

Heinz Dieter Jopp

Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1997 bis Mitte 1999)

Der jüngste Konflikt um das Kosovo, die ethnische Vertreibung hunderttausender Kosovo-Albaner, die gezielte Ermordung von Zivilisten durch serbische Truppen und paramilitärische Einheiten, die latente Gefahr der Auslösung eines Flächenbrandes auf dem Balkan führten der ganzen Welt erneut vor Augen, wie notwendig eine Stabilisierung des gesamten südosteuropäischen Raumes ist. Sollen sich Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik nicht ständig und mit immer neuen Variationen lediglich in Krisenmanagement erschöpfen, gilt es einen Politikansatz zu entwickeln, der die Entstehung gewaltsamer Konflikte in der Region nach Möglichkeit verhindert und Voraussetzungen für die Entfaltung von Demokratie, Marktwirtschaft und regionaler Zusammenarbeit schafft. In diese Richtung zielt die von der deutschen EU-Präsidentschaft initiierte und gemeinsam mit den EU-Partnern entwickelte Initiative für einen "Stabilitätspakt für Südosteuropa" unter dem Dach der OSZE, der am 10. Juni 1999 von 38 Staaten (einschließlich der USA und der Russischen Föderation) formell beschlossen wurde. Dabei geht es um einen langfristigen Stabilisierungsprozeß, der die Staaten der Region mit Vertretern der internationalen Gemeinschaft (einschließlich ihrer Organisationen) an einem "Regionaltisch Südosteuropa" zusammenführt, um derzeit vorhandene politische und ökonomische Strukturdefizite abzubauen. An drei Arbeitstischen (Demokratisierung und Menschenrechte; wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung und Zusammenarbeit; Sicherheitsfragen) sollen bi- und multilaterale Abkommen entwickelt werden, mit denen das Konfliktpotential der Region überwunden werden kann. Dieses Konfliktpotential wird in einigen Ländern der Region durch ein erhebliches Arsenal an Waffen verschärft, verbunden mit der Bereitschaft, dieses für eigene Interessen auch einzusetzen. Hier kann Rüstungskontrolle durch Abrüstung, aber auch durch Transparenz und Vertrauensbildung gegensteuern.

Rüstungskontrolle war und ist zentraler Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzeptes der OSZE. Sie hat auch frühzeitig den Nutzen "regionaler Tische" erkannt, an denen spezifische Sicherheitsangelegenheiten der Region erörtert und regional wirksame Maßnahmen der Rüstungskontrolle verhandelt werden können. Als Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung dieses Ansatzes gelten die Abkommen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina gemäß Artikel II des Anhangs 1-B des Allgemeinen Rahmenabkommens von Dayton sowie über Abrüstung für Bosnien und

Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien gemäß Artikel IV Dayton.¹ Der Stand ihrer Implementierung wie auch ihre Bedeutung für die im März 1999 eröffneten Verhandlungen zur Schaffung eines regionalen Gleichgewichtes in und um das frühere Jugoslawien gemäß Artikel V Dayton sollen im folgenden untersucht werden. Hierbei sollte als langfristiges Ziel die Einbeziehung Südosteuropas und insbesondere der Bundesrepublik Jugoslawien in die kooperativen Sicherheitsstrukturen der OSZE mit ihren verbrieften und erprobten Kontrollmechanismen im Auge behalten werden.

Die Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina" (Artikel II Dayton)²

Die weitere Implementierung des "Abkommens über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina" vom Januar 1996 war zunehmend von der Bereitschaft der Vertragsparteien geprägt, nicht mehr gegeneinander, sondern miteinander offene Fragen des Artikel II-Abkommens zu klären und möglichst einvernehmliche Lösungen zu suchen. Diese veränderte Haltung schlug sich bereits sehr positiv bei der ersten Überprüfungskonferenz des Artikel II-Abkommens vom 16.-20. Februar 1998 nieder. Nicht ohne Stolz stellte der als Gastredner geladene ungarische Botschafter István Gyarmati als ehemaliger erster Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Implementierung des Artikel II-Abkommens fest, daß man den Weg von einer "*mission impossible*" Ende 1995 zu einem leidlich implementierten Abkommen gegangen sei. Er begründete diese Erfolgsgeschichte der OSZE mit dem gemeinsamen Willen und der Kooperation zwischen den Vertragsparteien und den Mitgliedern der Kontaktgruppe.³ Am Ende dieser ersten Überprüfungskonferenz war deutlich geworden, daß die Parteien die Konferenz in erster Linie zur Bilanzierung der bisherigen Umsetzung der Vereinbarungen nutzten. Sie sahen in ihr kein Forum für Nachverhandlungen, wie es etwa bei den

