

Vor allem Italien hatte Deutschlands Ansprüche erfolgreich hintertrieben. Die USA hingegen hatten den japanischen und deutschen Anspruch zwar nachdrücklich unterstützt, zugleich aber durchblicken lassen, daß ihnen an einer Stärkung des Gewichts des Südens nicht gelegen ist. Auch hierzu hatte Rantzau im Juni 1995 deutliche Worte gefunden. Eine Entscheidung über neue ständige Sitze hänge stark von den Ländern der Dritten Welt ab, die längst die Mehrheit in der Weltorganisation stellen, sagte Rantzau und kritisierte in diesem Zusammenhang »die Arroganz«, die ehemalige und amtierende UN-Botschafter der USA gegenüber jenen Staaten an den Tag legten. Diese Arroganz beschleunige die Reform nicht gerade.

Fazit

In den Analysen des Abstimmungsverhaltens während der früheren Amtsperioden der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat in den Jahren 1977/78 und 1987/88 war als wichtigstes Ergebnis die Widerspiegelung der Bündnistreue zu den Vereinigten Staaten zu verzeichnen. Selbst wenn die Vertreter Bonns in der Sache nicht hundertprozentig von den Argumenten Washingtons überzeugt waren, wurde in aller Regel mit den USA gestimmt. Inzwischen hat, trotz der herausgehobenen Stellung der beiden Ständigen Mitglieder Frankreich und Großbritannien, die Zusammenarbeit unter den EU-Staaten zugenommen. Ein Großteil der Stellungnahmen wurde im Namen der EU vorgetragen, sämtliche Positionen wurden in regelmäßigen Konsultationsrunden mit allen EU-Ländern abgestimmt. Allerdings hat die Tatsache, daß das andere nichtständige Mitglied aus der EU, Italien, den deutschen Wunsch nach einem ständigen Sitz im Rat in den beiden Jahren mit großer Energie bekämpft hat, eine noch engere westeuropäische Zusammenarbeit im Rat verhindert.

Innerhalb der Bosnien-Kontaktgruppe zeigte sich erneut große Übereinstimmung mit Washington, die dieses Mal nur zum Teil der Bündnistreue zugeschrieben werden kann. Entscheidend war, daß die Vereinigten Staaten und Deutschland ähnliche Interessen hatten. Der auf den ersten Blick erstaunliche Umstand, daß Deutschland mit einem Resolutionsentwurf zum Fall von Srebrenica die Initiative ergriffen hatte, ohne sich vorher mit den USA abzustimmen, ist zwar ungewöhnlich – die Zustimmung aus Washington aber war es nicht, sondern war zu erwarten gewesen. Diese Resolution darf als erfolgreichste deutsche Aktion gelten, auch wenn bei der endgültigen Fassung des Textes Kompromisse gemacht werden mußten.

Grundlegende Erfahrung war jedoch, daß bei Aktionen der Friedenssicherung wiederum vor allem jene Länder die Politik bestimmen, die die Truppen stellen. Als die Bonner Vertreter dieses Prinzip einmal außer acht ließen und – vom Erfolg der Srebrenica-Entscheidung getragen – auf eine Resolution zur Verfolgung der Kriegsverbrecher im ehemaligen Jugoslawien drangen, stießen sie prompt auf den Widerstand der Amerikaner.

Die zweite Initiative – das Eintreten für eine humanitäre Mission in Zaire – zeigte am Ende eher das deutsche Zögern bei den Friedenssicherungsoperationen auf als daß sie eine deutliche, mit Nachdruck vertretene Position unter Beweis stellte. Aus Sicht der Vertreter Deutschlands am East River war sie gleichwohl ein Erfolg, hatte Bonn doch damit den Ländern des Südens das Gefühl vermittelt, daß ihm das Schicksal Afrikas nicht gleichgültig ist.

Das lenkt den Blick auf ein nicht unwichtiges Detail: Vertreter von Entwicklungsländern hatten den deutschen Botschafter Detlev Graf zu Rantzau zu Beginn der Amtsperiode wissen lassen, daß sie die zweijährige nichtständige Mitgliedschaft als »Probe- und Bewährungszeit« für die Berechtigung des deutschen Strebens nach einem ständigen Sitz im Rat betrachten.

Dayton – kein Synonym für Frieden

Nach dem angeblichen Versagen der Vereinten Nationen:
absehbares Scheitern der NATO-Mission

ANDREAS ZUMACH

Seit über einem Jahr spielen die Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien nur noch eine marginale, öffentlich kaum mehr beachtete Rolle. Die UN überwachen mittels der UNTAES den Übergangsprozeß in Ostslawonien bis zur endgültigen Eingliederung dieses Gebietes nach Kroatien; UN-Organisationen wie der UNHCR betreuen und versorgen weiterhin Flüchtlinge und Binnenv Vertriebene in respektive aus Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Serbien. Die Friedensoperation in Bosnien-Herzegowina – eine der umfangreichsten und teuersten in der Geschichte der Vereinten Nationen – wurde mit der Übergabe der Kommandogewalt vom Kommandeur der Schutztruppe (UNPROFOR) an den Oberbefehlshaber der NATO-geführten multinationalen Friedensumsetzungstruppe (Implementation Force, IFOR) fünf Tage nach Unterzeichnung des »Allgemeinen Rahmenübereinkommens für den Frieden in Bosnien und Herzegowina« (UN Doc. A/50/790-S/1995/999 v. 30.11.1995) am 14. Dezember 1995 offiziell beendet.

