

Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997)¹

Ende 1995 wurden unter schwierigsten Bedingungen bei den Konferenzen in Dayton, Ohio und auf dem Petersberg bei Bonn die Grundlagen für einen regionalen Rüstungskontrollprozeß im ehemaligen Jugoslawien gelegt. Dieser Prozeß ist gekennzeichnet durch innovative rüstungskontrollpolitische Verfahren und ein großes Engagement der internationalen Staatengemeinschaft. Schon heute läßt sich sagen, daß er überraschend gut funktioniert und damit wesentlich zur Konsolidierung des Friedens im ehemaligen Jugoslawien beigetragen hat. Das erste Jahr dieses Prozesses habe ich im "OSZE-Jahrbuch 1996" dargestellt. Die nachstehenden Ausführungen schildern die Entwicklung ab Mitte 1996.

Die Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina"

Die Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina", nach dem entsprechenden Artikel in Annex I-B des Friedensabkommens von Dayton auch "Artikel II-Abkommen" genannt, verlief insgesamt zufriedenstellend. Wie vereinbart, jedoch teilweise mit Verzögerungen, wurden mehrfach militärische Informationen ausgetauscht. Die Inspektionen zur Verifizierung des Datenaustauschs, inzwischen weit über 100, verliefen alles in allem planmäßig. Ein Programm von militärischen Kontakten und Besuchen militärischer Einrichtungen wurde begonnen. So organisierte die OSZE-Mission in Sarajewo, die neben dem Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes, Botschafter Krasznai (Ungarn), eine wichtige Rolle bei der Implementierung des Abkommens spielt, Seminare zum "OSZE-Verhaltenskodex über politisch-militärische Aspekte der Sicherheit" und zu regionalen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Bisher fanden über zehn Sitzungen der Gemeinsamen Beratungskommission statt, die von Botschafter Krasznai oder dem Leiter des Büros für regionale Stabilisierung in der OSZE-Mission Sarajewo geleitet wurden und die in der Regel ohne größere Probleme verliefen.

¹ Die Ausführungen geben die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Manche Teile des Artikel II-Abkommens wurden allerdings unvollständig oder nur mit großer Verspätung erfüllt. Dies betraf insbesondere die Angaben über einheimische Waffenproduktionsstätten. Die vorgesehenen militärischen Verbindungsbüros konnten zunächst nur in der OSZE-Mission Sarajewo errichtet werden; ihre Einrichtung in den militärischen Hauptquartieren der Föderation Bosnien und Herzegowina und der Republika Srpska in Sarajewo und Pale erfolgte erst viel später.

Andererseits kam es auch zu innovativen Entwicklungen: Um den eingeleiteten Vertrauensbildungsprozeß zu vertiefen und die Vertragsparteien mit zusätzlichen, über das Artikel II-Abkommen hinausgehenden vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen vertraut zu machen, schlug Botschafter Krasznai im Frühjahr 1997 Beobachtungsflüge nach dem Muster des Vertrags über den Offenen Himmel (Open Skies) über dem Territorium der Parteien vor. Ein erster Testflug über Bosnien fand im Juni 1997 statt. Die Bundesregierung, die bereits 1996 ein Regime ähnlich dem Vertrag über den Offenen Himmel als Teil der "Artikel V-Verhandlungen" vorgeschlagen hatte (s.u.), hat der OSZE daraufhin das deutsche Open Skies-Flugzeug für ein bis zwei Testbeobachtungsflüge über dem Dayton-Vertragsgebiet angeboten.

