

Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
 Chef Abt Friedenspolitische Massnahmen
 92-154/1.1./SCHÄ/DRE

Wien, 9.3.92



Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen
 Wiener Dokument vom 4. März 1992 (WD 92) - IB V
 Beitrag zum Schlussbericht

Oberst Prasenjit Chaudhuri
 Chef Verifikation VER

1. Einführende Vorbemerkungen

- 1.1. Das WD 92 ist das Ergebnis jener Verhandlungen, die gemäss dem Mandat des Wiener Folgetreffens (1986 - 1989) allen Teilnehmerstaaten des KSZE-Prozesses quasi als Trostpreis dafür konzidiert wurden, dass sie die Einrichtung von parallel dazu "im Rahmen des KSZE-Prozesses" verlaufenden "Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa" (VKSE) nur der Allianzen hinnahmen.
- Rückblickend darf vermerkt werden, dass die "armen Verwandten", als welche die VVSBM durch die VKSE mit herablassendem Bedauern knapp zur Kenntnis genommen wurden, innert der verfügbaren Zeit ein Dokument erarbeitet haben, das
- zwar nur politisch (statt wie VKSE rechtlich) verbindlich ist, jedoch nicht ab initio Umgehungs- und Undurchführbarkeitsproblemen ausgesetzt ist,
 - inhaltlich so konzipiert ist, dass es militärische mit politischer Signifikanz verbindet; in jedem Bereich schafft es eine gesicherte Basis für Folgeverhandlungen (Ausbau, Verbesserungen), was im VKSE-Bereich zur Zeit in keiner Weise feststeht. Die VKSE Schwellenwerte, auf welche hinunterreduziert werden soll und welche die Ausgangslage für weitere Reduktions- und Abrüstungsschritte nach vollzogener Implementierung VKSE werden müssen, stehen auf Jahre hinaus bloss auf dem Papier; die



Nichtimplementierung kann dabei - wie jetzt schon in den Mandatskonsultationen erfolgreich - genutzt werden, um weitere Reduktions- und Abrüstungsschritte zu verhindern, nach dem Motto: "zuerst müssen wir die erste Portion verdauen, bevor wir weitere Tranchen schlucken können."

- 1.2. WD 92 trägt dem Wandel in Europa und Eurasien durch militärische, militärpolitische und solche Massnahmen Rechnung, welche die Zusammenarbeit im Bereiche der Sicherheit verdichten. WD 92 ist wohl auch das letzte Abkommen dieser Art über VSBM, deren inhaltliche Ausbaufähigkeit in Hinsicht auf die militärische Signifikanz insoweit dem Ende zugehen dürfte, als künftige griffige VSBMs nicht nur in ein systematisches Konzept von VSBM, Rüstungskontrolle, Rüstungssteuerung und Abrüstung eingebaut werden müssen (was sich vielleicht mit dem Mandat für die post-Helsinki-Verhandlungen (pHV) bewerkstelligen lässt), sondern auch sich zunehmend auf sensitive Bereiche konzentrieren könnten (Force Generation-Problematik; Bereich der stabilisierenden Massnahmen, der Obergrenzen für Depotsbildung und Truppenstärke; qualitative Steuerungseffekte), wo sie längst nicht mehr nur "Transparenz", "Offenheit" oder "Berechenbarkeit" anbieten. Damit dürften wir nicht nur die Chancen der sanften Konsensbildung verringern, sondern vor allem auch die Palette letztendlich unproblematischer Massnahmen vor allem notifikatorisch-informativer Natur.
- 1.3. Die Verhandlungen nach dem Pariser Gipfeltreffen nahmen insbesondere jene Materie auf, die entweder als "leftovers" des WD 90 auf dem Tische lagen, oder die sich im Zuge fortschreitender Implementierung als verbesserungsfähig erwies oder - die Debatte um die Instrumentarien des KVZ post-Helsinki ante portas - kurzfristig zur Verdichtung der sicherheitspolitischen Kooperation beitragen konnte.