In der öffentlichen Diskussion der meisten UN-Mitgliedstaaten gilt diese Friedensoperation heute gemeinhin als »gescheitert«. Insbesondere in den 16 NATO-Staaten ist die Behauptung vom »Versagen der Vereinten Nationen« weit verbreitet. Als besonders aussagekräftiger Beleg für dieses Versagen wird häufig angeführt, die Uno habe die Eroberung der vom Sicherheitsrat proklamierten Schutzzone

Srebrenica im Juli 1995 und den nachfolgenden Völkermord an bis zu 8 000 muslimischen Zivilisten nicht verhindert und zudem nicht zugelassen, daß die NATO rechtzeitig zur Rettung der Sicherheitszone und ihrer Bewohner eingreift. Vor allem diese offizielle Version der Ereignisse von Srebrenica hat bis weit in ehemals friedensbewegte, militärkritische Kreise den Glauben an politische Konzepte und Instrumente zur Bearbeitung von Konflikten und damit an die Vereinten Nationen nachhaltig erschüttert. Bis dahin, daß die These, wonach die Pazifisten der dreißiger Jahre Auschwitz erst ermöglicht hätten, mit der der CDU-Politiker Heiner Geißler 1983 noch auf breiten öffentlichen Protest stieß, inzwischen auch von prominenten Vertretern der Grünen formuliert wird. Die ständig wiederholte Behauptung vom Versagen der Vereinten Nationen in Bosnien-Herzegowina hat wesentlich dazu beigetragen, daß die Weltorganisation sich heute auf einem historischen Tiefpunkt ihres Ansehens befindet. Dies wiederum schwächt die Chancen für die dringend erforderliche Verstärkung der politischen und materiellen Unterstützung der UN durch wichtige Mitgliedsländer. Die Mission der IFOR, die im Dezember 1996 von der multinationalen Stabilisierungstruppe (Stabilization Force, SFOR) abgelöst wurde, wird hingegen als Erfolgsgeschichte gehandelt. Wer anlässlich der IFOR-Nachfolgediskussion im Herbst vergangenen Jahres den Vorschlag machte, zwecks lang-

fristiger Stabilisierung der Lage in Bosnien-Herzegowina dort wieder eine UN-Truppe zu stationieren, erntete lediglich ein mitleidiges Lächeln.

Die Unterzeichnung des Dayton-Abkommens im Dezember 1995 und der Beginn der IFOR-Mission waren weltweit mit großer Erleichterung aufgenommen worden und weckten Hoffnungen auf einen Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina. Das ist psychologisch zwar verständlich angesichts der Bilanz kriegerischer Auseinandersetzungen mitten in Europa, die noch Anfang 1991 kaum jemand für möglich gehalten hatte, und der zahlreichen gescheiterten Bemühungen zur Beendigung der Konflikte. Deren Ergebnis waren 250 000 Tote, rund drei Millionen Flüchtlinge und Binnenv Vertriebene, ein weitgehend zerstörtes Bosnien-Herzegowina sowie der wirtschaftliche und politische Ruin Kroatiens wie Serbiens. Und fast fünf Jahre lang hatten sich europäische Regierungen und Institutionen, die USA, Rußland, die islamischen Staaten und die UN um Konfliktmanagement, Deeskalation und politische Lösungen bemüht. Oftmals in Konkurrenz zueinander oder gar unter Verfolgung gegensätzlicher Interessen und ohne dauerhaften Erfolg. Doch die Analyse von Vorgeschichte und Inhalt des Dayton-Abkommens sowie der Praxis seiner Umsetzung in den ersten zwölf Monaten zeigt, daß die Erleichterung, mit der es aufgenommen wurde, voreilig war und die Hoffnungen auf einen Friedensprozeß in Bosnien-Herzegowina, der diesen Namen verdiente, leider unrealistisch sind.

Die pauschale Behauptung vom Versagen der Vereinten Nationen wird durch den tatsächlichen Ablauf der Ereignisse nicht belegt. Die UN wurden von wichtigen Mitgliedsländern zum Sündenbock für ihr eigenes Versagen gemacht oder benutzt, um nationalstaatliche Interessen zu kaschieren. Angesichts der realen Entwicklung der Lage in Bosnien-Herzegowina ist nicht auszuschließen, daß die Mission der NATO-geführten IFOR/SFOR bis zu ihrem derzeit festgelegten Abschluß Mitte 1998 auch viel von ihrem Glanz verlieren und dann möglicherweise ebenfalls als gescheitert gelten wird.

VORGESCHICHTE UND VORAUSSETZUNGEN VON DAYTON

Die Vorgeschichte der Friedensvereinbarung begann im Frühjahr 1994 mit der Etablierung der muslimisch-kroatischen Föderation innerhalb des Gesamtstaates. Die seit September 1992 tätigen Vermittler von UN und Europäischer Union, Cyrus Vance, Thorvald Stoltenberg und Lord Owen, waren mit ihren diversen ›Friedensplänen‹ für Bosnien-Herzegowina gescheitert (siehe den Bericht S. 20ff. dieser Ausgabe) – in erster Linie am Widerstand der von Radovan Karadzic geführten bosnischen Serben, die damals noch offen von Serbiens Präsident Slobodan Milosevic unterstützt wurden. In Kroatien war außer einem brüchigen Waffenstillstand keine der Vereinbarungen des Vance-Planes vom Januar 1992 umgesetzt worden. Es drohte ein neuer Waffengang zwischen der Regierung in Zagreb und den Serben der Krajina. Nach zahlreichen, oft widersprüchlichen Erklärungen zu den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien in ihren ersten beiden Amtsjahren ergriff die Regierung Clinton Anfang 1994 erstmals die Initiative zu einem substantiellen Beitrag zur Beendigung der Konflikte. Die von Washington mit viel Druck und gegen anfängliche Bedenken nicht nur Rußlands, sondern auch Großbritanniens und Frankreichs durchgesetzte Vereinbarung zwischen Muslimen und Kroaten zur Bildung einer Föderation in Bosnien-Herzegowina gilt seitdem zumindest in den westlichen Hauptstädten als ›Grundpfeiler‹ einer Friedensordnung für das ganze Land.