Die Implementierung des "Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle"

Der Stand der Implementierung im Juli 1997

Die Implementierung des Dayton-Abrüstungsabkommens, nach dem betreffenden Artikel in Annex I-B des Dayton-Friedensabkommens auch "Artikel IV-Abkommen" genannt, ist bislang insgesamt besser verlaufen als angesichts der schwierigen politischen Umstände zu erwarten gewesen wäre. Informationen über die Waffenbestände wurden mehrfach ausgetauscht. Nach anfänglichen Schwierigkeiten gehen die notifizierten Reduzierungen planmäßig voran: Mit 2.800 schweren Waffen ist rund die Hälfte der notifizierten Waffenreduzierungen bereits erfüllt. Ein Prozeß der Vertrauensbildung hat eingesetzt. Die Inspektionen verlaufen seit Monaten problemlos. Innenpolitische Auseinandersetzungen und Rivalitäten, sei es in der Föderation Bosnien und Herzegowina, in der Republika Srpska oder in der Bundesrepublik Jugoslawien, haben sich bislang nicht dauerhaft negativ auf die Implementierung des Abkommens ausgewirkt. Die umstrittene Frage, ob alle schweren Waffen im Besitz der bosnischen Parteien tatsächlich notifiziert worden sind, soll auf kooperative Weise geklärt werden.

Es ist jedoch zu früh, diesen Erfolg als gesichert ansehen zu können. Noch ist der Rüstungskontrollprozeß nicht stabil, nicht "selbsttragend", sondern auf Unterstützung von dritter Seite angewiesen. Noch ist die Gefahr negativer Auswirkungen allgemeiner politischer Komplikationen groß. Erst nach dem 31. Oktober 1997, also nach dem Ende der Reduzierungsphase, wird eine erste Bilanz möglich sein.

Die bisherige Implementierungsgeschichte des Abkommens zeigt: Das relativ positive Bild, das sich zur Zeit bietet, ist nicht selbstverständlich. Es ist vielmehr das Ergebnis von schwierigen und zähen Verhandlungen zwischen den Parteien und dem Persönlichen Beauftragten des OSZE-Vorsitzes, Botschafter Eide, sowie den anderen Beteiligten, in erster Linie den Staaten der Kontaktgruppe.

Probleme bei der Implementierung

a. Statusfragen

Eine Reihe von Problemen, die im Laufe der Implementierung des Abkommens aufgetreten sind, hingen mit der besonderen staatsrechtlichen Konstruktion Bosnien und Herzegowinas zusammen. Sie betrafen vor allem die Durchführung der vereinbarten Inspektionen.

Wie im KSE-Vertrag wurden auch im Zuge der Implementierung des Artikel IV-Abkommens offizielle "Ein- und Ausreisestellen" ("Points of Entry/Exit" = POE) benannt, die von den Inspektionsteams benutzt werden müssen. Probleme ergaben sich daraus, daß nicht an allen Landgrenzen "POE" notifiziert wurden. So hatten Kroatien wegen des Fehlens eines offiziellen Grenzübergangs zur Republika Srpska und die Föderation wegen des Fehlens einer staatlichen Autorität an der Grenze zur Bundesrepublik Jugoslawien dort zunächst keine POE notifiziert. Auch wenn die Anreise auf dem Luftweg (über die vereinbarten "Luft-POE") möglich gewesen wäre: Wegen dieser Problematik - so zumindest die von den Parteien angeführte Begründung - mußte eine Reihe von Inspektionen zunächst verschoben werden. Noch im Herbst 1996 entspannte sich jedoch die Situation, die verschobenen Inspektionen konnten nachgeholt werden.

Die Implementierung des Abkommens wurde im Herbst 1996 ferner dadurch belastet, daß die bosnische Zentralregierung forderte, in Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien eigene Inspektionen durchzuführen, obwohl sie über keine eigenen Streitkräfte verfügt (im Artikel IV-Abkommen hat sie nur eine eigene Personalobergrenze von 60.000 Mann erklärt). Verbunden war dies mit der Forderung, die Entsendung und der Empfang von Inspektionen aus Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien müsse von ihr in beiden bosnischen "Entitäten" koordiniert werden. Im Abkommen von Dayton ist dies nicht vorgesehen. Insbesondere die

Republika Srpska wandte sich gegen das Verlangen. Auch deshalb konnten einige Inspektionen zunächst nicht stattfinden.

Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit der bosniakischen und der bosnisch-kroatischen Armee innerhalb der "Föderation Bosnien und Herzegowina" stellten eine weitere Belastung der Implementierung des Abrüstungsabkommens dar. So haben die beiden Föderationsarmeen lange Zeit keinen gemeinsamen, konsolidierten Informationsaustausch vorgelegt. Auch die Aufteilung der gemeinsamen Reduzierungsverpflichtung auf die beiden Armeen konnte nur mit Verzögerung vorgenommen werden.

Die Kontaktgruppe hat den Parteien in all diesen Fragen klar zu verstehen gegeben, daß an Dayton nicht gerüttelt werden darf. Jeder Versuch, die in Dayton erzielte Lösung der Statusfragen abzuändern, stelle das gesamte Abkommen und damit den Friedensprozeß insgesamt in Frage. Die klare Haltung der Kontaktgruppe hat wesentlich dazu beigetragen, daß Streitigkeiten über Statusfragen 1997 kaum noch eine Rolle gespielt haben.

b. Die Diskussion um zulässige Ausnahmen von den Zählregeln

Wie im KSE-Vertrag ist auch im Artikel IV-Abkommen festgelegt, daß grundsätzlich alle Waffen, die den vertraglich festgelegten Definitionen entsprechen, im Informationsaustausch angegeben und bei der Berechnung der Reduzierungsverpflichtung gezählt werden müssen. Ausnahmen sind auf eine Reihe von Tatbeständen beschränkt und nur "in Übereinstimmung mit der normalen Praxis" der Parteien erlaubt (Art. III,1). Als einzige Vertragspartei nahm die Republika Srpska diese Bestimmung für eine hohe Anzahl von Waffen, nämlich für über 1.000 Systeme, mißbräuchlich in Anspruch. Die sich danach ergebende Reduzierungsverpflichtung war minimal: Während die Föderation in der ersten Reduzierungsphase rund 780 Waffensysteme zerstören mußte, hätte sich die entsprechende Zahl für die Republika Srpska gerade einmal auf 45 Systeme belaufen. Damit verstieß die Republika Srpska eklatant gegen Ziel und Geist des Artikel IV-Abkommens.

Trotz intensiver Bemühungen seitens Botschafter Eides und der Kontaktgruppe gab es in dieser Frage zunächst kaum Fortschritte; die Republika Srpska erhöhte ihre Reduzierungsverpflichtung 1996 nur unwesentlich. Ein Durchbruch gelang erst Ende Januar 1997 auf einer Sitzung der Subregionalen Konsultativkommission, des in Wien regelmäßig zusammentretenden Gremiums, in dem die Vertragsparteien Fragen der Implementierung des Abkommens diskutieren. Bei dieser Sitzung wurden Ausnahmen von den Zählregeln *grundsätzlich* auf fünf Prozent der zum 16. Dezember 1996 gemeldeten Waffenbestände begrenzt. Dies entsprach einer auf Initiative der

Kontaktgruppe von der "Peace Implementation Conference" (PIC), des Zusammenschlusses der internationalen Gebergemeinschaft, am 5. Dezember 1996 in London beschlossenen Vorgabe.

In der Entscheidung der Konsultativkommission konnten allerdings nicht alle Ausnahmetatbestände ausdrücklich erfaßt werden, so daß das Gesamtproblem "Mißbrauch der Zählregeln" noch nicht gelöst war. Die auf der Sitzung erzielte Einigung beschränkte sich vielmehr auf Waffen im Produktionsprozeß, für Zwecke der Forschung und für den Export. Für die Ausnahmetatbestände historische Sammlungen, Außerdienststellung, Zugehörigkeit zu Truppen der inneren Sicherheit und Transit sollte eine Einigung erst auf der folgenden Sitzung gefunden werden.