-
- 1 Zu den Vertragsverhandlungen und ersten Ergebnissen der Umsetzung siehe insbesondere: Rüdiger Hartmann, Die Bedeutung regionaler Rüstungskontrollbemühungen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa am Beispiel der Rüstungskontrollverhandlungen gemäß dem Abkommen von Dayton, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 267-278.
 - 2 Die folgenden Ausführungen sollen Überlegungen von Rüdiger Hartmann aus dem Jahre 1997 fortschreiben. Vgl. ders., Regionale Rüstungskontrolle in Europa: Die Rüstungskontrollvereinbarungen nach dem Abkommen von Dayton (Mitte 1996 bis Mitte 1997), in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 285-293.
 - 3 Zu den Staaten der Balkan-Kontaktgruppe zählen die USA, Großbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland und die Russische Föderation.

Überprüfungskonferenzen des Wiener Dokuments und des KSE-Vertrages seit Jahren erfolgreich praktiziert wird.⁴

Im Jahre 1998 konnten neben der Fortsetzung der Inspektionen und Überprüfungsbesuche die bereits 1997 begonnenen Luftbeobachtungsflüge nach dem Muster des Vertrages über den Offenen Himmel (*Open Skies*) mit dem Ziel fortgesetzt werden, vergleichbare Bestimmungen für die Belange der Transparenz und Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina zu entwickeln. Ein mit deutsch-russischer Unterstützung im Mai 1998 in Sarajewo durchgeführter Workshop machte die Parteien mit der Planung und Vorbereitung derartiger Flüge vertraut, ein deutsch-russischer Testflug mit einem russischen *Open-Skies*-Flugzeug im Juli 1998 sowie die Auswertung der Photos beim Verifikationszentrum der Bundeswehr in Geilenkirchen mit deren Umsetzung und Bewertung. Diese Erfahrungen mündeten in den Vorschlag, den Parteien ein Luftbeobachtungsregime zur Annahme im Juni 1999 zu empfehlen, das jedoch an Aufwand und Kosten deutlich unterhalb der Vertragsregelungen des *Open-Skies*-Vertrages liegt.

Einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zu Vertrauensbildung, Transparenz und Stabilität stellte 1998 die erstmalige Durchführung von Besuchen von Waffenproduktionsanlagen dar. Daneben entwickelte der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden für Artikel II und IV, seit Herbst 1997 der frühere italienische General Carlo Jean, in enger Abstimmung mit dem Leiter der OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina ein Netz von Seminarveranstaltungen mit den Parteien, das die Kooperationsbereitschaft zwischen ihnen stärken sollte. Weiter sind zivil-militärische Zusammenarbeit bei Katastrophen, demokratische Kontrolle von Streitkräften und Verteidigungshaushalten, Entwicklung einer gemeinsamen Militärdoktrin und die Gründung von sicherheitspolitischen Lehrstühlen an den Universitäten in Bosnien und Herzegowina Themenschwerpunkte eines Aktionsprogrammes für 1998 und 1999.

Die zweite Überprüfungskonferenz zu Artikel II vom 15.-19. März 1999 in Wien stärkte die inzwischen entwickelte Kooperation zwischen den Parteien. Wie gefestigt die Zusammenarbeit zwischen ihnen tatsächlich ist, konnte man an der Fortdauer ihres vertragskonformen Verhaltens nach dem Beginn der NATO-Luftangriffe im Kosovo-Konflikt ablesen. Die Vertreter der Republika Srpska unterbrachen lediglich kurzzeitig die formellen Beziehungen zur Regierung von Bosnien und Herzegowina, erfüllten jedoch weiterhin alle Verpflichtungen aus Artikel II. Trotz dieser gut funktionierenden praktischen Zusammenarbeit der Parteien blieben die Republika Srpska und die Föderation bisher freilich bei ihrer grundsätzlichen Ablehnung, der Zentralregierung in den Außenbeziehungen

4 Zu den Einzelergebnissen und Vereinbarungen siehe: Final Document of the First Conference to Review the Implementation of the Agreement on Confidence- and Security-building Measures in Bosnia and Herzegovina, CIO.GAL/8/98, 5. März 1998.

die Befugnis einzuräumen, im Namen aller (zum Beispiel im Kontext der Vertragserfüllungen des Wiener Dokuments) zu handeln.