Ab dem Frühsommer 1994 wurde die von Washington ins Leben gerufene ›Kontaktgruppe‹ aus USA, Rußland, Großbritannien, Frankreich und Deutschland zum Zentrum aller diplomatischen Bemühungen. Die Vermittler von UN und EU blieben zwar im Amt und kassierten weiterhin ihre stattlichen Saläre von monatlich 20 000 US-

Dollar, spielten aber im Konfliktmanagement praktisch keine Rolle mehr. Motiv für das Engagement der amerikanischen Regierung war damals in erster Linie das Interesse, die erheblichen Spannungen innerhalb der NATO zu entschärfen, die im Zusammenhang mit dem Krieg in Bosnien-Herzegowina und dem Einsatz der UNPROFOR entstanden waren. Nach intensiven Verhandlungen der Kontaktgruppe mit Serbiens Präsident Milosevic in Belgrad nahmen die Regierungen der fünf Staaten der Kontaktgruppe im September 1994 eine strategische Kurskorrektur vor. Milosevic, Vater der großserbischen Idee und Hauptdrahtzieher der Kriege und ›ethnischen Säuberungen‹ in Bosnien-Herzegowina wie Kroatien (und deswegen von UN und EU mit Wirtschaftssanktionen belegt), galt der Kontaktgruppe von nun an als wichtigster Pfeiler einer Friedensvereinbarung. Im Gegenzug versprach Milosevic, die Drina-Grenze zwischen Serbien und den bosnisch-serbischen Gebieten zu schließen und die dortigen Serben nicht mehr mit Nachschub zu beliefern.

Zumindest ein Teil der Kontaktgruppe nahm diese Versprechen damals für bare Münze. Voller Zuversicht auf ein baldiges Ende des Bosnien-Konflikts berichtete der damalige Vertreter Deutschlands in der Gruppe, Michael Steiner (seit Ende 1995 Stellvertreter des Koordinators für den zivilen Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas, des Schweden Carl Bildt), Mitte September 1994 in Genf vor Journalisten über die Verhandlungen mit Milosevic, der serbische Präsident werde dafür sorgen, daß Karadzic und dessen militärischer Oberbefehlshaber General Ratko Mladic »bis spätestens Ende dieses Jahres verschwinden«. Wenige Monate später, im Frühjahr 1995, waren Karadzic und Mladic jedoch nicht nur immer noch in ihren Positionen, sondern unter den nationalistischen Serben Bosnien-Herzegowinas wie auch Serbiens und Kroatiens so populär wie nie zuvor. Mit der Geiselnahme von mehr als 300 Blauhelmsoldaten hatten sie die UNPROFOR vorgeführt und dann auch noch Luftangriffen der angeblich so mächtigen NATO getrotzt. Die Kontaktgruppe mußte eine Verschiebung der innerserbischen Kräfteverhältnisse zuungunsten ihres neuen strategischen Verbündeten Milosevic befürchten. Dieser konnte es sich mit Rücksicht auf die Karadzic-Sympathisanten im eigenen Lande nicht einmal leisten, die der Kontaktgruppe gegebene Zusage zur Schließung der Drina-Grenze umzusetzen. Unter Umgehung der wenigen, völlig unzureichend ausgestatteten Beobachterposten der UN wurde weiterhin alles – von Mehl bis zu vollständigen Luftabwehrraketensystemen – über diese Grenze geliefert, was die Armee der bosnischen Serben an Nachschub benötigte.

Doch offiziell bestätigten die fünf Mitglieder der Kontaktgruppe im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen alle sechs Wochen, Milosevic habe die Drina-Grenze entsprechend seiner Zusage dichtgemacht. Diese Berichte waren dann Grundlage für die schrittweise Suspendierung der gegen die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) verhängten UN-Sanktionen. Die Regierung Clinton geriet im Frühjahr 1995 unter wachsenden Druck der Republikaner im Kongreß, der Regierung in Sarajevo Waffen zu liefern – unter Bruch des ursprünglich gegen die damalige jugoslawische Föderation verhängten Waffenembargos, das zumindest gemäß der innerhalb der UN dominierenden Völkerrechtsinterpretation auch noch für den unabhängigen Staat Bosnien-Herzegowina galt. Im April 1995 forderten beide Häuser des Kongresses Präsident Clinton mit Zweidrittelmehrheit zu Waffenlieferungen an Bosnien-Herzegowina auf. Clinton mußte damit rechnen, daß sein Veto gegen diese Beschlüsse erneut mit Zweidrittelmehrheit überstimmt würde. Waffenlieferungen der USA an Bosnien-Herzegowina – offen getätigt und in erklärtem Widerspruch gegen Beschlüsse des Sicherheitsrats – hätten jedoch die durch den Bosnienkonflikt ohnehin bereits belasteten Beziehungen Washingtons zu Rußland wie zu Großbritannien und Frankreich (die damals die größten Kontingente der UNPROFOR und auch deren Führung stellten) massiv beschädigt.

In dieser Situation kam es zu einem entscheidenden Paradigmenwechsel in der Politik der USA. Die Regierung Clinton brach mit einem Prinzip, das bis dahin zumindest die offiziell erklärte Haltung Washingtons zum Bosnienkonflikt bestimmt hatte, nämlich daß die Ergebnisse »ethnischer Säuberungen« nicht anerkannt werden und korrigiert werden müssen, und daß eine politische Lösung der Konflikte in Bosnien-Herzegowina und Kroatien schon gar nicht zusätzliche Umsiedlungen erforderlich machen darf. Doch genau ein derartiges Szenario für Bosnien-Herzegowina hatten Rußland, Frankreich und Großbritannien bereits im Spätherbst 1994 bei internen Beratungen der Kontaktgruppe vorgeschlagen. Ihr Argument: eine vertragliche Vereinbarung der von der Kontaktgruppe seit Juni 1994 vorgeschlagenen Verteilung des bosnischen Territoriums zwischen der muslimisch-kroatischen Föderation und den Serben im Verhältnis von 51 zu 49 sei nur realistisch auf der Basis zweier ethnisch weitgehend homogener Großregionen. Haupthindernis für einen solchen Ansatz waren die drei ostbosnischen Enklaven und UN-Schutzzonen Srebrenica, Zepa und Gorazde, in denen bis zum Juli 1995 rund 200 000 Muslime lebten. Überlegungen, diese Menschen und andere Bosnier umzusiedeln, hatten die Vertreter der USA und Deutschlands in der Kontaktgruppe immer zurückgewiesen. Im Frühjahr 1995 schwenkte Washington um; Bonn folgte.

