

Rüdiger Hartmann

Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton

Die Diskussion regionaler Rüstungskontrolle im Forum für Sicherheitskooperation

Seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes gehen von regionalen Krisenherden die vielleicht größten Sicherheitsrisiken in Europa aus. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, wie schnell nationale oder ethnische Spannungen, häufig überlagert und verschärft durch religiöse, soziale oder wirtschaftliche Faktoren, in offenen Zwist umschlagen können. Wir haben erlebt, wie groß die Gefahr einer Ausweitung von solchen Konflikten insbesondere in Teilen Ost- und Südosteuropas ist. In Bosnien und auch im Kaukasus sehen wir die schrecklichen Folgen: Krieg, Vertreibung und wirtschaftlicher Niedergang.

Bei Betrachtung unter strategischen Gesichtspunkten erscheint Europa hingegen so sicher wie nie zuvor: Die Gefahr einer nuklearen Auseinandersetzung ist weitestgehend gebannt. Auch sind wir keiner unmittelbaren strategischen Bedrohung durch konventionelle Streitkräfte mehr ausgesetzt.

Die bahnbrechenden Rüstungskontrollverträge, die in der Zeit des europäischen Umbruchs abgeschlossen wurden, haben zu dieser Entwicklung wesentlich beigetragen. Im Zuge der Implementierung des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) wurden rund 50.000 schwere Waffensysteme abgerüstet. Die Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und zu großangelegten Offensivhandlungen wurde beseitigt. Der KSE-Vertrag, aber auch Vereinbarungen wie das Wiener Dokument und der - noch nicht in Kraft getretene - Vertrag über den Offenen Himmel legten gleichzeitig die Basis für eine bis dato beispiellose Entwicklung hin zu Transparenz, Vertrauen und Zusammenarbeit. Militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildung hat in den letzten Jahren wesentlich zur Normalisierung des Verhältnisses zwischen ehemaligen Gegnern beigetragen.

Bis zu den Friedensverhandlungen über Bosnien und Herzegowina im Herbst 1995 hat die Rüstungskontrolle zur Lösung der neu aufgebrochenen *regionalen* Probleme hingegen vergleichsweise wenig beigetragen, wenn man

von bilateralen Abkommen über vertrauensbildende Maßnahmen einmal absieht. Diese Maßnahmen sind jedoch nicht ohne weiteres mit einem Zugewinn an Sicherheit für *alle* gleichzusetzen: Ihr Zweck kann auch der Wunsch nach einer Allianz zu Lasten eines Dritten sein.

Der potentielle Nutzen "regionaler Tische", an denen regionale Sicherheitsangelegenheiten erörtert und regional anwendbare Maßnahmen der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle verhandelt werden, ist seit langem erkannt. Zeitgleich mit der Gründung des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) auf dem KSZE-Gipfel in Helsinki im Jahre 1992 wurde für das FSK ein "Sofortprogramm" verabschiedet, das auch die Ausarbeitung regionaler Maßnahmen "einschließlich, wo angebracht, von Reduzierungen und Begrenzungen" vorsieht. Dieser Auftrag an das FSK wurde von den nachfolgenden KSZE/OSZE-Gipfeltreffen und Ministerräten bekräftigt, wobei Bemühungen um eine Stabilisierung Südosteuropas Vorrang genießen sollten.

Einigkeit herrscht im FSK über das Wesen regionaler Maßnahmen: Sie sollen "maßgeschneidert" sein und sich komplementär zu anderen Rüstungskontrollregimen im OSZE-Raum verhalten. Sie sollen sich auf konkrete Probleme in einer abgrenzbaren Region erstrecken. Sie dürfen die Sicherheit anderer OSZE-Staaten nicht beeinträchtigen, sondern sollten sie nach Möglichkeit erhöhen. Sie können sowohl präventiv als auch nach einem Konflikt eingesetzt werden. Auch wurden im FSK theoretische Ansätze für regionale Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) vorgestellt, die im wesentlichen auf einer Veränderung der Parameter der im "Wiener Dokument" enthaltenen VSBM fußten: Statt von großen Verbänden und großräumigen Bewegungen wurde von kleineren Einheiten und kleinen Räumen ausgegangen. Für Südosteuropa wurden Strategie- und "Optionenpapiere" ausgearbeitet, die mögliche Rüstungskontrollmaßnahmen für eine Stabilisierung der Region auflisteten, ihnen zeitliche Phasen zuordneten und entsprechende Bewertungen vornahmen.

