

Ernst-Otto Czempiel

Zehn Jahre Verifikation - Entwicklungen und Perspektiven

Der Terrorismus und die Neuordnung Europas

Seit mehr als zwölf Jahren wartet Europa vom Atlantik bis (mindestens) zum Ural auf seine Neuordnung. Die Erweiterung von EU und NATO bezieht die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion nicht ein,¹ verschiebt nur die dem Ost-West-Konflikt zugrunde liegenden Bruchlinien um wenige Kilometer nach Osten. Über das Verhältnis zwischen EU und GUS wird kaum nachgedacht, bestenfalls in der EU-Kommission.

Die als Reaktion auf den Einbruch des Großterrorismus entstandene Interessengemeinschaft zwischen Ost und West kann die Bearbeitung der europäischen Neuordnung aber nicht ersetzen. Diese verlangt dauerhafte Strukturen, während die Allianz gegen den Terror nur eine Konstellation ausdrückt, die veränderlich und anpassungsfähig ist. Wer verhindern will, dass in Europa die Gewalt als Konfliktlösungsmittel wiederkehrt, muss deren Ursachen beseitigen.

Dazu gehört die anarchische Struktur jedes internationalen Systems.² Wenn sie nicht durch eine Übersichtlichkeit und wechselseitiges Vertrauen stiftende Ordnung ersetzt wird, kehrt unweigerlich das Sicherheitsdilemma zurück:³ Weil ihnen infolge fehlender Ordnungen keine andere Wahl bleibt, müssen sich alle Staaten auf die Verteidigung einrichten, auch wenn die Nachbarn darin die Angriffsvorbereitung vermuten und entsprechend aufrüsten, so dass die Sicherheit ab- und nicht zunimmt. Diesem Dilemma kann entkommen, wer die Unsicherheit durch umfassende Information und Kooperation abbaut. Beide reduzieren das Sicherheitsdilemma und schaffen damit die wichtigste Voraussetzung für eine die Gewalt vermeidende Staatenordnung.⁴

Dieser erfreuliche Zustand existiert in Europa seit zehn Jahren, erzeugt von den Rüstungskontrollabkommen und den dazugehörigen Verifikationssystemen. Aber die Politik nimmt ihn nicht zur Kenntnis. Vielleicht passt er einigen Interessen nicht ins Kalkül; wahrscheinlicher ist, dass sich die Politik

1 Vgl. z.B. Adrian Hyde-Price, *Germany and European Order. Enlarging NATO and the EU*, Manchester University Press 2000.

2 Dazu aus neorealistischer Sicht Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading/Mass. 1979.

3 Der Begriff wurde geprägt von John H. Herz, *Idealistic Internationalism and the Security Dilemma*, in: *World Politics* 2/1950, S. 157-180. Deutsch unter dem Titel: *Idealistischer Internationalismus und das Sicherheitsdilemma*, in: ders., *Staatenwelt und Weltpolitik*, Hamburg 1974, S. 39-56.

4 Diese Wirkung wird von jeder internationalen Organisation erzeugt, deswegen ist für Europa die OSZE so wichtig. Vgl. dazu Ernst-Otto Czempiel, *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*, München 1999, S. 109ff.

gar nicht bewusst ist, welch bedeutenden Fortschritt sie nach 1990 durch ihre Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen bewirkt hat. In Europa gibt es das Sicherheitsdilemma nicht mehr. Dadurch ist nicht nur die wichtigste Grundlage für die europäische Neuordnung gelegt, sondern auch ein Modell ausprobiert worden, mit dem sich in anderen Weltregionen ähnliche Wirkungen erzielen ließen. Grund genug also, sich mit der Lage zu beschäftigen, die besser ist, als sie eingeschätzt wird, und politisch sehr viel mehr hergeben würde, als ihr abverlangt wird.