Eine Auswertung des neuen Datenaustauschs vom 26. Februar 1997 zeigte dann, daß die Republika Srpska ihre Zusagen vom Januar weitgehend eingehalten hatte. Sie meldete beinahe 1.000 Waffensysteme mehr als im vorangegangenen Datenaustausch vom 31. Dezember 1996. Auch ihre Reduzierungsverpflichtung erhöhte sich auf über 1.000 Systeme.

Endgültig gelöst wurde das Problem der Ausnahmen von den Zählregeln auf der Sitzung der Subregionalen Konsultativkommission vom 18. bis 20. Juni 1997. Dabei wurde vereinbart, daß die Fünf-Prozent-Regel für alle Ausnahmetatbestände gelten sollte.

c. Die Nichtmeldung von Waffen

Belastet wird die Implementierung des Abkommens durch den Verdacht, daß nicht alle vorhandenen Waffen im Informationsaustausch angegeben worden sind. Er richtet sich in erster Linie gegen die bosnischen Parteien, und zwar vor allem die Republika Srpska. Hier ist ein Vergleich mit den von IFOR bzw. SFOR erhobenen Daten möglich, die zum Teil erheblich von den notifizierten Daten abweichen. Auch wenn aus mehreren Gründen (unterschiedliche Zählkriterien, Irrtümer usw.) immer wieder Zweifel an der Anwendbarkeit der SFOR-Daten für das Abrüstungsabkommen geäußert wurden: Klar ist, daß der Verdacht ausgeräumt werden muß.

Im wesentlichen auf deutsches Drängen hin stellt die NATO Botschafter Eide seit Oktober 1996 ihre detaillierten Daten über die Waffenbestände der bosnischen Parteien zur Verfügung. Deutschland hat (ebenso wie die Niederlande) einen Datenexperten in den Stab Eides mit dem Auftrag entsandt, einen Abgleich der (für unterschiedliche Zwecke erhobenen) Daten vorzunehmen. Trotz aller Mühe gab es zunächst jedoch nur ein langsames Vorankommen. Erst auf der Sitzung der Subregionalen Konsultativkommission vom 18. bis 20. Juni 1997 einigten sich die bosnischen Parteien auf einen deutschen Vorschlag: Sie stimmten zu, mit Botschafter Eide und SFOR einen kontinuierlichen Dialog über die Diskrepanzen zwischen den von ihnen gemeldeten und den SFOR-Daten zu führen, und erklärten sich

gegebenenfalls zur Berichtigung des Informationsaustauschs bereit. Außerdem stimmten sie grundsätzlich auch gezielten Inspektionen durch SFOR unter Teilnahme von KSE-erfahrenen OSZE-Experten zu. Ein detaillierter Dialog über die Daten hat inzwischen begonnen. Dies ist ein beachtlicher Fortschritt, der hoffentlich bald zur Klärung dieser Frage führen wird.

Die Reduzierungen

Zum Ende der ersten Reduzierungsphase (31. Dezember 1996) waren die für diese Periode geltenden Reduzierungsverpflichtungen von Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien vollständig, von der Föderation annähernd, von der Republika Srpska dagegen nur in Ansätzen erfüllt worden. Für die zweite Phase (bis Ende Oktober 1997) hat die Republika Srpska eine Reduzierungsverpflichtung von ca. 1.100 Waffensystemen übernommen. Die Föderation hat 1.270 zu reduzierende Systeme notifiziert und angekündigt, diese Zahl in dem Maße zu erhöhen, wie ihr nach dem von den USA gesteuerten Ausbildungs- und Ausrüstungsprogramm "Train and Equip" zusätzliche Artilleriewaffen geliefert werden. Außerdem haben diese beiden Parteien Pläne für die Verteilung der vorgesehenen Reduzierungen auf die gesamte zweite Reduzierungsperiode vorgelegt. Dies entspricht von Botschafter Eide und der Kontaktgruppe gestellten Forderungen.

