Auf der Grundlage des Gesetzes fasste die Präsidentschaft den Beschluss über Größe und Organisation der Streitkräfte Bosnien und Herzegowinas. Die Streitkräfte der Entitäten werden weiter abgebaut; danach werden die bosnisch-kroatische Föderation über 8.000 und die Republika Srpska über 4.000 Berufssoldaten verfügen. Hinzu kommen bis zu 12.600 Wehrpflichtige (davon 8.400 in der Föderation und 4.200 in der Republik Srpska) und 60.000 Reservisten (40.000 in der Föderation und 20.000 in der Republika Srpska). Für die Arbeit der Abteilung blieb die Verteidigungsreform auch weiterhin ein dominierender Faktor. Sie wurde wiederum entsprechend umstrukturiert und umfasst derzeit neben den Sektionen für die Unterstützung der OSZE-Verpflichtungen und die Unterstützung der Implementierung der Artikel-II- und Artikel-IV-Übereinkommen drei Sektionen, die sich mit der Umsetzung der Verteidigungsreform befassen (Parlamente, Aufbau des Verteidigungsministeriums, Reform der Nachrichtendienste). Außerdem ist auch das Sekretariat der Reformkommission in die Abteilung eingegliedert.

Zusammenfassung und Bewertung

Die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation hat seit 2002 eine deutliche inhaltliche Veränderung erfahren, die teilweise durch die Veränderungen im Lande selbst sowie im sicherheitspolitischen Umfeld bedingt war, teilweise aber auch durch zufällige Entwicklungen, die ihrerseits dann wiederum zur Veränderung des sicherheitspolitischen Umfelds beitrugen.

Wesentlichste Ursachen der Veränderungen insbesondere im sicherheitspolitischen Umfeld waren zweifellos die politische Wende in Kroatien und der Sturz des Milošević-Regimes in der damaligen BRJ im Jahre 2000. Von da an konnte auch die Frage der völlig überzogenen Autonomie der Entitäten Bosnien und Herzegowinas ausdrücklich als Problem angesprochen werden, das gelöst werden müsse. Die Schaffung eines institutionellen Rahmens durch die internationale Gemeinschaft in Form der CSPWG und der IBTF war das Werkzeug, mit dem die entsprechenden Vorarbeiten geleistet wurden, um dann zu gegebener Zeit handeln zu können.

Im Verteidigungsbereich kam als Anreiz die Aussicht hinzu, dem PfP-Programm beitreten zu können. Diese Aussicht war das „Zuckerbrot“, mit dem die Reform des Verteidigungssektors befördert werden konnte.

Dennoch wären die Widerstände gegen den Aufbau gesamtstaatlicher Verteidigungsstrukturen vor allem auf der serbischen Seite vermutlich immer noch

zu groß gewesen. Hier ebnete erst die Selbstbeschädigung durch die „Orao-Affäre“, die die Fähigkeit zum politischen Widerstand weitgehend schwächte, den Weg für die endgültige Reform.

Diese Entwicklungen hatten auch unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation in der OSZE-Mission. Ursprünglich mit einem sehr engen Mandat als Instrument zur Unterstützung des Persönlichen Vertreters bei der Implementierung der beiden unter Anhang I-B erreichten Übereinkommen geschaffen, hätte sie eigentlich keine Rolle in der weiteren Entwicklung spielen können. Sie schlitterte gewissermaßen durch die Aufgabe der Haushaltsprüfung im Rahmen des Artikel-II-Übereinkommens in die Funktion hinein, bei den Einsparungen mitzuhelfen, die durch den Truppenabbau erzielt werden sollten, und wurde schließlich mit der Abwicklung des Personalabbaus in den Streitkräften beauftragt. Durch die Verknüpfung dieser Frage mit der Schaffung gesamtstaatlicher Verteidigungsstrukturen wurde die Abteilung auch in diesen Aufgabenbereich mit hineingezogen, der ihr ursprüngliches Mandat bei weitem überstieg.