Die Implementierung des "Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle" (Artikel IV Dayton)

Auf einem Treffen der subregionalen Beratungskommission (*Sub-regional Consultative Commission, SRCC*) im November 1997 konnte der bis dahin als Persönlicher Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Implementierung des Dayton-Abrüstungsabkommens (Artikel IV-Abkommen vom Juni 1996) zuständige norwegische Botschafter Vigleik Eide eine positive Bilanz zum Abschluß der Reduzierungsphase (1. Juli 1996 - 31. Oktober 1997) ziehen. Mit bemerkenswert gewachsener Professionalität hatten die Parteien ihre notifizierten Reduzierungsverpflichtungen erfüllt. 6.580 Waffensysteme wurden reduziert und von diesen 6.455 zerstört. Damit konnten die in Dayton festgelegten Obergrenzen und das dort vereinbarte Kräfteverhältnis der Parteien untereinander erreicht werden.⁵ Zwischenzeitlich aufgetretene Irritationen wegen vermeintlich zu geringer Stärkeangaben zu einzelnen reduzierungspflichtigen Waffensystemen durch einige Vertragsparteien konnten insbesondere mit Hilfe deutscher Datenexperten aufgeklärt werden. Hauptursache war die unterschiedliche Zählweise reduzierungspflichtigen Materials durch die Vertragsparteien, aber auch durch Angehörige der NATO-Truppen (*Implementation* bzw. *Stabilization Force, IFOR/SFOR*). Damit hatten sich das zähe Verhandeln seitens des OSZE-Beauftragten und die stets solidarische Unterstützung durch die Staaten der Kontaktgruppe ausgezahlt.

Im Juni 1998, zwei Jahre nach Abschluß des Artikel IV-Abkommens in Florenz, konnte diese Erfolgsbilanz in einer ersten Überprüfungskonferenz fortgeschrieben werden. Alle Vertragsparteien (einschließlich der Bundesrepublik Jugoslawien) stimmten einer Verlängerung der Ausübung des Vorsitzes in der SRCC durch General Jean bis Ende 1998 zu, sahen sie hierin doch eine Garantie für den zwischenzeitlich erzielten Zugewinn an Vertrauen und Transparenz, der entscheidend zur Stabilisierung der Region beitrage. Weiterhin konnte das Protokoll über vorhandene Waffentypen an die Realität (Zerstörung und Neubeschaffung) angepaßt werden. Damit konnte General Jean als persönlicher Beauftragter für Artikel II und IV auf dem Treffen der Außenminister der OSZE in Oslo im Dezember 1998 für beide Abkommen eine positive Bilanz ziehen und optimistisch sein Programm für 1999 vorle-

5 Gemäß dem Abkommen von Dayton wurden für die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina zu begrenzende Waffensysteme im Verhältnis 5:2:2 festgelegt. Innerhalb Bosnien und Herzegowinas gilt ein Verhältnis von 2:1 für die Föderation und die Republika Srpska.

gen.⁶ Mitte Dezember 1998 einigten sich die Parteien auf die Übernahme der Verantwortung als Vorsitz der SRCC und entließen damit die OSZE aus ihrer bisherigen Führungsrolle bei der Umsetzung des Artikel IV-Abkommens.

Im April 1999 erklärte die Bundesrepublik Jugoslawien aufgrund der Ereignisse im Kosovo eine - vertraglich nicht vorgesehene - "Suspendierung" des Artikel IV-Abkommens für ihr Staatsgebiet.⁷ Die anderen Vertragsparteien und die Kontaktgruppenstaaten wiesen diesen jugoslawischen Schritt zurück, erklärten sich jedoch informell dazu bereit, geplante Inspektionen gemäß Artikel IV in der Bundesrepublik Jugoslawien auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben, eigene Inspektionsverpflichtungen ohne Aufschub zu erfüllen und bis zum Ende der Kampfhandlungen weitere Sitzungen der SRCC nur auf informeller Basis abzuhalten. Damit sollte Jugoslawien als Vertragspartei die Möglichkeit der Teilnahme an Treffen der SRCC und ihrer Arbeitsgruppen offengehalten werden.