Es sei in Erinnerung gerufen, dass wegen der Parallelität VKSE/VVSBM die aus den sowjetischen Umgehungsmanövern resultierenden Irritationen während etwa eines halben Jahres auch auf die VSBM Schatten warfen, sodass eigentliche Verhandlungen erst ab Herbst 1991 angegangen wurden. "Eigentliche Verhandlungen" ruft nach der Erwähnung einer problematischen Entwicklung, die als scheinbar dynamische Arbeitsmethode am Vorbereitungstreffen zum Pariser Gipfel eingeleitet wurde, inzwischen Schule macht und durch den Zerfall des WAPA und der NN sich so verfestigt hat,

dass sie unumgebar wurde: anstelle der Koordination von Arbeitsgruppen durch Vertreter der Neutralen bestellten sich die (meist westlichen) Sponsoren von Vorschlägen unter Akklamation der (ebenfalls meist westlichen Ko-Sponsoren) zu sogenannten "Hosts". Diese waren weniger am Kompromiss, sondern am Pushing ihrer möglichst nicht zu beeinträchtigenden Position interessiert. Das erhöhte die Notwendigkeit, Gegenpositionen mit grösserem Nachdruck zu vertreten und unter längerdauerndes "Wirkungsfeuer" zu nehmen, als dies bislang je in der KSZE erforderlich war.

"Eigentliche Verhandlungen" im multilateralen Rahmen KSZE-klassischer Prägung fielen daher aus Abschied und Traktanden; Kompromisse wurden in einzelnen Bereichen durch kleine, fast private Gruppierungen vorbereitet. Die Wortführer der einzelnen "Correnti" gänkelten dabei ihre (auch allianzinterne) Klientele in einem bisher ungekannten Ausmass. Dieses Phänomen ist von grundsätzlicher Bedeutung insofern, als die Hosts sich nicht unbedingt der Unparteilichkeit befleissigen, weil sie ja Lobbyisten ihres Vorschlages, keine kompromissorientierte Koordinatoren sind. Wer in den kleinen Zirkeln nicht vertreten ist, verliert Anschluss, verpasst Argumentationselemente und läuft in den (in-)formellen Arbeitsgruppen ins Leere, begleitet von der Häme und dem listigen Augenzwinkern der Wissenden....

- 1.4. Nennenswerte (Mit-)Wirkung erbrachten unter den Neutralen nur noch Schweden und die Schweiz. Wir hatten starke Positionen und Interessen im Bereiche der Information, der beschränkenden Bestimmungen und der Verifikation. Schweden, das einzelne unserer Positionen in Bezug auf Information zu durchkreuzen suchte (auf Delegationsstufe nur; wir wussten längst, dass die Kapitale anders dachte), bemühte sich vor allem darum, die Rote Armee und deren Reste noch transparenter zu machen als möglich; dabei isolierte es sich in Positionen, die nicht einmal von der NATO bezogen worden waren. Gegen Ende der Verhandlungen ist das schweizerische Dispositiv durch weitestgehende Flexibilität so gestaltet worden, dass Schweden in die unkomfortable Rolle gedrängt werden konnte, nein sagen zu müssen oder sich ins Unvermeidliche zu schicken. Da es nun einmal notorisch ist, dass Schweden Blockadeaktionen nicht durchstehen kann, durfte hoch gepokert werden....
- Bemerkenswerte und eigentlich nicht erklärliche Abstinenz zeigte Finnland : ohne jeden Impact, wohl auch ohne reale Interessen, äussern sich die Finnen

selten und nur zu Marginalien. Der Wegfall der traditionellen Koordinationsprozedere warf die Finnen, die sich üblicherweise einen der prestigeträchtigeren Koordinationsbereiche zu sichern vermochten, aus dem Spiel und bewirkte fast eine Einebnung ihres Profils.

Die Kooperation mit Oesterreich war eng, routinemässig und völlig unproblematisch; Jugoslawien - über längere Perioden hinweg nicht einmal mehr vertreten - hatte sich als Partner disqualifiziert und bemühte sich auch in keiner Weise, irgendeine konstruktive Rolle zu spielen.

Diese Situation der Neutralen hat uns davor bewahrt, die österreichisch-schweizerische Kooperation immer wieder wie früher jenen Verwerfungen auszusetzen, welche der lowest common denominator produzierte, zu dem sich jeweils SF, S und YU durchringen konnten. Nicht nur ist unser Handlungsspielraum deutlich erhöht worden; es blieben uns auch eine Menge Reibungsverluste und Irritationen erspart, ganz abgesehen davon, dass ohne die komplizierte und ineffiziente NN-interne Positionsangleicherei sehr viel mehr Flexibilität und (Re-)Aktionsfähigkeit gewonnen wurde - immer wichtiger im konstanten Wandel sicherheitspolitischer Parameter!