Hier kamen weitere Entwicklungen zum Tragen, nämlich zum einen der Brief des Direktors des OSZE-Konfliktverhütungszentrums vom 12. April 2002, in dem er die Missionen zur Unterstützung der Gaststaaten bei der Erfüllung der Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension der OSZE aufforderte, und zum anderen der fast zeitgleiche Dienstantritt des Stellvertretenden Direktors der Abteilung, der langjährige Erfahrung in diesen Fragen, aber auch in der Arbeit der Mission aufwies und damit die beiden Elemente zu einer kohärenten Strategie verbinden konnte. Die Erfüllung der genannten Verpflichtungen wurde dadurch zu einem Kernbereich der Tätigkeit der Abteilung, in dem auch ihre Mitwirkung am Truppenabbau und an der Schaffung gesamtstaatlicher Verteidigungsinstitutionen ihren legitimen Platz hatte.

Andererseits stellte die Verschmelzung der Abteilung mit der bis dahin ins OHR eingegliederten Militärzelle eine weitere Entwicklung dar, die die Arbeit der Abteilung beeinflusste. Sie trug zwar einerseits formal zur Beseitigung von Doppelarbeit und zur Straffung der Strukturen auf Seiten der internationalen Gemeinschaft bei, schuf andererseits aber auch Probleme für das Selbstverständnis der Abteilung, da gerade die Loyalität entscheidender Personen vor allem dem OHR galt. Hinzu kam ein Mangel an Verständnis und Bereitschaft, das Potenzial der Mission als OSZE-Einrichtung für die Einhaltung der Verpflichtungen Bosnien und Herzegowinas aus den verschiedenen Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE und damit auch für die Ziele der Verteidigungsreform zu nutzen, wodurch der Handlungsspielraum der Abteilung unnötig eingeschränkt wurde. Die Auffassung, dass ein entsprechend stärkeres Ausspielen dieser Karte die Arbeit an der Verteidigungsreform wesentlich erleichtert bzw. den Zeitaufwand erheblich reduziert hätte, wird inzwischen weithin geteilt.

Die Arbeit der Abteilung kann insgesamt als durchaus erfolgreich bewertet werden, jedoch mit Abstufungen in den einzelnen Aufgabenbereichen.

Bei der Unterstützung der Durchführung und Überprüfung der Übereinkommen unter Anhang 1-B des Dayton-Abkommens, Artikel II und IV, hat die Abteilung von Beginn an professionelle Arbeit geleistet. Hinsichtlich der Inspektionen, die in diesem Aufgabenbereich die umfangreichste Tätigkeit darstellten, unterstützte sie von 1996 bis Dezember 2003 unter dem Artikel-II-Übereinkommen insgesamt 105 Inspektionstouren zu 269 „*Objects of Inspection*“ und zehn Inspektionen eines Gebietes mit 389 OSZE-Inspektoren und 409 Inspektoren der Entitäten sowie unter dem Artikel-IV-Übereinkommen 205 Inspektionstouren mit 484 Inspektionen (einschließlich 34 Inspektionstouren zum Abbau bzw. zur Vernichtung überzähliger Rüstungsgüter mit 122 Inspektionen) mit 625 OSZE-Inspektoren aus 28 Nationen.

Im selben Zeitraum unterstützte die Abteilung unter dem Artikel-II-Übereinkommen 32 Überprüfungen von Rüstungsproduktionsstätten mit 45 OSZE-Experten und 84 Experten der Parteien und veranstaltete jährlich mindestens vier Seminare.

Diese Aufgaben waren primär technischer Natur, wobei die Abteilung relativ wenig Gestaltungsmöglichkeiten hatte. Vor allem fehlt aufgrund der einmaligen Aufgabenstellung, die durch die militärpolitische Teilung des Landes bedingt war, eine Vergleichsmöglichkeit, um von „Erfolg“ oder „Misserfolg“ sprechen zu können. Es kann jedenfalls festgestellt werden, dass es dank der Professionalität aller Beteiligten nicht zu Problemen kam, die die Implementierung der Übereinkommen behindert hätten.

In der Umsetzung der seit 2002 entwickelten Strategie zur Verbesserung des Grades der Erfüllung von Verpflichtungen aus den Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE lassen sich jedoch die Erfolge klar herausarbeiten.