Der KSE-Vertrag und sein Verifikationssystem

Nachdem das Ende des Kalten Krieges das politische Klima zwischen Ost und West von Konfrontation auf Partnerschaft umgestellt hatte, schlug das Interesse an der Rüstungskontrolle sofort um in die Bereitschaft zur Abrüstung. Im Rahmen der KSZE beschlossen die NATO- und die WVO-Staaten im Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990⁵ die Reduzierung ihrer konventionellen Waffensysteme und mit der „Abschließenden Akte“ vom 10. Juli 1992⁶ die Reduzierung des militärischen Personals. Die Teilnehmer verpflichteten sich nicht nur, sich gegenseitig detailliert über den Fortgang der Abrüstung zu informieren (Artikel XIII des KSE-Vertrages); sie räumten sich auch wechselseitig das Recht ein, jederzeit Inspektionen durchzuführen. Solche Inspektionen zuzulassen, um damit die Verifikation der Einhaltung dieses Vertrages zu gewährleisten, wurde zur Pflicht (Artikel XIV des KSE-Vertrages). Dieses Kontrollsystem wurde für die Verifikation des Personalabbaus in der „Abschließenden Akte“ übernommen (Abschnitt IV). Erstmals in der Geschichte der konventionellen Abrüstung war damit ein Informationssystem eingeführt worden, dessen Überprüfung durch Inspektionen vor Ort auf Dauer sichergestellt werden konnte. Seitdem findet zwischen den Mitgliedern des KSE-Vertrages ein jährlicher Informationsaustausch über Verteidigungsbudgets, Bewaffnung, Ausrüstung und Personal statt. Er wird ergänzt durch eine Fülle zusätzlicher Informationen und Erläuterungen, die den Datenbestand in besonderen Bereichen, etwa für Forschung und Entwicklung, detailliert darlegen. Diese Datensätze sind sehr umfangreich. Der Bericht des Zentrums für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr für das Jahr 1999 enthält beispielsweise 192 Quellen, die die Standorte, die Personalstärken und die dislozierten Waffensysteme im Einzelnen auflisten.

Der Austausch dieser Informationen und die Möglichkeit, sie wechselseitig an Ort und Stelle zu überprüfen, brachte von Anfang an „überraschend posi-

5 Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. F.3.

6 Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.8.

tive Erfahrungen“.⁷ Die Inspektoren gewannen einen umfassenden Eindruck von der Disziplin, der Organisation, dem Gerätezustand und der Kampfkraft des jeweils besuchten Verbandes. Über die Jahre hin entstand so bei allen Teilnehmern mosaikartig ein präzises Bild vom Gesamtzustand der Streitkräfte der anderen Teilnehmer. Hinzu kam die Begegnung der Soldaten miteinander. Ihre Gespräche bei den zahlreichen Inspektionen „untermauern und ergänzen gewissermaßen den zwischen Politikern und Diplomaten auf höchster Ebene geführten Dialog über aktuelle Sicherheitsfragen und über ein zukünftiges Konzept gemeinsamer Sicherheit. Dank der Möglichkeit, sich jederzeit an Ort und Stelle Gewißheit verschaffen zu können, daß man nicht hintergangen wird, wird unbegründetes Mißtrauen schon im Keim erstickt.“⁸ Seit dem vorläufigen In-Kraft-Treten des Vertrages am 17. Juli 1992 waren bis 1999 rund 5.700 Inspektionen zwischen allen Vertragsstaaten durchgeführt worden. Daran war die Bundesrepublik mit mehr als 400 Inspektionen unter ihrer Führung in den östlichen Vertragsstaaten sowie mit der Begleitung von mehr als 500 Inspektionen in Deutschland durch andere Staaten beteiligt. Darüber hinaus nahmen deutsche Inspektoren als Gäste an mehr als 700 Inspektionen unter Führung eines anderen Vertragsstaates, auch der östlichen Gruppe, teil.

Der Wert dieser Informationen und Inspektionen und deren Beitrag zu einer qualitativ veränderten Einschätzung der internationalen Situation ist bei allen Militärs der Vertragsstaaten gleichermaßen hoch. Das Informations- und Verifikationsregime hat sich bewährt.⁹ In den gegenseitigen Inspektionen spiegelte sich ein hohes Maß an Transparenz, Vertrauen und Berechenbarkeit wider, zumal sie die schriftlichen Informationen in aller Regel bestätigten. Sie gingen aber auch darüber hinaus, insofern auch paramilitärische Kräfte, zivile Institutionen und Infrastrukturen inspiziert werden konnten, die in den Angaben über die Streitkräfte nicht enthalten waren.

Freilich verblieben einige „Grauzonen“-Gebiete, die von Bürgerkriegen betroffen und deswegen der Inspektion nicht zugänglich waren. Das galt vor allem für die Krisengebiete im Kaukasus sowie in Moldau. Dennoch ist festzuhalten, dass in der Einschätzung aller Militärs, westlicher wie östlicher, die Implementierung des KSE-Vertrages eine „Erfolgsbilanz“ darstellt. Das vor der Wende vorhandene, das Klima jeweils vergiftende und die Aufrüstung treibende gegenseitige Misstrauen war abgebaut worden.

Die im KSE-Vertrag verabredeten und durchgeführten Inspektionen erhielten ab 1992 ein noch sehr viel ausgefeilteres Programm vertrauensbildender Maßnahmen zu ihrer Ergänzung. Das 1992 auf dem Helsinki-Gipfel der

7 Heinz Kluss, Die Abrüstung konventioneller Streitkräfte und ihre Kontrolle. Erste praktische Erfahrungen, in: Europa-Archiv 6/1993, S. 167-178.

