

Konventionelle Rüstungskontrolle - Instrument zur Stabilisierung des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien?

HSFK-REPORT 10/1996

Zusammenfassung:

Der Friedensprozeß im ehemaligen Jugoslawien wird inzwischen von zwei Rüstungskontrollvereinbarungen unterstützt. Sie gehen auf das Abkommen zur Regionalen Stabilisierung zurück, das gleich an zweiter Stelle im Friedensabkommen für Bosnien-Herzegowina erscheint. Die Vereinbarung über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien-Herzegowina vom 26. Januar 1996 und das Subregionale Rüstungskontrollabkommen zwischen Kroatien, der Bundesrepublik Jugoslawien und Bosnien-Herzegowina, der Republik Srpska und der bosnisch-kroatischen Föderation vom 14. Juni 1996 haben zum Ziel:

- ein Forum für den sicherheitspolitischen Dialog bereitzustellen,
- einen Prozeß der militärischen und politischen Vertrauensbildung einzuleiten,
- die militärischen Ungleichgewichte abzubauen und
- einen quantitativen Rüstungswettkampf zwischen den Vertragsparteien zu verhindern.

Der Waffenstillstand in Bosnien-Herzegowina soll flankierend abgesichert und stabilisiert werden, um künftig die friedliche Austragung bestehender Konflikte zu fördern. Zugleich ist die Einhaltung und Implementierung beider Abkommen eine wichtige Voraussetzung für den Abzug der den Frieden garantierenden internationalen Streitkräfte. Der Rüstungskontrollprozeß soll nach dem Abkommen über Regionale Stabilisierung durch eine, die gesamte Region umfassende Rüstungskontrollvereinbarung künftig noch ergänzt werden.

Das VSBM-Abkommen in Bosnien-Herzegowina orientiert sich zwar einerseits am Wiener Dokument für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und hat weite Teile aus dieser Vereinbarung übernommen, beinhaltet aber auch einige interessante und bedeutende Fortschritte:

- Die Regelungen zum Datenaustausch und zur Inspektion bauen nicht auf dem Wiener Dokument, sondern eher auf dem KSE-Vertrag auf und setzten zugleich Standards für die Verhandlungen zum Subregionalen Rüstungskontrollabkommen.
- Erstmals ist beim Datenaustausch auch die Waffenproduktion offenzulegen.
- Die Schwellenwerte für die Anmeldung, Beobachtung und Beschränkung militärischer Aktivitäten wurden an die Strukturen der dort vorhandenen Streitkräfte angepaßt und sind deutlich niedriger als im Wiener Dokument.
- Inspektionen finden bis Ende 1997 unter Leitung und Begleitung von Inspektoren aus den OSZE-Staaten statt. Der Personal Representative des OSZE-Vorsitzes ist bis 1997 für die Leitung der Gemeinsamen Beratungskommission und für die Vermittlung in rüstungskontrollpolitischen Streitfällen zuständig.

Die Vereinbarung über VSBM in Bosnien-Herzegowina konnte bisher - trotz mancher Verzögerungen - weitgehend problemlos implementiert werden. Es bleibt aber das Defizit daß die Fiktion, die Streitkräfte der Föderation seien eine Einheit, VSBM zwischen den Streitkräften der bosnischen Kroaten

und den bosnischen Muslimen in der bosnisch-kroatischen Föderation ausschließt, und damit auf 51 Prozent des Staatsgebietes Vertrauensbildende Maßnahmen nicht erfolgen.

Das Subregionale Rüstungskontrollabkommen baut zum großen Teil auf dem KSE-Vertrag und seinen fünf Waffenkategorien auf. Wegen ihrer relativ großen militärischen Bedeutung für die Infanterie werden Artilleriesysteme im Unterschied zum KSE-Vertrag schon ab 75 mm Rohrdurchmesser erfaßt. Die Beschränkungen der Vereinbarung orientieren sich grob an der Bevölkerungsstärke der Teilnehmer und zugleich am Prinzip der annähernden Parität. Ausgangsbasis bilden die aktuellen Waffenbestände der Bundesrepublik Jugoslawien. Serbien-Montenegro werden davon 75 Prozent und Kroatien und Bosnien-Herzegowina jeweils 30 Prozent zugestanden, so daß zwischen diesen drei Parteien ein militärisches Kräfteverhältnis von 5:2:2 entsteht. Innerhalb Bosnien-Herzegowinas werden die Streitkräfte im Verhältnis 2:1 zugunsten der bosnisch-kroatischen Föderation aufgeteilt. Das militärische Übergewicht der Serben wird dabei durch das deutliche Übergewicht der bosnisch-kroatischen Föderation in Bosnien-Herzegowina wieder ausbalanciert. Es läßt sich daher eher von einem "Gleichgewicht der Ungleichgewichte" sprechen. Obwohl diese Verhältniszahlen ursprünglich erst dann gelten sollten, wenn sich die fünf Parteien nach 180 Tagen nicht einigen, bildeten sie die Grundlage für die Verhandlungen über die Begrenzungen.