In *materieller* Hinsicht wurden mit der Mithilfe an der Erarbeitung der Gesetze über die Einfuhr und Ausfuhr von Waffen und militärischer Ausrüstung sowie über Waffenproduktion die Grundlagen dafür geschaffen, dass Bosnien und Herzegowina seinen Verpflichtungen aus den Dokumenten über den Transfer konventioneller Waffen sowie über Kleinwaffen und leichte Waffen nachkommen kann; gleichzeitig wurde den wiederholten Verletzungen der Dokumente durch das unkontrollierte Verhalten der Entitäten ein Riegel vorgeschoben. Auch die Mitwirkung an der Verteidigungsreform trug einerseits dazu bei, den einschlägigen Bestimmungen des Verhaltenskodex Geltung zu verschaffen, nämlich hinsichtlich der parlamentarischen Kontrolle und der Schaffung demokratisch legitimierter Organe. Andererseits hat sie die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass der Staat Bosnien und Herzegowina seine entsprechenden Verpflichtungen auch inhaltlich wahrnehmen kann.

Als weiterer Erfolg muss die Verbindung Bosniens und Herzegowinas mit dem OSZE-Netzwerk im Dezember 2003 bewertet werden, die ganz ausdrücklich nur durch die Arbeit der Mission bewerkstelligt wurde.

Die Bemühungen der Abteilung für Sicherheitskooperation, Bosnien und Herzegowina zur Durchführung eines Besuchs eines Militärflugplatzes zu be-

wegen, blieben zwar zunächst noch erfolglos, doch war der Grund dafür weniger im fehlenden Willen seitens der entsprechenden Organe Bosniens und Herzegowinas zu suchen, als vielmehr im Fehlen entsprechender staatlicher Stellen, die einen solchen Besuch hätten organisieren können. Ein Aufschub bis zu dem Zeitpunkt, da das staatliche Verteidigungsministerium und die nachgeordneten militärischen Dienststellen arbeitsfähig sind, ist daher erklärlich.

In *formeller* Hinsicht lässt sich seit dem Tätigwerden der Mission eine eindeutige Verbesserung der Erfüllungsstatistik Bosniens und Herzegowinas feststellen. Das Land nahm zwar bereits seit 2001 am jährlichen Informationsaustausch gemäß dem Wiener Dokument 1999 teil, kaum aber an anderen derartigen Aktivitäten.²⁷ Am 29. Juli 2002 legte Bosnien und Herzegowina erstmals eine jährliche Information zum Verhaltenskodex vor, ebenso und beinahe fristgerecht im Mai 2003. Im November 2002 beteiligte es sich erstmals am Informationsaustausch über Kleinwaffen und leichte Waffen. Die Bemühungen der Mission, vor allem aber der Aufbau der Zusammenarbeit mit dem Außenministerium von Bosnien und Herzegowina, ermöglichten ferner eine erstmalige Teilnahme am weltweiten Austausch militärischer Informationen (*Global Exchange of Military Information*) im Juni 2004 sowie eine den Anforderungen entsprechende Information über Kleinwaffen und leichte Waffen am 1. Juli 2004.

Insgesamt kann die Arbeit der Abteilung hinsichtlich der Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE daher als Erfolg bewertet werden. Bosnien und Herzegowina hatte zwar zuvor schon erste Ansätze zur Erfüllung der Verpflichtungen gezeigt, eine deutliche Steigerung trat jedoch erst ein, als sich die Mission dieser Frage annahm und den daran durchaus interessierten Dienststellen die erforderliche Rückendeckung gab. Die Verbesserung der Erfüllungsstatistik steht in deutlicher zeitlicher Korrelation mit der Arbeit der Mission in diesem Bereich.

Im Fall der Mitarbeit an der Verteidigungsreform ist das Bild komplex. So ist einerseits die Verteidigungsreform z.T. selbst ein Element der Erfüllung von Verpflichtungen eines einschlägigen OSZE-Dokuments, nämlich des Verhaltenskodex, so dass die Mitarbeit daran also durchaus auch als Unterstützung der Erfüllung von Bestimmungen eines OSZE-Dokuments aufgefasst werden konnte, was innerhalb der Mission auch vielfach so gesehen wurde. Gleichzeitig sind das Funktionieren der entsprechenden staatlichen Organe und die damit einhergehende Begrenzung der Handlungsspielräume der Entitäten wesentliche Voraussetzungen dafür, den Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE insgesamt nachkommen zu können.