8 Ebenda.

9 Bei meiner Einschätzung stütze ich mich auf Informationen, die mir bei meinem Besuch im Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr in Geilenkirchen zuteil geworden sind. Dafür möchte ich mich bei den Mitgliedern des Zentrums, insbesondere bei dessen Kommandeur, General Gernot Hübner, auch an dieser Stelle bedanken.

KSZE gegründete Forum für Sicherheitskooperation¹⁰ beschloss, das Wiener Dokument weiterzuentwickeln; 1994 lag die neue, bis heute gültige, wenn auch vielfach (zuletzt 1999) ergänzte Version vor.

Das Forum für Sicherheitskooperation tat aber noch mehr. Es versuchte, die durch die Beendigung des Kalten Krieges erfolgte Umwandlung der Konfrontation in Kooperation zu nutzen, um eine neue europäische Sicherheitsarchitektur zu errichten. Dazu legte es einen Verhaltenskodex zu den politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit auf und formulierte Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen. War das schon ein sehr anspruchsvolles Programm, so überschritt das Forum die Grenzen des Machbaren offensichtlich dadurch, dass der Verhaltenskodex nicht nur die auswärtige Politik der Staaten, sondern auch die Funktion und die Rolle ihrer Streitkräfte im Innern zu regeln versuchte. Dieser direkte Eingriff in die Souveränität der Staaten misslang, anspruchsvoll wie er gewesen war.¹¹ Auch die in Absatz 38 des Kodex vorgesehene erweiterte Inspektionsmöglichkeit durch weitere Teilnehmer blieb, wie das Papier insgesamt, ohne praktische Folgen.¹²

Das Wiener Dokument und seine Überprüfung

Das Wiener Dokument von 1994 hingegen beschäftigte sich fast ausschließlich damit, die Regeln des intensiven wechselseitigen Beobachtens im Detail aufzulisten. Es schrieb einen jährlichen Austausch militärischer Informationen fest, in denen die Staaten sich wechselseitig über ihre Verteidigungspolitik, ihre Streitkräfteplanung, ihre Militärausgaben und ihre Rüstungsbudgets informieren. Die Bundesrepublik Deutschland - zum Beispiel - hat erstmals 1994 noch im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation eine solche Information vorgelegt; seit 1995 berichtet die Bundesrepublik jährlich ausführlich über diese Themen.¹³ Im Bericht über die Streitkräfte informiert die Bundesrepublik über Hauptwaffensysteme und Großgerät, über Planungen zu deren Indienststellung, über geplante Erhöhungen von Personalstärken sowie über die befristete Aktivierung von nichtaktiven Truppenteilen.

10 Zur Entstehung und Entwicklung des Forums vgl. Matthias Z. Karádi, Das Forum für Sicherheitskooperation, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 379-391.

11 Zur Vorgeschichte vgl. Klaus Achmann, Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 307-320.

12 Dazu Jonathan Dean, Der OSZE-Verhaltenskodex - eine gute Idee, unvollkommen ausgeführt, ungenügend nachbereitet, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 10), S. 309-318, S. 314, 318; der Verhaltenskodex ist abgedruckt in: Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 11), S. 438-485, Kapitel IV: Verhaltenskodex: zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, S. 454-461.

13 Bundesrepublik Deutschland, Jährlicher Austausch militärischer Information über Streitkräfte gemäß Wiener Dokument 1994, jährlich. Dies., Wiener Dokument 1994, Jährlicher Austausch militärischer Information, Verteidigungsplanung, Bonn, jährlich.

In ihrem Bericht über die Verteidigungsplanung stellt die Bundesrepublik, wenn auch natürlich in groben Zügen, die Veränderungen im Aufbau der Bundeswehr und deren Führungsstruktur vor. Sie referiert frühere Planungen und was daraus geworden ist, sie berichtet ausführlich über die Militärausgaben im vergangenen Haushaltsjahr und über die Budgetplanungen der nächsten fünf Jahre.

Jedes Land hat das Recht, diese Angaben mit Hilfe von Überprüfungsbesuchen zu kontrollieren. Sie ergänzen die ebenfalls vorgesehenen Inspektionen jedes Staates, von denen jedes Land mindestens drei pro Jahr zulassen muss. So haben beispielsweise die NATO-Staaten von November 1995 bis Dezember 1996 insgesamt 363 Inspektionen in den östlichen Vertragsstaaten im Rahmen des KSE-Vertrages vorgenommen.¹⁴ Im Rahmen des Wiener Dokuments kamen 1996 noch einmal 23 Inspektionen und 66 Überprüfungen durch die westliche Staatengruppe hinzu. Umgekehrt führte 1996 die östliche Vertragsgruppe 226 Inspektionen durch und empfing 253 westliche Inspektionssteams; 1994 waren es sogar 475 gewesen.

