

Erfolg oder Fehlschlag? Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nach dem Kalten Krieg¹

Einführung

Die Erfahrungen, die in Europa mit vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) gemacht wurden, gelten im Allgemeinen und mit Recht als Erfolgsstory. Unter Bedingungen, die von Feindschaft und Misstrauen geprägt waren, gelang es zwei in die komplizierten Verhältnisse des Kalten Krieges verstrickten Staatengruppen, ein Regime auszuhandeln und zu vereinbaren, das dabei half, das fehlende Vertrauen in die jeweiligen Absichten der Gegenseite sowohl auf militärischer als auch auf politischer Ebene zu überwinden. Während die von 1973 bis 1987 zwischen den beiden Militärbündnissen geführten Verhandlungen über so genannte "harte" Rüstungskontrolle in Form der Gespräche über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR) im Sande verliefen, überlebten die vertrauensbildenden Maßnahmen nicht nur, sondern wurden sogar noch weiterentwickelt und ebneten einem erweiterten politischen Dialog und substantiellen, militärisch bedeutenden Schritten den Weg. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden die im Rahmen der Konferenz über bzw. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE/OSZE) vereinbarten VSBM mehrfach überarbeitet und es wurde versucht, einige der erzielten Vereinbarungen in unterschiedlichen Sicherheitsumfeldern anzuwenden. Mit dem Ende des Kalten Krieges geriet Rüstungskontrolle in den Schatten anderer Instrumente kooperativer Sicherheit: Krisenbewältigung, Konfliktprävention und friedenserhaltende Einsätze. Der Wandel der internationalen Sicherheitslage, die veränderten Spielregeln in den internationalen Beziehungen und die qualitativ neuen Bedrohungen und Herausforderungen berechtigen zu der Frage, ob Maßnahmen, die in einer anderen Zeit entwickelt wurden, auch unter veränderten Bedingungen noch relevant sind, ob sie nach dem Ende der Konfrontation des Kalten Krieges und angesichts der weit verbreiteten Anwendung neuer Instrumente zur Bewältigung von Unwägbarkeiten noch gebraucht werden.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Erfahrungen mit militärischer Vertrauens- und Sicherheitsbildung, ihren Stellenwert, ihre Funktion und ihre

1 Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete und aktualisierte Fassung eines Papiers, das die Autoren auf ein OSZE-Seminar für die Partner im Mittelmeerraum über "Vertrauensbildende Maßnahmen und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen: die Erfahrungen und ihre Relevanz für die Mittelmeerregion", das vom 30.-31. Oktober 2000 in Portorož, Slowenien, stattfand, vorgelegt hatten.

Aufgaben im Europa nach dem Kalten Krieg. Zunächst schildert ein kurzer historischer Abriss die Entstehung der VSBM, ihre Funktion und ihren Status. Danach wird auf Inhalt und Aufgaben derartiger Maßnahmen eingegangen, bevor eine Bilanz der Einhaltung der im Rahmen der VSBM eingegangenen Verpflichtungen seit 1989 gezogen wird. Abschließend soll der Versuch unternommen werden, die Relevanz der europäischen Erfahrungen für den außereuropäischen Kontext zu beurteilen.

Vom Kalten Krieg zu kooperativer Sicherheit

Vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) und VSBM wurden und werden in zahlreichen Veröffentlichungen diskutiert und analysiert.² Vor allem in ihrer Blütezeit in den achtziger Jahren zogen sie das Interesse auf sich. Dieses Interesse an Maßnahmen zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität und anderen Instrumenten der Rüstungskontrolle schwand mit dem Ende der Blockkonfrontation in Europa und der Welt, und über ihre Anwendbarkeit auf neue in Europa auftauchende Risiken und Herausforderungen wurde fortan gestritten. Es verschwand jedoch nie ganz und die Suche nach neuen Maßnahmen und Ansätzen hielt stets an.

Für den vertrauensbildenden Dialog gab es mindestens sechs wichtige Prämissen. Die *erste* war die begrenzte Zahl der Akteure - die beiden politisch-militärischen Blöcke mit ihren antagonistischen Ideologien und politischen Systemen, die dennoch beide gleichermaßen ein Interesse daran hatten, einen ernstesten militärischen Konflikt zu vermeiden. Eine wichtige, wenn auch weniger auffällige Rolle spielte ebenfalls die Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten. Die *zweite* Voraussetzung war der relativ hohe Grad an Stabilität des europäischen Sicherheitssystems, das mit den Spannungen und der Konfrontation in den Ost-West-Beziehungen einherging. Das *dritte* Element war die Tatsache, dass der Antagonismus zwischen den europäischen Akteuren noch nicht sehr lange andauerte. Da war keine tief verwurzelte historische und ideologische Feindschaft, die den Dialog zwischen den Geg-

2 Ein Katalog von über 160 verschiedenen Vorschlägen für vertrauensbildende Maßnahmen, die seinerzeit diskutiert wurden, findet sich bei: Brian J. Gillian/Alan Crawford/Kornel Buczek (Hrsg.), *Compendium of Confidence-Building Proposals*, 2. Auflage, Ottawa 1987. Siehe auch z.B. Wolf Graf von Baudissin (Hrsg.), *From Distrust to Confidence. Concepts, Experiences and Dimensions of CBMs*, Baden-Baden 1983; Karl E. Birnbaum (Hrsg.), *Confidence-Building and East-West Relations*, Laxenbourg Papers 3/1983; Rolf Berg/Adam Daniel Rotfeld (hrsgg. von Allen Lynch), *Building Security in Europe. Confidence-Building Measures and the CSCE*, New York 1986; James E. Goodby, *The Stockholm Conference: A Report on the First Year*, in: Department of State Bulletin vom Februar 1985; Kevin N. Lewis/Mark A. Lorell, *Confidence-Building Measures and Crisis Resolution. Historical Perspectives*, in: *Orbis*, Sommer 1984; Stephen F. Larrabee/Dieter Strohe (Hrsg.), *Confidence-Building Measures in Europe*, New York 1983; Sverre Lodgaard/Karl E. Birnbaum (Hrsg.), *Overcoming Threats to Europe: A New Deal for Confidence and Security*, Oxford/New York 1987; James Macintosh, *Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: A Canadian Perspective*, Ottawa 1985.

nen blockiert hätte. Die aufeinander folgenden Krisen der sechziger Jahre (Berlin, Kuba, Tschechoslowakei) führten den Regierungen in Ost und West vor Augen, dass Maßnahmen erarbeitet werden mussten, die geeignet waren, den Ausbruch eines Krieg zwischen Ost und West zu verhindern. Der Harmel-Bericht der NATO aus dem Jahre 1969, die Regelung einiger Aspekte der deutschen Frage (das Berliner Viermächteabkommen und die Verträge der BRD mit ihren Partnern und Nachbarn, der UdSSR, Polen und der DDR) und die deutsche Ostpolitik, die besondere Betonung auf den Gewaltverzicht legte - dies alles ebnete an der Schwelle der siebziger Jahre auf jeweils eigene Art und Weise den Weg für Entspannung und Dialog zwischen den Blöcken. Die *vierte* Prämisse war das Schreckgespenst einer versehentlich ausgelösten größeren militärischen Auseinandersetzung oder atomaren Vernichtung, was beide Seiten verhindern wollten. Die massive sowohl konventionelle als auch nukleare Hochrüstung, vor allem in Mitteleuropa, verlangte angesichts fehlender Abrüstung oder Rüstungskontrolle nach Maßnahmen gegenseitiger Rückversicherung. Der *fünfte* Faktor war die Schaffung eines politischen Rahmens (der KSZE) für die Ausarbeitung, Überprüfung und Implementierung. Die *sechste* Prämisse war die zivilisatorische und kulturelle Verwandtschaft der betreffenden Staaten - ihre gemeinsamen Wertvorstellungen und Ziele waren dem gegenseitigem Verständnis förderlich, wenn auch nicht immer im selben Maße und wenn sie auch manchmal aus ideologischen oder politischen Gründen unterdrückt wurden.