Andererseits konzentrierte sich die Reform vorwiegend auf die formale Frage der Schaffung eines staatlichen Verteidigungsministeriums und der gesamtstaatlichen Kontrolle, was mit dem weiteren Ansatz nur bedingt kompatibel war. Außerdem war die Rolle der Abteilung selbst sehr eingeschränkt. Ihr

27 Ausgenommen den Informationsaustausch zum Dokument über Landminen im Jahr 2001.

Leiter war zwar maßgebliches Mitglied der Reformkommission, sah sich selbst jedoch primär in seiner ursprünglichen und auch weiterhin ausgeübten Funktion als militärischer Berater des Hohen Repräsentanten; seine Rolle als Angehöriger der OSZE-Mission war für ihn deutlich zweitrangig. Die Berücksichtigung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE, wie sie das Mandat der Reformkommission durchaus forderte, fand daher allenfalls über Umwege statt.

Entsprechend fällt auch die Bewertung der Ergebnisse eher gemischt aus. Einerseits ist die Schaffung der gesamtstaatlichen Strukturen und der demokratischen Kontrolle durch das Staatsparlament als Erfolg der Mission sowohl in der Sache selbst als auch im Sinne der Erfüllung des Verhaltenskodex zu bewerten. Dass dadurch auch die geeignete organisatorische Infrastruktur zur späteren vollständigen Erfüllung aller Verpflichtungen aus den einschlägigen Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE geschaffen wurde, ist ebenfalls positiv zu bewerten. Andererseits ließ die Kommission viele Felder unbearbeitet, die grundsätzlich durchaus von ihrem Mandat abgedeckt gewesen wären. Dazu zählt etwa die Frage der Rechte der einzelnen Soldaten ebenso wie die Frage der politischen Neutralität der Streitkräfte, die auch nach der Reform weiterhin ethnisch orientiert sind.

Ausblick

Die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation wurde durch die Entwicklungen der Jahre 2002 und 2003 nachhaltig verändert und wird nunmehr unter den neuen Bedingungen fortzuführen sein.

So hatte die Schaffung gesamtstaatlicher Strukturen im Verteidigungssektor weitreichende Rückwirkungen auf die unter Anhang 1-B des Dayton-Abkommens erreichten Übereinkommen. Die Parteien des Übereinkommens über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (Artikel-II-Übereinkommen) beschlossen bald nach der Verabschiedung des staatlichen Verteidigungsgesetzes durch das Parlament im Dezember 2003, im Juni 2004 eine außerordentliche Überprüfungskonferenz abzuhalten. Auf dieser Konferenz fassten sie am 16. Juni 2004 schließlich den Beschluss, die Bestimmungen des Übereinkommens mit sofortiger Wirkung auszusetzen, mit Ausnahme einiger Bestimmungen über freiwillige Maßnahmen der Kontakte und Zusammenarbeit (Maßnahme XI, Abschnitte I und II) und der Bestimmungen über die Gemischte Beratungskommission (Maßnahme XV).²⁸ Sie beschlossen ferner, noch vor dem nächsten, für den 29. September 2004 geplanten Zu-

28 Vgl. Final Document of the Fifth Conference to Review the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina; Wien, 14.-16. Juni 2004.

sammentreten der Kommission das Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu beenden.²⁹

Damit ist ein wesentlicher Aufgabenbereich der Mission als abgeschlossen zu betrachten. Was in diesem Bereich verbleibt, ist nach derzeitigem Stand die Fortsetzung der Unterstützung der Inspektionen, die unter dem Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle in Bosnien und Herzegowina durchgeführt werden. Deren Anzahl hat sich aber durch den drastischen Truppenabbau und die damit verbundene Reduktion der Anzahl der Verbände und Waffensysteme stark verringert, so dass sie kaum mehr ins Gewicht fallen. Allerdings gibt es unter den Parteien dieses Übereinkommens Bestrebungen, die freiwilligen Maßnahmen der Kontakte und Zusammenarbeit auch in ihrem Rahmen anzuwenden. Damit könnte der Aufgabenbereich der entsprechenden Sektion der Abteilung wieder erweitert werden.