Die meisten dieser Inspektionen und Überprüfungen wurden multinational, also nicht nur von je einem Staat, sondern von mehreren zusammen ausgeführt; damit konnten vor allem auch kleinere Staaten beteiligt werden. Darüber hinaus erhöhte sich der Glaubwürdigkeitswert der Überprüfung. Zieht man wiederum die Bundesrepublik Deutschland und das Jahr 1996 als Beispiel heran, so hat die Bundesrepublik in diesem Jahr und im Rahmen des Wiener Dokuments 1994 acht Inspektionen in Russland und in anderen Staaten des früheren Warschauer Pakts durchgeführt. Hinzu kamen fünf Überprüfungen, eine davon wiederum in Russland. Die Bundesrepublik war 1996 ihrerseits gastgebend bei drei Inspektionen und bei vier Überprüfungen.¹⁵

Zählt man alle Inspektionen und Überprüfungen im Rahmen von KSE und Wiener Dokument zusammen, denen sich die jeweiligen Vertragspartner ausgesetzt haben, so ergibt sich, dass 1996 insgesamt 1.072 Inspektionen zwischen Ost und West vorgenommen wurden, 1994 waren es 1.481 gewesen. Obwohl diese Überprüfungen im Einzelnen - beispielsweise bei der Regelung des Fotografierens oder der Finanzierung - noch der Verbesserung bedurften, konnte die Erste Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrages im Mai 1996 in Wien feststellen, dass „ein hohes Maß an Transparenz in den militärischen Beziehungen“ entstanden war, was zu „größerer Vorhersehbarkeit und größerem Vertrauen in den Sicherheitsbeziehungen geführt“ habe.¹⁶

14 Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 1996, S. 25.

15 Vgl. Ebenda, S. 98.

16 Schlusssdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken, Wien, 31. Mai 1996, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.3g, S. 4.

Tabelle: Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa

Development of Confidence- and Security-Building Measures in Europe					
Helsinki 75	Stockholm 86	Vienna 90	Vienna 92	Vienna 94	Vienna 99
-----	-----	ANNUAL INFORMATION Land/Air forces: Structure/strength; planned deployments; budget	ANNUAL INFORMATION Details/ACV ¹⁾ Activation for non-active forces Data on weapons/photographs	ANNUAL INFORMATION Defence planning budgets, „white books“: Request for clarifications	ANNUAL INFORMATION Information on mil. Forces; data, plans for deployment (defence planning etc. moved to next separate chapter)
-----	-----	-----	-----	-----	DEFENCE PLANNING Defence planning, budgets, white books; Request for clarification
-----	-----	RISK REDUCTION Consultation/emergency mechanism (CPC) ²⁾ ; points of contact	RISK REDUCTION Same as VD ³⁾ 90 Voluntary hosting of visits to dispel concerns	RISK REDUCTION Same as VD ³⁾ 92	RISK REDUCTION UMA meetings only bilateral, at joint session of FSC ⁴⁾ and PC ⁵⁾ , chaired by CIO ⁶⁾
EXCHANGE by invitation including visits by military delegations	-----	CONTACTS Air base visits	CONTACTS Same as VD ³⁾ 90	CONTACTS Joint exercises, training etc.; Info on co-operation agreements	CONTACTS Provision on information on contacts/annual plans

PRIOR NOTIFICATION (voluntary) of „major manoeuvres“: -21 days; -25.000 troops; of „other manoeuvres“ or „major military movements“	PRIOR NOTIFICATION (obligatory) of „military activities“: -42 days; -13.000 troops or 300 comb. tks. in div or 3.000 troops ab/amphib. landing: Information Detail (div level)	PRIOR NOTIFICATION Same as Stockholm Information Brig/Reg level	PRIOR NOTIFICATION Same as Stockholm -9.000 troops or 250 comb. tks: division structure; Information same as VD ³⁾ 90	PRIOR NOTIFICATION Use of network; Same as VD ³⁾ 92, plus: 500 ACVs ¹⁾ ; 250 arty pieces ACV ¹⁾ notifiable	PRIOR NOTIFICATION Same as VD ³⁾ 94
EXCHANGE of Observers (voluntary) on reciprocity	OBSERVATIONS (obligatory), -17.000 troops, or -5.000 troops ab/amphib. landing; Contact to forces, „code of conduct“ for observers	OBSERVATIONS Same as Stockholm; Improved Security for observers Contacts improved	OBSERVATIONS -13.000 troops or 300 comb. tks; or 3.500 troops ab/amphib. landing; same as VD ³⁾ 90	OBSERVATIONS Use of network; Same as VD ³⁾ 92, plus: 500 ACVs ¹⁾ ; 250 arty pieces Modalities moved to Annex II	OBSERVATIONS Same as VD ³⁾ 94 250 arty pieces; responsibilities may be delegated to other State(s) engaged in activity
-----	ANNUAL CALENDARS of planned notifiable activities	ANNUAL CALENDARS Negative reply to be provided	ANNUAL CALENDARS Same as VD ³⁾ 90	ANNUAL CALENDARS Number of activities	ANNUAL CALENDARS Same as VD ³⁾ 94
-----	CONSTRAINING PROVISIONS notify 40.000/1 year 75.000/2 years in advance	CONSTRAINING PROVISIONS notify 40.000/1 year 40.000/2 years in advance	CONSTRAINING PROVISIONS Limits on activities (more than 40.000/than 13.000, depending on frequency)	CONSTRAINING PROVISIONS Same as VD ³⁾ 92 Use of network	CONSTRAINING PROVISIONS Parameters for artillery pieces