In der zweiten Phase wurden in der Republika Srpska bislang (Mitte Juli 1997) rund 580 Systeme, in der Föderation 100 Systeme reduziert.

Kroatien hat seine gesamte Reduzierungsverpflichtung mit der Zerstörung von 400 Systemen bereits im April erfüllt. In der Bundesrepublik Jugoslawien haben die Waffenzerstörungen der zweiten Phase Anfang Juli begonnen.

Die deutsche Unterstützung bei der Implementierung

Für die bisherigen Fortschritte bei der Implementierung des Abkommens war die Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft, vor allem durch die Staaten der Kontaktgruppe, von entscheidender Bedeutung. Sie umfaßt ein breites Spektrum, angefangen von materieller Hilfe bei der Zerstörung von Waffen über Beratungsleistungen oder die Entsendung von Personal bis hin zu Überzeugungsarbeit und konzeptionellen Vorschlägen zur Lösung bestimmter Probleme.

Die weitaus meisten reduzierten Waffen wurden zerstört (andere Reduktionsmethoden sind beispielsweise Export und Konversion). Dies war nur durch die tatkräftige Hilfe insbesondere der Kontaktgruppenstaaten möglich.

So hat Deutschland der Föderation (und zwar beiden Teilen der Föderationsarmee) in der ersten Reduzierungsphase technisch und materiell geholfen. Auch Kroatien wurde durch die Entsendung von zivilen und militärischen Fachleuten bei den Waffenzerstörungen unterstützt. In der zweiten Reduzierungsphase leistet Deutschland gemeinsam mit Frankreich sowohl der Republika Srpska als auch der Föderation technische Hilfe und liefert Material - Sauerstoff und Azetylen -, das zum Zerschneiden der Waffen benötigt wird. Italien und Großbritannien haben Gerät geliefert, die USA und die Niederlande finanzielle Unterstützung geleistet.

Ein anderes Beispiel war die Entsendung deutscher Datenexperten nach Sarajewo, um den bosnischen Parteien bei der Erstellung ihres Datenaustauschs zu helfen. In Deutschland oder mit deutscher Unterstützung wurden außerdem mehrere Seminare zum Thema Verifikation durchgeführt. An der Verifizierung des Datenaustauschs und der Waffenzerstörungen sind Inspektoren aus einer Reihe von OSZE-Staaten beteiligt. An den Sitzungen der Subregionalen Konsultativkommission nehmen dagegen nur die Kontaktgruppenstaaten sowie die EU-Präsidentschaft und der OSZE-Vorsitz teil.

Schließlich wurde die Implementierung des Abrüstungsabkommens auch von der PIC sowie von SFOR ganz wesentlich beeinflusst. Die die Umsetzung des Dayton-Abkommens überwachende PIC beschloß in London Anfang Dezember 1996, eine zufriedenstellende Implementierung der Dayton-Vereinbarungen, einschließlich des Abrüstungsabkommens, zur Voraussetzung für die Gewährung finanzieller Hilfen zu machen. Den bosnischen Parteien wurde dabei - nur wenige Wochen vor dem Ende der ersten Reduzierungsphase - deutlich gemacht, daß die fristgerechte Erfüllung der Reduzierungsverpflichtungen als Test für ihren guten Willen betrachtet werden würde. Dies hat wesentlich zur Implementierungsdisziplin der Parteien beigetragen.