Hinsichtlich der Aufgaben im Bereich der Verteidigungsreform ist die Arbeit keinesfalls mit der Abgabe des Berichts der Reformkommission abgeschlossen, vielmehr bleibt die Kommission weiter bestehen, um an der Umsetzung der im September 2003 abgegebenen Empfehlungen mitzuwirken. Die damit verbundenen Aufgaben dominieren derzeit die Arbeit der Abteilung und haben zu einem zeitweiligen Anwachsen der Zahl der damit befassten Sektionen in der Abteilung geführt. Allerdings erscheint diese Aufgabe zeitlich begrenzt. Sie ist beendet, wenn die zu schaffenden Strukturen aufgebaut sind, was nicht länger als bis zum Jahresende 2004 dauern sollte. Dann soll auch eine neu einzurichtende Dienststelle der NATO in Sarajewo die weitere Unterstützung der Verteidigungsreform wahrnehmen.

Auch die Aufgabe der Unterstützung des Gaststaates bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus der politisch-militärischen Dimension der OSZE ist zeitlich begrenzt. Sie kann dann als abgeschlossen gelten, wenn Bosnien und Herzegowina seine Verpflichtungen in einem anderen Staaten vergleichbaren Ausmaß wahrnimmt. Wenngleich die bisher erzielten Erfolge als ermutigend anzusehen sind, scheint dieses Ziel noch etwas weiter entfernt als die allgemeine Funktionsfähigkeit der staatlichen Verteidigungsstrukturen. Hinsichtlich der im Verhaltenskodex enthaltenen Verpflichtungen zur demokratischen Kontrolle, zur Zurückhaltung bei den Verteidigungsausgaben, zur politischen Neutralität der Streitkräfte bei gleichzeitiger Gewährleistung der Ausübung der bürgerlichen Rechte durch jeden einzelnen Angehörigen der Streitkräfte sowie z.B. auch zur Ausbildung im Kriegsvölkerrecht kann davon ausgegangen werden, dass ihre Umsetzung erst dann tatsächlich erfolgen wird, wenn es auch entsprechend funktionsfähige Strukturen auf Staatsebene gibt, die diese gewährleisten können. Der erfolgreiche Abschluss der Verteidigungsreform im engeren Sinne wird damit zur Voraussetzung für die Erfüllung dieser Verpflichtungen, was eine fortgesetzte Unterstützung der verantwortlichen Organe des Gaststaates erforderlich macht.

29 Diese Formulierung war wegen der ebenfalls auf diesem Treffen vereinbarten 30-tägigen Kündigungsfrist für das Übereinkommen notwendig geworden.

Ähnliches gilt für die Einhaltung der Verpflichtungen aus anderen Dokumenten, wie dem Wiener Dokument 1999 und den Dokumenten über den Transfer konventioneller Waffen und über Kleinwaffen und leichte Waffen. Auch hier ist die Existenz arbeitsfähiger Organe Grundvoraussetzung für die routinemäßige Erfüllung der Verpflichtungen. Es wird daher auch über den eigentlichen Abschluss der Verteidigungsreform hinaus erforderlich sein, den Gaststaat bei der Umsetzung der angeführten Verpflichtungen zu unterstützen.

Damit steht zu erwarten, dass die heute dominierende Tätigkeit der Abteilung, die Umsetzung der Verteidigungsreform, nach einer intensiven, aber relativ begrenzten Phase weitgehend abgeschlossen sein wird, wohingegen die Unterstützung bei der Erfüllung der Verpflichtungen noch für längere Zeit eine Aufgabe der Abteilung bleiben wird. Inwieweit an die Stelle der nunmehr hinfällig gewordenen Funktion der Unterstützung bei der Umsetzung des Artikel-II-Übereinkommens vergleichbare Funktionen unter dem Artikel-IV-Übereinkommen treten werden, hängt von der Entscheidung der beteiligten Parteien ab.