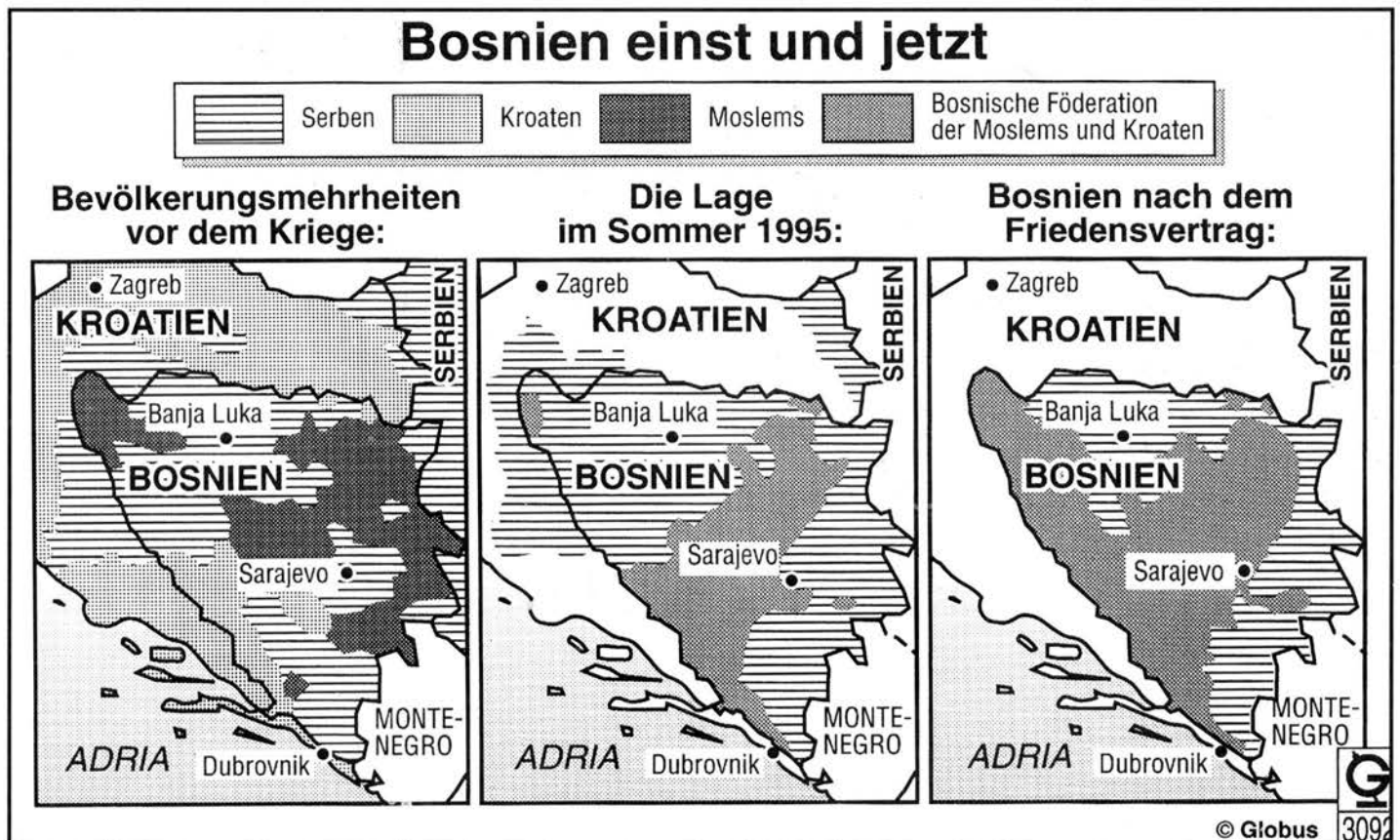
Natürlich kam es für die Kontaktgruppe nicht in Frage, offiziell für die Umsiedlung von 200 000 Muslimen zu plädieren. Es besteht indes kaum noch ein Zweifel daran, daß zwischen April und Juni des gleichen Jahres bei zahlreichen Gesprächen der Kontaktgruppenmitglieder mit Präsident Milosevic in Belgrad vereinbart wurde, daß die Serben die Schmutzarbeit – also die Vertreibung der Muslime aus den ostbosnischen Enklaven – übernehmen. Es gibt zahlreiche Hinweise, wonach auch Mitglieder der Regierung in Sarajevo an diesen Absprachen beteiligt waren. Zugleich stimmte Milosevic dem Vorschlag der Kontaktgruppe zu, daß die bosnischen Serben rund ein Drittel des von ihnen eroberten Territoriums aufgeben und die

künftige serbische Teilrepublik in Bosnien-Herzegowina auf 49 Prozent des Gesamtterritoriums begrenzt wird. In allen Details wurde in Belgrad der künftige Grenzverlauf zwischen der muslimisch-kroatischen Föderation und der serbischen Teilrepublik festgelegt. Entsprechend der Logik, wonach eine »Friedensvereinbarung« nur auf der Grundlage ethnisch weitgehend homogener Großregionen möglich sei, erhielt Kroatiens Präsident Franjo Tudjman von den USA und anderen Staaten der Kontaktgruppe grünes Licht für die Vertreibung der Serben aus der Krajina. Mit Milosevic wurde vereinbart, daß Serbien darauf nicht militärisch reagiert. Im Mai und August 1995 wurden die Serben von der kroatischen Armee aus der Krajina vertrieben, im Juli die Muslime von Truppen Serbiens und der bosnischen Serben aus Srebrenica und Zepa.