- 1.5. Die VVSBM - insbesondere ihre letzte Phase seit Herbst 1991 - stand zunehmend unter den Auswirkungen des finanziellen Drucks, der auf den Militärbudgets der meisten Teilnehmerstaaten lastet. War es der schweizerischen Delegation oft genug peinlich, darauf hinweisen zu müssen, dass wir übertriebene "Transparenz um der Transparenz willen" nicht mittragen könnten, weil uns die personellen Vollzugsmittel in der Zentrale fehlen, so erlebten wir nachgerade doch noch die "Genugtuung", dass die Bundesrepublik, die Amerikaner, Engländer und Russen plötzlich jede Massnahme auf ihre "cost-effectiveness" abzuklopfen begannen und in einzelnen Bereichen zu vernünftigen, auch mit geringem Aufwand Transparenz und Berechenbarkeit ermöglichende Lösungen zurückfanden. Der Trend, Aufwand und Transparenzertrag in Einklang zu bringen, dürfte sich fortsetzen und wohl auch auf die post-Helsinki-Verhandlungen auswirken.
- 1.6. Nachfolgend wird nur auf diejenigen Resultate und Sachbereiche eingegangen, die nicht schon im Bericht zu WD 90 dargestellt wurden.

2. Zu den einzelnen Sachbereichen

2.1. Informationsaustausch.

Annex V WD 90 hatte verlangt, "that in the continuing negotiations an adequate solution will be found to evaluate non-active formations and units which are activated for routine training purposes."

Als non-active gelten Bestände von 0-14.99 %. Die Schweiz als 100% iger Repräsentant einer nicht-aktiven Armee (weil keine permanenten Verbände) hatte in der Absicht, etwas zum Informationsaustausch beitragen zu können, ihre WK-Verbände schon vor WD 90 ins Spiel gebracht, in Form "temporär aktivierter Einheiten" (tau's). Der damals mit den NN vereinbarte Vorschlag konnte nicht mehr verhandelt werden; intentionell darauf angelegt, der NATO Informationen über die nicht-aktiven Verbände (bis 15 % Bestandesstärke) und über die temporäre Aktivierung als Ersatz für die in den meisten NN-Staaten nur geringfügig oder - wie in CH - gar nicht vorhandenen aktiven Truppen anzubieten, wurde der Vorschlag vor Paris nicht mehr verhandelt. Die NATO kombinierte dann diese NN-Kompromissposition mit eigenen Force-Generation-Control-Massnahmen, unter Verwendung von Parametern und Begriffen des NN-Textes. Was damit herauskam, war grotesk: nicht nur wurde von den Neutralen ein zweites Informationssystem gefordert - zusätzlich zu jenem über aktive Truppen - , sondern der Vorschlag visierte offen die (Re-)Generation von Streitkräften wie Reservistenaufgebot und damit einmal mehr die Mobilmachung an. Im hinhaltenden Kampf um Zeitgewinn und neue Positionen machte CH deutlich, dass unser System keine Reservisten kenne, die nur dort als begriffliche Unterscheidung Sinn machen, wo nebst der (inaktiven) Reserve ein (aktiver) Hauptbestand verfügbar ist. Es dauerte Monate, bis dieses zum akzeptierten Understanding wurde.

Ausserdem hätte der Vorschlag eine prinzipielle Diskriminierung der Schweiz zur Folge gehabt. Wenn bei Parametern von 7 Tagen Dauer und 1000 aufzubietenden Mann alle temporären Aktivierungen gemeldet werden müssen, dann hätte die CH-Armee die gesamte WK-Ausbildungstätigkeit zu notifizieren. Jeder andere Teilnehmer aber, der über stehende Verbände verfügt, konnte bis dato mit Beständen von 1-12999 Mann militärische Aktivitäten irgendwelcher Art durchführen ohne jede Notifikation, Information oder andere Massnahme. Bei geschickter Strukturenkombination der übenden Verbände hätten sogar noch weit höhere Bestände ausserhalb

eines Massnahmenregimes operieren können. Ein solches System war für CH aus grundsätzlichen Gründen (equality of rights, balance and reciprocity, equal respect for the security interests of all participating states) inakzeptabel, sowieso am Vorabend einer alleuropäischen Negotiation über Sicherheit, deren Parameter weithin unbekannt sind.