In der Geschichte der Gespräche und Bemühungen um Vertrauensbildung können mindestens fünf Phasen unterschieden werden.

1. Die *"vorgeschichtliche"* Phase. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg versuchten die Mächte, insbesondere angesichts der sich vertiefenden Ost-West-Blockkonfrontation, ein wenig Vertrauen in ihre Beziehungen einfließen zu lassen. Der Höhepunkt des Kalten Krieges, geprägt von extrem aggressiven Strategien und Positionen, ließ kaum Raum für militärische Maßnahmen zur Erhöhung des gegenseitigen Vertrauens. Dennoch - oder vielleicht gerade deshalb - nahm diese Idee Mitte der fünfziger Jahre mit dem "Geist von Genf", dem Gedanken an eine Entspannung zwischen den beiden Supermächten bzw. den Blöcken, Gestalt an. Präsident Dwight D. Eisenhowers Vorschlag über den Offenen Himmel (*Open Skies*) vom 21. Juli 1955³ wurde von der Sowjetunion voreilig als der Versuch interpretiert, die Spionage gegen die UdSSR zu legitimieren. Dennoch waren diese Idee und sowjetische Vorschläge zum Austausch von Beobachtern und deren Entsendung in strategisch wichtige Gebiete auf dem Territorium der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) erste Schritte auf den Weg zur Genfer Konferenz über den Schutz vor Überraschungsangriffen im Jahr 1958 sowie

3 Erklärung Präsident Eisenhowers auf der Genfer Konferenz der Regierungschefs, Aerial Inspection and Exchange of Military Blueprints, vom 21. Juli 1955, in: The Geneva Conference of Heads of Government, July 18-23, 1955, Department of State publication 6046, 1955, S. 56-59.

zum Konzept nuklearwaffenfreier Zonen (Rapacki-Plan⁴). Zwar fielen diese potentiell wertvollen Initiativen dem tiefen Misstrauen und den unterschiedlichen Sichtweisen der Antagonisten zum Opfer - der sowjetische breite "politisch-deklaratorische" stand dabei dem westlichen "militärisch-technischen" Ansatz gegenüber -, dennoch waren sie richtungsweisend für ein multilaterales Forum für den Meinungs austausch über vertrauensbildende Maßnahmen. Diese erste Phase der Entspannung war mit der Kuba- und der Berlin-Krise zu Beginn der sechziger Jahre endgültig beendet. Das Konzept der Verhandlungen über den Offenen Himmel verschwand bis zum Ende des Kalten Krieges, als Präsident George Bush einen neuen Vorschlag für ein solches Regime vorlegte, in der Schublade. Schließlich wurde im Jahr 1992 der Vertrag über den Offenen Himmel unterzeichnet.

2. Die nächste Phase brachte die *erste Generation vertrauensbildender Maßnahmen* (VBM) hervor. Sie standen jedoch keineswegs im Mittelpunkt der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die von 1973 bis 1975 in Helsinki stattfand. Deren vorrangiges Ziel war das Zustandekommen politischer Vereinbarungen (die Erklärung der Prinzipien, die den Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten zugrunde liegen) und humanitärer Übereinkünfte (Menschenrechte, Kontakte zwischen den Menschen und der freie Austausch von Gedanken und Informationen). VBM kamen nur in einem kurzen Anhang vor, der anfangs lediglich dazu gedacht war, den Begriff "Sicherheit" im Namen der Konferenz zu rechtfertigen, nicht aber auf einen wirklich bedeutenden Dialog abzielte. Die Gespräche über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen (MBFR) und damit verbundene Maßnahmen waren dazu gedacht, die wichtigsten sicherheitsrelevanten Fragen in den Beziehungen zwischen den beiden Blöcken, NATO und WVO, zu behandeln. Für die NATO war die Einbeziehung von VBM in das Verhandlungspaket der KSZE ein zusätzlicher Test für den guten Willen der WVO. Nur widerstrebend akzeptierte die Sowjetunion die Idee vertrauensbildender Maßnahmen, die nach ihren Vorstellungen Truppen- und Rüstungsreduzierungen folgen, nicht aber ihnen vorausgehen sollten.⁵ (Ein weiterer Grund war, dass die UdSSR angesichts ihrer Überlegenheit bei den konventionellen Streitkräften in Europa nicht unbedingt an Beschränkungen interessiert war.) Aus heutiger Sicht waren die in Helsinki vereinbarten VBM sehr bescheiden. Ihr Anwendungsgebiet deckte nicht ganz Europa ab: Für die Sowjetunion (und die Türkei) galten die Maßnahmen nur für ein 250 Kilometer breites Gebiet entlang ihren Grenzen zu Europa, was sie in eine privilegierte Lage versetzte. VBM betrafen ausschließlich Landstreitkräfte, die Ankündigung von Manövern war freiwillig und erfolgte in Übereinstimmung mit bestimmten Kriterien: Größer angelegte Manöver von Landstreitkräften mit einer Ge-

4 Originaltext abgedruckt in: Zbior Dokumentow/Recueil de documents, 11-12/1964, S. 1571.

5 Siehe hierzu ausführlicher: Adam Daniel Rotfeld, Europejski system bezpieczenstwa in statu nascendi [Das europäische Sicherheitssystem in Statu Nascendi], Warschau 1990, S. 109-174.

samtstärke von 25.000 Mann sollten 21 Tage im Voraus angekündigt werden. Die vorherige Ankündigung größerer Truppenbewegungen sowie die Einladung von Beobachtern waren ebenfalls freiwillig, die Beobachtung erfolgte auf bilateraler Basis, ohne dass bestimmte Parameter einzuhalten waren.

3. Erst auf der Stockholmer Konferenz 1984-1986 wurde eine neue Generation von VBM, die so genannten *vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen* (VSBM), erarbeitet. Angesichts der politischen Pattsituation und der gerade aufkeimenden neuen sowjetischen Doktrin der *Glasnost* einigten sich die Staaten im Stockholmer Dokument von 1986 auf Maßnahmen, auf die vier Kriterien zutrafen: Sie waren (a) politisch verbindlich, (b) militärisch bedeutsam, (c) nach Möglichkeit verifizierbar und erstreckten sich (d) auf das Gebiet vom Atlantik bis zum Ural.⁶ Diese Kriterien rechtfertigten die neue Bezeichnung, die man diesen Maßnahmen gab.

Die Parameter der VSBM zur Vorankündigung und zur Beobachtung militärischer Manöver waren rigider, schlossen nun auch andere Bodenoperationen ein (amphibische Landung und Fallschirmlandung von Luftlandkräften) und enthielten Beschränkungen hinsichtlich der Größe, der Anzahl und der Ankündigungserfordernisse größerer Manöver. Darüber hinaus wurde der Austausch von Jahresübersichten über militärische Aktivitäten vereinbart. Die WVO bzw. die Sowjetunion akzeptierte erstmals Inspektionen vor Ort ohne Verweigerungsrecht.