Damit waren die Voraussetzungen für die Verhandlungen von Dayton geschaffen. Die ursprünglich ebenfalls vorgesehene Vertreibung der Muslime aus Gorazde war wegen der weltweiten Empörung über die Massaker im Anschluß an die Vertreibung aus Srebrenica nicht mehr möglich.

KERNPUNKTE DES ABKOMMENS

Der nach dreiwöchigen Verhandlungen auf der »Wright-Patterson Air Force Base« in Ohio fertiggestellte und am 14. Dezember 1995 in Paris unterzeichnete Vertrag von Dayton enthält all die zentralen Widersprüche und Ungereimtheiten, die das internationale Krisenmanagement zu Bosnien-Herzegowina seit 1992 kennzeichneten. Einerseits wird in dem maßgeblich von US-Unterhändler Richard Holbrooke und seinem Team formulierten Abkommen am Weiterbestehen des multiethnischen Gesamtstaates Bosnien-Herzegowina in seinen im April 1992 international anerkannten Grenzen festgehalten. Auf der einen Seite wurde die Existenz zweier »konstituierender Einheiten« (muslimisch-kroatische Föderation und Serbische Republik) innerhalb dieses Gesamtstaates erstmals vertraglich festgeschrieben. Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bundesebene



und Teileinheiten macht jedoch deutlich, daß der Erhalt des Gesamtstaates nicht wirklich gewollt war und nur eine Fiktion ist: alle wesentlichen Kompetenzen wurden den Regierungen und Behörden der beiden Teileinheiten übertragen. Zudem sind die Verfassungsvorschriften zur Wahl der bundesstaatlichen Institutionen (Präsidium und Parlament) darauf angelegt, die ethnischen Teilungslinien zu befestigen und diese Institutionen zu blockieren.

Neben den Maßnahmen zur Entmilitarisierung und Truppenentflechtung wurde im militärischen Teil des Abkommens die Herbeiführung von Bewaffnungsstärken Serbiens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas im Verhältnis 5 zu 2 zu 2 vereinbart. Für die beiden Teileinheiten Bosnien-Herzegowinas wurde festgelegt, die bisherige 2-zu-1-Überlegenheit der serbischen Teilrepublik in ein 4-zu-1-Übergewicht der muslimisch-kroatischen Föderation zu verändern. Die Festlegung konkreter Streitkräfte-Obergrenzen aller Beteiligten wurde auf Verhandlungen im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verschoben. Doch schon vor Beginn dieser Verhandlungen Mitte Januar 1996 in Wien war klar, daß mit dem Dayton-Abkommen de facto die Aufhebung des UN-Waffenembargos besiegelt wurde.

Neben den militärischen Vereinbarungen enthält das Vertragswerk eine Reihe wesentlicher Rechte und Verpflichtungen im zivilen Bereich, deren Durchsetzung und Einhaltung unerläßliche Vorbedingung für eine Friedensordnung in Bosnien-Herzegowina und die Entwicklung einer Zivilgesellschaft ist: das Recht aller Flüchtlinge und Binnenvertriebenen auf Rückkehr an ihre Vorkriegs-Heimorte; die uneingeschränkte Bewegungsfreiheit im ganzen Land; die volle Versammlungs- und Betätigungsfreiheit auch für die politische Opposition; Medienfreiheit auch im Sinne eines ungehinderten Zugangs zu allen Medien; und schließlich die Verpflichtung zur »umfassenden Zusammenarbeit« mit dem Kriegsverbrechertribunal im Haag. Das schließt die Auslieferung von Personen ein, die von diesem »Internationalen Gericht zur Verfolgung von Personen, die für die seit 1991 begangenen schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im Hoheitsgebiet des ehemaligen Jugoslawien verantwortlich sind«, angeklagt wurden. Die Regierungschefs der fünf Staaten der Kontaktgruppe haben mit ihrer Unterschrift unter das Abkommen eine politische Garantie für die Durchsetzung und Einhaltung dieser Rechte und Verpflichtungen übernommen.

UMSETZUNG IM ERSTEN JAHR

Die Erfüllung der militärischen Vereinbarungen konnte von der NATO-geführten IFOR in der im Abkommen festgelegten Frist durchgesetzt werden. Auch die Wiener Verhandlungen zur Festlegung künftiger Rüstungsobergrenzen innerhalb der beiden Teileinheiten Bosnien-Herzegowinas sowie in Kroatien und Serbien wurden im vorgesehenen Zeitrahmen mit einem Abkommen besiegelt.

Das Ergebnis ist allerdings äußerst fragwürdig. Denn statt in Wien eine vollständige Entmilitarisierung durchzusetzen oder zumindest Obergrenzen, die bei allen Vertragsparteien Abrüstungsschritte in sämtlichen Waffenkategorien beziehungsweise eine Umrüstung auf reine Defensivfähigkeiten erforderlich gemacht hätten, ließen die fünf Kontaktgruppenstaaten Obergrenzen vereinbaren, die bei einigen Waffenkategorien eine erhebliche Aufrüstung erlauben, insbesondere in der muslimisch-kroatischen Föderation. Das entsprach in erster Linie dem Interesse US-amerikanischer Rüstungsfirmen. Sie sind bei dem inzwischen von der Regierung Clinton begonnenen Programm zur Ausrüstung und Ausbildung der Föderationsstreitkräfte bestens im Geschäft. Mit diesem Programm will die amerikanische Regierung zugleich dem von ihr befürchteten wachsenden Einfluß Irans auf die Regierung und die Streitkräfte Bosnien-Herzegowinas vorbeugen. Doch es besteht die Gefahr, daß dieses mit der Zielsetzung einer »Stabilisierung durch militärisches Gleichge-

wicht« begründete Programm zur Ausrüstung und Ausbildung der Streitkräfte zu einem neuen Rüstungswettlauf in der Region und damit zur Destabilisierung beiträgt.

