

Pierre von Arx*

Jüngste Entwicklungen in den Bereichen Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen

Das Geflecht ineinandergreifender Rüstungskontrollvereinbarungen

Den Teilnehmerstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist es gelungen, eine beispiellose Reihe sich ergänzender und sich gegenseitig verstärkender Rüstungskontrollvereinbarungen abzuschließen und so eine Kultur der Offenheit und Transparenz zwischen den Staaten zu schaffen. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), das Wiener Dokument (WD) der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und der Vertrag über den Offenen Himmel sind zentrale Instrumente zur Gewährleistung militärischer Berechenbarkeit, Nachprüfbarkeit, Stabilität und Transparenz im OSZE-Gebiet. Zusammen mit dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und bilateralen VSBM bilden sie einen soliden und einmaligen *Acquis* von Prinzipien und Verpflichtungen im politisch-militärischen Bereich. Dieses Geflecht ist von entscheidender Bedeutung für die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten, unabhängig davon, ob sie Vertragsstaaten bestimmter Abkommen sind oder nicht. Die Erhaltung, Stärkung und Modernisierung dieses *Acquis* bei gleichzeitiger Gewährleistung, dass alle darin enthaltenen Verpflichtungen vollständig und von allen eingehalten werden, ist für militärische Stabilität, Sicherheit und Zusammenarbeit unabdingbar.

Gleichwohl sind die Verhandlungen über zwei der drei Schlüsselinstrumente in eine Sackgasse geraten. Die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz (*Annual Security Review Conference, ASRC*), die 2011 vom 29. Juni bis zum 1. Juli stattfand, bestätigte die aktuellen politischen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Vertrag über den Offenen Himmel im Rahmen der Beratungskommission „Offener Himmel“, den anhaltenden Stillstand beim KSE-Vertrag und die festgefahrene Lage der Gespräche über einen „Rahmen für Verhandlungen zur Stärkung und Modernisierung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa“.

In diesem Zusammenhang ist die Aktualisierung des WD ein strategisches Ziel, das der politisch-militärischen Dimension neue Impulse geben wird.

* Der vorliegende Beitrag wurde im Juli 2011, d.h. nach dem Gipfeltreffen von Astana 2010 und vor der Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags 2011 und dem Ministerratstreffen 2011, fertiggestellt. Der Beitrag gibt die Meinung des Koordinators des Vorsitzes des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) für das Wiener Dokument wieder und ist kein offizielles OSZE-Dokument.

Das WD ist eine Erfolgsgeschichte und hat sich als ein ausgewogenes Instrument bewährt, das ein hohes Implementierungsniveau erreicht hat; darüber hinaus begrüßen die Teilnehmerstaaten den deutlichen Fortschritt, der 2010 und 2011 bei seiner Überarbeitung erzielt wurde. Die Verabschiedung einer neuen Version des WD rechtzeitig zum Ministerratstreffen in Vilnius könnte der Auftakt zu einem umfassenden Anpassungsprozess der Abkommen an die gegenwärtigen und künftigen politisch-militärischen Realitäten sein und letztlich die gesamteuropäische Sicherheit erhöhen.

Fast alle Teilnehmerstaaten betonen nach wie vor die zentrale und strategische Bedeutung des KSE-Regimes im Geflecht der ineinandergreifenden Abkommen. Darüber hinaus herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass das WD den Beitrag des KSE-Vertrags zur europäischen Sicherheit nicht ersetzen kann, sondern dass sich beide Dokumente vielmehr ergänzen. Trotz der anhaltenden Meinungsverschiedenheiten, des mangelnden politischen Willens und der Unfähigkeit, den gegenwärtigen Stillstand zu überwinden, haben die KSE-Vertragsstaaten erkannt, dass es wichtig ist, weiterhin nach Wegen aus der Krise des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa zu suchen.

In diesem Zusammenhang muss man sich in Erinnerung rufen, dass die Ziele der im Wiener Dokument enthaltenen VSBM nicht identisch sind mit den Zielen des KSE-Vertrags. Das WD ist für alle 56 OSZE-Teilnehmerstaaten politisch bindend und verpflichtet sie zu größerer Transparenz; der KSE-Vertrag ist hingegen ein rechtlich bindendes Regime, das zwischen 30 Vertragsstaaten ausgehandelt wurde und sie dazu verpflichtet, Obergrenzen einzuhalten und Reduzierungen vorzunehmen.

Der Vertrag über den Offenen Himmel hat sich als nützliches Instrument zur Herstellung von Transparenz und Berechenbarkeit erwiesen und ist somit selbst eine erfolgreiche VSBM. Die Vertragsstaaten sehen die jüngsten politischen Probleme im Zusammenhang mit dem Vertrag über den Offenen Himmel mit Sorge und haben ihrer Hoffnung Ausdruck gegeben, dass die in der Beratungskommission aufgetretenen Schwierigkeiten bald gelöst werden können.

Das OSZE-Gipfeltreffen 2010

Auf dem OSZE-Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 verliehen die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten der konventionellen Rüstungskontrolle und VSBM neue Impulse. Sie gaben ihrem politischen Willen Ausdruck, das Vertrauen in der politisch-militärischen Dimension wieder herzustellen, und lobten die Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation (FSK). Der OSZE-Gipfel verabschiedete die Gedenkerklärung von

Astana,¹ die verschiedene Elemente mit Bezug zur politisch-militärischen Dimension enthält. Absatz 8 widmet sich der Rüstungskontrolle und VSBM und beauftragt das FSK mit der Überarbeitung der Wiener Dokuments 1999 (WD 99). Die Staats- und Regierungschefs brachten ihren Willen zum Ausdruck, die Differenzen in ihrer Wahrnehmung der Sicherheitslage zu überwinden und riefen die Teilnehmerstaaten dazu auf, in einem Geist der Offenheit daran zu arbeiten und die bestehenden Verpflichtungen vollständig umzusetzen:

1. Wir [...] räumen aber auch ein, dass noch mehr getan werden muss, um sicherzustellen, dass diese Kernprinzipien und Verpflichtungen, die wir in der politisch-militärischen Dimension [...] eingegangen sind, zur Gänze geachtet und umgesetzt werden.
7. Vor uns liegen noch immer schwerwiegende Bedrohungen und große Herausforderungen. Misstrauen und divergierende Sicherheitsvorstellungen müssen überwunden werden. Unsere Verpflichtungen in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension müssen vollständig umgesetzt werden [...].
8. Die Regime zur konventionellen Rüstungskontrolle und zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung sind und bleiben wichtige Instrumente zur Gewährleistung von militärischer Stabilität, Berechenbarkeit und Transparenz und sollten mit neuem Leben erfüllt, aktualisiert und modernisiert werden. Wir messen der Arbeit des Forums für Sicherheitskooperation große Bedeutung bei und sehen der Überarbeitung des Wiener Dokuments 1999 mit Interesse entgegen. Wir würdigen den Beitrag des KSE-Vertrags zur Schaffung eines stabilen und berechenbaren Umfelds für alle OSZE-Teilnehmerstaaten [...].
11. Wir begrüßen Initiativen zur Stärkung der europäischen Sicherheit. Unser Sicherheitsdialog hat, unterstützt durch den Korfu-Prozess, mitgeholfen, unseren Blick für diese und andere Herausforderungen, mit denen wir in allen drei Dimensionen konfrontiert sind, zu schärfen. Nun ist es Zeit zu handeln, und wir müssen uns konkrete und realistische Ziele für die Auseinandersetzung mit diesen Herausforderungen setzen. Wir sind entschlossen, gemeinsam an der vollen Verwirklichung der Vision einer umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft in unserem gesamten OSZE-Raum zu arbeiten. [...] Wir werden danach trachten, dass die Zusammenarbeit zwischen unseren Staaten [...] in den Prinzipien Gleichheit, partnerschaftliche Zusammenarbeit, Nicht-Ausschluss und Transparenz verankert ist [...].

1 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/de/cio/74988>.

12. [...] Die dabei erzielten Fortschritte werden auf dem nächsten OSZE-Ministerratstreffen am 6. und 7. Dezember 2011 in Wilna zu überprüfen sein.

Folgerungen für das Ministerratstreffen 2011

Nach den Prioritäten, die der OSZE-Gipfel 2010 gesetzt hat, ist die Aktualisierung des WD eine der Schlüsselaufgaben, deren Ergebnisse auf dem Ministerratstreffen 2011 in Vilnius vorgelegt werden sollen. Da die letzte Revision des WD zwölf Jahre zurückliegt und das Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa derzeit in einer Sackgasse steckt, wäre ihre Verabschiedung einer der Höhepunkte des Jahres 2011.

Die Annahme des neuen Wiener Dokuments („WD 2011“)² wird sich auf die anderen vom FSK vorbereiteten Beschlüsse des Ministerrats auswirken. Sie hätte Einfluss sowohl auf das OSZE-Aktionsprogramm im Bereich Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen als auch auf den Beschluss über für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, die das Mandat und die Aufgaben des FSK für 2012 umreißen. Da die Teilnehmerstaaten eine substanzielle Überarbeitung des WD verlangen, wäre es ratsam, einen Beschluss zu fassen, der das „modernisierte“ WD und die 2011 erreichten Fortschritte begrüßt, gleichzeitig jedoch auch nachdrücklich auf einer kontinuierlichen umfassenden Überarbeitung des Dokuments besteht. Dadurch würde auch anerkannt, dass die Modernisierung des Dokuments als fortlaufender Prozess zu betrachten ist.