Diese Diskussionen im FSK stellten wertvolle Vorarbeiten für die Verhandlungen über Rüstungskontrolle im ehemaligen Jugoslawien dar, die im Rahmen der Friedensgespräche ab Oktober 1995 in Dayton, Ohio, sowie später auf dem Petersberg bei Bonn und in Wien stattfanden. Darüber hinaus hat die Diskussion über regionale Maßnahmen dagegen bislang kaum konkrete Ergebnisse erbracht.

Dafür gibt es eine Reihe von Gründen. Unverkennbar ist das Mißtrauen der in Frage kommenden Länder, daß sich ihre Teilnahme an regionalen Tischen negativ auf bestehende oder erhoffte Sicherheitsbeziehungen zu dritten Ländern auswirken könnte. NATO-Mitglieder fürchten eine "Singularisierung" im Bündnis. NATO-"Kandidaten" argwöhnen, daß der erstrebte Beitritt in einer schwierigen Anpassungsphase präjudiziert werde, ja

daß regionale Regime als ausreichender "Ersatz" für eine Aufnahme in das Bündnis angesehen werden könnten. Wieder andere Staaten, auch wenn sie keine Mitgliedschaft in der NATO anstreben, fürchten eine Abkoppelung der USA und Auswirkungen auf die globale strategische Balance, die letztlich Grundlage auch ihrer Sicherheit ist. Verbunden damit ist der Argwohn dieser Länder, in eine nicht gewollte - und ohnehin nicht zu erfüllende - Garantenrolle gedrängt zu werden. Bei der in Skandinavien verbreiteten Skepsis gegenüber einem regionalen Tisch für den Ostseeraum spielen diese Überlegungen eine große Rolle.

Gefürchtet werden auch Auswirkungen auf bestehende Rüstungskontrollverträge. So heißt es in der Entscheidung des OSZE-Ministerrats zu Bosnien und Herzegowina vom 8. Dezember 1995 in Budapest zu den im Dayton-Abkommen vorgesehenen regionalen Rüstungskontrollverhandlungen (s.u.) ausdrücklich, daß dabei Rechte und Pflichten einschließlich von Höchstgrenzen, die im Rahmen multilateraler Verträge bereits eingegangen worden sind, zu respektieren seien.

Dort, wo kleine Staaten einem übermächtigen Nachbarn gegenüberstehen, müssen regionale Rüstungskontrollansätze der Befürchtung Rechnung tragen, daß durch die Einrichtung eines regionalen Tisches ein Vehikel zur Durchsetzung möglicher hegemonialer Bestrebungen des Nachbarn geschaffen werden könnte. Für die kleinen Staaten ist in diesem Zusammenhang die Frage eines dauerhaften Engagements außerregionaler Mächte von besonderer Bedeutung.

Politisch-psychologische Elemente sollten nicht unterbewertet werden: Bisweilen möchten Staaten nicht einer bestimmten Region zugerechnet werden. Slowenien beispielsweise empfindet sich als mitteleuropäische, nicht als südosteuropäische oder gar dem "Balkan" zugehörige Nation. Ähnliches gilt für andere Länder.

In der OSZE herrscht die Auffassung vor, daß rüstungskontrollpolitische Initiativen idealerweise "aus der Region selbst" kommen sollen. Gerade manche der neu entstandenen kleinen Länder verfügen jedoch nur über begrenzte einschlägige Erfahrungen. Es mag daher sein, daß der Beitrag, den Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle zur Verbesserung der all-gemeinpolitischen Beziehungen leisten können, bislang nicht überall in vollem Umfang erkannt worden ist.

Die generelle Stagnation der regionalen Rüstungskontrolle konnte daher erst mit dem Abschluß des Friedensabkommens für Bosnien und Herzegowina im Herbst 1995 überwunden werden.