Hinzu kommt die Ungewißheit darüber, ob die Angaben zu den bestehenden Waffenarsenalen, die im Wiener Abkommen zur Grundlage für die Quantifizierung von Abrüstungsschritten genommen wurden, der Realität entsprechen. Im Oktober 1996 äußerten europäische Beobachter sowie Vertreter der IFOR den Verdacht, daß die bosnischen Serben und Serbien selbst in bestimmten Waffenkategorien über weit größere Bestände verfügen, als sie bei den Wiener Verhandlungen angegeben haben.

Anders als die militärischen Vereinbarungen des Dayton-Abkommens sind die Bestimmungen für den zivilen Bereich auch mehr als ein Jahr nach seiner Unterzeichnung weitgehend Makulatur. Ungehinderte Bewegungsfreiheit über die Grenze zwischen den beiden Teileinheiten existiert nicht. Auch innerhalb der Teileinheiten ist die Bewegungsfreiheit vielfach erheblich eingeschränkt – zum Beispiel für Muslime in der von nationalistischen Kroaten kontrollierten Westherzegowina. Die Rückkehr nichtserbischer Flüchtlinge und Binnenvertriebenen in die serbische Teilrepublik ist bislang von den dortigen Behörden, Polizeikräften und der serbischen Bevölkerung verhindert worden. Gleiches gilt teilweise auch für die Rückkehr von Muslimen in mehrheitlich von Kroaten bewohnte oder kroatisch kontrollierte Gebiete der Föderation und umgekehrt. Von Medienfreiheit kann nur punktuell in einigen Städten der Föderation die Rede sein – zum Beispiel in Sarajevo, Zenica und Tuzla. Dasselbe gilt für die Versammlungsfreiheit und ungehinderte Betätigungsmöglichkeit der politischen Opposition.

Seit Unterzeichnung des Dayton-Abkommens ist keine einzige der 68 von dem internationalen Kriegsverbrechertribunal im Haag beschuldigten Personen (weitere sieben befinden sich im Gewahrsam des Gerichts) festgenommen worden. Viele dieser mutmaßlichen Kriegsverbrecher üben nach wie vor erheblichen Einfluß aus – unabhängig davon, ob sie sich noch oder wieder in offiziellen Positionen befinden oder (wie zum Beispiel Serbenführer Karadzic) derzeit keine öffentliche Rolle spielen. Die IFOR verweigerte sowohl die Festnahme gesuchter Personen wie jegliche Hilfestellung bei der Durchsetzung des Rechts auf Bewegungsfreiheit und auf Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen an ihre Vorkriegswohnorte. Rückkehrversuche muslimischer Flüchtlinge wurden in einigen Fällen von IFOR-Soldaten sogar unterbunden. Zur Begründung verwiesen Kommandeure und Sprecher der IFOR immer wieder auf die »Gefahr bewaffneter Auseinandersetzungen«, die ihre gesamte IFOR-Mission in Frage stellen könnte (»Mission creep«). Zudem habe die IFOR von den Regierungen der NATO-Staaten keine entsprechenden Anweisungen erhalten. Zuständig für die genannten Aufgaben sei im übrigen die den UN unterstellte Internationale Polizeieinsatztruppe (IPTF), die im Rahmen der UN-MIBH tätig ist. (Die IPTF ist mit 1 700 Mann jedoch personell völlig unterbesetzt, schlecht ausgerüstet und hat laut Dayton-Abkommen auch gar kein ausreichendes Mandat, um exekutive Maßnahmen wie Festnahmen unter eigener Verantwortung durchzuführen.)

Tatsächlich haben die IFOR-Militärs von den NATO-Regierungen keine eindeutige Order zur Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher erhalten. Der Grund hierfür ist jedoch nicht die Angst vor »Mission creep«, sondern vor einem Einsturz der politischen Basis des Dayton-Abkommens. Die Regierungen der Staaten der Kontaktgruppe müssen damit rechnen, daß die bosnischen Serbenführer Karadzic und Mladic im Falle ihrer Festnahme und Vorführung vor das Tribunal im Haag den serbischen Präsidenten Milosevic erheblich belasten und seine Drahtzieherrolle offenlegen. Dann könnte das Tribunal eine Anklageerhebung gegen Milosevic, den strategischen Partner der Kontaktgruppe, nicht mehr länger vermeiden.

Schon jetzt liegen dem Gericht Beweise und Zeugenaussagen vor, die für eine Anklageerhebung gegen Milosevic ausreichen – unter anderem ist der von dem Präsidenten Serbiens unterzeichnete Angriffsbefehl auf Srebrenica bekannt geworden. Ähnliches gilt für Kroatiens Präsident Tudjman, der bei einer Festnahme einiger der vom Tribunal zur Fahndung ausgeschriebenen Kroaten erheblich belastet werden könnte. Bei einer Anklageerhebung gegen Milosevic müßten die fünf Regierungen der Kontaktgruppe zudem befürchten, daß ihre im Frühjahr und Frühsommer 1995 getroffenen Absprachen mit dem serbischen Präsidenten bezüglich der »ethnischen Säuberung« der Krajina und der drei ostbosnischen Muslimenklaven an die Öffentlichkeit kommen.

Unter diesen Umständen war die Wahl vom 14. September 1996 zum Staatspräsidium und zum gemeinsamen Parlament Bosnien-Herzegowinas sowie zu den Parlamenten und den Präsidentenämtern der beiden Teileinheiten alles andere als »frei, fair und demokratisch«, wie es das Dayton-Abkommen verlangte. Die Manipulation von Wählerlisten vor allem in der serbischen Teilrepublik und das Chaos bei der Stimmenauszählung machten den Vorgang vollends zur Farce. Die Wahlen führten zu einer Bestätigung der nationalistischen Kräfte und verschafften ihnen eine demokratische Legitimation. Nur in wenigen Wahlbezirken konnten demokratische, nicht-nationalistische Oppositionsvertreter einige Erfolge verbuchen. Damit führten die September-Wahlen zum nahezu schlechtesten aller denkbaren Ergebnisse. Die Verantwortung hierfür liegt in erster Linie bei der Regierung Clinton. Mit Blick auf das Datum der US-Präsidentschaftswahlen hatte sie sowohl die Terminierung der Bosnien-Wahl wie die Bestätigung des Wahlergebnisses durchgesetzt – gegen das Votum der laut Dayton-Abkommen eigentlich zuständigen OSZE. Das häufig zu hörende Argument, auch Vertreter von Oppositionsparteien hätten sich bei Befragungen im August 1996 für den Wahltermin 14. September ausgesprochen, überzeugt nicht. Denn diese Oppositionsvertreter wurden damals lediglich vor die Alternative gestellt zwischen einem kleineren Übel (Wahlen am 14. September) und einem größeren (Wahlen zu einem späteren Zeitpunkt nach Abzug der IFOR, also mit noch weniger Aussicht auf internationalen Schutz). In dieser Situation entschieden sich die Oppositionsvertreter für das geringere Übel.