Die Verabschiedung des aktualisierten WD noch vor dem Ministerratstreffen – oder deren Scheitern – wird daher nicht nur die Arbeit des FSK beeinflussen, sondern auch die Ergebnisse, die dem Ministerrat vorgelegt werden sollen. Die Außenminister werden mit einer positiveren Einstellung am Ministerratstreffen teilnehmen, wenn klare Ergebnisse in Bezug auf die Aufgaben, die in der Gedenkklärung von Astana vorgegeben sind, zu erwarten sind. Insofern hängt die Reputation der OSZE von der rechtzeitigen Anpassung des WD ab.

Das Wiener Dokument

Die Verabschiedung des Wiener Dokuments im Jahr 1990 war ein Meilenstein der Vertrauens- und Sicherheitsbildung im gesamten OSZE-Gebiet. Zu seinen Errungenschaften zählten die Erhöhung der Transparenz und Bere-

2 Gemäß FSK-Beschluss Nr. 1/10 vom 19. Mai 2010 soll das Wiener Dokument regelmäßig überarbeitet und aktualisiert und alle fünf Jahre oder öfter – erstmals spätestens 2011 – neu aufgelegt werden. Vgl. OSZE, Forum für Sicherheitskooperation, Beschluss Nr. 1/10, Schaffung eines Verfahrens zur Übernahme maßgeblicher FSK-Beschlüsse in das Wiener Dokument, FSC.DEC/1/10, 19. Mai 2010.

chenbarkeit in militärischen Angelegenheiten, die Vereinfachung militärischer Kontakte und die Stärkung von Frühwarnung und Krisenprävention. Seit seiner ersten Verabschiedung im Jahr 1990 wurde das WD in den Jahren 1992, 1994 und 1999 aktualisiert.

Das WD 90 basiert auf den Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 über die vorherige Ankündigung von Militärmanövern mit einer Personalstärke von mehr als 25.000 Soldaten sowie den Bestimmungen über vorherige Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten und Verifikationsmaßnahmen des Stockholmer Dokuments von 1986, dem Schlussdokument der Konferenz über sicherheits- und vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE, 1984-1986). 1992 wurde das WD 90 aktualisiert, in erster Linie, um die 15 neuen OSZE-Teilnehmerstaaten einzubeziehen. Das WD 94 wurde um zusätzliche Parameter für die vorherige Ankündigung und die Beobachtung militärischer Aktivitäten ergänzt. 1999 kamen zwei Kapitel über regionale Maßnahmen und Verteidigungsplanung hinzu.

Das WD gilt als Erfolgsstory und sein Implementierungsgrad ist außerordentlich hoch. Jedoch ist es seit dem Gipfeltreffen von Istanbul 1999 nicht mehr aktualisiert worden – trotz geopolitischer Veränderungen, neuer Entwicklungen in den Militärdoktrinen, der Modernisierung militärischer Ausrüstung und der drastischen Verkleinerung der Armeen der meisten Teilnehmerstaaten. Die neuerliche Überprüfung des WD sollte das Dokument an die modernen Realitäten anpassen, seine Transparenz verbessern und seinen Implementierungsgrad weiter erhöhen.

Die Hauptmerkmale des Wiener Dokuments

Das WD zeichnet sich durch die folgenden Hauptmerkmale aus:

- Es ist ein politisch bindendes Dokument, das zwischen allen OSZE-Teilnehmerstaaten ausgehandelt wurde, die ein großes geografisches Gebiet umfassen und verschiedenen Sicherheitsabkommen angehören.
- Es ist für alle Teilnehmerstaaten eine wichtige Quelle für Informationen über die Verteidigungsplanung, Militärhaushalte, Streitkräfte und Strukturen, Daten und Pläne für die Stationierung von Hauptwaffensystemen und Großgerät sowie militärische Aktivitäten.
- Es erleichtert militärische Kontakte, die militärische Zusammenarbeit und regionale vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen.
- Es ist ein politisches Instrument für Konfliktverhütung, Risikominde- rung und Frühwarnung.
- Es handelt sich um ein dynamisches Dokument, das ständig angepasst werden kann.

Die Notwendigkeit der Modernisierung und die Suche nach politischen Impulsen

Das FSK befasst sich nach wie vor im Rahmen seines ursprünglichen Mandats der KVAE mit den Verhandlungen über VSBM. Die Rolle der OSZE bzw. ursprünglich der KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) wurde durch die Schlussdokumente diverser Folge- und Gipfeltreffen stets erneut bestätigt, darunter das Abschließende Dokument des Madrider Folgetreffens von 1983, das Abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens von 1989, die Charta von Paris für ein neues Europa von 1990, die Gipfelerklärung von Helsinki von 1992 und das im Helsinki-Dokument von 1992 enthaltene Sofortprogramm sowie der „Rahmen für Rüstungskontrolle“ aus dem Lissabonner Dokument von 1996.

Seit der letzten Aktualisierung des WD wurde nur wenig erreicht. Zwischen 2000 und 2009 wurden lediglich fünf Beschlüsse zum WD gefasst, die sich allesamt auf die Implementierung des WD bezogen und nicht auf die Modernisierung des Dokuments selbst abzielten. Diese Beschlüsse betrafen das Notifizierungsformat (2000), die Übermittlung des Informationsaustauschs in elektronischer Form (2001), die Berücksichtigung nationaler Feiertage bei der Planung von Verifikationsaktivitäten (2008) – eine Verpflichtung, die bereits im WD enthalten war – und in zwei Fällen das Treffen der Leiter der Verifikationszentren (2009).

Die Teilnehmerstaaten hatten in den letzten Jahren zwar über 20 Vorschläge zur Modernisierung des WD vorgelegt. Im FSK gelang es jedoch nicht, Konsens über diese Vorschläge zu erzielen, obwohl einige beinahe beschlossen worden wären. Anstelle von Beschlüssen des FSK wurden zwischen 2000 und 2005 sechs „Erklärungen des FSK-Vorsitzes“ veröffentlicht. Eine solche Erklärung hat zwar nicht das politische Gewicht eines WD-Beschlusses, sie spiegelt allerdings die Standpunkte einer großen Mehrheit der Teilnehmerstaaten wider. Die sechs Erklärungen behandelten die Modalitäten für Besuche von Militärflugplätzen (2000), die Benutzung von Digitalkameras (2003), die Erleichterung der Verfahren an den Einreisepunkten (2003), den Informationsaustausch über ehemalige Hubschraubereinheiten des Heeres, die wieder den Luftstreitkräften zugeordnet wurden (2004), den Status von Hilfskräften für Dolmetscher im Rahmen von Verifikationsaktivitäten (2004) und die freiwillige Ankündigung einer größeren militärischen Übung oder Aktivität unterhalb der Schwellen des WD pro Jahr (2005).

2007 wurde eine Verbindung zwischen dem Stillstand des KSE-Vertrags und den Verhandlungen zum WD hergestellt. Einige Teilnehmerstaaten waren aufgrund der einseitigen Aussetzung der Implementierung des KSE-Vertrags durch die Russische Föderation nicht länger bereit, über Vorschläge zum WD zu verhandeln. Die Russische Föderation hingegen brachte eine Reihe von Vorschlägen im Zusammenhang mit Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags wieder auf, darunter ein Vorschlag zur „vorherigen Ankündigung

eines militärischen Transits in großem Umfang“ und ein weiterer über „zusätzliche Maßnahmen zur Verminderung der Risiken bei der Stationierung ausländischer Streitkräfte im OSZE-Gebiet“.

Angesichts des Stillstands der Verhandlungen zum WD in den 2000er Jahren schlug die Russische Föderation die Schaffung unabhängiger VSBM vor, die zusätzlich zum WD angewendet werden sollten. Russland unterbreitete verschiedene technische Vorschläge zu Themen wie „Dauer von Überprüfungsbesuchen“, „Berücksichtigung nationaler Feiertagen bei der Planung von Verifikationsaktivitäten“, „Einheitliche Fristen für die Übermittlung von Informationen zur Verteidigungsplanung“ und „Verfahren zur Einreichung von Berichten über die Ergebnisse von Verifikationsaktivitäten“. Diese Vorschläge sollten jedoch nicht als unabhängige technische Maßnahmen gewertet werden, sondern waren Teil eines ehrgeizigeren Projekts, nämlich der gründlichen Analyse der zukünftigen Rolle von Rüstungskontrolle und VSBM.

Hinsichtlich der Implementierung des WD gilt die Aktivierung von Kapitel III, „Verminderung der Risiken – Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten“, das sich mit Fragen befasst, die den Teilnehmerstaaten ernsthafte Sorgen bereiten, als ein Frühwarnsignal im Konfliktzyklus. Kapitel III wurde nur sehr selten aktiviert, in den 1990er Jahren nur zweimal. Im Vorfeld des Konflikts in Georgien im August 2008 wurde er dreimal aktiviert, einmal von Georgien und zweimal von der Russischen Föderation. Trotz der Konsultationen unter der Leitung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE und gemeinsamer Sitzungen des Ständigen Rates und des FSK unter Beteiligung aller Teilnehmerstaaten gelang es nicht, für die von den Konfliktparteien geäußerten Besorgnisse eine Lösung zu finden.

Obwohl einige Teilnehmerstaaten in dieser Situation die Implementierung des WD infrage stellten, betonten doch die meisten von ihnen seinen Nutzen für Konfliktverhütung und Frühwarnung. Es ist weitgehend anerkannt, dass das WD den fehlenden politischen Willen nicht ersetzen kann. Genau dieser Mangel an politischem Willen hat verhindert, dass der Ministerrat von Helsinki im Jahr 2008 – trotz der immensen Bemühungen aller Teilnehmerstaaten – eine politische Erklärung verabschieden konnte, was zu einer Krise der OSZE führte.