Development of Confidence- and Security-Building Measures in Europe (Fortsetzung)					
Helsinki 75	Stockholm 86	Vienna 90	Vienna 92	Vienna 94	Vienna 99
-----	VERIFICATION On-site inspection (max. 3 times/year) if compliance with agreed measures is in doubt	VERIFICATION Inspection same as Stockholm Evaluation of annual information on armed forces/quotas (1 per 60 units)	VERIFICATION Multinational inspection teams; Evaluation of non- active forces	VERIFICATION No more „doubt“; Info on quotas; Equal standards for inspections and evaluation visits	VERIFICATION Time-frame for requests Obligation for inspec- ted third State forces cooperate; max. 2 evaluation visits/month
-----	-----	COMMUNICATION Network for emergencies and CSBM ⁷⁾ messages	COMMUNICATION Same as VD ³⁾ 90	COMMUNICATION Regulations for lang- uages; working group	COMMUNICATION (removed to separate Document)
-----	-----	-----	-----	-----	REGIONAL MEASURES voluntary; in accord- ance with OSCE prin- ciples add to transpar- ency and confidence no detrimental to third Parties
-----	-----	AIAM ⁸⁾ „Consultative Committee“	AIAM Same as VD ³⁾ 90	AIAM Active role for CPC ²⁾	AIAM Increased role for CPC ²⁾

-----	-----	-----	-----	-----	FINAL PROVISIONS Network has distinct Document regular factual presentation of implementation by CPC ²⁾
-------	-------	-------	-------	-------	--

Quelle: Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ), XXXVIII. Jahrgang, Heft 6, November/Dezember 2000.

Abkürzungen: ACV - Armed Combat Vehicles 2) CPC - Conflict Prevention Centre Vienna; 3) VD - Vienna Document 4) FSC – Forum for Security Co-operation 5) PC - Permanent Council 6) CIO - Chairman in Office; 7) CSBM - Confidence- and Security-Building Measures 8) Annual Implementation Assessment Meeting.

Die Überprüfungen, Hauptbestandteil der vertrauensbildenden Maßnahmen des Wiener Dokuments 1994, verloren im Laufe der sich entwickelnden konventionellen Abrüstung in Europa langsam an Bedeutung, zumal sich die Berichte der Staaten über ihre Streitkräfte und deren Planung als zutreffend erwiesen hatten. Ebenso ging die Zahl der notifizierungspflichtigen und der Beobachtung unterliegenden militärischen Aktivitäten seit 1994 weiter zurück, weil sie nicht mehr in die politische Landschaft passten. Außerdem waren sie zu aufwendig und konnten leicht durch Simulationen ersetzt werden, an denen nur noch kleinere, die Beobachtungsschwelle unterschreitende Truppenformationen teilnahmen. Dafür nahmen diejenigen Inspektionen an Bedeutung zu, die sich jeweils auf ein ganz bestimmtes, ein „bezeichnetes Gebiet“ bezogen. Es umfasst immerhin/höchstens den Bereich einer Armee, so dass die Mitgliedstaaten imstande sind, sich über die Truppenstationierung und deren Bereitschaftsgrad in einem zureichend großen Gebiet zu informieren. Diese Inspektionen haben sich ab 1995 endgültig als „gleichrangiges Verifikationsinstrument“ etabliert.