Um die Oeffnung hin zur Erfassung der Mobilmachung zu erzwingen, verzichtete die NATO auf die Reproduktion in ihrem Vorschlag von "routine training purposes" als dem beabsichtigten Zweck der befristeten Aktivierung. Damit war der Durchgriff auf jede mögliche mil Aktivität offen.

Die Schweiz - allenfalls durch die Russen mit Sympathie bedacht, aber in der Tat und Wahrheit allein auf weiter Flur mit der NATO ringend - legte sich auf folgendes fest :

- zusätzliche Informationen ja (als Vorab-Konzession)
- routine military training muss als Zweck-Paragraph bleiben
- es muss klar bleiben, dass es sich um im voraus geplante und nicht um ad hoc (wie Mobilmachungen) angeordnete mil Aktivitäten handelt
- 14 Tage oder mehr und 10.000 Mann oder mehr als Trigger-Parameter für Information über tau's.

Beweggrund : 7 Tage braucht ein Durchschnittsverband in Drittstaaten, um sich unter Friedensbedingungen überhaupt erst zurechtzufinden, sodass 7 Tage nicht mil signifikant sind. Ebenso wenig sind dies 1000 Mann im Raum Atlantik-Ural. Die mil Signifikanz beginnt mit einer Division, und auf dieser Stufe haben wir mit 10000 Mann angesetzt.

Die NATO lehnte den Truppenparameter und den Zweckparagrafen ab; sie war nur bereit, Zweckangaben im Detailraster für Informationen, nicht aber im Konstitutivteil des für die Aktivierung operativen Paragrafen zuzulassen. Darauf bot die Schweiz den Kompromiss an "for routine military activities or for any other purpose", samt Zweckparagraf im Detailraster, um jene konstruktive Ambiguität zu ermöglichen, die den Mobilmachungshungrigen die Identifikation ihres Anliegens im Text erlaubt - eine gesichtswahrende Fiktion, denn "which is planned to be temporarily activated for routine military activities" im Kontext der Ziffern 10 und 11 WD (exchange annually; not later than 15 December of each year; valid as of first January of the following year) schliesst aus, dass dies etwas anderes (wie etwa

Mobilmachung) sein kann als auf Jahresfrist im voraus Geplantes. Nur Routinezwecke können im Sinne der Informationsmassnahme Gegenstand jährlicher Planung sein.

Nach längerem Hin und Her ging die NATO auf den Kompromiss um den Aktivierungszweck ein, womit 50 % unserer Probleme gelöst waren. Blieben die Parameter. Nach vergeblichem Locken mit 14 Tagen und 5000 Mann ging die Schweiz dazu über, zunächst einmal den Grundsatz zu propagieren, dass der zeitliche Parameter desto länger sein muss, je niedriger die Truppenzahl ist oder, je höher Truppen, desto kürzer die Zeit. Dieses Argument - Hilfskolonne des Mandatskriteriums der militärischen Signifikanz - wurde gekoppelt mit 4 Alternativvorschlägen und dem Hinweis, dass es nicht darum gehe, die ungefährlichen Trainingsaktivitäten unter 21 Tagen Dauer zu erfassen, die noch keine bedrohliche Kampfbereitschaft schüfen. Das Argument begann zu ziehen, um sich zu greifen und zu wirken. Zwei Wochen vor Sessionsschluss stimmte die NATO dem Durchbruch zu : 2000 Mann und 21 Tage. Die Schweiz wäre bereit gewesen, auch 1000 oder 1500 Mann mit 21 Tagen zu akzeptieren. Russland wollte 2000 Mann. Das war den Schweden zu viel, bzw. zu wenig. Nach unbeholfenen Verzögerungsversuchen musste Schweden, das sich in der Zwischenzeit die Blöße des Kompromissverweigerers gegeben hatte, einlenken, ohne noch etwas zu seinen Gunsten bewirken zu können. Die getroffene Lösung "mehr als 21 Tage, mehr als 2000 Mann" befreit die Schweiz von jeglichen Verpflichtungen : keinerlei temporäre Aktivierung dauert länger als 21 Tage; es sind nur Routine-Aktivitäten erfasst, die geplant sind. Sollte unter diesem Titel der temporären Aktivierung je ein Anspruch auf Information über eine (Teil-)Mobilmachung geltend gemacht werden (was dem Buchstaben und dem Geist von WD 92 zuwiderläuft), dann wäre auch hier Vorsorge möglich. Jene NATO-Staaten, welche auf Mobilmachungseinbezug aus sind, könnten Ziffer 11.3.4. ("carried out without advance notice to the troops") heranziehen. Vorbeuge offeriert "at the latest at the time...the activation has taken effect" = spätestens zu dem Zeitpunkt, zu welchem "die Aktivierung wirksam geworden" ist. "Wirksam geworden" im Falle einer Mobilmachung bedeutet nach einhelligem Verständnis von Deutschland, Oesterreich, Schweiz, USA und anderen : nach Erreichen der Kampfbereitschaft, u.U. Wochen nach Mob-Auslösung. Dieses unterstützt auch die deutsche Textfassung: "'wirksam geworden ist'", statt "wirksam ist".