Vor den Friedensverhandlungen von Dayton

Als sich im Sommer 1995 die Möglichkeit einer friedlichen Beilegung des Konflikts in Bosnien und Herzegowina abzuzeichnen begann, hat die Bundesregierung das Thema Rüstungskontrolle aktiv in die Diskussionen in der OSZE, im NATO-Kreis und in der Kontaktgruppe eingebracht. Dabei ging sie davon aus, daß eine dauerhafte Stabilisierung im ehemaligen Jugoslawien und in Südosteuropa insgesamt nur dann erreicht werden würde, wenn neben der Regelung der politischen Fragen auch ein Prozeß der militärischen Vertrauensbildung in Gang käme und Beschränkungen der militärischen Potentiale vereinbart würden. Wegen der Gefahr eines regionalen Rüstungswettlaufs und einer Unterminierung des KSE-Vertrags sollte dieser Prozeß zu gegebener Zeit auch die Nachbarstaaten (die im Unterschied zu den Staaten Ex-Jugoslawiens mehrheitlich dem KSE-Vertrag angehören) einschließen.

Die Herausforderung war komplex: Stabilität und ausgewogene militärische Verhältnisse sollten in drei - konzentrischen Kreisen ähnelnden - geographischen Gebieten geschaffen werden:

- *innerhalb Bosnien-Herzegowinas*, wo die bosnischen Serben über weit mehr Waffen verfügten als die Föderation;
- *zwischen den in den Krieg verwickelten Staaten*, also der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina (wobei wiederum das innerbosnische Kräfteverhältnis zu berücksichtigen war); hier kennzeichnete ein Ungleichgewicht zugunsten Jugoslawiens die Ausgangslage.
- *zwischen den in den Krieg verwickelten Staaten und ihren Nachbarn*. Eine besondere Schwierigkeit lag hierbei darin, daß sich das ehemalige Jugoslawien wie auch Albanien keinen Begrenzungen hinsichtlich der Bewaffnung oder der Personalstärke ihrer Armeen unterworfen hatten, während Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Griechenland und die Türkei dem die Waffen- bzw. Personalbestände beschränkenden KSE-Vertrag und dem KSE-Ia-Abkommen angehören.

Angesichts des Hasses und der Verbitterung der Menschen im ehemaligen Jugoslawien, aber auch der Unberechenbarkeit der politischen Entwicklung war man in den vorausgegangenen, mangels einer konkreten Friedensperspektive eher theoretischen Diskussionen über die Etablierung eines Rüstungskontrollregimes davon ausgegangen, daß Rüstungskontrollverhandlungen zunächst Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und erst später Rüstungsbeschränkungen und möglichst

auch Abrüstungsschritte umfassen sollten. Dies entsprach der Vorstellung, daß Rüstungskontrolle ein Prozeß ist, der nur auf der Grundlage gewachsenen Vertrauens erfolgreich ablaufen kann und sich von relativ "einfachen" Maßnahmen der Vertrauensbildung über komplexere Regelungen (Rüstungsbegrenzungen) hin zu der schwierigsten Aufgabe (Abrüstung) bewegt.

Schon im Vorfeld von Dayton wurde jedoch klar, daß für einen derartig langsamen, quasi lehrbuchartigen Ansatz die Zeit fehlen würde. Vielmehr galt es, das politische Momentum dazu zu nutzen, Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung möglichst gleichzeitig oder zumindest doch in engem zeitlichen Zusammenhang anzupacken.

Auf dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister am 5. Oktober 1995 in Williamsburg nahm der amerikanische Verteidigungsminister Perry den von der Bundesregierung seit dem Sommer 1995 immer wieder betonten Punkt auf: Eine Friedensregelung - so Perry - müsse auch eine Verpflichtung der Konfliktparteien zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle enthalten. Anzustreben sei dabei ein vernünftiges militärisches Kräfteverhältnis zwischen den Parteien, und zwar vorzugsweise durch Reduzierungen. Sollte dieses Ziel jedoch durch Verhandlungen nicht zu erreichen sein, seien die USA bereit, den bosnischen Regierungstreitkräften Hilfestellung zu leisten. Ohne diese eindeutige amerikanische Positionsnahme zum Vorrang der Abrüstung wäre ein Erfolg der rüstungskontrollpolitischen Verhandlungen in Dayton nicht denkbar gewesen.