Im Jahr 2009 brachte der griechische Vorsitz den Korfu-Prozess auf den Weg, um den Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten wiederzubeleben und das Vertrauen zwischen ihnen wiederherzustellen. Der Korfu-Prozess verdeutlichte den Mangel an politischem Konsens und die Divergenzen zwischen den Teilnehmerstaaten in Bezug auf ihre Vorstellungen von der Rolle der OSZE. Darüber hinaus unterstrich er die Notwendigkeit, die OSZE und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken. Hinsichtlich der politisch-militärischen Dimension konnte der Ministerrat von Athen 2009 einen Beschluss verabschieden, der das FSK beauftragte, „Mittel und Wege zur Stärkung des poli-

tisch-militärischen Instrumentariums der OSZE zu erkunden und dabei den derzeitigen Rüstungskontroll- und VSBM-Instrumenten besondere Aufmerksamkeit zu schenken, wobei unter anderem das Wiener Dokument 1999 verstärkt werden sollte“.³ Dieser überaus wichtige Beschluss versetzte das FSK in die Lage, die Modernisierung des WD in die Wege zu leiten; die Frage nach unabhängigen VSBM war damit vom Tisch.

Auch die Parlamentarische Versammlung (PV) äußerte sich mehrfach zugunsten einer Modernisierung des WD. In ihrer Erklärung von Oslo aus dem Jahr 2010 begrüßte die OSZE PV die neuen Aktivitäten des FSK zur Stärkung des WD 99 und forderte die Teilnehmerstaaten auf, „engagierte Verhandlungen im Hinblick auf die baldige Unterzeichnung einer neuen Fassung des Wiener Dokuments, möglichst bis Ende 2010, zu führen“.⁴ Auch wenn es dem FSK 2010 nicht gelang, ein neues WD auszuhandeln, demonstrierten die Staats- und Regierungschefs beim Gipfeltreffen von Astana den politischen Willen dazu, indem sie die Bedeutung der Regime konventioneller Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen hervorhoben. Die Staats- und Regierungschefs beauftragen das FSK damit, das WD 99 mit neuem Leben zu erfüllen, es zu aktualisieren und zu modernisieren; die erzielten Fortschritte sollen auf dem nächsten Ministerratstreffen im Dezember 2011 überprüft werden.

Bei seiner Vorstellung der Prioritäten des OSZE-Vorsitzes für 2011 gab der litauische Vorsitz zu verstehen, dass eine substanzielle Überarbeitung des WD 99 und die Verabschiedung eines „OSZE-Aktionsprogramms für weitere Maßnahmen im Bereich Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen“ realistische Ziele für 2011 sind. Der Vorsitz nannte außerdem weitere Prioritäten, wie z.B. die Stärkung der analytischen und operativen Kapazitäten der Durchführungsorgane der OSZE sowie der Fähigkeiten der Organisation im Konfliktzyklus, vor allem in der Konfliktvorbeugung, der Frühwarnung und im Krisenmanagement.

Erste Erfolge des FSK im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens 2010

Im Mai 2010 begann das FSK mit der Überarbeitung des WD. Das WD 99 sollte so lange in Kraft bleiben, bis es durch eine aktualisierte Fassung ersetzt wird. Nach elf Jahren gelang es dem FSK endlich, einen Beschluss zu verabschieden, der – obgleich er rein verfahrenstechnischen Inhalts ist – den Weg für die Neuauflage des Wiener Dokument ebnete und den mühsamen Diskussionen über die Modernisierung des WD versus unabhängigen VSBM ein En-

3 Beschluss Nr. 16/09, Für das Forum für Sicherheitskooperation relevante Fragen, MC.DEC/16/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 48-49, hier: S. 49.

4 Entschließung über die Stärkung des vom Wiener Dokument 1999 geschaffenen Regimes von Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), in: Erklärung von Oslo der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und auf der neunzehnten Jahrestagung verabschiedete Entschließungen, Oslo, 6.-10. Juli 2010, S. 25.

de setzte. Dieser Beschluss – FSK-Beschluss Nr. 1/10, auch als „WD-Plus“-Beschluss (FSC.DEC/1/10) bekannt – war für die Aufnahme der Verhandlungen von zentraler Bedeutung.

Beschluss Nr. 1/10 beauftragte das FSK, mit der Modernisierung des WD 99 fortzufahren. Die Teilnehmerstaaten verständigten sich außerdem darauf, spätestens ab 2011 alle fünf Jahre oder öfter ein Sondertreffen des FSK zur Neuauflage des WD abzuhalten. Diese Verpflichtungen sind inzwischen durch den FSK-Beschluss Nr. 12/10 ins Wiener Dokument aufgenommen worden, was ein großer Schritt nach vorn ist und beweist, dass das WD ein „lebendiges Dokument“ ist.

Nach dem Beschluss Nr. 1/10 wurde im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens von Astana 2010 ein Durchbruch hinsichtlich der Aktualisierung des WD erzielt. Die Teilnehmerstaaten reichten über 20 Vorschläge für Beschlussvorlagen ein; fünf davon konnte das FSK vor dem Gipfeltreffen verabschieden („Beschlüsse WD PLUS“). Obwohl diese Beschlüsse eher technischer Natur sind, aktualisieren sie doch teilweise die Kapitel IV, „Kontakte“, IX, „Einhaltung und Verifikation“, und XII, „Schlussbestimmungen“. Die Beschlüsse betreffen die Auswahlkriterien für Militärflugplätze im Hinblick auf die Veranstaltung von Besuchen, die Wahl des Zeitpunkts der Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Großgerät, nationale Feiertage und die Aktualisierung der Liste der Kooperationspartner. Das FSK erklärte sich darüber hinaus dazu bereit, auch die Kapitel V, „Vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten“, und IX, „Einhaltung und Verifikation“ zu aktualisieren.

Dieser Fortschritt wurde auf dem Gipfeltreffen von Astana im Dezember 2010 bekräftigt, als die Staats- und Regierungschefs die Teilnehmerstaaten damit beauftragten, das WD 99 zu überarbeiten und so der politisch-militärischen Dimension der OSZE neuen Schwung verliehen.

Die Flaute nach dem Gipfeltreffen von 2010

Trotz der enormen Arbeit des FSK im Vorfeld des Gipfels von Astana und der laufenden Verhandlungen über eine große Zahl von Vorschlägen für Beschlussvorlagen fasste das FSK in den sechs Monaten nach dem OSZE-Gipfeltreffen von 2010 keinen einzigen Beschluss zum WD, obwohl verschiedene Vorschläge der Teilnehmerstaaten breite Zustimmung fanden und vernünftig erschienen, so z.B. die Nutzung von Digitalkameras oder die Ankündigung einer militärischen Aktivität pro Jahr, die unterhalb der Ankündigungsschwelle liegt. Um den Elan, den der Gipfel ausgelöst hatte, wiederzugewinnen, fand am 16. Februar 2011 in Wien ein Sondertreffen des FSK zu den Themen WD 99, VSBM und konventionelle Rüstungskontrolle statt. Dabei entstand eine Reihe neuer Ideen, von denen allerdings bislang keine umgesetzt wurde.

Verschiedene miteinander zusammenhängende Faktoren könnten eine Erklärung für den offensichtlichen Stillstand in den Verhandlungen über das WD sein. Zum einen fand das politische Signal von Astana nicht genügend Widerhall in den Teilnehmerstaaten und den zuständigen Ministerien. Die Verteidigungsministerien mehrerer Staaten zeigten sich zurückhaltend oder waren nicht bereit zu verhandeln – trotz des politischen Willens zu einer Aktualisierung des WD, den die Staats- und Regierungschefs in Astana an den Tag gelegt und die Ständigen Vertreter in Wien unterstützt hatten.

Wichtige Akteure brachten darüber hinaus die laufenden Verhandlungen über das WD 2011 mit dem Stillstand des KSE-Regimes in Verbindung. Die Zukunft des KSE-Vertrags wird immer ungewisser, wie die Schwierigkeiten bei den laufenden informellen Gespräche über ein Rahmenabkommen belegen. Außerdem waren die Diskussionen in der Beratungskommission „Offener Himmel“ einer kooperativen Atmosphäre nicht gerade förderlich, sodass zwei der drei konventionellen Rüstungskontrollregime aufgrund politischer Differenzen vor ernsthaften Problemen stehen.

An dieser Stelle muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass das Ziel des WD ein anderes ist als das des KSE-Vertrags, auch wenn beide auf militärischem Datenaustausch mit Inspektionsregimen zur Verifikation basieren. Während es sich beim KSE-Vertrag um ein rechtlich bindendes Regelwerk über Obergrenzen und Reduzierungen handelt, das zwischen 30 Vertragsstaaten vereinbart wurde, ist das WD ein für alle Teilnehmerstaaten politisch bindendes Instrument, das weniger intrusiv ist und auf Vertrauensbildung und VSBM beruht.