Das VSBM-Paket wurde mit dem Wiener Dokument 1990 noch erweitert.⁷ Zusätzlich zu einigen Verbesserungen am Stockholmer Dokument sah dieses den Austausch von Informationen über die Militärhaushalte des laufenden und des bevorstehenden Haushaltsjahres vor, schuf ein Konfliktverhütungszentrum als Teil eines Mechanismus zur Verminderung der Risiken und als Forum für die Jahrestreffen zur Beurteilung der Durchführung der Bestimmungen des Wiener Dokuments (*Annual Implementation Assessment Meeting*, AIAM) und richtete ein Kommunikationsnetz zur Übermittlung der VSBM-Informationen ein. Es erhöhte den Umfang militärischer Kontakte und gestattete jedem Staat, auf dem Territorium jedes anderen Teilnehmerstaates Inspektionen durchzuführen (so wie es die nichtsowjetischen WVO-Mitglieder verlangt hatten). Es enthielt darüber hinaus ein innovatives Verfahren zum Ersuchen um Klärung einer militärischen Aktivität, die nicht unter normale Aktivitäten fällt, durch einen Teilnehmerstaat ("ungewöhnliche militärische Aktivitäten" und "gefährliche Zwischenfälle").

4. Der Zusammenbruch des Ost-West-Blocksystems und der Zerfall der Sowjetunion verhießen ebenfalls Veränderungen in der Herangehensweise an

6 Die Idee, den vertrauensbildenden Maßnahmen mehr Substanz zu verleihen, stammte ursprünglich vom französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing, der sie erstmals im Mai 1978 äußerte. Bereits im Februar 1981 stimmte KPdSU-Generalsekretär Leonid Breschnew einer Ausweitung des Anwendungsgebiets in die Sowjetunion bis zum Ural zu.

7 Zur Dokumentation und detaillierten Diskussion der aufeinander folgenden Wiener Dokumente siehe die einschlägigen Abschnitte im jeweiligen SIPRI Yearbook, Oxford u.a. 1991-2000.

militärische Sicherheit in Europa. Die frühen neunziger Jahre zeigten, dass Maßnahmen, die auf eine vergangene politische und militärische Konstellation - die alte Aufteilung in Blöcke - zugeschnitten waren, angesichts neuer Herausforderungen und Erfordernisse unzureichend waren. Die Teilnehmer des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki im Jahre 1992 riefen daher das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation ins Leben, ein einziges multilaterales Rüstungskontrollorgan für alle europäischen Staaten, mit dem Ziel, "(neue) Sicherheitsbeziehungen untereinander auf der Grundlage *kooperativer und gemeinsamer Ansätze zur Sicherheit*"⁸, einschließlich neuer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, zu schaffen. Für letztere waren auch Maßnahmen regionaler Art vorgesehen. Die Teilnehmerstaaten strebten sowohl die weitere Verfeinerung und Ergänzung der bestehenden als auch die Ausarbeitung neuer VSBM an. Die Neufassung des Wiener Dokuments von 1992 versuchte wenigstens einigen der neuen Bedürfnisse und Herausforderungen Rechnung zu tragen. Zu den wichtigsten Änderungen und Zusätzen gehörten die Ausweitung des Anwendungsgebiets und die Erhöhung der Teilnehmerzahl (durch die Aufnahme der neuen postsowjetischen zentralasiatischen Republiken), Bestimmungen über die Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät, die weitere Absenkung der Schwellen für die Ankündigung und die Beobachtung, strengere Beschränkungen für größere Militärmanöver sowie striktere Verifikationsmaßnahmen.

Das Wiener Dokument von 1994 und die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) brachten weitere Veränderungen mit sich, deren wichtigste ein detaillierter Abschnitt über Verteidigungsplanung und ein Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit waren. Darüber hinaus wurden die vereinbarten Schwellen für die Ankündigung militärischer Aktivitäten dahingehend ausgedehnt, dass sie nun auch Parameter für andere Kategorien schwerer Waffen (gepanzerte Kampffahrzeuge und schwere Artillerie) vorsahen. All diese Veränderungen rechtfertigten es, von einer "*dritten Generation*" von VSBM in den zwischenstaatlichen Beziehungen zu sprechen.

5. Mit den jüngsten Übereinkünften, dem Wiener Dokument von 1999, ist nun eine neues Kapitel in der Geschichte der VSBM aufgeschlagen worden. Die zwei Jahre dauernden Verhandlungen (1997-1999) haben eine Unmenge an Vorschlägen hervorgebracht, darunter schon ältere (z.B. die Seestreitkräfte betreffende Maßnahmen, wie sie von Russland vorgeschlagen wurden), aber auch einige neue. Dass dieses überarbeitete Dokument jedoch als ein großer Erfolg bezeichnet werden kann, liegt in der Aufnahme eines neuen Kapitels begründet, das die freiwillige Ergänzung OSZE-weiter VSBM um politisch oder rechtlich bindende Maßnahmen vorsieht, die *auf regionale Bedürfnisse zugeschnitten* sind. Dieser Erfolg ist jedoch relativ: Es ist eher der Beginn

8 Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.). KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.6, S. 29 (Hervorheb. durch d. Verf.).

eines langen Weges als der Höhepunkt der Bemühungen der Teilnehmerstaaten. Es wurde vorgeschlagen, dass das FSK als Verwahrer regionaler VSBM-Vereinbarungen fungieren und darüber hinaus bei der Entwicklung, Verhandlung und Durchführung regionaler Maßnahmen Hilfestellung leisten könnte. Das Kapitel über regionale VSBM enthält auch eine Reihe möglicher Maßnahmen für Regionen und Grenzgebiete. Eine Liste von Vorschlägen und eine vom Konfliktverhütungszentrum (KVZ) ausgearbeitete und dem Wiener Dokument beigefügte Zusammenstellung bilateraler und regionaler Maßnahmen sollen den Teilnehmerstaaten "Denkanstöße geben und als Bezugsrahmen dienen".

Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nach dem Kalten Krieg

Die Funktion und der Stellenwert von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen haben sich seit 1989 verändert: Sie sind weniger auffällig und scheinen angesichts neuer Herausforderungen und Bedrohungen auch weniger Nutzen zu bringen. Der Prozess der Vertrauens- und Sicherheitsbildung im qualitativ veränderten Sicherheitsumfeld vollzog sich auf drei Ebenen: im gesamt europäischen Kontext (Wiener Dokument), unterhalb der europäischen Ebene (regional, subregional, bilateral) und durch Vereinbarungen mit vertrauensbildender Wirkung.

Was die Wiener VSBM angeht, so hat die Zeit nach dem Kalten Krieg eher quantitative als qualitative Veränderungen hervorgebracht. Die aufeinander folgenden Versionen des Wiener Dokuments (1990, 1992, 1994 und 1999) beruhen auf dem, was in der vorangegangenen Epoche erreicht worden war, und bauten auf früheren Vereinbarungen auf. Bei all ihren Verpflichtungen und bei allen Appellen, dass man sich dringend den neuen Risiken und Herausforderungen stellen und sich mit ihnen befassen müsse, insbesondere mit denjenigen, die mit innerstaatlichen Krisen und Konflikten zusammenhängen, hielt die OSZE-Gemeinschaft an den altbewährten Mustern und Orientierungen fest, was zu einer Unmenge stetig zunehmender Verpflichtungen, Verfahren und Mechanismen sowie zu erheblichen Kosten für ihre Implementierung und ihren Unterhalt führte. Die Staaten müssen die kostspieligen und zeitraubenden Belastungen infolge der Verpflichtung, detaillierte militärische Information abzuliefern, bewältigen, zahllose Inspektionen sowie Evaluierungsaufgaben und -verpflichtungen wahrnehmen, sich mit Kommunikationsproblemen herumschlagen usw. - alles Dinge, die die Teilnehmerstaaten in früheren Zeiten zufrieden gestellt und die ihnen ein Gefühl von Sicherheit gegeben hätten, die aber nur wenig dazu geeignet sind, beispielsweise eine Krise vom Schlege des Tschetschenienkonflikts zu verhindern.