Leider haben die im wesentlichen zwischen Kroatien und Serbien-Montenegro ausgehandelten Beschränkungen in zwei Kategorien eine erhebliche Abweichung von der 75-Prozent-Regel mit sich gebracht. Bei der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge wurden die Obergrenzen für die Bundesrepublik Jugoslawien um 200 und bei der Artillerie um 750 Systeme angehoben. Folglich wird Serbien-Montenegro kaum noch gepanzerte Kampffahrzeuge abrüsten und bei der Artillerie die 25-prozentige Reduzierung deutlich unterschreiten. Insgesamt werden alle Parteien zusammen etwa 5.000 bis 6.500 Waffensysteme innerhalb von 16 Monaten bis Ende Oktober 1997 in zwei Abrüstungsphasen zerstören müssen. Bis zu 25 Prozent der Reduzierungsverpflichtungen dürfen dabei innerhalb von 15 Monaten auch durch Export erfolgen. Offen ist jedoch, ob dieser hohe Prozentsatz innerhalb der kurzen Zeit auch wirklich ausgeschöpft werden kann. Neben den Abrüstungsmaßnahmen dürfen die Kroaten und die bosnisch-kroatische Föderation aber auch bis zu 770 Waffensysteme zusätzlich beschaffen und einsetzen. Allein die USA haben die Lieferung von 80 gepanzerten Kampffahrzeugen, 45 Panzern und 15 Hubschraubern an die Föderation zugesagt. Auf der anderen Seite dient das Rüstungskontrollabkommen den Kontaktgruppenstaaten aber auch schon heute dazu, einzelne Waffenlieferungen zu verhindern, wenn ihre Durchführung zu einer Verletzung der ab Ende Oktober nächsten Jahres gültigen Begrenzungen geführt hätte.

Ergänzend ist auf die freiwilligen Beschränkungen der Mannschaftsstärke zu verweisen, der alle Parteien nachgekommen sind. Hier besteht aber noch Klärungsbedarf, da die gemeldeten Zahlen für Bosnien-Herzegowina noch von der Existenz von drei Armeen ausgehen, vertragsrechtlich aber nur zwei Armeen (Republik Srpska und Föderation) begrenzt sind.

Schließlich wird die Rolle der OSZE im zweiten Abkommen deutlich marginalisiert. Das entspricht aber nicht ihren gegenwärtigen Funktionen. Ohne ihre ständige Unterstützung und Hilfe wären weder die Abkommen zeitgerecht zustande gekommen, noch die anstehenden Implementierungsprobleme zu lösen. Die praktische Bedeutung der OSZE und ihres seit Februar 1996 eingerichteten Büros für regionale Stabilisierung und Rüstungskontrolle ist daher nach wie vor sehr hoch. Es spricht außerdem vieles dafür, daß nach dem Ausscheiden von General Vigeik Eide Ende dieses Jahres, auch der neue Personal Representative der OSZE den Vorsitz in der Subregionalen Beratungskommission erhalten wird.

Noch ist jedoch Rüstungskontrolle im ehemaligen Jugoslawien und vor allem in Bosnien-Herzegowina kein sich selbst tragender Prozeß. Allenfalls ist mit der Unterzeichnung zweier Vereinbarungen eine erste Hürde genommen. Rüstungskontrolle ist dabei mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert:

- Einmal soll sie nur wenige Wochen nach der Beendigung von zum Teil sehr grausamen und langandauernden Kriegshandlungen die militärische Lage mit Zustimmung der Konfliktparteien in einer Situation stabilisieren, in der wesentliche politische und territoriale Fragen der neuen Friedensordnung für Bosnien-Herzegowina noch nicht geregelt sind: Bosnien Herzegowina wird zwar als selbständiger Staat international anerkannt, darf aber keine eigenen Streitkräfte

unterhalten, während die beiden "Entitäten", Republik Srpska und bosnisch-kroatische Föderation in Bosnien-Herzegowina, über eigene Streitkräfte verfügen dürfen.