In der Vergangenheit wurde die Russische Föderation nicht müde, den Unwillen der anderen Teilnehmerstaaten anzuprangern, das WD an die modernen Realitäten anzupassen, und sie bestand darauf, dass die politisch-militärische Dimension der OSZE gestärkt werden müsse. Russland gelang ein echter Durchbruch in den WD-Verhandlungen, als es im Oktober 2010 einen scheinbar trivialen Beschluss über die „Berücksichtigung nationaler Feiertage bei der Planung von Verifikationsaktivitäten“ durchdrückte, mit dem die Blockade bei den Beschlüssen zum WD im FSK überwunden wurde. Im Frühjahr 2011 änderte Russland jedoch seine Haltung und tritt seitdem nicht länger für eine schnelle und umfassende Aktualisierung des WD ein. Stattdessen will Moskau das WD nun in zwei Schritten modernisieren: Der erste besteht in technischen Ergebnissen, die 2011 erreichbar sind, der zweite ist an die Zukunft des KSE-Regimes geknüpft und umfasst eine substantiellere Modernisierung des WD. Russland führte für seine neue Haltung drei Gründe an: *Erstens* möchte es neue WD-Verpflichtungen vor oder während seiner für die nächsten Jahre anstehenden umfassenden Militärreform vermeiden. *Zweitens* gab es erhebliche Einschnitte beim russischen Know-how im Bereich Rüstungskontrolle, da dieser im letzten Jahrzehnt durch die sture Weigerung der Partner, das WD zu überarbeiten und den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, in Misskredit geraten ist. Und *drittens* verweist Russland schließ-

lich auf die Ungewissheit hinsichtlich der weiteren Aussichten für die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa.

Die wichtige Rolle informeller Konsultationen

Um den Stillstand in den Verhandlungen über das WD nach dem OSZE-Gipfeltreffen vom Dezember 2010 zu überwinden, wurde im Februar 2011 vereinbart, informelle Konsultationen aufzunehmen. Der Vorsitz des FSK unterstrich die Notwendigkeit, substanzielle Gespräche weiterzuführen, und erinnerte daran, dass das FSK vom Gipfeltreffen in Astana mit der Überarbeitung des Wiener Dokuments beauftragt worden war; außerdem wies er darauf hin, dass bis zum nächsten Treffen des Ministerrats nur noch wenig Zeit verblieb. Der Gedankenaustausch musste erleichtert werden, damit ein echter Dialog in Gang kommen konnte, und zwar nicht nur zwischen den Mitgliedern der Delegationen in Wien, sondern auch zwischen Wien und den Hauptstädten und auch zwischen den Verifikationszentren der Teilnehmerstaaten.

Darüber hinaus übertrug der FSK-Vorsitz dem Koordinator des FSK-Vorsitzes für das Wiener Dokument eine Reihe wichtiger Aufgaben. Er sollte die informellen Konsultationen fördern, Spannungen abbauen und widerstreitende Positionen lösen, Studien zu bestimmten Themen veröffentlichen, Vorschläge für Beschlussvorlagen machen, den FSK-Vorsitz beraten und die zahlreichen Vorschläge der Teilnehmerstaaten für Beschlussvorlagen weiter verfolgen. Der Koordinator trug außerdem zur Überarbeitung und Modernisierung des WD bei, indem er den „Entwurf des Wiener Dokuments“ veröffentlichte, der den Stand der Verhandlungen wiedergibt.

Mehrere aufeinander folgende FSK-Vorsitze standen den zahlreichen informellen Konsultationen positiv gegenüber, die zu einer Annäherung der Delegationen über die zur Diskussion stehenden Vorschläge führten. Die Teilnehmerstaaten haben ein wachsendes Interesse an der Zusammenarbeit bei der Modernisierung des WD an den Tag gelegt, indem sie weitere *Food-for-Thought-Papers* und Vorschläge für Beschlussvorlagen veröffentlichten oder unterstützten. Der FSK-Vorsitz lobte insbesondere die Delegationen, die zusammenarbeiteten und gemeinsame Vorschläge unterbreiteten.

Ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten

Seit die Teilnehmerstaaten ernsthaft angefangen haben, bei der Modernisierung des WD zusammenzuarbeiten, verläuft die Arbeit des FSK beispielhaft. Einige Vorschläge wurden von Delegationen, die verschiedenen Sicherheitsvereinbarungen angehören, gemeinsam erarbeitet und unterstützt. Dies ist schon an sich eine vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme. Diese Art der Zusammenarbeit ist einmalig, verglichen mit anderen Dimensionen der OSZE, z.B. der menschlichen Dimension, trotz der immensen Bemühungen, die im Ausschuss zur menschlichen Dimension unternommen werden.

Die Kooperation zwischen Ungarn, Belarus, der Ukraine und Polen ebnete diesen gemeinsamen Anstrengungen den Weg. Obwohl die vier Teilnehmerstaaten hinsichtlich bestimmter Themen im Zusammenhang mit Kapitel IX unterschiedliche Auffassungen vertraten, gelang es ihnen im Laufe von drei Monaten einen Konsens zu finden und zwei gemeinsame Vorschläge für Beschlussvorlagen einzureichen. Einer der Vorschläge präzisiert das Verfahren für den Beginn einer Inspektion, der andere behandelt die Erhöhung der Qualität der Einweisung im Rahmen von Inspektions- und Überprüfungsbesuchen. Die Vorschläge fanden innerhalb kurzer Zeit breite Unterstützung und zahlreiche Teilnehmerstaaten schlossen sich ihnen an. Selbst Staaten, die in der Beratungskommission „Offener Himmel“ äußerst unterschiedliche Positionen einnahmen, unterstützen hier dasselbe Dokument.

Ein weiteres Beispiel für die Zusammenarbeit ist ein Vorschlag der Russischen Föderation für eine FSK-Beschlussvorlage über „Die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten“, der vorsieht, dass die Teilnehmerstaaten jeweils eine größere militärische Übung oder Aktivität unterhalb der Schwellen ankündigen, wenn sie in dem entsprechenden Kalenderjahr keine ankündigungspflichtigen Manöver oder militärischen Aktivitäten durchführen. Dieser Vorschlag hatte den Vorteil, dass er für alle 56 Teilnehmerstaaten im Rahmen ihrer WD-Verpflichtungen bindend ist. Auch dieser Vorschlag fand bis Juli 2011 viele Unterstützer, darunter Griechenland, Großbritannien, Kasachstans Deutschland und Schweden.

Der Vorschlag zur „Senkung der Schwellen für die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten“ ist ein weiteres Beispiel für Kooperation. Er erfuhr die größte Unterstützung, die jemals ein Vorschlag für eine Beschlussvorlage im FSK erhalten hat – 35 Teilnehmerstaaten schlossen sich ihm an. Dieses Thema wurde darüber hinaus auf informellen Treffen unter Experten ausführlich diskutiert.

Leider gibt es auch weniger positive Beispiele. Kein Konsens ließ sich über die Formulierung zur Nutzung von Digitalkameras erreichen, obwohl die meisten Staaten sie seit Jahren einsetzen. Bedauerlicherweise sah sich zumindest ein Teilnehmerstaat außerstande, diesem eher technischen Beschluss trotz monatelanger Beratungen zuzustimmen. Es ist allerdings denkbar, dass dadurch zwar auch die Verabschiedung weiterer FSK-Beschlüsse verhindert wurde, gleichzeitig aber die Zusammenarbeit zwischen den Delegationen in Gang kam.

Senkung von Schwellen als Schlüsselement für die Modernisierung des WD

1975 einigten sich die Teilnehmerstaaten in Helsinki darauf, größere militärische Manöver mit einer Gesamtstärke von mehr als 25.000 Soldaten untereinander anzukündigen. In Stockholm wurde 1986 die Ankündigungsschwelle auf 13.000 gesenkt, für Aktivitäten, die der Beobachtung unterliegen, wurde eine Grenze von mindestens 17.000 Mann festgelegt. Zur damaligen Zeit wä-

ren 25 Millionen Soldaten in Ost- und Westeuropa im Falle eines Krieges zum Einsatz gekommen. Zum dritten und letzten Mal wurden die Schwellen 1992 abgesenkt: für die Ankündigung auf 9.000 und für die Beobachtung auf 13.000 Soldaten. Heute, 19 Jahre später, sind die Personalstärken und die Anzahl der Hauptwaffensysteme auf europäischem Boden drastisch gesunken, die Schwellen sind jedoch immer noch dieselben wie am Ende des Kalten Krieges.

Betrachtet man die Schwellen, die 1986 und 1992 festgelegt wurden, so brachte das Wiener Dokument damals also deutlich größere Transparenz als heute. Fachleute sind sich darüber einig, dass eine erneute Senkung der Schwellen notwendig ist, um die Transparenz zu erhöhen. Eines der wichtigsten Ergebnisse einer Modernisierung des Wiener Dokuments wird daher eine erhebliche Absenkung der Schwellen gegenüber den zuletzt 1992 geänderten und noch immer im WD 99 enthaltenen sein.

Die folgenden Beispiele illustrieren die Bedeutung des Niveaus an Transparenz, das bereits 1986 mit dem Stockholmer Dokument erreicht wurde: Eine russische motorisierte Schützendivision hatte eine Personalstärke von 14.300 Mann, lag also über der Schwelle der Ankündigungspflicht von 13.000, sodass jede Übung angekündigt werden musste. Die Gruppe der Sowjetischen Streitkräfte in Deutschland umfasste 420.000 Mann, 6.420 Kampfpanzer, 3.700 Artilleriegeschütze und 675 Kampfflugzeuge.

Heutzutage richten die Streitkräfte *Task Forces* für bestimmte Aufgaben ein, wie z.B. Gefechtsverbände auf Brigadeebene. Solche Einheiten, die für einen bestimmten Zeitraum unabhängig agieren können und ihrer Aufgabe entsprechend ausgerüstet sind, können wesentliche militärische Aktivitäten durchführen. Dazu kann auch die Fähigkeit gehören, die militärischen Interessen eines Landes oder einer Gruppe von Ländern sicherzustellen. Während die im WD 99 festgelegten Schwellen die Divisionsebene der frühen 1990er Jahre widerspiegelt, stellen heute Brigade und *Task Force*, die 3.000 bis 5.000 Mann stark sind, die operative Ebene dar. Es wurde auch vorgeschlagen, dass vorherige Ankündigungen militärischer Aktivitäten nach qualitativen Kriterien erfolgen sollten.