SFOR hat an der vollen Implementierung des Artikel IV-Abkommens ein unmittelbares Interesse, weil sie für eine langfristige Stabilisierung Bosniens unerlässlich ist und der künftige vollständige SFOR-Abzug ohne sie größte Probleme aufwerfen würde. SFOR unterstützt den Persönlichen Beauftragten insbesondere durch Bereitstellung von Daten über die Waffenbestände der bosnischen Parteien, hat sich aber grundsätzlich auch zu anderen Hilfestellungen wie zum Beispiel dem Transport schwerer Waffen zu den Reduzierungsstätten bereit erklärt. Auch die Entscheidung von SFOR, Munition und Waffen gleich welchen Kalibers zu zerstören, die an nicht autorisierter Stelle entdeckt werden, dürfte sich positiv auf die Implementierungsdisziplin ausgewirkt haben.

Die Verhandlungen zur Etablierung "eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien"

Die Verhandlungen zur Schaffung "eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien", auch "Artikel V-Verhandlungen" genannt, haben zum Ziel, die Abkommen gemäß Artikeln II und IV in einen größeren regionalen Kontext einzubetten und zu stabilisieren. Sie haben noch nicht begonnen. Aufgrund von Vorstellungen in der Kontaktgruppe ist ihr Beginn davon abhängig, daß die Implementierung des Artikel IV-Abkommens zufriedenstellend verläuft. Der erste Schritt würde darin bestehen, daß der OSZE-Vorsitz bald einen Besonderen Beauftragten als Verhandlungsleiter ernannt. Die eigentlichen Verhandlungen sollten möglichst schnell abgeschlossen werden, zumal die Rolle der OSZE bei der Implementierung der Artikel II- und IV-Abkommen zeitlich befristet ist, und das Artikel V-Abkommen, das "unter der Ägide des OSZE-Sicherheitsforums" verhandelt wird, hier einen Ausgleich schaffen könnte. Hinzu kommt, daß das Mandat von SFOR Mitte 1998 endet.

Inhaltlich strebt Deutschland ein einfaches Abkommen an, das zum einen aus einem System regionaler vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen in Südosteuropa, zum anderen aus einer Verknüpfung des Artikel IV-Abkommens mit dem KSE-Vertrag bestehen sollte, dem es in der Substanz weitgehend gleichwertig ist. Eine derartige Verknüpfung könnte beispielsweise dadurch erreicht werden, daß die KSE-Staaten, die an diesem Abkommen teilnehmen, und die Artikel IV-Staaten sich wechselseitig über den von ihnen im Rahmen des jeweiligen Regimes vorgenommenen Informationsaustausch unterrichten bzw. an von ihnen durchgeführten Inspektionen beteiligen. So würde zum Beispiel die Bundesrepublik Jugoslawien die nach dem KSE-Vertrag von Ungarn (oder auch Deutschland, falls es am Artikel V-Abkommen teilnimmt) gelieferten Informationen erhalten und seinerseits an andere Länder ihre aufgrund des Artikel IV-Abkommens erstellten Informationen weitergeben. Entsprechend wäre eine Teilnahme an Inspektionen, die nach dem jeweiligen Regime des Empfängerlandes durchgeführt würden, vorstellbar. Schließlich sollten Staaten der Region, die weder dem KSE-Vertrag noch dem Artikel IV-Abkommen angehören, auch ihrerseits Höchstgrenzen für schwere Waffen erklären und sich zu einem Informationsaustausch und zur Teilnahme an einem Inspektionsregime bereiterklären.

Diese konzeptionellen Vorstellungen hat Deutschland bereits im Frühjahr 1996 als erste Diskussionsgrundlage in die Kontaktgruppe eingeführt und auch weiteren interessierten OSZE-Staaten zur Verfügung gestellt. Sie haben die anschließende Diskussion wesentlich geprägt.

Fazit

Der Rüstungskontrollansatz von Dayton hat sich trotz aller Schwierigkeiten bewährt. Er ist noch nicht völlig verwirklicht. Schon jetzt läßt sich aber feststellen, daß dieser Ansatz zur militärischen und zur politischen Vertrauensbildung und Stabilisierung auf dem Boden des ehemaligen Jugoslawien wesentlich beigetragen hat.