- Zweitens wird sie erstmalig nicht nur zur Verhütung zwischenstaatlicher, sondern gleichzeitig auch zur Befriedung innerstaatlicher militärischer Auseinandersetzungen in Bosnien-Herzegowina eingesetzt. Ein grundsätzliches Problem ist dabei, daß vertragsrechtlich von der Fiktion zweier Armeen ausgegangen wird, in Wirklichkeit aber noch drei Armeen existieren, weil die Integration der kroatischen und muslimischen Streitkräfte in der Föderation bisher in erster Linie am Widerstand der Kroaten scheiterte und aufgrund der vorangegangenen lokal begrenzten Kämpfe zwischen Kroaten und Bosniaken auch objektive Schwierigkeiten bereitet.

Diese nicht von der Rüstungskontrolle zu verantwortenden Strukturprobleme und Defizite haben sowohl den Verhandlungsprozeß als auch die Implementierung nachhaltig beeinflusst. Bosnien-Herzegowina war natürlich bestrebt, Rüstungskontrolle in erster Linie zur Stärkung seiner nationalen Souveränität zu nutzen. So waren die Verzögerungen bei der Unterzeichnung des Subregionalen Rüstungskontrollabkommens darauf zurückzuführen, daß Bosnien-Herzegowina eine gleichberechtigte Erwähnung der Republik Srpska im Abkommen zunächst ablehnte. Diese Bemühungen wurden in jüngster Zeit verstärkt, da die Implementierung besonders des Subregionalen Rüstungskontrollabkommens offenbart hat, daß Bosnien-Herzegowina zwar rechtlich allen Parteien gleichgestellt ist, aber aufgrund seiner fehlenden Streitkräfte praktische Einschränkungen seiner Souveränität bei der Umsetzung hinnehmen muß. So ist zum Beispiel derzeit strittig, ob Bosnien-Herzegowina sein Recht auf Inspektion überhaupt wahrnehmen kann, wenn es wegen fehlender eigener Streitkräfte nicht möglich ist, den übrigen Vertragsteilnehmern Inspektionen einzuräumen. Seit der zweiten Sitzung der Subregionalen Beratungskommission vom 27. September 1996, die Probleme und Streitfälle des Abkommens regeln sollte, besteht Bosnien-Herzegowina daher darauf, daß die künftigen Notifizierungen und der Austausch von Daten und Informationen von und nach den beiden Entitäten über die Republik Bosnien-Herzegowina abzuwickeln sei, da sie für die äußeren Beziehungen die Zuständigkeit besitzen.

Umgekehrt ist die Republik Srpska bestrebt, Rüstungskontrolle zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit zu nutzen und versucht, sich den anstehenden einschneidenden Reduzierungen ihrer Waffensysteme zu entziehen, indem sie ihre wahren Bestände nicht vollständig meldet und den größten Teil der zur Abrüstung anstehenden Waffen mit Hilfe der Ausnahmeregeln des Subregionalen Rüstungskontrollabkommens von der Zerstörung ausnehmen möchte. Während Kroatien unter den Ausnahmeregeln nur 17 Waffensysteme aufführt, werden von der Republik Srpska dort 1.250 notifiziert. Auch die von Serbien-Montenegro gemeldeten Ausnahmen sind mit 322 Systemen viel zu hoch. Die mangelnde Bereitschaft der serbischen Seite, ihr militärisches Übergewicht insbesondere in Bosnien-Herzegowina abzubauen, gefährdet jedoch die Zukunft des Vertrages, weil dies das zentrale Interesse der übrigen Parteien an der Rüstungskontrolle ist.

Ein weiteres grundlegendes Problem stellt die Integration oder Aufteilung der militärischen Potentiale zwischen der bosniakischen und kroatischen Armee in der Föderation dar, da dies die Voraussetzung für die notwendigen Reduzierungen und die spätere Einhaltung der Obergrenzen liefert. Derzeit ist aber noch völlig ungewiß, ob, wann und wie diese für die Föderation möglicherweise zur Nagelprobe werdende Frage geklärt werden kann.