Angesichts der Bedeutung der Frage der Schwellen hat der Vorsitzende des FSK 2005 eine „Erklärung des Vorsitzes“ abgegeben, in der er die Ankündigung einer größeren militärischen Übung oder Aktivität unterhalb der Schwellen des WD 99 in einem Kalenderjahr vorschlug, in dem keine ankündigungspflichtige militärische Übung oder Aktivität stattfindet.

Im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens 2010 wurde im Rahmen des FSK ein interessanter Vorschlag zu Absenkung der Schwellen vorgelegt (FSC.DEL/107/10). Der wesentliche Vorzug dieses Vorschlags liegt darin, dass nicht nur die Schwellen für Truppenstärken, sondern auch diejenigen der Hauptwaffensysteme gesenkt werden sollen. Die in ihm genannten Schwellen gelten als realistische Verhandlungsgrundlage. Der Vorschlag passt insofern zur Modernisierung des WD, als er mehr Transparenz ohne höhere Kosten

verspricht. Die vorgeschlagenen Schwellen bedeuten allerdings kaum eine Zunahme der Ankündigungen für die westlichen Teilnehmerstaaten, wohingegen sich die Berichtspflicht für die Russische Föderation deutlich erhöhen würde. Vielleicht lässt sich in weiteren Konsultationen eine Lösung finden. Dabei sollten grundlegende Prinzipien wie z.B. die Grundsätze der Gegenseitigkeit und der Transparenz beachtet werden.

Die Präambel des modernisierten WD

Bei den Verhandlungen zur Überarbeitung des WD verständigte man sich darauf, die Präambel (Absatz 1 bis 8 des WD 99) als Einheit zu betrachten. Ziel war es, eine substanzielle Präambel zu schaffen, die in die Zukunft blickt, ohne jedoch die bisherigen Errungenschaften auf dem Gebiet der VSBM außer Acht zu lassen. Die neue Präambel des modernisierten WD greift den Wortlaut des WD 99 auf, wobei teilweise die Reihenfolge geändert wurde, um Duplizierungen zu vermeiden und sie leichter lesbar zu machen.

Da das FSK ein Mandat zur kontinuierlichen Überarbeitung des Wiener Dokuments hat, wurde auch ein neuer Absatz eingefügt. Dieser Absatz spiegelt den „WD-Plus“-Beschluss wider, der festlegt, dass das WD jederzeit überarbeitet werden kann („Vom FSK beschlossene WD-PLUS-Bestimmungen [treten] am Tag ihrer Verabschiedung in Kraft [...], sofern in dem Beschluss nichts anderes festgelegt ist“, FSC.DEC/1/10). Der Beschluss selbst wurde mit Beschluss FSC.DEC/12/10 ebenfalls in das modernisierte WD unter Kapitel XII, „Schlussbestimmungen“, aufgenommen. Er enthält ein wichtiges zukunftsweisendes Element, das darauf abzielt, das Wiener Dokument regelmäßig zu überarbeiten und es alle fünf Jahre oder häufiger neu aufzulegen. Das macht das WD zu einem lebendigen Dokument.

Eine Analyse der aufeinander folgenden Überarbeitungen der Präambel des WD zwischen 1990 und 1999 zeigt, dass sie im Laufe der Jahre kontinuierlich angepasst wurde. Einige Absätze wurden jedoch seit 1990 (fast) gar nicht geändert; sie gelten als Kernabsätze, die grundsätzliche Bestimmungen für die VSBM enthalten:

- Absatz 3 des WD 99 erinnert daran, dass es das Ziel des von der KSZE eingeleiteten und weiterhin gültigen multilateralen Prozesses ist, etappenweise neue, wirksame und konkrete Schritte zu unternehmen, die darauf gerichtet sind, Fortschritte bei der Festigung des Vertrauens und der Sicherheit und bei der Verwirklichung der Abrüstung zu erreichen.
- Die Absätze 4 und 7 des WD 99 beziehen sich auf die Mandate für VSBM. Die Verweise auf die KSZE-Folge- bzw. Gipfeltreffen von Madrid, Wien und Helsinki sind wichtig, da die abschließenden Dokumente dieser Treffen ebenso wie die Charta von Paris für ein neues Europa aus dem Jahr 1990, das im Helsinki-Dokument von 1992 enthaltene Sofortprogramm und der Rahmen für Rüstungskontrolle als Teil

des Lissabonner Dokuments von 1996 die Basis für die Arbeit des FSK bilden, das die VSBM-Verhandlungen unter dem Originalmandat weiterführt.

- Absatz 5 des WD 99 verweist auf die im Dokument der Stockholmer Konferenz enthaltene Erklärung der Teilnehmerstaaten über die Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, eine Verpflichtung, die in der Charta von Paris für ein neues Europa und in der Europäischen Sicherheitscharta, die auf den Gipfel von Istanbul 1999 verabschiedet wurde, wiederholt wird.

Was bedeutet „substanzielle Überarbeitung“?

Alle Teilnehmerstaaten befürworten eine substanzielle Modernisierung des WD. Einige der Vorschläge beschränken sich jedoch lediglich darauf, die derzeit geltenden Implementierungsmodalitäten zu verbessern, wobei auch dies begrüßenswert ist. Andere Delegationen betrachten solche Vorschläge als mit der Implementierung des KSE-Vertrags verbunden. Beispielsweise werden die Vorschläge zur Ausweitung der Möglichkeiten für Inspektionen und Überprüfungen von der Russischen Föderation als Kompensation für die Aussetzung des KSE-Vertrags wahrgenommen. Immerhin hat die Mehrheit der Teilnehmerstaaten die Idee multinationaler Inspektions- und Überprüfungsteams, die in diesen Vorschlägen enthalten ist, begrüßt. Hier könnte einer der Schlüssel für einen möglichen Konsens liegen.

Einige Vorschläge der Russischen Föderation laufen auf eine Ausweitung des Wiener Dokuments hinaus, so z.B. die Aufnahme eines zusätzlichen Kapitels über einen Informationsaustausch über Seestreitkräfte, die Ankündigung von Aktivitäten multinationaler schneller Eingreiftruppen und die Ankündigung großer militärischer Transitoperationen. Russland hat allerdings seine Forderungen hinsichtlich der Seestreitkräfte drastisch zurückgefahren; in den jüngsten Vorschlägen ist weder von einem Ankündigungsmechanismus noch von der Möglichkeit der Durchführung von Inspektionen die Rede, beibehalten wurde lediglich der Informationsaustausch. Selbst wenn keine Verhandlungen möglich sind, verdient die jüngste Fassung doch zumindest die Aufnahme eines Dialogs.

Das wirft die Idee einer substanziellen Überarbeitung auf. Die Verbesserung der derzeitigen Implementierungsmodalitäten ist Teil einer notwendigen Modernisierung. Der Dialog zur Überarbeitung des WD sollte Gedanken über die Entwicklung der Fähigkeiten von Streitkräften und die Entwicklung von Militärdoktrinen einschließen. Mechanismen zur Risikoverminderung und zur Zusammenarbeit, wie sie z.B. in Kapitel III des WD enthalten sind, müssen verbessert werden.

VSBM könnten in einem regionalen und subregionalen Kontext gestärkt und verbessert werden. Regionale VSBM sollten weiterentwickelt werden, sodass ein geeignetes Instrument zur regionalen Konfliktprävention zur Hand ist. Sie

könnten Mechanismen zum Informationsaustausch, zur Beobachtung und sogar zur Begrenzung militärischer Aktivitäten beinhalten.

Die im WD enthaltenen VSBM müssen ganz Europa sowie den angrenzenden See- und Luftraum abdecken. Die vollständige Umsetzung dieses Prinzips könnte die Sondierung neuer Formen von VSBM ermöglichen.

Realistische Ziele für 2011

Die Modernisierung des WD ist ein kontinuierlicher Prozess, wobei die folgenden Ziele für 2011 realistisch sind:

- eine „technische Aktualisierung“ wie z.B. die Anpassung der Liste der Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner;
- eine Überarbeitung der Präambel, die die Fortschritte seit 1999, einschließlich der Ergebnisse des Gipfels von Astana, berücksichtigt;
- die Aufnahme regelmäßiger Überprüfungen des WD und der Möglichkeit, das WD – im Sinne des „WD-Plus“-Beschlusses – alle fünf Jahre oder häufiger in einer Neuauflage herauszubringen;
- eine Modernisierung des Informationsaustauschs, indem die Restrukturierung der Streitkräfte berücksichtigt wird (Verkleinerung, Verringerung der Hierarchieebenen usw.);
- die Absenkung der Schwellen für die vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten; so wird der Reduzierung von Truppenstärken und Ausrüstung Rechnung getragen und die Transparenz erhöht;
- die Erweiterung der Möglichkeiten zur Organisation von Kontakten sowie für Inspektionen und Überprüfungen;
- die Vereinfachung bestimmter Verfahren (Erhöhung der Qualität von Einweisungen und Berichterstattung, Erleichterung der Verfahren an den Einreisepunkten, Beginn der Inspektion und Überprüfung, Organisation von Kontakten).