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

Unter dem Einfluß der positiven Entwicklungen bei der Implementierung von Artikel II und IV konnte auf dem Treffen der Außenminister im Dezember 1997 in Kopenhagen ein Beschluß über den Beginn von Mandatsverhandlungen für ein Artikel V-Abkommen herbeigeführt werden.⁸ Wichtige Festlegungen des Beschlusses, der einen weiten Teilnehmerkreis unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation vorsah, waren ein umfassender Sicherheitsdialog, die Entwicklung spezifischer, an die regionalen Sicherheitsbedürfnisse angepaßter vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) sowie anderer geeigneter Maßnahmen, vor allem Informationsaustausch und effiziente Verifikation, sowie deren Verknüpfung mit bereits bestehenden Rüstungskontrollverträgen (Artikel II und IV, Wiener Dokument 1994, KSE-Vertrag). Militärische Signifikanz, Praktikabilität und Kosteneffektivität sollten Grundlage der Verhandlungsüberlegungen sein. Bosnien und Herzegowina muß mit einer einheitlichen Delegation in diesen Verhandlungen vertreten sein. Zum

6 Vgl. hierzu: Status of 1999 Programmes for the Implementation of the Vienna (CSBMs) and Florence (Sub-Regional Arms Control) Agreements, OSCE MC.GAL/5/98 vom 2. Dezember 1998

7 Auch nach dem gültigen Vertragstext wäre eine Kündigung gemäß Artikel XII des Vertrages frühestens mit dem 14. Dezember 1999, also 42 Monate nach Vertragsbeginn, möglich.

8 Vgl. Sixth Meeting of the Ministerial Council, Copenhagen, 18-19 December 1997, in Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Ed.), OSCE Yearbook 1998, Baden-Baden 1999, S. 431-457, hier: Decision No. 2, S. 442-443.

Sonderbeauftragten für die Verhandlungen zu Artikel V hatte der OSZE-Vorsitz den französischen Diplomaten Henry Jacolin ernannt.

Nachdem bis April 1998 zwanzig Staaten⁹ ihre Bereitschaft erklärt hatten, gleichberechtigt über ein Mandat zu Artikel V zu verhandeln, konnte Botschafter Jacolin am 15. Juni 1998 einen ersten Mandatsentwurf vorlegen. Rechtzeitig vor dem Treffen der OSZE-Außenminister in Oslo Anfang Dezember 1998 konnten sich die zwanzig Staaten am 27. November 1998 auf ein Mandat zur Aufnahme der Verhandlungen zu Artikel V einigen.¹⁰

Aufgrund der Ereignisse im Kosovo zu Beginn des Jahres 1999 verzögerte sich die Aufnahme der formellen Verhandlungen. Erst am 8. März 1999 konnte Botschafter Jacolin zusammen mit Vertretern aller zwanzig Verhandlungsdelegationen die Verhandlungen in Wien offiziell eröffnen. Hierbei sprach sich die Mehrheit der Delegationen für zügige Verhandlungen mit dem Ziel einer Vereinbarung auf dem nächsten Gipfeltreffen der OSZE Mitte November in Istanbul aus. Sie stützten auch den von der Bundesregierung verfolgten Ansatz, zusätzlich zu den politisch-militärischen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen Regelungen zur Kontrolle der Waffenarsenale zu vereinbaren. Wichtiges Ziel aus deutscher Sicht ist dabei die Entwicklung und Umsetzung eines Systems der "*Cross Information and Verification*" zur Konsolidierung des Artikel IV-Abkommens auf der Grundlage weitgehend gleichgerichteter Vorschriften des KSE-Vertrages und des Artikel IV-Abkommens. Mit diesem System sollen die Informationen der Teilnehmer des Artikel IV-Abkommens auch den Teilnehmern des KSE-Vertrages, die Vertragsparteien des Artikel V-Abkommens sind, und umgekehrt zur Verfügung gestellt werden. Gleiches gilt für die Teilnahme an Inspektionen, ohne hierdurch die jeweiligen Passivquoten zu verändern. Österreich, Slowenien, Albanien und Mazedonien, die bisher keinem Regime angehören, könnten in diesen Informations- und Verifikationsaustausch auf der Grundlage ihrer erklärten Bestände einbezogen werden.