Wir haben - um die Evaluation zu ermöglichen - freiwillige Informationen über Aktivierung zugesagt. Unsere Präferenz hätte in 14 Tagen/5000 - 10.000 Mann bestanden. Begründung: sämtliche militärisch relevanten Grössenordnungen von WK-Formationen (Regimentskampfgruppen, Divisionen oder wesentliche Teile davon und mehr) wären einbezogen worden. Dies hätte ca. 30 - 50 % unserer temporären Aktivierungsvorgänge erfasst und unserer Forderung nach Ausschaltung der prinzipiellen Diskriminierung Genüge getan. Den anderen Teilnehmern ist die Situation gemäss 2000 Mann/21 Tage jedoch bewusst. Das erzielte Ergebnis ist aus militärischer Sicht vollauf befriedigend.

Ebenso befriedigend verliefen aus unserer Sicht die Verhandlungen über das "upgrading". "Upgrading": (Re-)Generation-Control-Massnahme auf den aktiven Truppen.

Gemäss Ziffer 11.2.4. muss die Friedenssollstärke aktiver Verbände gemeldet werden. Erhöhen Staaten mit aktiven Verbänden planmässig deren gemeldete Friedenssollstärke auf Stufe Regiment um mehr als 1000 Mann, auf Divisionsstufe um mehr als 5000 Mann für länger als 21 Tage, so müssen sie darüber informieren.

Durch (unbestrittene) Begrenzung dieser Massnahme auf "planned increases in personnel strength" hat sich hier auch die NATO vor einer Preisgabe ihrer Mobilmachungsvorgänge geschützt. Immerhin ist der Wert dieser Massnahme nicht zu unterschätzen: sie erlaubt es, die Personalstärken der aktiven Verbände in ihrer Friedenskomposition zu erfassen - eine Verbesserung gegenüber dem früheren Zwang zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, allerdings noch immer nicht präzise genug, da die Friedenssollstärke täglich variiert - in unterschiedlichem Umfang und aus den unterschiedlichsten Gründen!

Ergänzend ist festzuhalten, dass im Zuge der deutschen Uebersetzungsarbeiten durch die Delegationen Deutschlands, Oesterreichs und der Schweiz der Originaltext im Englischen des Paragraphen 11.3.3.3 als wie folgt in der deutschen Version zu interpretieren ist : das Adjektiv "planned" ("geplant") bezieht sich nicht nur auf die geplante Anzahl Truppen, die für das Upgrading vorgesehen sind, sondern auch auf die "number of troops involved during the period of activation"; wäre dem nicht so, könnte die Information erst bei der Aktivierung gegeben werden, da erst dann ermittelt werden

könnte, welche Mannschaftsstärke "involved" ist. Dies widerspricht dem Sinn der als im Jahresaustausch zu gebenden Information; eine solche kann per se nur eine Planungs-Zahl sein.

Die deutsche Version konnte diese Interpretation nicht genügend klar wiedergeben.

Die Einführung einer Informationspflicht für die Restationierung an Friedensstandorten ist nicht gelungen. Militärisch signifikant (weil über längere Zeit angewandt ein klares Lagebild über die Stationierungen zwischen Atlantik und Eurasien hätte gewonnen werden können), scheiterte dieser Vorschlag am Widerstand Russlands. Allzu reichlich verwässernden Kompromissen ebenso abgeneigt wie der ursprünglichen Version, war Russland wohl tatsächlich (noch) nicht in der Lage, glaubwürdig eine solche Verpflichtung ohne bürokratischen Riesenaufwand zu übernehmen, da im Hinblick auf die Auflösung des sowjetischen Staatsverbandes und seiner Armee sowie wegen der Rückzüge aus früheren Stationierungsorten sich laufend alles ändert und vielleicht gar keine verlässliche Kontrolle mehr besteht. Die einwandfrei redigierte, für die Neutralen problemlos akzeptable Massnahme wurde nur kurzfristig schubladisiert; sie ist zu wichtig, um ad acta gelegt zu werden.