Die Erarbeitung "neuer alter" Maßnahmen war in gewisser Weise eine Art Flucht nach vorn. Sie machte die Unfähigkeit der Staaten deutlich, die Ver-

änderungen rasch konzeptionell umzusetzen und sie in geeignetere Ansätze zur und Instrumente der Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu überführen. Während der jüngsten Runde zur Modernisierung der VSBM (1997-1999) wurden über 100 Vorschläge für neue Maßnahmen diskutiert, das Resultat war indes bescheiden - ein Signal dafür, dass der Prozess in seiner traditionellen Form im Großen und Ganzen in eine Sackgasse geraten ist.

Das Gravitationszentrum der VSBM in Europa verschiebt sich derzeit auf diejenigen Regionen, aus denen die größten Herausforderungen für Frieden und Stabilität kommen. Die Balkankrisen, die Anfang der neunziger Jahre aufkamen, zeigten sowohl die Unzulänglichkeit traditioneller VSBM als auch die Notwendigkeit neuer Lösungen. Nach der bosnischen Tragödie führte das Rahmenübereinkommen für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Dayton-Abkommen) von 1995 (sub-)regionale VSBM für die Entitäten Bosnien und Herzegowinas ein. Das Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina (das unter Annex 1-B, Artikel II, des Dayton-Abkommens verhandelt worden war) aus dem Jahre 1996 war nach dem Vorbild des Wiener Dokuments verfasst, ging aber auch auf Teile des KSE-Vertrags von 1990 zurück.⁹ Das regionale VSBM-Experiment im explosiven Umfeld Bosnien und Herzegowinas ist unter dem Dach internationaler Institutionen und unter internationalem militärischem Schutz bzw. parallel dazu verhältnismäßig gut vorangekommen. Es bleibt zu hoffen, dass abgesehen von politischen und zivilen Übereinkünften das Netz verschiedener regionaler Rüstungskontrollvereinbarungen und diejenigen Teile des Stabilitätspakts für Südosteuropa, die sich auf Rüstungskontrolle und VSBM beziehen, dem Balkan genügend Stabilität und Sicherheit bringen, um den Friedensprozess in der Region unumkehrbar zu machen.

Vereinbarungen in anderen europäischen Regionen, die ohne Anstoß von außen erzielt wurden, sind ebenfalls vielversprechend. Die "Regionalisierung" von VSBM ist keinesfalls neu: Da sind z.B. die regionalen Übereinkünfte in der Ostseeregion (VSBM), in der Schwarzmeerregion (Marineeinsätze) und in Südosteuropa (Treffen der Verteidigungsminister). In den vergangenen zehn Jahren hat es über 20 Initiativen von OSZE-Staaten gegeben, ihre Verpflichtungen aus dem Wiener Dokument um bi- und unilaterale Verpflichtungen zu ergänzen. Diese Bemühungen reichen von *Open-Skies*-Vereinbarungen (siehe die ungarisch-rumänischen Übereinkünfte von 1991) über zahlreiche vertrauensbildende Abkommen zwischen Staaten auf dem Balkan, insbesondere mit Blick auf Grenzgebiete (obwohl es bemerkenswerterweise keine substantiellen griechisch-türkischen Übereinkünfte gibt), bis zu den bilateralen VSBM-Vereinbarungen und unilateralen Verpflichtungen der Ost-

9 Siehe dazu ausführlicher: Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Rüstungskontrolle: Instrument zur Stabilisierung des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien?, HSFK-Report 10/1996, sowie Zdzislaw Lachowski, Confidence- and security-building measures in Europe, einschlägige Abschnitte über (sub-)regionale VSBM in den SIPRI Yearbooks 1997-2000.

seeanrainerstaaten (letztere von Seiten Finnlands und Schwedens haben dabei Passivquoten für Evaluierungsbesuche eingeführt).

Diese und andere Arrangements können nun auf die neuen Rahmenvereinbarungen, Kriterien und Richtlinien der Wiener Übereinkünfte zurückgreifen. Das Wiener Dokument 1999 hat Prinzipien aufgestellt, nach denen regionale VSBM gestaltet werden sollten: Die Maßnahmen sollten (a) mit den grundlegenden OSZE-Prinzipien in Einklang stehen, (b) zur Stärkung der Sicherheit und Stabilität des OSZE-Gebiets beitragen, (c) die bestehende Transparenz und das vorhandene Vertrauen erhöhen, (d) bestehende VSBM ergänzen, (e) im Einklang mit internationalen Rechtsvorschriften und Verpflichtungen stehen, (f) mit dem Wiener Dokument übereinstimmen und (g) die Sicherheit Dritter in der Region nicht gefährden.

Der dritte Strang vertrauensbildender Lösungsansätze sind die so genannten norm- und standardsetzenden Maßnahmen, wie sie im Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, dem weltweiten Austausch militärischer Informationen, den Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, den Prinzipien zur Regelung der Nichtweiterverbreitung und in den Stabilisierungsmaßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen enthalten sind. Die Dokumente, in denen diese Maßnahmen vereinbart wurden, wurden Mitte der neunziger Jahre verabschiedet und dienen als zusätzliche Instrumente zur Stärkung der Rolle der OSZE im Hinblick auf zwischen- und innerstaatliche Angelegenheiten. Der Verhaltenskodex ist dabei von besonderem Interesse. Er enthält eine Art Solidaritätsklausel gegenüber einem Staat, der Opfer der Androhung oder Anwendung von Gewalt geworden ist. Unter heutigen Bedingungen betreffen seine wichtigsten Bestimmungen allerdings den Einsatz von Streitkräften für die innere Sicherheit. Sie wurden sowohl im Falle der Tschetschenien- als auch der Kosovokrise angeführt. Der Kodex hat noch unerschlossene Potentiale. Die Weiterentwicklung seiner Bestimmungen wäre mit Sicherheit höchst wünschenswert, um Unklarheiten im Zusammenhang mit seinen einschlägigen Verpflichtungen zu beseitigen und die Durchsetzung seiner Einhaltung zu stärken.

Die Bilanz der Einhaltung

Die Implementierung internationaler Abkommen ist ein Gradmesser für ihre Relevanz und ihre Tragfähigkeit. Die Geschichte der Befolgung von VSBM-Dokumenten ist reich an Fällen, in denen Staaten sich nicht an die Bestimmungen des Wiener Dokuments halten. Minder schwere Fälle von Nichteinhaltung sind normalerweise nicht politischer Natur, sondern haben verschiedene technische oder finanzielle Gründe oder sind auf einen Mangel an Erfahrung zurückzuführen. Daher sehen die übrigen Beteiligten in der Regel über sie hinweg oder lassen sie durchgehen.