Abschließende Bemerkungen

Die Arbeit der Abteilung für Sicherheitskooperation in der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina ist wegen der außergewöhnlichen militärpolitischen Lage im Land schwer mit anderen Missionen vergleichbar; die dort gemachten Erfahrungen können daher nicht verallgemeinert werden. Vielmehr ist danach zu trennen, was durch die einmalige Situation in Bosnien und Herzegowina bedingt ist und was nicht. Für Letzteres ist dann auch eine Verallgemeinerung sinnvoll, insbesondere auch mit Blick auf Schwachstellen und Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeit von Missionen. Dabei sollen drei Ebenen unterschieden werden: die funktionale, die strukturell-institutionelle und schließlich die persönliche Ebene.

Auf der *funktionalen* Ebene hatte die Abteilung zunächst einen klar umrissenen Auftrag, nämlich die Unterstützung der Umsetzung der Abkommen unter Anhang I-B. Dieser Auftrag war im Mandat festgelegt. Der Aufgabenbereich erweiterte sich aber im Laufe der Zeit erheblich, wobei schließlich kein formaler Konnex mehr zum ursprünglichen Mandat bestand. Erst die ausdrückliche Bezugnahme auf die Erfüllung der Verpflichtungen aus den Dokumenten der politisch-militärischen Dimension der OSZE lieferte dann wieder die Legitimation für Tätigkeiten, die ohne diese Bezugnahme kaum als die Aufgaben einer OSZE-Mission hätten angesehen werden können.

Auf der *strukturell-institutionellen* Ebene war bereits die ursprüngliche Konstruktion problematisch. Die Abteilung war zwar als Teil der Mission eingerichtet worden, unterstand aber in fachlicher Hinsicht dem Persönlichen Vertreter, was zu einem impliziten Spannungsverhältnis führte. Die Konstruktion wurde endgültig problematisch, als im Juli 2002 die Verschmelzung mit der

Militärzelle des OHR beschlossen und der Militärberater des Hohen Repräsentanten als Leiter der Abteilung eingesetzt wurde. Es hätte sich zwar aus den funktionalen Zuordnungen der Aufgaben eine durchaus tragfähige Konstruktion finden können, in der die Abteilung als solche ausschließlich Organen der OSZE (Mission und Persönlicher Vertreter) unterstanden hätte. Ihr Leiter hätte seine Beraterfunktion beim Hohen Repräsentanten beibehalten, jedoch ohne Weisungsbefugnis des Hohen Repräsentanten gegenüber der Abteilung. In der Realität wurde die Abteilung aber zumeist eher als Apparat ihres Leiters in seiner zweiten Funktion als Militärberater des Hohen Repräsentanten eingesetzt. Dadurch entstanden zunehmend Spannungen mit denjenigen Angehörigen der Abteilung, die ihre Loyalität vor allem bei der OSZE und deren Mission sahen.

Dies führt zur *persönlichen* Ebene. Hier muss zwischen dem Grad der Loyalität zur Mission einerseits und dem Verständnis von der OSZE im Allgemeinen und den Aufgaben der Mission im Besonderen unterschieden werden.

Hinsichtlich der Loyalität ist es wohl ein extremer Ausnahmefall, dass ein Funktionsträger in eine führende Position berufen wird, dessen Loyalität erklärtermaßen einer anderen Institution gilt. Ähnliche Loyalitätsprobleme gab es zwar anfangs auch mit anderen Angehörigen der früheren Militärzelle, doch lösten sich diese Probleme mit der Rotation des Personals von selbst.

Hinsichtlich des Verständnisses von der OSZE im Allgemeinen und den Aufgaben der Mission im Besonderen gingen die Probleme freilich weit über das der Loyalität hinaus. Hier bestätigten die jüngeren Erfahrungen bereits früher getroffene Feststellungen³⁰ über den eklatanten Mangel an Verständnis seitens vieler Missionsangehöriger, mit oftmals zumindest potenziell negativen Folgen. So war eine der wesentlichsten Ursachen für die zeitweiligen Spannungen zwischen dem Persönlichen Vertreter und Angehörigen der Abteilung in den Jahren 2000 bis 2002 darin zu suchen, dass Letzteren das Unterstellungsverhältnis gegenüber dem Persönlichen Vertreter nicht hinreichend bewusst war. Ähnlich wirkte sich mangelndes Verständnis für die politisch-militärische Dimension der OSZE in der Abteilung selbst, aber auch in einem Großteil der Mission dahingehend aus, dass das Potenzial der Nutzbarmachung der einschlägigen OSZE-Dokumente für die strategischen Ziele der Staatengemeinschaft nicht hinreichend erkannt wurde.