Die Verhandlungen über Rüstungskontrolle in Dayton

An den Friedensverhandlungen für Bosnien und Herzegowina in Dayton, Ohio, im Oktober und November 1995 nahmen neben den fünf Vertragsparteien (Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, die bosnische Zentralregierung, die Föderation Bosnien und Herzegowina sowie das serbische Teilgebiet Bosnien-Herzegowinas, die Republika Srpska) die fünf Staaten der Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Rußland, USA), Spanien, das den Vorsitz der Europäischen Union innehatte, Carl Bildt als Vermittler der Europäischen Union und Ungarn als OSZE-Vorsitz teil. Die bosnischen Serben saßen allerdings nicht am Verhandlungstisch, sondern wurden von der jugoslawischen Regierung vertreten. Deutschland war wie die übrigen Staaten der Kontaktgruppe mit Ausnahme der USA nur mit einer kleinen Delegation zugegen. Die Erarbeitung des Rüstungskontrollteils der Friedensregelung wurde vor allem von den USA und Deutschland vorangetrieben.

Nach außergewöhnlich schwierigen und dramatischen Verhandlungen wurde die Friedensregelung für Bosnien am 22. November in Dayton paraphiert und am 14. Dezember in Paris unterzeichnet. Das Allgemeine Rahmenabkommen regelt das Verhältnis der Parteien zueinander gemäß internationalen Standards (Charta der Vereinten Nationen, Helsinki-Schlußakte), einschließlich der Gebote der Achtung souveräner Gleichheit, der territorialen Integrität und der politischen Unabhängigkeit von Bosnien und Herzegowina. Dem Rahmenabkommen sind elf Annexe beigefügt.

Annex I-B ("Agreement on Regional Stabilization") enthält folgende rüstungskontrollpolitisch bedeutsame Festlegungen:

1. Vier rüstungskontrollpolitische Verhandlungsstränge:
 - a. Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien in Bosnien und Herzegowina (Zentralregierung, Republika Srpska, Föderation Bosnien und Herzegowina) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (Art. II); Beginn innerhalb von sieben Tagen nach Zeichnung des Vertrags; erste Vereinbarungen innerhalb von 45 Tagen;
 - b. Verhandlungen zwischen allen fünf Vertragsparteien über die Begrenzung von Angriffswaffen entsprechend den fünf Kategorien des KSE-Vertrags (Art. IV): Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie (ab 75 mm Kaliber; KSE-Vertrag: ab 100 mm), Angriffshubschrauber, Kampfflugzeuge; Verifizierung mit Unterstützung der OSZE; Beginn der Verhandlungen innerhalb von 30 Tagen nach Zeichnung des Friedensabkommens, Abschluß innerhalb von 180 Tagen; falls innerhalb von 180 Tagen keine Einigung über Höchstgrenzen erzielt worden ist, gelten die im Vertrag festgelegten;
 - c. Verhandlungen zwischen allen Vertragsparteien über Begrenzungen militärischen Personals (Art. IV); Beginn der Verhandlungen innerhalb von 30 Tagen nach Zeichnung des Friedensabkommens, Ende offen;
 - d. Verhandlungen zwischen allen Vertragsparteien und (nicht genannten) Nachbarstaaten zur Etablierung eines "regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien" unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation; kein Zeitrahmen (Art. V).
2. Für den Fall, daß in den Verhandlungen über Waffenbegrenzungen keine einvernehmliche Lösung gefunden werden könnte, sah das Abkommen eine Festlegung der Höchstgrenzen zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina im Verhältnis von 5:2:2 - etwa entsprechend der Bevölkerungszahl - vor,

wobei der Anteil für Bosnien und Herzegowina im Verhältnis von 2:1 zwischen der Föderation und der Republika Srpska aufgeteilt werden sollte. Als Bemessungsgrundlage sollten die von Belgrad deklarierten, mit Unterstützung der OSZE verifizierten und anschließend um 25 Prozent reduzierten aktuellen jugoslawischen Waffenbestände dienen.