Auch der Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas bleibt weiter hinter den Versprechen und Absichtserklärungen der internationalen Gemeinschaft zur Jahreswende 1995/96 zurück. Von den 1,8 Mrd US-Dollar Wiederaufbauhilfe, die EU, USA, Japan und einige islamische Staaten für das Jahr 1996 zugesagt hatten, waren bis November

1996 erst rund 450 Mill bei dem Hohen Koordinator für die Umsetzung der Zivilbestimmungen des Dayton-Abkommens eingetroffen. In der muslimisch-kroatischen Föderation wirkt sich zusätzlich hinderlich für den Wiederaufbau aus, daß Hunderttausende von zurückgekehrten Binnenvertriebenen und Flüchtlingen ihre derzeitigen Wohnorte nicht als die endgültigen ansehen und immer noch auf die im Dayton-Abkommen garantierte Möglichkeit zur Rückkehr an ihre Vorkriegswohnorte hoffen. In der serbischen Teilrepublik können selbst Wiederaufbauprojekte, für die die Weltbank konkrete Konzepte und Finanzzusagen vorgelegt hat, nicht anlaufen, solange die Behörden in Pale die von der internationalen Gemeinschaft zur Bedingung gemachte Koordination sämtlicher Wiederaufbaumaßnahmen mit der Regierung in Sarajevo ablehnt. Als weiteres Hindernis für die Umsetzung der Zivilbestimmungen des Dayton-Abkommens und den Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas erwies sich die äußerst mangelhafte Koordination der zahlreichen daran beteiligten Institutionen und Organisationen. Ein hoher, für Bosnien-Herzegowina zuständiger Beamter des Bonner Auswärtigen Amts erklärte im November 1996, schon allein die Zusammenarbeit zwischen dem Büro des Hohen Koordinators, der OSZE und den beteiligten UN-Einrichtungen (UNHCR, IPTF und andere) sei »eine Katastrophe«. Hinzu kommen die zahlreichen privaten und halbstaatlichen Organisationen vieler Länder, die weiterhin in Bosnien-Herzegowina aktiv sind.

IM ZWEITEN JAHR NACH DAYTON

Für das zweite Jahr nach Unterzeichnung des Dayton-Abkommens besteht wenig Aussicht, daß sich die geschilderten Rahmenbedingungen spürbar verbessern werden. In der serbischen Teilrepublik gibt es zwar zunehmend Streit zwischen den Machteliten in Pale und Banja Luka. Doch diese Machteliten sind sich weiterhin einig in ihrer Ablehnung der in Dayton vereinbarten vollen Kooperation mit dem Kriegsverbrechertribunal, der Zusammenarbeit mit der muslimisch-kroatischen Föderation und einer Öffnung der serbischen Teilrepublik für zurückkehrende nichtserbische Flüchtlinge. Die Anfang 1994 etablierte muslimisch-kroatische Föderation, vor allem von den USA immer wieder zum »Grundpfeiler« für eine Friedensordnung im Lande erklärt, existiert weiterhin vor allem auf dem Papier und in den Köpfen westlicher Diplomaten. Die zahlreichen Vereinbarungen zur Festigung der Föderation, die seit 1994 getroffen wurden, können darüber nicht hinwegtäuschen. Die nationalisti-

Landkarten als keineswegs nur dekorativer Hintergrund: Treffen der beiden Ko-Vorsitzenden der Internationalen Konferenz über das ehemalige Jugoslawien mit Repräsentanten der Republik Bosnien und Herzegowina am 5. Februar 1993 am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Cyrus Vance und David Owen (2. und 3. v. r.) sitzen Außenminister Haris Silajdzic und UN-Botschafter Muhamed Sacirbey (1. und 2. v. l.) gegenüber. In der Folge sollten die Vereinten Nationen eine immer geringere Rolle in der Konfliktregion spielen; ungewiß ist freilich, ob die außerhalb der UN entstandene, Ende 1995 in Kraft getretene Friedensvereinbarung von Dayton ihrem Namen auf Dauer gerecht werden kann.



schen Kroaten in der Westherzegowina halten an ihrer separaten politischen Einheit fest und werden dabei weiterhin aus Zagreb unterstützt. Dies stärkt die Kräfte unter den Muslimen, die einen eigenen muslimischen Kleinstaat anstreben oder zumindest die Entwicklung dorthin angesichts der serbischen und kroatischen Übermacht im Osten und im Westen für unausweichlich halten.

Die Nachfolgetruppe der IFOR, die auf eine Personalstärke von 30 000 reduzierte SFOR, hat kein klares Mandat zur Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher und zur Hilfestellung bei der Durchsetzung wesentlicher Vereinbarungen von Dayton (insbesondere Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen an die Vorkriegswohnorte, Bewegungsfreiheit) erhalten. Auch eine substantielle Stärkung der IPTF ist nicht absehbar. Die SFOR erhielt zudem ein Mandat für maximal 18 Monate – mit der insbesondere von der US-Regierung verlangten Möglichkeit, den Auftrag der SFOR nach sechs und nach zwölf Monaten zu überprüfen und sie bereits nach diesen Etappen jeweils um rund die Hälfte zu reduzieren. Erforderlich wäre allerdings eine starke internationale Truppenpräsenz mindestens bis zu den nächsten Bundeswahlen, die für Mitte September 1998 vorgesehen sind. Angesichts dieser Voraussetzungen dürften die für einen noch unbestimmten Termin in der ersten Jahreshälfte 1997 geplanten Kommunalwahlen und der Wahlkampf zu einer ähnlichen Farce geraten wie die Bundeswahlen vom September 1996. Wobei die unter diesen Umständen absehbaren Ergebnisse in den allermeisten Kommunen die ethnische Teilung noch stärker zementieren werden, als die Resultate der Bundeswahlen dies bereits getan haben.