Ein Großteil der genannten Probleme scheint vor allem durch die Personalauswahl bedingt zu sein, die keinen hinreichend ausdifferenzierten Kriterien folgt – wohl auch aus Unkenntnis der spezifischen Erfordernisse an die Mitarbeiter der Mission. So wurde in der Anfangsphase der Mission vor allem auf Erfahrung im Bereich der Verifikation von Rüstungskontrollabkommen abgestellt. Daher fehlte zumeist die Expertise im Verhandeln, um auch die

30 Vgl. Heinz Vetschera, Die Rolle der OSZE bei der militärischen Stabilisierung in Bosnien und Herzegowina; in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1998, Baden-Baden 1998, S. 335-355, hier: S. 350.

politische Seite der Umsetzung der erreichten Übereinkommen ansprechen zu können. Es führte außerdem zu einer Begrenzung des Dialogs auf die beiden Entitäten, da ja nur sie über Streitkräfte verfügten, nicht aber die Staatsebene. Damit wurde die Staatsebene im politisch-militärischen Bereich lange Zeit ignoriert, obgleich sie ein gleichwertiger Partner in den Übereinkommen war. Die Beschränkung auf eine enge militärische Expertise führte darüber hinaus dazu, dass politische oder rechtliche Fragen kaum angegangen und Kontakte mit politischen Institutionen wie z.B. dem Außenministerium erst unter der neuen Personalkonstellation ab April 2002 geknüpft wurden. So kann die lang andauernde Beschränkung des Dialogs auf die Entitäten durchaus als eine wesentliche Ursache dafür angesehen werden, dass die behauptete ausschließliche Kompetenz der Entitäten für „Verteidigung“ lange Zeit nicht wirklich hinterfragt wurde.

Schließlich führte diese Art der Personalauswahl auch dazu, dass in der Mission fast keine Vorstellungen z.B. darüber herrschten, wie die zentralen Organe der OSZE funktionieren, wie Dokumente erarbeitet und schließlich beschlossen werden. Gerade dieses Verständnis ist aber unabdingbar, etwa um dem Gaststaat begreiflich zu machen, dass die Verpflichtungen z.B. zum Informationsaustausch nicht von „der OSZE“ kommen, sondern auf Dokumenten beruhen, die dieser Staat selbst mit beschlossen hat.

Wollte man aus all diesen Beobachtungen Schlussfolgerungen für eine Optimierung der Arbeit von OSZE-Missionen im Bereich der politisch-militärischen Dimension ziehen, so bieten sich folgende Optionen an:

- die *intensivere Schulung von Missionsteilnehmern*. Dies würde allerdings entweder einen kaum zu vertretenden Zeitaufwand erfordern oder aber kaum Wirkung zeigen, da auch intensivere Schulungen erfahrungsgemäß in der Summe der anderen Vorbereitungen für einen Einsatz untergehen;
- die *Anwendung spezifischer Kriterien bei der Personalauswahl*: Hier wäre insbesondere auf Erfahrungen innerhalb der OSZE abzustellen. Dabei wäre vor allem an jene Militärberater der Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten zu denken, die im Regelfalle etwa drei Jahre in dieser Funktion in den einschlägigen Gremien der OSZE gearbeitet haben und daher sowohl das notwendige Verständnis für die Arbeitsweise der OSZE und ihrer Organe als auch für die Inhalte der politisch-militärischen Dimension in eine Mission einbringen können.

Insofern in der Zukunft ein erhöhtes Engagement von OSZE-Missionen auch im Bereich der politisch-militärischen Dimension erwartet werden kann, wären diesbezüglich schon heute die Weichen zu stellen, um dann auch das geeignete Personal für solche Aufgaben entsenden zu können.