3. Beschränkung der Waffeneinfuhr (Art. III): Die rüstungskontrollpolitischen Verhandlungen wurden mit der Aufhebung des Waffenembargos verknüpft. Danach war die Einfuhr von Waffen jeglicher Kategorie in das Gebiet des früheren Jugoslawien innerhalb der ersten 90 Tage nach Aufhebung des Waffenembargos (bis 13. März 1996) weiterhin ausgeschlossen. In den folgenden 90 Tagen bzw. bis zum Abschluß des Art. IV-Abkommens (14. Juni 1996) wurde die Einfuhr von Waffen bis 100 mm Kaliber möglich, seither sind Einfuhren schwerer Waffen nur im Rahmen der festgelegten Obergrenzen erlaubt. Die am 22. November 1995 angenommene Sicherheitsratsresolution 1021 zur Aufhebung des Waffenembargos in Phasen spiegelt diese Regelungen wider. Die Gefahr eines Rüstungswettlaufs wurde somit abgewendet.
4. Unterstützung durch die OSZE bei den Verhandlungen, der Implementierung und der Verifizierung der genannten Abkommen (Art. IV,4 und V).

Mit der Festlegung von Obergrenzen als Rückfallposition, den zeitlichen Vorgaben für die Verhandlungen und ihre Verknüpfung mit der Aufhebung des Waffenembargos waren wesentliche Voraussetzungen für zügige und erfolgsorientierte Verhandlungen erfüllt.

Die "Petersberg-Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung" am 18. Dezember 1995

Die Verhandlungen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina nach Annex I-B, Artikel II, und über Begrenzungen schwerer Waffen und militärischen Personals nach Artikel IV wurden auf Einladung von Außenminister Kinkel in Bonn auf der "Petersberg-Konferenz über Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle" am 18. Dezember 1995, nur vier Tage nach Unterzeichnung des Friedensvertrages, eröffnet. Vertreten waren 32 Regierungen, davon die Hälfte auf Ministerebene, und Organisationen wie die OSZE und die NATO. Die übrigen OSZE-Staaten nahmen als Beobachter teil. Die "Auftaktkonferenz" führte den Vertragsparteien das große Interesse nicht nur Deutschlands, sondern der gesamten Staatengemeinschaft an Rü-

stungskontrolle im ehemaligen Jugoslawien nachdrücklich vor Augen. Dies hat sich in der Folgezeit positiv auf den Verhandlungsprozeß ausgewirkt. Neben diesem politischen Signal wurde auf dem Petersberg Einigung über die Modalitäten der Verhandlungen erzielt: An den Verhandlungen teilnehmen sollten außer den Vertragsparteien die Kontaktgruppe, die Präsidentschaft der EU und der OSZE-Vorsitz. Zu Verhandlungsführern wurden die "Persönlichen Vertreter" des OSZE-Vorsitzes (Botschafter Gyarmati, Ungarn, für "Artikel II"; General Eide, Norwegen, für "Artikel IV") bestimmt. Es wurden eine Berichtspflicht an die OSZE und der weitere "Fahrplan" der Verhandlungen festgelegt. Das Prinzip einer Verifizierung der abgeschlossenen Abkommen wurde bekräftigt. Unter dem Dach der OSZE, aber nicht formell in ihre Gremien integriert, wurden die Verhandlungen anschließend in Wien fortgeführt.

Das "Abkommen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina" (Artikel II)

Die Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina gingen fristgerecht nach nur 45 Tagen am 26. Januar 1996 zu Ende. Das umfangreiche Abkommen (86 Seiten, einschließlich von sieben Anlagen) zwischen der bosnischen Zentralregierung, der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Republika Srpska fußt auf dem "Wiener Dokument über Vertrauensbildung", dessen VSBM in ihrer ganzen Bandbreite in angepaßter Form übernommen wurden. Grundlage sind ferner die in Annex I-B gemachten Vorgaben (z.B. Überwachung der Waffenproduktion) und der KSE-Vertrag, dessen stringentes Verifikationsregime als Vorbild diente.