Der Rüstungskontrollprozeß und die Implementierung der beiden Abkommen läßt sich angesichts solcher gravierenden Probleme nur dann erfolgreich aufrechterhalten, wenn die OSZE und die Kontaktgruppenstaaten allen Versuchungen der Vertragsparteien widerstehen, Rüstungskontrolle ausschließlich für ihr eigenes Friedensordnungsmodell zu instrumentalisieren und mit ihnen eine grundsätzliche Übereinkunft dahingehend anstreben, daß die Regelung für die noch offenen Fragen der künftigen Friedensordnung von Bosnien-Herzegowina zunächst in anderen politischen Gremien gesucht werden muß. Die weitere Präsenz der internationalen Streitkräfte ist auch aus rüstungskontrollpolitischer Sicht unverzichtbar, weil nur durch sie gerade in Bosnien-Herzegowina die Offenlegung der tatsächlichen Waffenbestände und notfalls die Erzwingung der vertraglich zugesicherten Reduzierungen garantiert werden kann und sich Regelverstöße auf ein tolerierbares Maß begrenzen lassen.

Diese notwendigen Bedingungen für die Fortsetzung der Rüstungskontrolle reichen aber aus mehreren Gründen nicht aus. Einmal wird nur die dauerhafte Regelung der Friedensordnungsproblematik in Bosnien-Herzegowina hinreichende Bedingungen für einen stabilen und sich selbst tragenden Prozeß

der Rüstungskontrolle liefern. Zum zweiten ist die Stabilisierung der Abschreckung durch die Herstellung eines ausgewogeneren militärischen Kräfteverhältnisses für eine gewisse Übergangsphase wahrscheinlich unumgänglich. Aber auch eine stabilere Abschreckung kann auf Dauer die Kriegsverhütung nicht garantieren und zementiert zudem nur die ethnische Teilung. Für die Überwindung der Abschreckung sind Dialogbereitschaft, Kooperation und Vertrauensbildung wichtige Voraussetzungen.

Der Rüstungskontrollprozeß muß daher fortgesetzt und weiterentwickelt werden, zumal er auch erhebliche Lücken und Defizite aufweist:

- Gerade zwischen den beiden mächtigsten Parteien Kroatien und Serbien-Montenegro gibt es bisher keine VSBM. Das ist auf Dauer nicht akzeptabel, wird doch so auf ein Instrument der sicherheitspolitischen Kooperation verzichtet und die langfristige Überwindung der Abschreckung erschwert. Die Wiedereingliederung der Bundesrepublik Jugoslawien in die OSZE und das Wiener Dokument für VSBM erscheint dafür nicht ausreichend, zumal die im Wiener Dokument enthaltenen Schwellenwerte für die Anmeldung, Beobachtung und Beschränkung militärischer Aktivitäten inzwischen viel zu hoch sind.
- In der Region existieren z.B. mit Albanien und Makedonien weitere Staaten, die als konfliktträchtig einzuschätzen sind oder in Konflikte hineingezogen werden könnten, bisher aber an keinem regionalen sicherheitspolitischen Dialog teilnehmen und keinem regionalen Rüstungskontrollregime unterliegen.
- Die Sicherheit in der Region wird mit dem Subregionalen Rüstungskontrollabkommen und dem KSE-Vertrag nun von zwei unterschiedlichen Regimen unterstützt. Wie kann künftig die Information über und die Kontrolle von Streitkräften der Nachbarstaaten ermöglicht werden, die unterschiedlichen Rüstungskontrollvereinbarungen angehören, und wie können diese beiden Abmachungen in ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem eingebunden werden?
- Wie kann dem drohenden Funktionsverlust der OSZE und der Kontaktgruppenstaaten in der Region wenigstens solange entgegengewirkt werden, bis ihre Aufsicht und Kontrolle nicht mehr benötigt wird?

Es gibt folglich auch in Zukunft genügend Aufgaben für Rüstungskontrolle in der Region. Gerade der sich abzeichnende Funktionsverlust der OSZE und die Absicht, den labilen Rüstungskontrollprozeß zusätzlich zu unterstützen, haben die Verhandlungen für ein Mandat zu regionalen Rüstungskontrollverhandlungen erheblich beschleunigt, auch wenn die eigentlichen Gespräche von substantiellen Fortschritten in der Implementierung des Subregionalen Rüstungskontrollabkommens abhängig gemacht werden sollen. Die Schweiz, die zur Zeit in der OSZE den Vorsitz innehat, ist schon auf der Suche nach einem geeigneten Verhandlungsführer, und die OSZE-Staaten wollen möglichst bis zum nächsten OSZE-Folgetreffen in Lissabon Ende dieses Jahres ein Mandat dafür formulieren, um schon im nächsten Jahr mit den Gesprächen beginnen zu können.