Überarbeitung nach 2011: Strategischeres Herangehen ist gefordert

Die Modernisierung des WD findet nicht im luftleeren Raum statt. Alle Teilnehmerstaaten haben die Notwendigkeit, alle drei politisch-militärischen Instrumente der OSZE zu modernisieren, erkannt. Der KSE-Vertrag, der Vertrag über den Offenen Himmel und das Wiener Dokument müssen die politisch-militärischen Realitäten der Gegenwart und der Zukunft widerspiegeln. Die Modernisierung des WD ist ein kontinuierlicher Prozess, der nicht Ende 2011 aufhören wird. Alle Diskussionen, Konsultationen und Vorschläge, die 2010 und 2011 von den Delegationen vorgelegt wurden, sind ein wertvoller Teil dieses Prozesses.

Eine Reihe von Teilnehmerstaaten hat vorgeschlagen, strategische Gespräche über die Herausforderungen für die konventionelle Rüstungskontrolle im 21.

Jahrhundert aufzunehmen. Vielleicht erfordert die Reform des WD ein fantasievolles und stärker vorausschauendes Vorgehen. Die Anpassungen müssen substanziell sein, auf einer Kultur der Zusammenarbeit beruhen und die Interessen aller Teilnehmerstaaten berücksichtigen. Um zu einem globaleren und ganzheitlicheren Bild zu gelangen, sollte das FSK seine Fähigkeiten voll ausschöpfen und z.B. Folgendes in Angriff nehmen:

- eine Bewertung der Entwicklung und Modernisierung der Streitkräfte, auch auf technologischem Gebiet;
- eine Beurteilung der Entwicklung von Militärdoktrinen und ihrer Folgen für VSBM und Rüstungskontrolle;
- die Erarbeitung von Bedrohungsanalysen, die ein gemeinsames Verständnis fördern; dazu gehört auch ein Sicherheitsdialog darüber, welche militärischen Aktivitäten zu echter Besorgnis Anlass bieten;
- eine Analyse der Ursachen von Krisen und Konflikten im OSZE-Gebiet;
- eine Prognose der sicherheitspolitischen und politisch-militärischen Lage für die nächsten 20 Jahre.

Das Seminar zur Militärdoktrin auf hoher Ebene vom Mai 2011 und die Sondersitzung des FSK zum WD 99 sowie über VSBM und konventionelle Rüstungskontrolle vom Februar 2011 sind konkrete und nützliche Beispiele für genau diese Art des Herangehens. Begrüßenswert wäre es auch, wenn die Arbeitsgruppe A des FSK bei ihren Treffen einen etwas lebhafteren Gedankenaustausch pflegte.⁵

Besonderes Interesse besteht weiterhin daran, das WD in Krisensituationen besser zu nutzen und die in ihm enthaltenen Maßnahmen in Bezug auf Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement zu verbessern.

Künftige VSBM sollten folgenden Kriterien erfüllen:

- Sie müssen die sicherheitsrelevanten Interessen und Besorgnisse aller Teilnehmerstaaten berücksichtigen.
- Sie müssen einen konkreten Fortschritt und wirklichen Mehrwert für Sicherheit und Stabilität darstellen; mit anderen Worten: Sie müssen die militärische Transparenz und Berechenbarkeit in der gesamten Anwendungszone erhöhen.
- Sie müssen mit den bestehenden VSBM vereinbar und auf sie abgestimmt sein und sie ergänzen.

5 Die Arbeitsgruppe A des FSK trifft sich wöchentlich. Sie ist für die Implementierung aller bestehenden Verpflichtungen und die Verhandlung neuer Vorschläge zuständig.

Die unsichere Zukunft des KSE-Vertrags

Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) wurde am 19. November 1990 in Paris unterzeichnet und trat am 9. November 1992 in Kraft. Er zielte darauf ab, die europäische Sicherheit zu stärken, indem er militärische Ungleichgewichte, die der Stabilität und Sicherheit in Europa abträglich waren, beseitigte und ein Gleichgewicht zwischen den konventionellen Streitkräften des Warschauer Pakts und der Nordatlantikvertragsorganisation (NATO) herstellte. Der Vertrag verringerte die Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen und zur Einleitung von Großoffensiven in Europa durch die Begrenzung von Waffen und Ausrüstungen und die Festlegung von Obergrenzen für die Stationierung konventioneller Waffen.

Der Istanbul-Gipfel von 1999 verabschiedete den angepassten KSE-Vertrag, der der neuen geopolitischen Lage in Europa Rechnung trug und den bipolaren Ansatz des Kalten Krieges abschaffte. Allerdings ratifizierten nur wenige Staaten den angepassten KSE-Vertrag. Die Russische Föderation kritisierte die sukzessiven NATO-Erweiterungen und die geplante Stationierung US-amerikanischer konventioneller Streitkräfte in Bulgarien und Rumänien. Russland drängte die NATO-Staaten, den angepassten Vertrag zu ratifizieren und nach Treu und Glauben umzusetzen. Westliche Vertragsstaaten machten geltend, dass Russland die sogenannten Istanbul-Verpflichtungen nicht erfüllt habe, die den Abzug russischer Truppen und Militärausrüstung aus Georgien und Moldau vorsahen. Russland wirft den NATO-Staaten vor, die Ratifizierung des angepassten Vertrags an die Istanbul-Vereinbarungen zu binden, obwohl diese bilaterale Übereinkünfte seien und nichts mit dem KSE-Vertrag zu tun hätten. Darüber hinaus beschuldigt Russland Ungarn, Polen, die Slowakei und die Tschechische Republik, die Verpflichtungen, die sie in Istanbul hinsichtlich ihrer nationalen Obergrenzen eingegangen sind, nicht einzuhalten. Russland verlangt außerdem von Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, der Slowakei und der Tschechischen Republik, ihren Wechsel von einer Gruppe von Vertragsstaaten in eine andere, d.h. ihren NATO-Beitritt, formal einzuräumen.

Die daraus resultierende Situation veranlasste Russland dazu, 2007 die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen und Verhandlungen zu fordern, die seine Anwendbarkeit wiederherstellen und seine dauerhafte Erneuerung gewährleisten sollten. Darüber hinaus forderte Russland die vorläufige Anwendung des angepassten Vertrags ab spätestens 1. Juli 2008, die Ausarbeitung von Bedingungen für den Beitritt neuer Mitglieder zum KSE-Vertrag (einschließlich Estland, Lettland und Litauen), die Abschaffung der Flankenbeschränkungen auf russischem Hoheitsgebiet und die Definition des Begriffs „substantielle Kampftruppen“ und rief bis zum Abschluss einer Übereinkunft zu Kooperation und Zurückhaltung auf. Die NATO legte ein „Paket paralleler Maßnahmen“ vor, das jedoch nicht dazu führte, dass die Parteien ihre Differenzen überwinden konnten. Der Konflikt vom August 2008, in

dem vom Vertrag erfasste konventionelle Waffen in großem Umfang eingesetzt wurden, sowie die nachfolgende unilaterale Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch einen Vertragsstaat haben die Situation um den KSE-Vertrag weiter kompliziert.

Die Blockade des KSE-Vertrags und die Sackgasse der konventionellen Streitkräfte in Europa: düstere Prognosen

Die Blockade in den Verhandlungen zum KSE-Vertrag wird wahrscheinlich lange Zeit andauern und sich womöglich in den kommenden Monaten noch verschlimmern. Die Frustration, die sich bei den Vertragsstaaten aufgebaut hat, behindert die Suche nach Lösungen und die Demonstration politischen Willens. Die günstigen Bedingungen vor und während des OSZE-Gipfeltreffens im Dezember 2010 wurden nicht ausreichend genutzt. Die Vertragsstaaten und der Verwahrer sehen zurzeit keine Lösung der Krise des KSE-Vertrags.

2010 und Anfang 2011 fanden in Wien Konsultationen statt mit dem Ziel eine Rahmenvereinbarung zu treffen, die die Wiederaufnahme von Verhandlungen ermöglicht. Diese Konsultationen scheiterten; auf dem letzten Treffen, am 14. Mai 2011, stellten die Teilnehmer die Gespräche ein, ein Termin für eine weitere Konsultationsrunde wurde nicht vereinbart. Die Teilnehmer stimmten darin überein, dass politische Anstöße von höchster Ebene notwendig seien, um in dieser Frage Fortschritte zu erzielen. Man hoffte, dass am Rande des G8-Gipfels in Deauville ein russisch-amerikanisches Übereinkommen erzielt werden würde. Dies geschah jedoch nicht und die Chefunterhändler Russlands und der USA wurden inzwischen mit anderen Aufgaben betraut. Die Teilnehmer der Konsultationen räumten die Notwendigkeit einer Gesprächspause ein und erkannten, dass eine schnelle Wiederaufnahme der Konsultationen wenig wahrscheinlich ist. Seither führen die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten bilaterale Gespräche, die aber offenbar noch keine konkreten Ergebnisse erbracht haben.

Die nächste wichtige Sitzung wird die alle fünf Jahre stattfindende Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags Ende September 2011 unter dem Vorsitz Moldaus sein. Die Vertragsstaaten scheinen sich darauf verständigt zu haben, eine Fachtagung abzuhalten, obwohl die Verabschiedung der Tagesordnung einige Probleme bereitete, was darauf hindeutet, dass die Krise wahrscheinlich andauern wird. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass die Russische Föderation ihren Informationsaustausch gemäß den Bedingungen des KSE-Vertrags wieder aufnehmen wird. Möglicherweise setzen die NATO-Staaten nach der Überprüfungskonferenz den Informationsaustausch mit Russland am 15. Dezember 2011, dem Stichtag für den jährlichen Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten, aus. Theoretisch könnte es 2012 zwar neue Initiativen zur Beendigung der Blockadesituation geben. Ein Durchbruch ist jedoch sehr unwahrscheinlich, da hinsichtlich des KSE-Vertrags

von 1990 keine Lösung gefunden wurde und keine weiteren Vertragsstaaten den angepassten KSE-Vertrag von 1999 ratifiziert haben. Folglich könnte das Wiener Dokument (zumindest vorübergehend) zum Referenzdokument für konventionelle Streitkräfte in Europa werden, wenn die Pattsituation anhält. Die wöchentlichen Sitzungen der Gemeinsamen Beratungsgruppe, deren Aufgabe es ist, die Implementierung des KSE-Vertrags zu überwachen, wurden ebenfalls infrage gestellt – aus wirtschaftlichen Gründen und infolge mangelnder Substanz. Seit der Aussetzung des KSE-Vertrags durch Russland haben in der Gemeinsamen Beratungsgruppe keine substanziellen Diskussionen mehr stattgefunden.