Die europäischen VSBM-Vereinbarungen sind keine rechtlich bindenden Dokumente; dennoch sind sie politisch verbindliche, internationale Verpflichtungen von militärischer Bedeutung. In der Zeit des Kalten Krieges sollten sie dazu beitragen, einen Überraschungsangriff zu verhindern, und ein bestimmtes Maß an Vertrauen zwischen zwei gegnerischen politisch-militärischen Blöcken herstellen. Die Implementierung der VSBM war daher ein Lackmustest des guten Willens und der Zusammenarbeit der Beteiligten im Bereich militärischer Sicherheit. Seit 1989 wirken die Maßnahmen, die inzwischen sowohl quantitativ als auch qualitativ erheblich erweitert wurden, unter den veränderten Bedingungen von Partnerschaft, gegenseitiger Rückversicherung und kooperativer Sicherheit. Ihre Schwäche bestand lange Zeit darin, dass sie sich auf die Beziehungen zwischen Staaten richteten, während sicherheitsgefährdende Vorfälle zunehmend innerstaatlicher Natur waren. Dieser Missstand wurde erst 1999 teilweise beseitigt, als die Beteiligten sich auf eine Reihe von Prinzipien für Maßnahmen einigten, die auf regionale Bedürfnisse zugeschnitten sind.

In der ersten Implementierungsphase der VBM, in der diese freiwillig durchgeführt wurden, war ihre Wirkung auf Vorgänge wie beispielsweise das Verhalten des sowjetischen Militärs in unmittelbarer Nähe der Grenze zu Polen im Jahre 1981 (massive Truppenbewegungen und groß angelegte Militärübungen), die zur Einschüchterung der Solidarność-Bewegung gedacht waren, gleich null. Erst die Kriterien des Stockholmer Dokuments erlaubten es, die Einhaltung der vereinbarten Maßnahmen zu verlangen. Zum Glück konnten bis zum Ende des Kalten Krieges keine größeren Verstöße im Zuge der Implementierung der VSBM festgestellt werden. Der erste politisch-militärische Testfall war die Jugoslawienkrise im Sommer des Jahres 1991, als Österreich und Ungarn vergeblich versuchten, den Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten in Gang zu setzen. Als jugoslawische Kampfflugzeuge später eine ungarische Stadt bombardierten, legte Ungarn Protest unter Berufung auf die Bestimmungen des Wiener Dokuments zur Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art ein. Diese Schritte führten jedoch zu nichts, da die übrigen KSZE-Staaten keinerlei Folgemaßnahmen ergriffen.¹⁰

Die Tatsache, dass einige Teilnehmerstaaten die Implementierung des Wiener Dokuments in der Zeit nach dem Kalten Krieg behinderten, drohte das Regime der Vertrauens- und Sicherheitsbildung auszuhöhlen. Dies betrifft vor allem einige der ehemaligen Sowjetrepubliken (und bis vor kurzem auch noch Bosnien und Herzegowina), die nur über wenig Erfahrung im Umgang mit den komplizierten VSBM-Verfahren und zu spärliche Ressourcen verfügen, um allen Anforderungen an die Einhaltung gerecht werden zu können. Bislang haben sie die Verifikationsmaßnahmen im Großen und Ganzen ein-

10 Vgl. Zdzislaw Lachowski, Implementation of the Vienna Document 1990 in 1991, in: SIPRI Yearbook 1992, Oxford u.a. 1992, S. 486-487.

gehalten; die Bestimmungen über unterschiedliche Formen der Information (z.B. über militärische Aktivitäten, Verteidigungsplanung und -haushalte) sind jedoch nach wie vor ihre Achillesferse. Ein anderer Aspekt ist der, dass die VSBM-Operation unter "Schönwetterbedingungen" stattgefunden hat, sprich: in Friedenszeiten (Jugoslawien war 1992 nach seinem aggressiven Vorgehen auf dem Balkan auf unbestimmte Zeit von der KSZE suspendiert worden). Die übrigen Teilnehmer, die die Bestimmungen einhielten, hielten sich aus diesem Grunde mit ihrer Kritik an den weniger erfahrenen Partnern eher zurück und boten ihnen ihre Hilfe an.

Die grundsätzliche Schwäche der im Rahmen der Wiener VSBM vereinbarten Normen, Verfahren, und Mechanismen besteht darin, dass sie darauf ausgerichtet waren und sind, bewaffnete Konflikte *zwischen*, nicht aber *im Innern* von Staaten zu verhindern. Die größten Gefahren für die internationale Sicherheit sind seit dem Ende des Kalten Krieges jedoch stets im Innern von Staaten entstanden: Sie rühren aus Konflikten her, die auf ethnische, religiöse, historische und kulturelle Differenzen zurückgehen. Die Gefahr, die durch VSBM gebannt werden sollte - Vorbereitungen für einen plötzlichen, unerwarteten Angriff von Seiten eines Staates (oder auch eines Militärblocks) gegen einen anderen -, existiert nicht mehr.

Bedeutende Fälle von Nichteinhaltung

Der erste Tschetschenienkrieg 1994-1995

Nach dem Ausschluss Jugoslawiens aus dem VSBM-Regime trat Ende 1994 mit dem ersten Krieg in Tschetschenien ein weiterer Testfall für die Einhaltung der VSBM ein. Als Russland im Dezember seine Militäraktion in der Region startete, kündigte es den anderen Teilnehmern die Verlegung von Streitkräften an Orte mit hoher Truppenkonzentration nicht an. Es machte geltend, dass die VSBM-Bestimmungen zur Ankündigung und Beobachtung von Truppenbewegungen während der Dauer der innerstaatlichen Krise nicht anwendbar seien, und behauptete, die Transparenz in dem Konflikt sei durch die Medienberichterstattung sichergestellt. Das Ziel der militärischen Aktion in Tschetschenien sei - so Russland - die Verteidigung der territorialen Integrität. Sie stelle keine Gefahr für die Sicherheit irgend eines anderen Staates dar. Diese Argumentation wurde von anderen OSZE-Delegationen jedoch bezweifelt und zurückgewiesen. Sie betonten die Anwendbarkeit von VSBM auch auf innere Krisensituationen und sahen in der Medienberichterstattung keineswegs einen Ersatz für Auskünfte gemäß dem Wiener Dokument. Die Behauptung, es gäbe keine externe Bedrohung der Sicherheit, wurde als Widerspruch zu dem Prinzip der Unteilbarkeit von Sicherheit im Anwendungsgebiet bezeichnet. Gleichwohl verliefen die Diskussionen auf dem Jahrestreffen zur Beurteilung der Durchführung Anfang 1995 in einer offenen und ko-

operativen Atmosphäre und Russland akzeptierte die Relevanz von VSBM auch in Bezug auf den Fall Tschetschenien.¹¹ Unheilvoller war in diesem Zusammenhang jedoch die Nichtachtung der Bestimmungen des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, die den Verzicht auf den Einsatz von Streitkräften in innerstaatlichen Sicherheitsmaßnahmen und die Verhältnismäßigkeitsregel bei solchen Einsätzen betreffen.

Die Frage, ob VSBM auch unter "Schlechtwetterbedingungen" relevant sind, erhob sich 1999 noch einmal in aller Schärfe: Die Kosovokrise und der Krieg in Tschetschenien waren Lackmustests für die Tragfähigkeit von VSBM unter Kriegsbedingungen.