Im einzelnen sieht das mit Zeichnung in Kraft getretene Abkommen fünfzehn vertrauensbildende Maßnahmen vor, so vor allem einen bis auf die Ebene von Brigaden/unabhängigen Bataillonen aufgeschlüsselten Informationsaustausch über schwere Waffen, Personalstärken und Kommandostrukturen; den Austausch von Informationen über Waffenproduktion, Waffeneinfuhren, militärisches Training sowie Verteidigungsausgaben und -planung; Beschränkungen bei der Dislozierung schwerer Waffen; Beschränkungen und Beobachtung militärischer Aktivitäten; ein Programm militärischer Kontakte; die Einrichtung militärischer Verbindungsbüros; die Einrichtung einer Gemeinsamen Beratungskommission und die Errichtung eines umfassenden Verifikationsregimes: Grundsätzlich sollen alle ausgetauschten Daten vor Ort verifiziert werden können.

Innovativ war die führende Rolle, die der OSZE in zwei Bereichen eingeräumt wurde:

a. bei der Verifikation: Mit den Verifikationsaufgaben sollen zumindest bis Ende 1997 internationale Teams unter Beteiligung der bosnischen Vertragsparteien betraut werden. Die Federführung bei der Aufstellung eines Verifikationsprogramms und bei der Zusammenstellung der Teams obliegt dem Persönlichen Vertreter. Die Inspektionsteams umfassen bis zu neun Personen, von denen jeweils drei der sogenannten "lead nation" angehören, also dem Land, dem angesichts des fehlenden Know-how der Vertragsparteien die Leitung der Inspektion zugewiesen ist. "Lead nations" bei den ersten Inspektionen waren Frankreich und Deutschland. An der Verifizierung des Datenaustauschs der drei Vertragsparteien während der besonders inspektionsreichen "Baseline Validation Period" (1. März bis 30. Juni 1996) waren insgesamt zehn OSZE-Staaten als "lead nations" und fünfzehn weitere OSZE-Staaten, die Inspektoren als Begleiter stellten, beteiligt: ein Musterbeispiel internationaler Kooperation.

b. als Vermittler: Bei Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien wird in erster Linie von der OSZE Vermittlung erwartet. In der Gemeinsamen Beratungskommission, an der außer den Vertragsparteien keine anderen Länder (auch nicht die Kontaktgruppenstaaten) beteiligt sind, führt der Persönliche Vertreter bis Ende 1997 den Vorsitz.

Für die OSZE stellte das Artikel II-Abkommen eine neue Herausforderung dar. Es bot aber auch die Chance, die Kompetenz der Organisation bei der (kooperativen) Implementierung von Rüstungskontrollabkommen unter Beweis zu stellen und damit der Rüstungskontrolle in Europa insgesamt neue Impulse zu geben. Die OSZE hat die Chance genutzt.

Das "Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle" (Artikel IV)

Die Verhandlungen über eine Begrenzung schwerer Waffen und militärischen Personals gestalteten sich schwieriger als die Art. II-Verhandlungen. Die größten Probleme waren nicht rüstungskontroll-, sondern allgemeinpoltischer Natur. Umstritten war vor allem der Status der beiden bosnischen "Entitäten"; auch wurden Vorbehalte gegen eine Beteiligung der OSZE an der Verifikation geltend gemacht. Das Vorbild des KSE-Vertrages, der die Kontaktgruppenstaaten stringenten Inspektionsregelungen unterwirft, erleichterte den Vertragsstaaten die Akzeptanz eines vergleichbar strengen Regimes.

Das in sechs Monaten ausgehandelte umfangreiche Abkommen über Begrenzungen schwerer Waffen und militärischen Personals (87 Seiten, einschließlich von sechs "Protokollen" und fünf einseitigen Erklärungen der

Vertragsparteien zu Personalthöchststärken) zwischen der bosnischen Zentralregierung, der Föderation Bosnien-Herzegowina, der Republika Srpska, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien wurde während der "Peace Implementation Conference" in Florenz am 14. Juni 1996 unterzeichnet und damit in Kraft gesetzt. Die in Dayton und auf der Petersberg-Konferenz gesetzten Fristen konnten wegen bis kurz vor Zeichnung bestehender Divergenzen über den Status der beiden bosnischen "Entitäten" nicht ganz eingehalten werden.