Gespräche über ein „Rahmenabkommen für Verhandlungen zur Stärkung und Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa“

Von Juli 2010 bis Mai 2011 fand in Wien eine Serie von Beratungen statt, deren Ziel der Entwurf eines Rahmenabkommens war, das die Wiederaufnahme von Verhandlungen über die Modernisierung des Rüstungskontrollregimes in Europa ermöglichen sollte („Rahmenabkommen für Verhandlungen zur Stärkung und Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa“). Die Beratungen, die auf Initiative der Vereinigten Staaten aufgenommen wurden, fanden im Rahmen der „Gruppe der 36“ statt, der alle Vertragsstaaten des KSE-Vertrags sowie sechs neue Mitglieder der Atlantischen Allianz angehören. Die „Gruppe der 36“ traf sich zehnmal.

Die Beratungen führten aus folgenden Gründen nicht zum Erfolg:

- Erstens waren sich die Teilnehmer uneinig über die Art des zu verhandelnden Dokuments und darüber, ob es politisch oder rechtlich bindend sein sollte.
- Zweitens bestanden Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung des Prinzips der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung fremder Streitkräfte, die die Probleme hinsichtlich der Achtung der territorialen Integrität und der Gewaltanwendung in Georgien, Moldau und Berg-Karabach unterstrichen.
- Drittens vertraten die Teilnehmer unterschiedliche Ansichten über die Rolle und den Status des KSE-Vertrags im Rahmen neuer Verhandlungen.
- Viertens gab es Differenzen über die Implementierung eines vorläufigen Informationsaustauschs und Inspektionsregimes während der Verhandlungen.
- Und schließlich gab es keine Einigung über die Erhaltung des Flankenregimes, was allerdings von untergeordneter Bedeutung war.

Die wichtigsten in den Gesprächen über das Rahmenabkommen aufgetretenen Probleme

Die Art des zu verhandelnden Dokuments und die Grundlagen der Modernisierung des Regimes über konventionelle Streitkräfte in Europa

Die Grundprinzipien und der *Acquis* wurden generell in Frage gestellt. Die Frage, ob das KSE-Regime rechtlich oder politisch bindend sein soll, blieb offen. Die Russische Föderation könnte sich darauf beschränken, das Regime über konventionelle Streitkräfte in Europa zu modernisieren, ohne auf die derzeit in Kraft befindlichen Prinzipien oder auf den KSE-Vertrag Bezug zu nehmen. Es muss betont werden, dass die Mehrheit der Staaten – nicht nur auf Seiten der NATO – es vorziehen würde, das gegenwärtige, vom KSE-Vertrag abgeleitete und auf dem angepassten KSE-Vertrag basierende Regime zu stärken. Den in der „Gruppe der 36“ vertretenen Staaten ist es nicht gelungen, sich auf das Format des künftigen Vertrags bzw. Dokuments über konventionelle Streitkräfte zu einigen. Im Wesentlichen sind drei Optionen möglich:

- *Verhandlungen auf der Grundlage des derzeit in Kraft befindlichen KSE-Vertrags.* Diese Option, die die Unterstützung wichtiger Vertragsstaaten genießt, würde bedeuten, sich auf den *Acquis* zu stützen; es käme nicht zu einer Unterbrechung in der Implementierung (Moratorium) und bestehende Strukturen könnten weiter genutzt werden (z.B. Beibehaltung des gegenwärtigen Verwahrerstaates, Verhandlungen innerhalb der Gemeinsamen Beratungsgruppe und die Prinzipien des Finanzschlüssels). Interessierte Drittstaaten könnten unter der Bedingung, dass sie die Verpflichtungen aus dem KSE-Vertrag teilweise erfüllen, potenziell an den Verhandlungen teilnehmen. Wenn die Verhandlungen abgeschlossen sind, könnten Drittstaaten dem modernisierten Vertrag beitreten, vorausgesetzt, die derzeitigen Vertragsstaaten stimmen dem zu.
- *Verhandlungen über einen teilweise umgestalteten Vertrag unter Bezugnahme auf den 1999 auf dem Istanbuler Gipfel verabschiedeten angepassten KSE-Vertrag und den derzeit in Kraft befindlichen KSE-Vertrag.* Diese Option scheint bei einigen Staaten wegen ihrer Flexibilität auf Sympathie zu stoßen, da sie die Bezugnahme auf den *Acquis* ermöglicht und gleichzeitig die Tür sowohl für eine politisch als auch für eine rechtlich bindende Vereinbarung offen lässt.
- *Erarbeitung eines völlig neuen Abkommens über konventionelle Streitkräfte in Europa.* Ziel dieses Vorschlags ist es, die Verhandlungen ohne Vorbedingungen wieder aufzunehmen und künftige Ergebnisse weder vorwegzunehmen noch zu präjudizieren. Diese von der Russischen Föderation vorgeschlagene Option verlangt, die konzeptionellen Grundlagen und das Format konventioneller Rüstungskontrolle neu zu überden-

ken. Die Russische Föderation lädt alle Staaten ein, die „ernsthaft verhandeln und jegliche Verbindung zu ungelösten Konflikten vermeiden“ wollen, sich an neuen Verhandlungen zu beteiligen, und ruft sie dazu auf, keine wie auch immer gearteten Vorbedingungen zu stellen. Konkret würde diese Option Georgien, Moldau und Aserbaidschan von den Verhandlungen ausschließen. Ziel ist es, ein Regime zu errichten, das weniger restriktiv ist und einige der gegenwärtigen Begrenzungen nicht enthält. In Bezug auf das Verhandlungsformat ist die Russische Föderation offen, ebenso hinsichtlich der Frage, ob die Verhandlungen im Rahmen der OSZE, des NATO-Russlands-Rats oder einer anderen Institution stattfinden sollen. Zurzeit lehnen alle anderen Staaten diese Option ab.

Langzeitkonflikte

Die unterschiedlichen Positionen der Vertragsstaaten in Bezug auf ungelöste Konflikte und Langzeitkonflikte waren einer der Hauptgründe für das Scheitern der Gespräche über das Rahmenabkommen. Bestimmte Vertragsstaaten knüpften die Zukunft des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle in Europa an die Beilegung der Langzeitkonflikte. In dieser Hinsicht ist die Anwesenheit russischer Truppen in Südossetien und Abchasien bezeichnend für die grundlegenden Differenzen zwischen der Russischen Föderation und dem Westen hinsichtlich der Achtung international anerkannter Grenzen. Die Achtung des Prinzips der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung fremder Streitkräfte scheint das Haupthindernis zu sein. Bislang wurde kein Konsens in der Frage erreicht, wie das Problem der Zustimmung des Aufnahmestaates zur Stationierung ausländischer Truppen auf seinem Territorium zu lösen ist.

Armenien, Aserbaidschan, Georgien und Moldau haben regelmäßig ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Stationierung von Streitkräften auf ausländischem Hoheitsgebiet ohne die Zustimmung des aufnehmenden Staates nicht mit dem Prinzip der Nichtanwendung von Gewalt in Einklang steht. Die meisten der von diesen Staaten vorgeschlagenen Änderungen waren für die Russische Föderation nicht annehmbar. Die Russische Föderation hat wiederholt betont, dass ein Konsens nur erreicht werden kann, wenn im Rahmenabkommen jegliche Verbindung zwischen den Langzeitkonflikten und Rüstungskontrolle vermieden wird. Nicht nur die von solchen Konflikten direkt betroffenen Staaten, sondern auch andere wenden ein, dass Rüstungskontrolle gerade in denjenigen Gebieten besonders wichtig und notwendig sei, in denen es ungelöste Konflikte gibt.

Vorübergehende Implementierungsmaßnahmen: Informationsaustausch und Inspektionen

Im Zuge der Ausarbeitung des Rahmenabkommens versuchten die Vereinigten Staaten, unterstützt von ihren NATO-Partnern, zwei Bedingungen für die

Teilnahme an künftigen Verhandlungen über die Modernisierung des Regimes konventioneller Rüstungskontrolle durchzusetzen. Diese wurden für die Dauer der Verhandlungen als „Transparenzprinzipien“ oder „vorübergehende vertrauensbildende Maßnahmen“ bezeichnet. Die erste Bedingung bestand in der Verpflichtung, militärische Informationen über Strukturen, Ausrüstung und Standorte von aktiven und inaktiven Streit- und Sicherheitskräften bis zur Bataillonsstärke und zur Stärke selbstständiger Staffeln auszutauschen. Die zweite war die Verpflichtung, Inspektionen zur Verifikation dieser Informationen zuzulassen. Diese Maßnahmen hätten das Ziel, 1. ein Moratorium des KSE-Vertrags zu vermeiden, 2. die Verhandlungsbereitschaft der Teilnehmer zu unterstreichen, und 3. die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterbinden.