Nachdem sich die sicherheitspolitische Landschaft infolge der Truppenreduzierung und der Verringerung militärischer Übungen verändert hatte, bemühte sich das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE um die Vernetzung der verschiedenen Vertragswerke, insbesondere des KSE-Vertrages und des Wiener Dokuments.¹⁷ Davon ist auf Seiten des Wiener Dokuments das Kommunikationsnetz mit den Kontaktstellen in jedem Staat betroffen, ebenso das jährliche Überprüfungstreffen. Auf Seiten des KSE-Vertrages wird die NATO-Datenbank VERITY berührt, von der allerdings vor allem die Mitglieder des NATO-Programms ‚Partnerschaft für den Frieden‘ profitiert haben. Dieses Programm unterscheidet sich jedoch durch die einseitige Bindung an die westliche Militärallianz qualitativ von den Verifikationsmaßnahmen im Rahmen von KSE und Wiener Dokument. Als vertrauensbildende Maßnahme bietet beispielsweise die Bundesrepublik Seminare für das Militär aus den östlichen OSZE-Staaten an. Hinzugezählt werden müssen auch die zahllosen bilateralen Kooperationsprogramme, die die westlichen Teilnehmerstaaten der OSZE Interessenten aus den östlichen Vertragsstaaten anbieten.

Die vom KSE-Vertrag und vom Wiener Dokument 1994 (das 1999 erneut zugunsten regionaler Kooperationsstrukturen ergänzt wurde¹⁸) bewirkte Öffnung der OSZE-Staaten für die Überprüfung ihrer Rüstungs- und Militärpolitik durch die Nachbarn wurde abgerundet durch die Vereinbarung des Forums für Sicherheitskooperation vom 28. November 1994 über den jährlichen

17 Vgl. Walter Jürgen Schmid/Michael Klepsch, Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 317-324.

18 Wiener Dokument 1999 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Istanbul, 16. November 1999, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.13, insbesondere S. 45-47. Auch die Teile Inspektion und Evaluation wurden erneut ergänzt.

„weltweiten Austausch militärischer Information“ und durch das Programm der „*Open Skies*“. Die Vereinbarung über den weltweiten Austausch zwingt die OSZE-Teilnehmerstaaten, nicht nur über ihr im Hauptgebiet des Vertrages zwischen Atlantik und Ural stationiertes militärisches Potential, sondern auch über ihre weltweite Präsenz Auskunft zu geben. Land- und Luftstreitkräfte sowie die Marine, die sich außerhalb des OSZE-Raums befinden, müssen den anderen Teilnehmerstaaten notifiziert werden.

Verifikation aus der Luft

Der „Vertrag über den Offenen Himmel“ vom 24. März 1992¹⁹ wurde von 16 NATO-Staaten und zehn östlichen Staaten in Helsinki unterzeichnet. Er steht in enger Beziehung zu den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen der OSZE, gehört aber diesem Rahmen nicht an. Er erlaubt wechselseitige Beobachtungsflüge der Vertragsstaaten, versetzt sie also damit in die Lage, das Staatsgebiet eines Vertragspartners aus der Luft vollständig und regelmäßig zu beobachten. Der Vertrag war lange nicht in Kraft getreten, weil Russland, Belarus, die Ukraine, Georgien und Kirgisistan ihn bis 1996 nicht ratifiziert hatten. Dennoch wurde der Vertrag seit 1993 praktiziert, weil die *Open Skies Consultative Commission* (OSCC) die in Artikel XVIII als Übergang vorgesehene „einstweilige Anwendung“ regelmäßig verlängert hat. Seitdem haben ungefähr 300 Beobachtungsflüge stattgefunden.²⁰

Mit der russischen Unterschrift fügt sich seit 2002 der kooperative Charakter des Luftüberwachungs-Regimes ein in die Vereinbarungen des KSE-Vertrages und des Wiener Dokuments. Die Ergebnisse der Testflüge unterliegen nicht der militärischen Geheimhaltung und sind daher von dem Verdacht befreit, nationalen oder einseitigen Sicherheitsinteressen zu dienen. Da sie auf der Grundlage allseits anerkannter Regeln zustande kommen, können ihre Aussagen nicht nur nicht angezweifelt, sondern sogar als „offizielles Beweismittel internationalen Gremien“²¹ vorgelegt werden. In diesem Beitrag zur Vertrauensbildung liegt der eigentliche Wert der Beobachtung aus dem „Offenen Himmel“. Als gemeinsame Veranstaltung der Vertragspartner dient sie nicht der einseitigen Vorteilsgewinnung, sondern der wechselseitigen Versicherung, dass keine sicherheitspolitischen Vorteile gesucht werden.

19 Vertrag über den Offenen Himmel vom 24. März 1992, in: Faste nrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 5), Kap. F.7.