Auch die Chancen für eine Effektivierung und verbesserte Koordination der Umsetzung der Zivilbestimmungen des Dayton-Abkommens stehen schlecht. Der deutsche Diplomat Michael Steiner, Stellvertreter des Hohen Koordinators in Sarajevo, hatte hierfür im Sep-

tember 1996 Vorschläge unterbreitet. Sie liefen auf eine Zusammenfassung der drei Ebenen (Büro des Koordinators, OSZE und UN) und die Berufung eines internationalen Hochkommissars für Bosnien-Herzegowina hinaus; dieser sollte mit weitgehenden Kompetenzen und Weisungsbefugnis zumindest über die UN-Polizei ausgestattet sein. Doch im Ergebnis der Londoner Konferenz von Anfang Dezember 1996 zur Umsetzungsplanung der zivilen Vereinbarungen des Dayton-Abkommens finden sich Steiners Vorschläge nur noch in völlig verwässerter Form wieder.

Bei der weiteren Finanzierung des Wiederaufbaus in Bosnien-Herzegowina zeichnet sich eine noch größere Zurückhaltung der internationalen Gemeinschaft als bislang schon ab. Anlässlich der ersten Wiederaufbaukonferenz Anfang Dezember 1995 in London hatten Weltbank und Europäische Kommission für die Zeit bis 1999 einen Finanzbedarf von mindestens 5,1 Mrd Dollar für den Wiederaufbau von Wohnungen und elementarer Infrastruktur festgestellt. Auf dieser Grundlage wurde der Bedarf für das Jahr 1996 auf 1,8 Mrd Dollar beziffert, die dann bei einer internationalen Finanzierungskonferenz im Februar 1996 in Brüssel zugesagt wurden. Doch auf der Londoner Konferenz Anfang 1996 war von diesen Zahlen keine Rede mehr. Stattdessen traten die dort versammelten Staaten und internationalen Organisationen den Rückzug von ihren früheren Zusagen an – verklausuliert durch die völlig undifferenziert formulierte Androhung der Einstellung jeglicher Hilfe Ende 1998, wenn »die Bosnier« bis dahin nicht alle Vereinbarungen des Dayton-Abkommens erfüllen.

Die Chancen, daß es im zweiten Jahr nach Unterzeichnung des Vertragswerks von Dayton zu einem Friedensprozeß kommt, der diese Bezeichnung tatsächlich verdiente, sind unter den geschilderten Umständen und Rahmenbedingungen sehr gering.

Neue Aufgabe Mikroabrüstung

Die Vereinten Nationen sagen den Kleinwaffen den Kampf an

EDWARD J. LAURANCE · HERBERT WULF

Im Mittelpunkt der Abrüstungsbemühungen zwischen Ost und West standen jahrzehntelang Verhandlungen über Massenvernichtungswaffen. Auf internationaler Ebene¹ gelang es mit der Verabschiedung der C-Waffen-Konvention, die Vernichtung sämtlicher Chemiewaffen zu vereinbaren und in Zukunft auch deren Produktion, Lagerung und Handel zu verbieten. Unter dem Dach der Vereinten Nationen verlängerte 1995 eine überwältigende Mehrheit der Regierungen der Welt den Nichtverbreitungsvertrag ohne zeitliche Befristung. Es gelang – unter dem Druck öffentlicher Proteste – alle Atomkräfte zu einem Verzicht auf Atomtests zu bewegen und eine vertragliche Regelung für den Atomteststopp zu vereinbaren, wenn auch nicht mit einem völlig zufriedenstellenden Ergebnis. Noch vor dem Ende des Kalten Krieges hatten sich Ost und West im Rahmen des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) darauf geeinigt, die Bestände einiger Kategorien schwerer Waffen deutlich zu reduzieren. Möglicherweise schließt sich eine zweite Runde mit weiteren Reduzierungen konventioneller Waffen in den nächsten Jahren an.

Auch wenn diese Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen noch längst nicht vollständig verwirklicht sind, noch viele technische Probleme gelöst werden müssen und politische Unwägbarkei-

ten eine rasche Umsetzung gefährden könnten, so sind doch auf dem Gebiet der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen und schwerer konventioneller Waffen beachtliche Fortschritte erzielt worden. Weitgehend außerhalb der Sichtweite der Rüstungskontrollleute standen dagegen bislang Kleinwaffen und leichte Infanteriewaffen wie Mörser und Granaten, Maschinengewehre und leichte Artillerie, Minen und Munition.

Zunehmend interessieren diese Kleinwaffen die Vereinten Nationen; sie haben dem Einsatz dieser Waffen den Kampf angesagt. Denn Kleinwaffen werden immer mehr zu einem sicherheits- und entwicklungspolitischen Risiko, insbesondere in Regionen, in denen militärische Konflikte beendet wurden. Zurückgelassene Landminen und nicht explodierte Munition bedrohen Leben und Gesundheit der Bevölkerung und behindern die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die Bestellung der Felder, in einer Vielzahl von Ländern – beispielsweise in Kambodscha und Angola. In einer Reihe von Staaten, so in El Salvador und Mosambik, ist die bewaffnete Kriminalität nach dem Ende von Kriegen stark angestiegen. Waffen, die nach einem Friedensschluß überschüssig wurden, gelangen in andere Kriegsgebiete – zum Beispiel innerhalb der jeweiligen Region am Horn von Afrika, im Südlichen Afrika und in Südasien.