2.2. Daten über Hauptwaffensysteme und Grossgerät

Die Massnahme geht auf einen polnischen Vorschlag zurück und stellt das Ergebnis eines mühseligen, weil allzu technisch orientierten Verhandlungsprozesses dar. Seine (militär-) politische Bedeutung liegt im Anspruch, ein erstes Resultat zur Harmonisierung von VVSBM- und CFE-Massnahmen zu sein. Das Resultat ist nicht ganz befriedigend, jedoch akzeptabel. Gegen die anfänglich beinharte Opposition der NATO gelang es, nicht nur CFE-relevante Daten aufzunehmen.

Hintergrund: "Harmonisierung" von VVSBM mit CFE ist ein politisch und militärisch nicht nur heikles, sondern ein bisher weithin unbeackertes Gebiet. Solange nicht einmal die Konzepte auf politischer Stufe reif sind, wäre es unklug wie inopportun gewesen, vorschnell die in CFE und Open Skies praktizierte Politik des Ausschlusses der Nicht-CFE-Partner dadurch zu

honorieren, dass man deren Druck auf unbesehene Uebernahme ihres acquis nachgibt. Die Schweiz hat wiederholt klargemacht, dass "Harmonisierung" inhaltlich nicht die stereotype Uebernahme von CFE-Bestimmungen sein kann, sondern nur eine Verhandlung des mutatis mutandis auf die Specifica einzelner Wehrsysteme Anwendbaren.

Entschlossen, die Massnahme scheitern zu lassen, wenn nur CFE-Oktroy angesagt gewesen wäre, haben wir Sukkurs gewonnen, u.a. von Deutschland, Schweden und Frankreich.

Das Unbefriedigende am Datenaustausch über Grossgerät: wir müssen Daten aus CFE schlucken, die für Vertrauensbildung nicht erforderlich waren, die aber die CFE für die Reduktionszwecke benötigte, wie z.B. das "unladen weight" von Panzern, das bei CFE zum Kriterium für vertragserfasstes Gerät wurde.

Befriedigend: Es gelang in vielen Subziffern, unter dem Titel "Daten über neue Typen oder Versionen werden zusätzlich folgendes beinhalten" Info-Elemente einzuordnen, welche über CFE hinausgingen.

Damit ist das Präjudiz schon vor Beginn der pHV verankert, dass Harmonisierung nicht nur CFE sein kann, sondern auch CFE-Minus oder CFE-Plus, was je besser auf die unterschiedlichen Gegebenheiten zutrifft. In dieser politischen Wirkung eher denn als in der militärischen Relevanz liegt die Bedeutung der vereinbarten Massnahme.

Zur Substanz :

- über bestehende Systeme muss einmal, bis spätestens 15. Dezember 1992, informiert werden
- Daten über neue Typen/Versionen sind bei der erstmalig ausgetauschten Planung der Indienststellung zu übermitteln oder spätestens dann, wenn die Systeme "in Dienst gestellt werden", was überall etwas anderes bedeutet: Einführung in die Depots, Nutzung nur bei Mobilmachung, Einführung bei der Truppe zur Ausbildung, (aber noch nicht) Abgabe der Ausrüstung an die Truppe zur konkreten Nutzung etc.

2.3. Freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten

Diese bulgarisch-britisch-französische Koproduktion hatte ab initio zwei Intimgegner (Oesterreich, Türkei) und eine Menge Zweifler. Die Türkei betrachtete sie aufgrund ihrer Aktivitäten in den Kurdenregionen, ihres Zypernproblems sowie - bulgarienbezogen - wegen der türkischen Minderheiten in Bulgarien als gegen sich gerichtete Massnahme. Analog spürten wohl auch die Oesterreicher, dass die Massnahme ihnen unangelegen kommen könnte, falls sie ein weiteres Mal ihre Grenzen in der Steiermark und in Kärnten wegen des YU-Konfliktes militärisch verstärken müssen: "Besorgnisse über militärische Aktivitäten...in Gebieten auf dem Territorium des Gastgeberstaates.., in denen Grund zu solcher Besorgnis gegeben sein kann....". Obschon freiwillig, kann bei Ablehnung oder Verweigerung einer solchen Visite ein äusserer Druck Rechtfertigungszwänge auslösen, die man eigentlich vermeiden möchte.