20 Vgl. Ernst Britting, Rüstungskontrolle im „Offenen Himmel“, in: Europäische Sicherheit 6/2000, S. 15-17.

21 Britting, a.a.O. (Anm. 20), S. 17.

Das Resultat: Transparenz und Gewissheit

Zusammen mit der Implementierung des Vertrags über den Offenen Himmel haben vor allem der KSE-Vertrag und das Wiener Dokument in dem geographischen Bereich, in dem so viele europäische Kriege entstanden sind, einen derart hohen Grad an Gewissheit und Kooperation geschaffen, dass die wichtigste Gewaltursache, eben die anarchiebedingte Ungewissheit über das Verhalten der Nachbarn, als eliminiert gelten kann. Es herrscht Transparenz auf der Basis verlässlicher und kontrollierter Informationen. Sie werden auf der entscheidenden operativen Ebene erhoben, dort, wo die Stationierung von Waffensystemen und Soldaten Aufschluss über die politischen Absichten der Staaten gibt. Da es die Militärs sind, die über die Grade existierender Sicherheit bzw. Gefährdung zunächst zu urteilen haben, und weil jegliche Aggressionsabsicht sich in der Veränderung des militärischen Dispositivs unweigerlich niederschlagen muss, sind die im Rahmen von KSE und Wiener Dokument gewonnenen Informationen von strukturbildender Bedeutung. Wenn sich alle Vertragspartner ständig über ihre Militärpotentiale informieren und die Kontrolle dieser Information zulassen, existiert das von der Systemanarchie erzeugte Sicherheitsdilemma nicht mehr. Diese große Gewaltursache ist im Untersuchungszeitraum von 1992-1996 erfolgreich abgebaut worden. Der KSE-Vertrag hatte durch „sein umfassendes System des Informationsaustauschs und der Verifikation ein hohes Maß an Transparenz in den militärischen Beziehungen geschaffen“. Die „Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen und die Gefahr großangelegter Offensivhandlungen in Europa insgesamt (haben sich) beträchtlich verringert“.²² Das Wiener Dokument hat „erhöhte Transparenz und verstärktes gegenseitiges Vertrauen hinsichtlich der Streitkräfte und der militärischen Aktivitäten aller OSZE-Teilnehmerstaaten bewirkt“.²³

KSE-Vertrag und Wiener Dokument können also die Wiederkehr des Krieges verhindern. In dieser Beurteilung ist sich die militärische Fachwelt einig. „Die Streitkräfte in Europa sind heute hinsichtlich Struktur, Unterstellungsverhältnissen und personeller und materieller Ausstattung so transparent wie nie zuvor (...) Die Umsetzung der Verpflichtungen im Informationsbereich bereitet nur noch einigen wenigen Staaten Probleme (...) Die Sicherheit in der Anwendung der überwiegend politischen Instrumente der Verminderung von Risiken ist mit der rüstungskontrollpolitischen Reaktion auf die neueren in- nereuropäischen Krisen gewachsen.“²⁴

22 Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 16), S. 4.

23 Lissabonner Dokument 1996. Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 17), S. 453-483, hier: S. 468.

24 Diese Bewertung stammt von Klaus-Peter Kohlhas, Oberst i.G., Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr, die mir im November 2000 über das Auswärtige Amt zugänglich gemacht worden ist. Dem Autor und allen Institutionen danke ich dafür.

Natürlich müssen in diesem Zusammenhang auch die nicht regional, sondern selektiv ausgerichteten Organisationen erwähnt werden, die zwar anderen Zwecken dienen, aber in ihrem Einzugsbereich Transparenz, Information und insofern auch Gewissheit verbreiten. Das ist vor allem die NATO, der in den nächsten Jahren wohl sieben weitere Staaten beitreten werden. Das ist, mit besonderer Bedeutung für den Einzugsbereich der früheren Sowjetunion, die Partnerschaft für den Frieden, die in dem 1997 aus dem Nordatlantischen Kooperationsrat hervorgegangenen Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat nach wie vor die wichtigste Rolle spielt. Erwähnt werden muss die im Zeichen der Terrorismusbekämpfung im Mai 2002 aufgewertete Partnerschaft der NATO mit Russland, die aber nach wie vor nicht mit einer Mitgliedschaft identisch ist.

Auch wenn die westliche Militärallianz durch Erweiterung und Veränderung so transformiert werden wird, dass sie von Pessimisten als „tot“, von Optimisten als politische Neugeburt bezeichnet wird, behält sie in Artikel V ihren militärischen, nach außen gerichteten Kern und in der amerikanischen Führung ihre politische Orientierung. Beide unterscheiden sie sachlich von den eine Binnenwirkung herbeiführenden Bemühungen von KSE und Wiener Dokument um nichtdiskriminierende, regionenweit arbeitende Bemühungen um Transparenz, Information und Vertrauensbildung.

Welche Sicherheitsarchitektur?