*VSBM und die Krise im Kosovo*¹²

Im Zuge des Kosovokonflikts legte die russische Delegation am 19. Mai 1999 im FSK Protest gegen die Inspektion in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ein, die zu Beginn des Monats durchgeführt worden war. Sie beschwerte sich darüber, dass dem russischen Inspektionsteam entgegen den Bestimmungen des Wiener Dokuments der Zugang zu allen Orten und Einrichtungen verwehrt worden sei, in denen NATO-Einheiten stationiert gewesen seien. Russland berichtete später von ähnlichen Vorfällen bei seiner Inspektionsreise nach Albanien Mitte Mai und beanstandete im Einzelnen, dass (a) der Flug der russischen Inspektoren über das bezeichnete Gebiet über Gebühr hinausgezögert und zu einem anderen als dem zuvor festgelegten Einreisepunkt (*point of entry*) dirigiert wurde, (b) ihren Inspektionsteams die Inspektion aus der Luft verwehrt wurde, (c) ihren Inspektionsteams der Zugang zu Gebieten, in denen US-amerikanische Streitkräfte und Ausrüstung konzentriert waren, nicht gestattet wurde und (d) ihren Inspektionsteams die Teilnahme an Briefings von US-amerikanischen Befehlshabern von in Albanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien stationierten Verbänden verweigert wurde. Russland stellte darüber hinaus fest, dass sich über 13.000 NATO-Soldaten in Mazedonien aufhielten, die folglich auch der Beobachtung unterlägen. Die USA hatten es angeblich versäumt, die Konzentration von Truppen zuvor anzukündigen, und es seien erst Beobachter eingeladen worden, nachdem das russische Inspektionsteam die Teilnehmerstaaten über seine Arbeit in dem Gebiet informiert hatte.

Die NATO, Albanien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien reagierten darauf mit dem Argument, das "feindliche Umfeld" rechtfertige die Zugangsverweigerung, und beriefen sich auf die im Wiener Dokument aus Gründen der Sicherheit und des Streitkräfteschutzes als Ausnahmen ausgewiesenen "Gebiete oder sensitive(n) Punkte, die in der Regel nicht oder

11 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 3/1995, S. 342.

12 Ausführlicher zur Einhaltung von VSBM während der Kosovo- und Tschetschenienkonflikte: Zdzislaw Lachowski, Confidence- and security-building measures in Europe, in: SIPRI Yearbook 2000: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u.a. 2000, S. 615-616.

nur beschränkt zugänglich sind". Das atlantische Bündnis machte geltend, seine Hauptfunktion in Mazedonien bestehe darin, humanitäre Hilfe zu leisten. Die NATO hatte gehofft, das russische Team werde die Arbeit in Flüchtlingszentren inspizieren; da es jedoch an Gebieten mit "schwierigen und potentiell gefährlichen" Bedingungen interessiert war, führte man ihnen eine Übung unter Beteiligung von NATO-Einheiten vor. Sowohl Albanien als auch Mazedonien gaben technische Gründe dafür an, dass sie keinen Hubschrauber für Inspektionszwecke zur Verfügung stellen konnten (die vorhandenen entsprachen angeblich nicht den erforderlichen Sicherheitsstandards). Die Punkte für die Einreise der Inspektoren habe man geändert, um laufende humanitäre Lufteinsätze nicht zu behindern. Was die Nichteinhaltung der für die Beobachtung vereinbarten Schwellen betraf, sagte Mazedonien zu, zu einem späteren Zeitpunkt Einladungen auszusprechen. Der russische Beobachtungsbesuch fand schließlich lange nach dem Ende der NATO-Operation in der Bundesrepublik Jugoslawien im Juli 1999 statt.

Der Vorfall in Mazedonien ist Berichten zufolge darauf zurückzuführen, dass das US-amerikanische Oberkommando die Durchführung vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen während der Kosovokrise von 1999 als Bedrohung für die "operative Sicherheit" der NATO angesehen habe. Die Vereinigten Staaten behaupteten, man habe das Inspektionsersuchen verschieben müssen, da Russland sensible Informationen über in der Nähe der Bundesrepublik Jugoslawien stationierte militärische Ausrüstung der NATO (offensichtlich an Belgrad) hätte weitergeben können. Andere NATO-Staaten, wie z.B. Deutschland und Großbritannien, hatten es ihren Befehlshabern in Mazedonien gestattet, den russischen Inspektoren Informationen zugänglich zu machen. Insbesondere Deutschland hielt die von den USA vorgebrachten Argumente der sensiblen Ausrüstung in Mazedonien für wenig stichhaltig, da der dortige Einsatz eindeutig humanitären Zwecken diene. Die in Albanien stationierten hochentwickelten Apache-Helikopter waren natürlich etwa anderes.

VSBM und der zweite Tschetschenienkrieg

Eine weitere Herausforderung für die Einhaltung des Wiener Dokuments von 1994 trat im Herbst 1999 ein. Am 8. Oktober bestätigte Russland, dass die Truppenkonzentration im Nordkaukasus einige der vereinbarten Schwellen überschritten habe; zusätzliche Informationen dazu lieferte es Ende Oktober 1999 und im Februar 2000. Anders als im Fall der Truppenkonzentrationen der NATO in Albanien und Mazedonien gehörten zu den in Tschetschenien konzentrierten Streitkräften im Krieg befindliche Truppen. Russland nahm für sich in Anspruch, außergewöhnlich guten Willen und Transparenz demonstriert zu haben, indem es aktualisierte Informationen über die Umstände militärischer Operationen gegen die tschetschenischen "Banditen und Terroristen" zur Verfügung gestellt habe. Die NATO-Staaten verlangten von Russ-

land jedoch nicht nur die Bekanntgabe von Zahlen, sondern auch Details über den Zweck der Aktion, die Kommandoebene, den zeitlichen Rahmen und das geplante Einsatzgebiet sowie weitere einschlägige Informationen. Die westlichen Staaten drängten Russland wiederholt zur Aktualisierung der Informationen von Oktober und zur Erlaubnis für einen Beobachtungsbesuch gemäß dem Wiener Dokument. Die Durchführbarkeit einer Beobachtung innerhalb Tschetscheniens war allerdings während des Krieges ebenso fraglich wie die Sicherheit der Beobachter. Russland gestattete einem deutschen Team im Februar 2000 die Inspektion eines an Tschetschenien angrenzenden Gebietes, und erst im Juni 2001 wurde es einem multinationalen Beobacherteam der OSZE erlaubt, in der "Kampfzone" in Tschetschenien stationierte russische Einheiten aufzusuchen. Wie bereits während des ersten Tschetschenienkrieges im Jahr 1994 wiesen die Mitgliedstaaten der NATO und der EU darauf hin, dass Russland nicht nur die VSBM nicht einhielt, sondern wahrscheinlich gegen die Bestimmungen des Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit verstoße, insbesondere gegen die Bestimmung, sorgsam zu vermeiden, dass Zivilisten beeinträchtigt oder ihr Hab und Gut beschädigt werden, sowie dafür Sorge zu tragen, dass Gewalt nicht unterschiedslos oder im nicht angemessenen Umfang ausgeübt wird.