Breite Ungewissheit löste die Massnahme aus wegen ihres unklaren Verhältnisses zu Mechanismen in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten. Interaktionsmöglichkeiten sind trotz der Nichtpräjudiz-Referenz möglich, ohne wirklich zu präjudizieren. Die Schweiz trug zur Verbesserung der Massnahme bei, die sie als weiteren, durchaus nützlichen Beitrag zur Verdichtung von sipol Kooperation und Kontakten empfand. Nur die Implementierung wird den wirklichen Wert belegen können.

2.4. Besuche von Militärflugplätzen

Marginale redaktionelle Aenderungen in Ziffern 25, 26 und 29.

2.5. Vorführung neuer Typen von Hauptwaffensystemen und Grossgerät

Systematisch gesehen zum entsprechenden Informationsaustausch gehörend, bietet diese Massnahme Gelegenheit, der Vorführung neuer Systeme bei jenem Staat beiwohnen zu können, der sie als erster in der Anwendungszone in Dienst stellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass nicht eigens eine Grossveranstaltung sui generis aufgezogen werden muss, sondern dass diese Vorführung auch innerhalb einer anderen KSZE-Veranstaltung (normale

Beobachtung, Besuch von Militärflugplätzen) arrangiert werden kann. Die Modalitäten wurden starr analogen Regelungen entnommen.

"Wenn erforderlich" in Ziff. 35.4 findet dann Anwendung, wenn die Besucher nicht Teilnehmer einer Veranstaltung wie der regulären Beobachtung oder des Besuches eines Flugplatzes sind, wo der Gastgeberstaat automatisch die Unterbringungskosten trägt.

2.6. Vorherige Ankündigung und Beobachtung gewisser militärischer Aktivitäten.

Die militär- und sicherheitspolitischen Entwicklungen der letzten fünf Jahre, finanzielle Zwänge, vermehrte Rücksichtnahme auf ökologische Zusammenhänge und neue Schwergewichte im Bereiche der militärischen Ausbildung von Truppenkörpern (auf Stufe Regiment) und Grossen Verbänden (Stufen Brigaden und Divisionen) liessen in vielen Teilnehmerstaaten hinsichtlich der militärischen Uebungsaktivitäten eine Lage entstehen, die durch die Reduktion der Uebungsanzahl, -dauer und der übenden Truppen gekennzeichnet ist. Notifikationen wurden seltener, Beobachtungen noch rarer. Man sollte mit diesem Zustand aus sicherheitspolitischer Sicht eigentlich recht zufrieden sein. Die NATO-Staaten, insbesondere Deutschland, die Niederlande und UK folgerten aus der de facto-Nichtanwendbarkeit der einschlägigen Bestimmungen WD 90 jedoch, dass die Transparenz leide und die mit der Beobachtung verbundenen Gelegenheiten zur intensiveren Kontaktnahme unter Beobachtern schwänden, weshalb die Schwellenwerte für Notifikation von 13000 auf 9000 und für Beobachtung von 17000 auf 13000 Mann gesenkt werden solle.

Die Schweiz war grundsätzlich mit einer solchen Schwellenwertmodifikation einverstanden, machte sie jedoch zum Pfand der Schwellenwerte im Bereich der temporären Aktivierung. Das hiess : solange unklar war, ob wir wegen allfällig niedriger Werte der temporären Aktivierung eine Masse von Detailinformationen und -notifikationen zu liefern hätten oder nicht, kombiniert mit vielen zusätzlichen Vorankündigungen und Beobachtungen - solange wollten wir uns nicht a priori einlassen auf eine Lösung, welche die administrativ-bürokratische Last des Abkommensvollzuges in einem Ausmass erhöht hätte, das mit der militärischen Signifikanz in keinem vernünftigen Verhältnis mehr stand. Die für die Schweiz günstige Lösung der befristeten Aktivierung erlaubte uns nun, im Gegenzug der Absenkung der Notifikations- und Beobachtungsschwellenwerte zuzustimmen.