Das Abkommen orientiert sich stark am KSE-Vertrag. Die wichtigsten Bestimmungen umfassen eine Festschreibung von Höchstgrenzen für die fünf Waffenkategorien des KSE-Vertrages, wobei die in Annex I-B aufgeführten Relationen 5:2:2 (2:1) durchgängig eingehalten und Waffen paramilitärischer Kräfte grundsätzlich eingeschlossen wurden; einen umfassenden Informationsaustausch; ein intrusives Verifikationsregime; eine relativ kurze Reduzierungsperiode in zwei Phasen: Bis Ende 1996 müssen rund ein Drittel, bis Ende Oktober 1997 alle Reduzierungsverpflichtungen erfüllt sein; einseitig erklärte Höchstgrenzen für militärisches Personal; Beteiligung des Persönlichen Vertreters und von Drittstaaten bei der Implementierung.

Zur Hilfestellung bei der Verifikation können auf Wunsch der Vertragsparteien bis zum Ende der Reduzierungsperiode (31. Oktober 1997) Vertreter von Drittstaaten hinzugezogen werden. Der Persönliche Vertreter koordiniert diese Einsätze. In der Gemeinsamen Beratungskommission führt er bis Ende 1996 den Vorsitz. Danach ist er einfaches Mitglied.

Mit dem Abschluß des Art. IV-Abkommens ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Sicherheits- und Vertrauensbildung zwischen den Dayton-Parteien getan. Die Gefahr eines Rüstungswettlaufs ist abgewendet. Der eingeleitete Prozeß der Vertrauensbildung wird fortgesetzt. Durch den regelmäßigen Austausch militärischer Informationen und Überprüfungsbesuche wird Transparenz geschaffen.

Auf der Grundlage der *vorläufigen* Zahlen muß in den drei Vertragsstaaten der Bestand schwerer Waffen in Höhe von rund 15.000 Systemen in den nächsten sechzehn Monaten um 5.000 bis 6.000 Systeme verringert werden. Davon ist der überwiegende Anteil Artillerie, das Hauptwaffensystem der vorherigen Kriegführung. Das "Aufwuchspotential" wurde auf rund 770 Systeme begrenzt. Dabei handelt es sich vor allem um Panzer und gepanzerte Kampffahrzeuge.

Unter dem Strich werden sich die Bestände schwerer Waffen in der Region nach diesen Zahlen also um rund ein Drittel verringern. *Alle* Vertragsparteien werden nach Ende der Reduzierungen weniger Waffen haben als zuvor. Während die Föderation und Kroatien neben erheblichen Reduzierungsverpflichtungen bei Artilleriesystemen jedoch ein Aufwuchspo-

tential an Panzern und gepanzerten Kampffahrzeugen haben, müssen die Bundesrepublik Jugoslawien und die Republika Srpska nicht nur Artillerie, sondern auch Panzer und Kampfflugzeuge in erheblichem Umfang ausrüsten. Das ist ein gutes Ergebnis, das noch vor einem Jahr kaum jemand erwartet hätte. Mit Problemen bei der Implementierung muß allerdings gerechnet werden.

Die deutsche Rolle seit der Petersberg-Konferenz

Als Kontaktgruppen-Staat hat Deutschland kontinuierlich an den in Wien laufenden Verhandlungen teilgenommen. Durch inhaltliche Vorschläge und durch Überzeugungsarbeit auf allen Ebenen hat es zu den guten Ergebnissen beigetragen. Frühzeitig hat die Bundesregierung darüber hinaus angeboten, Expertise zur Verfügung zu stellen. Die Expertenverhandlungen zu Verifikations- und Reduzierungsfragen wurden von dem deutschen General Oldigs geleitet. Das Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr beteiligt sich an Inspektionen im Vertragsgebiet und an der Ausbildung von Rüstungskontrollfachleuten aus den Vertragsstaaten.