Zentralasien

Zwei Fälle in Fragen der Einhaltung - beide betrafen Usbekistan - zogen im Laufe des Jahres 2000 die Aufmerksamkeit auf sich. Im März ersuchten die USA um Inspektion eines Gebietes in Usbekistan, in dem Aktivitäten auf Armeeebene hätten durchgeführt werden können. Die usbekischen Behörden lehnten das Ersuchen für den angefragten Tag mit der Begründung ab, die vorgesehene knappe Zeitspanne reiche "unter organisatorischen Gesichtspunkten" nicht aus. Sie schlugen stattdessen einen späteren Zeitpunkt für die Inspektion vor und machten anschließend geltend, dass ihnen infolge der Erfordernisse einer laufenden Militärübung ohnehin die für eine Inspektion notwendigen Ressourcen fehlten. Die Antwort enthielt außerdem den Hinweis, das Gebiet, um dessen Inspektion die USA ersucht hatten, werde vom Wiener Dokument gar nicht erfasst, und es wurde vorgeschlagen, das bezeichnete Gebiet noch einmal zu korrigieren. Die Antwort Usbekistans stieß bei den Vereinigten Staaten auf harsche Kritik.¹³ Im August wies Usbekistan ein weiteres Ersuchen der USA um Inspektion aufgrund technischer und finanzieller Probleme sowie mit der Begründung zurück, dass zehn Tage zuvor bereits eine Inspektion von Italien durchgeführt worden sei. Ähnlich gelagert

13 Vgl. die Erklärung zu Usbekistan, die Botschafter David T. Johnson vor dem Forum für Sicherheitskooperation abgegeben hat: US Statement on Uzbekistan to Security Cooperation Forum, Washington File, 10. April 2000, in: <http://www.usembassyisrael.org.il/publish/press/security/archive/2000/april/ds10411.htm>.

war die Weigerung Tadschikistans, im Oktober desselben Jahres einen spanischen Inspektionsbesuch zuzulassen.

Alle genannten Fälle wurden ausführlich im FSK diskutiert. Zahlreiche Staaten brachten ihre Besorgnis angesichts der mangelhaften Umsetzung der Bestimmungen des Wiener Dokuments 1999 zum Ausdruck und machten Verbesserungsvorschläge.

Überlegungen zur Relevanz von VSBM in anderen Regionen

VBM und VSBM waren auf den spezifischen Kontext des geteilten Europa zugeschnitten. Die Erfahrungen einiger außereuropäischer Regionen scheinen eher die Exklusivität statt die Universalität der europäischen VSBM zu belegen. Mehrere Versuche, sie auf andere politisch-militärische Zusammenhänge zur übertragen, führten zu gemischten Ergebnissen. In der Region des Verbandes Südostasiatischer Staaten (ASEAN), in Zentralasien und in Lateinamerika wurden militärische VBM im Rahmen umfassenderer vertrauensfördernder Schritte vereinbart und von den politischen und militärischen Instanzen erprobt. In anderen von Konflikten heimgesuchten Teilen der Welt, wie z.B. die koreanische Halbinsel oder der Nahe Osten, sind solche Ambitionen über Diskussionen und von Wissenschaftlern und Theoretikern vorgelegte Konzepte noch nicht hinausgegangen. Insgesamt wird grundlegende Vertrauensbildung außerhalb Europas in solchen Regionen aktiv verfolgt, in denen entweder bereits ein ausreichender Sicherheitsdialog geführt wird (Südostasien) oder in denen es keine hinlänglichen Gründe für einen Rüstungswettlauf gibt (Lateinamerika).

Dennoch hat die OSZE sich vor kurzem bereit gezeigt, ihre Erfahrungen an interessierte Akteure weiterzugeben. Im Oktober 2000 veranstaltete die Organisation ein Seminar über VBM/VSBM für ihre Mittelmeerpartner. Im März 2001 wurde die Anwendbarkeit von VSBM auf die Sicherheitssituation auf der koreanischen Halbinsel zwischen interessierten Staaten und internationalen Institutionen auf einem Treffen in Seoul, das von der OSZE und Südkorea organisiert wurde, erörtert.

Geht man davon aus, dass die historischen Bedingungen für VBM und VSBM in Europa, wie sie weiter oben aufgeführt wurden (eine *de facto* begrenzte Zahl von Akteuren, ein hoher Grad an Stabilität, keine seit langer Zeit bestehenden tief verwurzelten Antagonismen, die Furcht vor einer versehentlich ausgelösten atomaren Katastrophe, das Vorhandensein eines institutionellen Rahmens und ähnliche Wertvorstellungen), unabdingbare Voraussetzungen für die Anwendung der Maßnahmen auch außerhalb des OSZE-Gebietes sind, käme ihre Anwendung nirgendwo auf der Welt in Frage. Es ist zudem eine Binsenweisheit, dass jede Region ihre eigenen politischen, sozialen, wirtschaftlichen und militärischen Merkmale hat und ganz spezifische

Besonderheiten aufweist, die alle berücksichtigt werden müssen, wenn man sich daran macht, das Vertrauen zwischen Staaten zu stärken.

Dennoch legen es sowohl Intuition als auch Erfahrung nahe, dass es einen Ansatzpunkt für Vertrauensbildung gibt, wenn Staaten erst einmal zu der Einsicht gelangt sind, dass die Vorteile friedlicher Beziehungen die Kosten von Konfrontation und Konflikt bei weitem übersteigen. Wie weiter oben ausgeführt, könnten einige der Erfahrungen der OSZE in diesem Zusammenhang relevant sein. Auf der Suche nach einem solchen Regime sollten einige Prämissen berücksichtigt werden:

Für die Nutznießer zukünftiger vertrauensbildender Maßnahmen ist es wichtig, deren Möglichkeiten und Grenzen zu erkennen. VBM sind kein Allheilmittel für internationale Sicherheitsprobleme. Sie sind Teilergebnis einer umfangreicheren Kooperation, die der Neugestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen dient, nicht ihrer Schaffung.

Stabilität und Berechenbarkeit innerhalb der fraglichen Region sind Voraussetzungen für Vertrauen. Das wiederum kann nur vor dem größeren Hintergrund politischer, wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen und Bindungen im Anwendungsgebiet erreicht werden. Vertrauen ist eine "Schönwetter"-Eigenschaft und kann im Krisen- oder Konfliktzustand kaum bestehen.

Die Konvergenz von Normen und Werten der zukünftigen Vertragsparteien ist wünschenswert. Es ist eine große Herausforderung, zu gewährleisten, dass die eingegangenen Verpflichtungen auch eingehalten werden. In nichtdemokratischen Regimen können schnell Entscheidungen getroffen und Zusagen gemacht werden; sie können aber ebenso schnell wieder zurückgenommen werden. Für Demokratien sind zur Übernahme von Verpflichtungen längere Prozesse erforderlich; wenn aber erst einmal eine wichtige Entscheidung getroffen wurde, ist es schwieriger, sie wieder rückgängig zu machen.

V(S)BM sind kein Wert an sich; sie dienen höheren Zielen. Es ist ratsam, dass die Parteien mit dem Wunsch, ihre Beziehungen untereinander zu verbessern, ein wichtiges gemeinsames übergeordnetes Ziel (oder gleich mehrere Ziele) vor Augen haben, sei es "nur" die Verhütung eines Krieges, sei es der Aufbau eines dauerhaften Friedens. In der nördlichen Hemisphäre war das gemeinsame Ziel kooperative Sicherheit. In anderen Teilen der Welt gibt es noch keine fortgeschrittenen kooperativen Ansätze. Vielmehr werden noch immer Streitkräfte als das beste Instrument zur Erhöhung der staatlichen Sicherheit betrachtet und nur selten berücksichtigen Staaten dabei die Interessen und Perzeptionen ihrer Nachbarstaaten. Zudem werden solche Grundsätze wie Gewaltverzicht, Nichtverletzung von Grenzen und Nichteinmischung in anderen Regionen nicht ernsthaft diskutiert. Die Implementierung von VBM außerhalb Europas erfordert daher einen umfassenden politischen Rahmen, innerhalb dessen derartige Maßnahmen vor dem Hintergrund umfangreicher politischer Verpflichtungen und Prinzipien erarbeitet, überprüft und verifiziert werden können.