Die Russische Föderation ließ wissen, dass sie gegen alle vorübergehenden Maßnahmen sei, die in verdeckter Form die Bestimmungen des „suspendierten“ KSE-Vertrags umsetzen. Nach russischer Auffassung soll sich der Informationsaustausch auf die vom Wiener Dokument erfassten Daten und dessen umfassenden Austausch militärischer Informationen beschränken. Die Vereinigten Staaten, mehrere verbündete Staaten, Moldau, Georgien und Aserbaidschan halten eine solche Regelung für nicht ausreichend, da die Daten des WD unvollständig seien und weder autonome Einheiten noch Lagerstätten militärischer Ausrüstung erfassten.

Eine kurze Analyse der Beratungen über ein Rahmenabkommen

Die Vereinigten Staaten nahmen die Beratungen über ein Rahmenabkommen nach langen Verhandlungen mit ihren NATO-Partnern auf. Die USA übten erheblichen Druck auf Russland aus, dem Rahmenabkommen im Frühjahr 2011 zuzustimmen und einen konkreten Zeitpunkt für die Aufnahme von Verhandlungen über das künftige konventionelle Rüstungskontrollregime in Europa zu vereinbaren, um so ein Moratorium für die Anwendung des KSE-Vertrags zu vermeiden. Die USA haben mehrfach einen engen Zeitplan vorgeschlagen, der die Treffen des NATO-Russland-Rats, den NATO-Gipfel, die Ministertreffen der NATO, das Treffen der G8 und die KSE-Überprüfungskonferenz berücksichtigt – jedoch jeweils ohne Erfolg.

Russland zeigte sich während der Arbeit an dem mehrere Seiten langen amerikanischen Rahmenabkommen zwar kooperativ, vertrat jedoch die Auffassung, das Dokument solle einfacher und höchstens eine Seite lang sein und nur die in den nächsten Rüstungskontrollverhandlungen anzuwendenden Prinzipien darlegen.

Die USA beharrten auf den Prinzipien der Nichtanwendung von Gewalt, der Achtung international anerkannter Grenzen und der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung fremder Streitkräfte sowie auf Transparenz beim Informationsaustausch. Eine kritische Analyse des amerikanischen Vorschlags für ein Rahmenabkommen für Verhandlungen zur Stärkung und

Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zeigt, dass die Ziele der Initiative darin bestanden, 1. den Abzug der russischen Militärpräsenz aus Südossetien und Abchasien zu erreichen, indem die Istanbul-Verpflichtungen aus dem Jahr 1999 an die heutige Lage angepasst werden, und 2. Russland dazu zu zwingen, Informationen über militärische Strukturen, Ausrüstung, Hauptwaffensysteme sowie Truppenstandorte und -bewegungen zu veröffentlichen, die seit der Suspendierung des KSE-Vertrag nicht mehr verfügbar sind.

Russland hat seine Position sehr deutlich gemacht und bekräftigt, dass 1. der russische Beschluss hinsichtlich „zweier neuer international anerkannter Staaten“ (Südossetien und Abchasien) endgültig und nicht verhandelbar ist; an dieser grundlegenden Divergenz sind die Beratungen hauptsächlich gescheitert; und dass 2. der Informationsaustausch im Rahmen des Wiener Dokuments ausreichend sei. Es sei darauf hingewiesen, dass sowohl Russland als auch die USA einen Zusammenhang zwischen der Modernisierung des Wiener Dokuments und der Zukunft des KSE-Vertrags sehen, wie die Beratungen im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation gezeigt haben.

Dadurch dass die Russische Föderation darauf besteht, dass der KSE-Vertrag im Zuge der Konsultationen und während der Verhandlungen über die Tagesordnung der Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags nicht mehr erwähnt wird, hat sie ihre Absicht signalisiert, aus dem KSE-Vertrag auszusteigen und ein weniger bindendes Rüstungskontrollregime zu fordern, womit sie den „Eckpfeiler-Vertrag“ der europäischen Sicherheit letztendlich in Frage stellt. Ein Abkommen zwischen der NATO und der Russischen Föderation – unter Ausschluss von „Unruhestiftern“ wie Georgien, Aserbaidschan, Armenien und Moldau – würde ausreichen, um die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa zu modernisieren.

Angesichts des Scheiterns der Beratungen über das Rahmenabkommen werden die Ergebnisse der Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, die im September 2011 stattfinden soll, von den NATO-Verbündeten genauestens geprüft werden. Wenn ein Rahmenabkommen kurzfristig nicht realisierbar erscheint und wenn Russland weiterhin auf seiner einseitigen Aussetzung des KSE-Vertrags beharrt, werden die Verbündeten eine Entscheidung über die Einstellung ihres Datenaustauschs mit Russland nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit treffen müssen.

Schlussfolgerung

Das Patt um das Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa verhärtet sich und der Stillstand beim KSE-Vertrag wird wahrscheinlich auf absehbare Zeit fortbestehen. Möglicherweise verschärft sich die Lage in den nächsten Monaten sogar. Auch wenn das Wiener Dokument den KSE-Vertrag nicht ersetzen kann, ist es doch ein ergänzendes Instrument und uner-

setzlich für Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet, wobei das in ihm enthaltene wichtige Kapitel zur Verminderung der Risiken bei der Krisenprävention eine entscheidende Rolle spielt. Die Modernisierung des WD ist unerlässlich, um ein gewisses Maß an Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten in Europa durch ein hohes Niveau an Transparenz zu bewahren, die durch den Austausch verschiedener Informationen und ein effektives Inspektionssystem gewährleistet wird. Das schafft Vertrauen und Sicherheit zwischen den Teilnehmerstaaten.

Alle Teilnehmerstaaten stimmen darin überein, dass die Sicherheit im OSZE-Gebiet ein effektives, inklusives und transparentes konventionelles Rüstungskontroll- und VSBM-Regime erfordert; beide sind sowohl aus militärischen als auch aus politischen Gründen wichtig. Europa benötigt solide Rüstungskontroll- und VSBM-Regime, deren Verpflichtungen vollständig umgesetzt werden müssen. Rüstungskontrolle und VSBM sind vor allem im Zusammenhang mit den Bemühungen der OSZE, eine echte Sicherheitsgemeinschaft aufzubauen, besonders relevant. Erhöhte militärische Transparenz hat sich als ein besonders effektives Mittel erwiesen und maßgeblich zur Erhöhung von Vertrauen und Sicherheit im OSZE-Raum beigetragen. Als US-Verteidigungsminister Robert M. Gates im März 2011 zunächst mit dem russischen Außenminister Anatoli Serdjukow und anschließend mit dem russischen Präsidenten Dmitri Medwedew zusammentraf, erklärte er, dass es „für unsere beiden Regierungen eine Angelegenheit von großer Wichtigkeit ist, einen Rahmen für die europäische Sicherheit zu schaffen, der die Stabilität, Berechenbarkeit und Sicherheit für alle Staaten auf dem Kontinent stärken kann“.⁶ VSBM sind wichtige Transparenzinstrumente, die die Berechenbarkeit erhöhen und Vertrauen zwischen den 56 Teilnehmerstaaten schaffen. Der Mehrwert des WD liegt nicht nur in dem in ihm verankerten vielfältigen Informationsaustausch und der Möglichkeit, dessen Einhaltung zu überprüfen, sondern auch in der Förderung regionaler Maßnahmen. Darüber hinaus ist das WD dank seines Kapitels über die Verminderung von Risiken ein politisches Instrument für Frühwarnung und Krisenprävention, das den Teilnehmerstaaten, dem Ständigen Rat, dem Konfliktverhütungszentrum und dem Generalsekretär zur Verfügung steht. Das WD kann auch dazu dienen, Besorgnisse über ungewöhnliche militärische Aktivitäten und militärische Zwischenfälle zu zerstreuen, wodurch es zu einem wichtigen Mittel des Krisenmanagements wird.

Die aufeinander folgenden Vorsitze des FSK haben dazu aufgerufen, einen ernsthaften Dialog aufzunehmen und die Bereitschaft zu zeigen, Einigkeit untereinander herzustellen, um den Geist der VSBM wiederzubeleben. Die OSZE-Teilnehmerstaaten wurden in zahlreichen Gipfel- und Ministerratsbeschlüssen dazu eingeladen, ein breites Spektrum von Möglichkeiten der

6 U.S. Department of Defense, Joint Press Statement by Secretary Gates and Minister Serdyukov at the Ministry of Defense Guest House, Moscow, 22. März 2011, unter: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4792> (eigene Übersetzung).

Überarbeitung zu prüfen. Der Dialog sollte darauf abzielen, Themen und Vorschläge zu ermitteln, die die gegenseitige militärische Transparenz in Europa, in Zentralasien und im Kaukasus verbessern. Es ist nicht das Ziel der VSBM und des WD, die militärische operative Flexibilität der Staaten zu beschränken, sondern das gegenseitige Vertrauen und die Sicherheit aller Staaten zu erhöhen.

Ein offener, freimütiger und toleranter Dialog ist die Basis für ein gutes Klima für Verhandlungen, deren Ergebnis eine *Win-win*-Situation für alle 56 Teilnehmerstaaten sein muss. In Übereinstimmung mit der OSZE-Gipfelerklärung von 2010 und dem Beschluss Nr. 1/10 des FSK wird das WD 2011 neu aufgelegt werden. Die Aktualisierung ist allerdings ein fortlaufender Prozess, der nicht mit dem Ende des Jahres abgeschlossen sein wird. In einer für andere Rüstungskontrollregime unsicheren Zeit müssen die Türen für weitere Verhandlungen offen bleiben. Das WD ist ein lebendiges Dokument mit einem großen Potenzial nach dem Motto „Flexibilität und Anpassungsfähigkeit“.