Die Verhandlungen zur Etablierung "eines regionalen Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien" (Artikel V)

Mit dem Abschluß des Art. IV-Abkommens ist die wichtigste Voraussetzung für die nach Annex I-B Art. V vorgesehenen regionalen Rüstungskontrollverhandlungen "zur Etablierung eines Gleichgewichts in und um das ehemalige Jugoslawien" erfüllt. Übergeordnetes Ziel dieser Verhandlungen wird es sein, die Ergebnisse der Art. II- und Art. IV-Verhandlungen in einen größeren regionalen Kontext einzubetten und zu stabilisieren. Dies ist um so wichtiger, als die Rolle der OSZE bei der Implementierung der Art. II- und IV-Abkommen auf mittlere Sicht an Bedeutung verlieren wird. Die strukturelle Ähnlichkeit und die weitgehende Gleichwertigkeit des Art. IV-Abkommens mit dem KSE-Vertrag sowie die vergleichbaren Höchstgrenzen bieten eine gute Grundlage, um die Integration in ein rüstungskontrollpolitisch weitgehend vom KSE-Vertrag bestimmtes Umfeld zu erreichen.

Die Art. V-Verhandlungen sollen laut Annex I-B "unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation" (FSK) stattfinden. Über den Teilnehmerkreis, die Verhandlungsinhalte und den Zeitplan der Verhandlungen ist noch nicht entschieden.

Dayton: ein Modell für regionale Rüstungskontrollregime?

Angesichts der Unberechenbarkeit der Entwicklungen im früheren Jugoslawien, der noch nicht begonnenen Waffenreduzierungen und der noch ausstehenden Verhandlungen nach Art. V kann zur Zeit nur eine vorläufige Wertung des Rüstungskontrollprozesses gemäß dem Dayton-Abkommen vorgenommen werden.

Trotz einer Reihe erschwerender Faktoren - man denke nur an den unvermittelten Übergang von Krieg zu Frieden, die schwierige allgemeinpolitische Entwicklung, den Haß in Teilen der Bevölkerung und die damit verbundene hohe Konfliktbereitschaft - ist der Rüstungskontrollprozeß nach Dayton bislang durchaus erfolgreich verlaufen.

Dafür waren mehrere Gründe entscheidend: An erster Stelle ist sicherlich das Engagement der internationalen Staatengemeinschaft zu nennen. In Dayton gab es mit den USA und Deutschland wichtige Promotoren der Rüstungskontrolle. Auch danach wurde die Bedeutung des Themas den Vertragsparteien immer wieder vor Augen geführt; Hand in Hand damit ging das Angebot der Kontaktgruppe und anderer Staaten, bei den Verhandlungen und der Umsetzung der Ergebnisse konkrete Hilfestellung zu leisten. Selbstverständlich hat auch die Präsenz der Staatengemeinschaft in Bosnien und Herzegowina, bei IFOR angefangen, die Verhandlungen in Wien befördert. Die Unterstellung des Prozesses unter die Ägide der OSZE verlieh den Bemühungen der Staatengemeinschaft zusätzliche Legitimität. Vorteilhaft wirkten sich auch die klare sachliche und geographische Begrenzbarkeit des Konflikts und das Vorbild des KSE-Vertrags aus: In den Verhandlungen nach Art. IV wurden im wesentlichen nur solche Verpflichtungen von den Vertragsparteien eingefordert, wie sie die Mehrheit der OSZE-Staatengemeinschaft mit dem Abschluß des KSE-Vertrags längst übernommen hatte.

Die politischen Bedingungen in anderen Gebieten Europas sind von ganz anderer Natur als im ehemaligen Jugoslawien. Als Beitrag der Rüstungskontrolle zu regionaler Vertrauensbildung und Konfliktlösung - sei es im Gebiet des Mittelmeers, im Ostseeraum, im Kaukasus oder auch in Zentralasien - kommen in den meisten Fällen präventive, und nicht wie im Falle des ehemaligen Jugoslawien postkonfliktäre Maßnahmen in Frage. Auch wäre in der Regel wohl ein orthodoxerer Ansatz angebracht: zunächst also VSBM, erst später auch "harte" Rüstungskontrolle.

Es ist daher offen, inwieweit die während des Dayton-Prozesses gesammelten Erfahrungen als Modell genutzt werden können. Insbesondere ein Aspekt allerdings scheint mir zukunftsweisend zu sein: die Beteiligung der OSZE und von Drittstaaten an einer kooperativ verstandenen Implementierung. Dies ist ein Ansatz, den wir konsequent weiterverfolgen sollten.