Ein weiteres Element ist politische Kultur. Länder, die sich in unterschiedlichen Stadien der Staatsbildung befinden und unterschiedliche politische Kulturen und Zukunftsaussichten haben, riskieren gegenseitige Missverständnisse und Fehlwahrnehmungen. Einige Beobachter betonen gerade den psychologischen Aspekt der Einleitung eines VBM-Prozesses: Wenn der Zeitpunkt schlecht gewählt ist, könnte sich die Einführung vertrauensbildender Maßnahmen als kontraproduktiv oder schlicht als chancenlos erweisen.

Angesichts der Vielzahl der Akteure, die an der Einführung eines solchen Systems beteiligt sind, wäre es wünschenswert, einen schrittweisen Ansatz zu wählen und ganz unten anzufangen. Subregionale und bilaterale Lösungen scheinen beim Aufbau von Vertrauen in den frühen Stadien eines VBM-Prozesses vielversprechender als die Einführung eines Gesamtregimes als sofort wirksame Paketlösung.

Ein VBM-Regime lässt sich also mit einem Wort nicht einfach von Europa auf andere Regionen übertragen. Der Prozess will wohl durchdacht sein: Er sollte gut vorbereitet, zu einem günstigen Zeitpunkt eingeleitet, ernsthaft durchgeführt und schrittweise verwirklicht, nicht aber als fertige Blaupause kopiert werden.

Schlussfolgerungen

Konventionelle Rüstungskontrolle ist heute aus der Mode gekommen. Auch von der Zweiten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, die im Mai 2001 stattfand, erwartete man keine neuen Impulse. Das ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Russland die Vereinbarungen zum einen in Bezug auf Tschetschenien nicht einhält und zum anderen Schwierigkeiten mit dem Abzug seiner Truppen aus ehemaligen Sowjetrepubliken (Moldau und Georgien) hat. Es ist aber auch das Resultat des erfolgreichen Abschlusses zweier wichtiger europäischer Übereinkünfte aus dem Jahr 1999: des KSE-Vertrags und des Wiener Dokuments.

In den Gesprächen über die Anpassung des KSE-Vertrags gelang es, den Vertrag von der Zwangsjacke der Blockstruktur zu befreien. Auch wenn der angepasste KSE-Vertrag derzeit noch nicht in Kraft gesetzt wird, bietet er dennoch bereits eine neue Grundlage für die Sicherheitszusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien und wird schließlich einmal auch die übrigen europäischen Staaten mit einschließen.

Seitdem erfährt die europäische Rüstungskontrolle eine bedeutende Entwicklung. Vier allgemeine Tendenzen kennzeichnen den aktuellen Stand: *Erstens* geht sie von "harten" strukturellen Maßnahmen (d.h. Begrenzungs- und Reduzierungsschritten) zu "weichen", weniger strengen und im Geiste kooperativer Arrangements getroffenen Maßnahmen über: VSBM, Risikominderung, Transparenz und andere stabilitätsfördernde Maßnahmen.

Das *zweite* Element ist die "Regionalisierung" der europäischen Rüstungskontrolle. Seit Beginn der neunziger Jahre wurden in Ostmittel- und Südosteuropa zahlreiche bilaterale und subregionale Vereinbarungen sowie unilaterale Initiativen in Kraft gesetzt. Die Motive dafür waren der Wunsch nach Überwindung historischer Ressentiments und Konflikte, Kriterien für die Mitgliedschaft in NATO bzw. EU sowie der Wille, Nachbarstaaten zur Modifizierung ihrer Sicherheitspolitik zu ermutigen (z.B. diejenige Russlands gegenüber den baltischen Staaten). Die letzte Version des Wiener VSBM-Dokuments regt zur Entwicklung von Maßnahmen an, die auf die Bedürfnisse bestimmter (Sub-)Regionen zugeschnitten sind.

Das *dritte* Phänomen ist der Versuch, VSBM bei jeder "Wetterlage" und in Missionen, die sich auf innerstaatliche Angelegenheiten beziehen, anzuwenden. Die Logik des Kalten Krieges erlaubte lediglich die Anwendung unter Bedingungen zwischenstaatlicher "Schönwetterlagen". Spannungen machten Vertrauen unmöglich. Eine Zeitlang diskutierten die europäischen Staaten, ob es überhaupt möglich wäre, auf "schlechtes Wetter" kooperativ zu reagieren. Es scheint, dass eher der fehlende politische Wille als unzureichende Mechanismen Staaten daran hindert, Fortschritte zu machen.¹⁴ Russland hat im Jahr 2000 einen ersten Schritt nach vorn gemacht, als es andere europäische Staaten zu einem Beobachtungsbesuch in ein Gebiet "laufender militärischer Operationen" in Tschetschenien einlud.

Viertens schließlich spielte Rüstungskontrolle während des Kalten Krieges eine relativ eigenständige Rolle beim Abbau von Misstrauen. Der neue Trend geht dahin, die Wirkung solcher Maßnahmen dadurch zu erhöhen, dass man sie mit anderen "weichen" Sicherheitsmaßnahmen und -einrichtungen unter einem internationalen Dach kombiniert, so wie es beim Stabilitätspakt für Südosteuropa der Fall ist, oder auch in Form der kürzlich getroffenen OSZE-Vereinbarungen über Kleinwaffen. Es bleibt zu hoffen, dass die daraus resultierenden Synergieeffekte die Chancen für Frieden und Stabilität in explosiven Subregionen und in Europa als Ganzes erhöhen.

Mit seinem Zuschnitt auf konventionelle Landstreitkräfte im OSZE-Gebiet war das europäische VSBM-Regime auf die bedrohlichsten Teile von Streitkräften und Rüstung im Kalten Krieg ausgerichtet. Es hat seine Aufgabe größtenteils erfolgreich gemeistert und offenbar in seiner gegenwärtigen Gestalt das höchste Stadium erreicht. Die veränderte politische Landschaft und die neuen Sicherheitsprinzipien der Zeit nach dem Kalten Krieg ermöglichen es den Teilnehmerstaaten, ihre Aufmerksamkeit nun auch anderen Gebieten zuzuwenden, in denen Vertrauensbildung als ratsam erachtet wird; gemeint sind z.B. Maßnahmen für die Bereiche Seestreitkräfte und Luftwaffe

14 Die russische Delegation hat anscheinend im Zusammenhang mit Jugoslawien die interessante Beobachtung gemacht, dass "ein Staat oder eine Gruppe von Staaten massive militärische Aktionen durchführen kann allein unter Einsatz der Streitkräftekomponenten Marine oder Luftwaffe" (die nicht unter das Wiener Dokument fallen). OSZE-Dokument FSC.AIAM/29/00 vom 1. März 2000 (eigene Übersetzung).

oder VBM für taktische Nuklearwaffen.¹⁵ Das erfordert allerdings noch größere Entschlossenheit und mehr Zusammenarbeit unter den Partnern, um die noch immer fortlebenden Ängste und Abneigungen zu überwinden, die aus strategischen Interessen resultieren.

15 Im Dezemberr 2000 veröffentlichte die NATO ihre "Options for Confidence and Security Building Measures (CSBMs), Verification, Non-Proliferation, Arms Control and Disarmament". Die interessantesten Teile des Dokuments betreffen Maßnahmen zur Vertrauensbildung, Transparenz und Nichtweiterverbreitung, die als Gegenstand für eine Vereinbarung zwischen der Allianz und Russland vorgeschlagen wurden. Vgl. NATO Press Release M-NAC-2(2000)121, Dezember 2000