In der euro-atlantischen Region, vor allem in der Mitte dieser Region, herrscht also eine ebenso paradoxe wie unbefriedigende Situation. Es existiert ein Fundament an wechselseitiger Sicherheit und an gegenseitigem Vertrauen, aber kein politischer Überbau. Auf der Basis erhebt sich kein ihr entsprechendes Gebäude, sondern ein Gewirr von mehreren, isolierten politischen Containern. Da sie variablen Zwecken dienen, könnte das Fundament sogar Schaden nehmen. Umso dringender ist die Suche nach einer Gesamtarchitektur, die die selektiven Organisationen nicht beseitigt, sondern erhält und überwölbt und auf diese Weise gewährleistet, dass die von KSE und OSZE erbrachte Leistung, nämlich Sicherheit durch Kooperation und Transparenz zu erzeugen, den Bauplan der europäischen Neuordnung bestimmt.²⁵ Das ist natürlich leichter gesagt als getan. Zunächst muss es aber einmal gefordert werden, damit das Projekt in die politische Diskussion eingeführt und seiner Bedeutung entsprechend dort hoch angesiedelt wird. Über die Erweiterung von NATO und Europäischer Union sollte nicht mehr gesprochen werden, ohne dass die europäische Gesamtarchitektur mitbedacht wird.

25 Ausführlich habe ich mich zu den vertrauensbildenden Wirkungen auch solcher Organisationen wie zum Gesamtthema geäußert in: Ernst-Otto Czempiel, Neue Sicherheit in Europa. Eine Kritik an Neorealismus und Realpolitik, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Bd. 37, Frankfurt/New York 2002.

Theoretisch wäre es das Einfachste, sie aus der bereits bestehenden OSZE zu entwickeln. Sie könnte den Ort abgeben, an dem die die Ungewissheit im europäischen System reduzierenden Teilorganisationen ihre jeweiligen Beiträge einbringen, zusammenführen und koordinieren. Daraus entstünde ein multilateral institutionalisiertes, aber sehr flexibles Regelungsverfahren, für das sich in der zeitgenössischen Diskussion der Begriff der „*governance*“ eingebürgert hat.²⁶ Dazu müsste die OSZE natürlich die Rechtsform einer internationalen Organisation und die entsprechenden Organe bekommen. Dass einer solchen Weiterentwicklung der OSZE große Probleme und Widerstände entgegenstehen, sollte nicht dazu führen, dass das Nachdenken darüber völlig eingestellt wird.

Da auch nicht zu erwarten ist, dass Russland Vollmitglied der NATO wird und sich diese zugleich in eine auf Binnenwirkung ausgerichtete Organisation verwandelt, müsste sich die Europäische Union um eine politische Teillösung bemühen, die ihre Beziehungen zu Russland, dann aber auch zu den übrigen Mitgliedern der GUS regelt. Mit Russland gibt es im Rahmen des Abkommens über Partnerschaft und Zusammenarbeit von 1994 schon einen organisierten politischen Dialog, der bis auf die Arbeitsebene hinabreicht. In den Jahren 2000 und 2001 wurde er nochmals erheblich erweitert, so dass der Dialog zu einem Regime aufgewachsen ist. Die 1999 von der Europäischen Union beschlossene „Gemeinsame Strategie“ gegenüber Russland gehört ebenfalls dazu. Dieser verregelte Kontakt sollte fortgeführt und vertieft werden, zumal auf westlicher Seite das während des Kalten Krieges entstandene Russlandbild noch immer nicht vollständig modernisiert und auf der russischen Seite nicht jedes Misstrauen gegenüber der Europäischen Union als einem Stellvertreter der NATO abgebaut worden ist.²⁷

Die Union darf aber auch die anderen Nachfolger der früheren Sowjetunion nicht aus dem Auge verlieren. Deren Verhältnis zu Russland ist schwierig, aber für die Union durchaus von Belang. Die sicherheitspolitische Dimension dieses Raumes wird sozusagen von der Partnerschaft für den Frieden betreut. Sie nimmt allerdings keine besondere Rücksicht auf die von KSE und Wiener Dokument geschaffenen Bedingungen. Dementsprechend unterversorgt ist die politische Dimension. Ihr müsste sich die Europäische Union stärker widmen, müsste einen Beziehungsrahmen entwerfen, der auf die in diesem Raum erreichte Transparenz zugeschnitten und imstande ist, sie zu bewahren und zu verstärken.

26 James N. Rosenau, *Governance, Order, and Change in World Politics*, in: ders./Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press 1992, S. 1ff.

27 Vgl. zur russischen Sicht Vladimir Baranovsky, *Russia's Attitudes Towards the EU: Political Aspects*, Helsinki/Berlin 2002.