Vieles ist dabei noch offen. Slowenien zum Beispiel betrachtet sich trotz seiner jugoslawischen Vergangenheit nicht mehr als Teil der Region, sondern als zu Westeuropa gehörig, so daß fraglich ist, ob alle die Staaten, die einen Beitrag für die regionale Stabilität leisten könnten, auch an diesen Verhandlungen teilnehmen werden. Deshalb wird darüber nachgedacht, ob ein offenes Forum - oder ein Forum, das zumindest Staaten aus der Region jederzeit offensteht - und freiwillige Beschränkungen für die Staaten vorsieht, die noch keinen Rüstungskontrollbegrenzungen unterliegen, eine adäquate Antwort sein könnte. Auf jeden Fall werden die ehemaligen Bündnisvormächte und die großen europäischen Mittelmächte an den Verhandlungen teilnehmen müssen, um die Erfolgchancen zu vergrößern. Die Teilnahme der USA und der Türkei ist aber noch ungewiß. Sicherlich kann dabei auch die Form der Anbindung an den KSE-Vertrag und die Integration in den von den USA vorgeschlagenen europäischen Rüstungskontrollrahmen eine bedeutsame Rolle spielen und unter Umständen die Teilnahme dieser Länder erleichtern.

Kontrovers wird die Einbindung des Subregionalen Rüstungskontrollabkommens in den KSE-Vertrag diskutiert. Sie wäre vermutlich nur möglich, wenn der rechtsverbindliche Charakter dieser Vereinbarung aufgegeben würde. Allein das ist schon umstritten. Zugleich lehnen viele KSE-Mitglieder - wie auch die Bundesrepublik - auch aus allgemeinen politischen Gründen ein solches Vorgehen ab. Die

NATO-Staaten haben sich in Ihrem Vorschlag vom 8. Oktober 1996 für die KSE-Anpassungsverhandlungen inzwischen eindeutig gegen diese Option entschieden. Auf der anderen Seite bietet die jetzt vorgesehene Anpassung des KSE-Vertrages an die veränderten sicherheitspolitischen Gegebenheiten (NATO-Erweiterung) durchaus Möglichkeiten für eine bessere Verknüpfung der sich sehr ähnlichen Regime.

Beispielsweise böte es sich an, die OSZE zur zentralen Melde- und Verteilungsorganisation für den Informations- und Datenaustausch von allen konventionellen Rüstungsbeschränkungsregimen auszubauen. Zugleich könnte sie als zentrale Agentur eingesetzt werden, die alle Inspektionen koordiniert, die Berichte sammelt und auswertet sowie bei Bedarf Inspektoren stellt, zumal sich so auf nationaler Ebene Geld sparen ließe. Die Teilnehmer unterschiedlicher Rüstungskontrollregime wären in bestimmten Funktionsbereichen der Rüstungskontrolle einander völlig gleichgestellt und darüber sicherheitspolitisch direkt miteinander verbunden. Die OSZE hätte Zugriff auf alle die Implementierung betreffenden Informationen, die dort bei Bedarf von jedem OSZE-Mitglied abgerufen werden können. Die Rolle des OSZE-Forums für Sicherheit und Kooperation würde für regionale und gesamt europäische Rüstungskontrollverhandlungen gestärkt. Die Eigenständigkeit der Regime mit ihrem spezifischen Funktionsumfang bliebe ansonsten aber erhalten. Um zu großen bürokratischen Aufwand zu vermeiden, erscheint es dagegen sinnvoll, den Datenaustausch und seine Überprüfung zwischen zwei Nachbarstaaten mit unterschiedlichen Rüstungskontrollregimen auf bilateralem Wege regeln und die OSZE nur über das Ergebnis zu informieren und später die Inspektionen koordinieren zu lassen. Allenfalls könnte hierzu auf OSZE-Ebene eine Rahmenvereinbarung formuliert werden, die die Grundlage für entsprechende bilaterale Abkommen böte.

Wie auch immer die Perspektiven sich letztlich entwickeln werden, zentraler Dreh- und Angelpunkt für den Erfolg, die Effizienz, Einhaltung und Funktionstüchtigkeit der Rüstungskontrolle im ehemaligen Jugoslawien bleibt die Frage, ob es den Parteien gelingt, ihre politischen Differenzen über die zukünftige Friedensordnung in Bosnien-Herzegowina möglichst bald zu regeln. Nur dann hat Subregionale Rüstungskontrolle eine Zukunft.