Die infolge des Kosovo-Konflikts im März vorübergehend unterbrochenen Verhandlungen zu Artikel V wurden - unter Einschluß der Bundesrepublik Jugoslawien - am 6. September dieses Jahres wieder aufgenommen. Es steht

9 Zu diesen zwanzig Staaten gehören neben den Mitgliedern der Kontaktgruppe sowie Kroatien, Bosnien und Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien als Vertragsparteien des Artikel IV-Abkommens auch Bulgarien, Griechenland, Mazedonien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, Slowenien, Spanien, die Türkei und Ungarn.

10 Schwerpunkte eines Vertrages sollen die Herstellung eines breiten Sicherheitsdialoges zwischen den Vertragsparteien, die Stärkung von Transparenz und Berechenbarkeit im Bereich militärischer Sicherheit, die Ergänzung bestehender und sich gegenseitig stärkender regionaler Maßnahmen der Rüstungskontrolle und der Vertrauensbildung sowie die Förderung der Kooperation und gutnachbarschaftlicher Beziehungen sein. Damit sollen Sicherheit und Stabilität in der Region gestärkt und der Prozeß der Integration aller Staaten der Region in die sich derzeit entwickelnden gesamteuropäischen Sicherheitsstrukturen gefördert werden.

zu erwarten, daß die Staats- und Regierungschefs auf dem OSZE-Gipfel im November in Istanbul den Auftrag erteilen, die Verhandlungen zügig mit dem Ziel fortzusetzen, in der zweiten Jahreshälfte 2000 ein Abkommen zu unterzeichnen.

Ausblick

Mit Blick auf die bisherigen Entwicklungen insbesondere in Bosnien und Herzegowina seit Abschluß des Übereinkommens von Dayton kann festgestellt werden, daß sich der Rüstungskontrollansatz in vollem Umfang bewährt hat. Er schuf nicht nur die Voraussetzung zur Zerstörung einer großen Zahl von Waffensystemen, sondern machte alle Vertragsparteien (Artikel II und IV) mit dem Rational kontrollierter Rüstung zur Stabilisierung einer Region vertraut. Die inzwischen gewohnte entspannte Arbeitsatmosphäre bei den informellen und formellen Gesprächen und Verhandlungen zur Implementierung beider Abkommen ist Ausdruck wachsenden Vertrauens im politisch-militärischen Bereich. Die hier erzielten Fortschritte können eine gewisse Vorbildfunktion in dem ansonsten nach wie vor schleppenden Prozeß des Wiederaufbaus und der Wiederherstellung demokratischer Strukturen in Bosnien und Herzegowina einnehmen.

Nach dem Ende der militärischen Konfrontation im Kosovo-Konflikt ist die Mitwirkung der Bundesrepublik Jugoslawien an der fortgesetzten, vollen Implementierung des Artikel IV-Abkommens ein vorrangiges rüstungskontrollpolitisches Ziel. Die Frage, ob das Waffenarsenal der Bundesrepublik Jugoslawien durch die Militärschläge der NATO signifikant reduziert wurde, ist durch die Instrumente des Artikels IV (Informationsaustausch und Verifikation) zu klären. Die von der Bundesrepublik Jugoslawien am 16. September auf einem formellen Treffen der SRCC übergebene Datenaustausch läßt erhebliche Zweifel an einer bedeutenden Reduzierung aufkommen. Ob ein nur beschränkt reduziertes Potential der Bundesrepublik Jugoslawien an vertragsrelevanten Waffensystemen zu einer Senkung der Obergrenzen im Rahmen von Artikel IV genutzt werden kann, bedarf somit sorgfältiger Überlegung und Konsultation mit den Vertragsparteien. Jedenfalls sollten die Artikel V-Verhandlungen dadurch nicht aufgehalten werden. Sie bieten derzeit den nicht zu unterschätzenden politischen Vorteil, daß dort die Bundesrepublik Jugoslawien als gleichberechtigter Partner teilnehmen kann. Diese Teilnahme ist in dem eingangs erwähnten Stabilitätspakt für Südosteuropa erst mittelfristig möglich. Für die Rüstungskontrolle eröffnet sich damit erneut die Möglichkeit, im politisch-militärischen Bereich eine Vorreiterrolle zur Stabilisierung der Region zu übernehmen.