Zu vermerken ist die Reduktion, die bei der Anzahl der Kampfpanzer vorgenommen wurde: statt 300 gilt neu 250, wobei man davon ausging, dass unter dem Aspekt von Mobilität und Feuerkraft eine Masse von 250 Kampfpanzern bereits eine respektable potentielle Offensivkapazität zum Ausdruck bringt. Die u.a. von Deutschland, Russland, den Niederlanden und Oesterreich gewünschte Einführung eines weiteren Parameters von 250 Schützenpanzern/gepanzerten Kampffahrzeugen kam nicht zustande; nebst grundsätzlicher Opposition seitens einiger Teilnehmerstaaten spielte die Ueberlegung eine Rolle, dass ein mechanisierter Grosser Verband ohne Kampfpanzer militärisch nicht signifikant genug ist; sofern er aber 250 Kampfpanzer und mehr enthält, führt er ohnehin eine ähnliche Zahl von Schützenpanzern/gepanzerten Kampffahrzeugen mit.

Bei der Annahme der revidierten Schwellenwerte hat die Schweiz

- am Beispiel einer beobachtbaren NATO-Uebung von 1991, die nur etwa 10 % reine Beobachtungszeit auswies - gefordert, es gelte nicht nur neue Bestimmungen zu schaffen, sondern es seien die bereits bestehenden Regelungen so auszuschöpfen, dass echte Transparenz möglich werde;
- darauf hingewiesen, dass gemäss WD 92 Ziffer 61 es Zweck der Beobachtung ist, "den Beobachtern Gelegenheit zu geben, sich davon zu überzeugen, dass die angekündigte Aktivität nicht bedrohlicher Natur ist und in Uebereinstimmung mit den entsprechenden Bestimmungen der Ankündigung durchgeführt wird".
Die zur Rechtfertigung der Senkung des Beobachtungsparameters angeführte Vermehrung der Kontaktmöglichkeiten sei ein Nebenzweck und dürfe nicht- unter dem Titel der Beobachtung - zu einer Ausuferung des "Offizierstourismus" führen.

2.7. Beschränkende Bestimmungen

WD 90 enthält unter diesem Titel - in blosser Nachführung des Stockholmer Dokuments - nur Bestimmungen, die gewisse Beschränkungen militärischer Aktivitäten mit dem Jahreskalender verbinden. An der Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen sowie Abrüstung (KVAE) in Stockholm (1984-1986) hatte sich die NATO eigentlichen Begrenzungsmassnahmen (Obergrenzen auf Anzahl, Dauer und Truppenbeständen) ebenso heftig widersetzt, wie der WAPA sie befürwortet hatte.

Die NN-Gruppe, die in dieser Hinsicht besondere Kohäsionsprobleme hatte, stand zwischen ihren nationalen Eigeninteressen und dem Wunsch, "bridgebuilding" zwischen den Allianzen zu betreiben, was zu gezielten Pressionen der NATO auf Eigeninteressen einzelner Neutraler geführt hatte. Auf Druck der Schweiz nahmen die NN-Staaten im Sommer 1989 eine Position ein, welche die Annahme von "Constraints" vom verifizierten Vollzug der CFE-Vereinbarungen sowie von der Forderung abhängig machte, dass Beschränkungsmaßnahmen die Übungstätigkeit sowohl der NATO als auch des WAPA materiell gleich zu behandeln hätten. Ohne eine solche Gleichbehandlung liefen die Neutralen stets das Risiko, der einseitigen Begünstigung des WAPAs geziehen zu werden, ein Vorwurf, der den vier Neutralen immer unbehaglich war.

Die neue sicherheitspolitische Lage in Europa, die ausservertraglichen Truppenrückzüge des WAPA und der NATO, die Auflösung des Warschauer Paktes und die tiefgreifenden Doktrinrevisionen der NATO, Russlands und der osteuropäischen Staaten, wiederum auch ökologische und finanzielle Zwänge auf dem Übungsstandard einzelner Teilnehmerstaaten, ermöglichten die Neubeurteilung der Positionen. Das Umdenken wurde gefördert durch die Tatsache, dass die jetzige Lage Erleichterungen brachte, die über das hinausgehen, was bei blossem Vollzug des CFE-Abkommens eingetreten wäre.

Vor dem Hintergrund des neuen Lagebildes profilierten sich insbesondere Deutschland, die Niederlande, die ehemaligen WAPA-Staaten als Befürworter von Beschränkungen militärischer Aktivitäten; auffallenderweise ging Schweden - früher Avantgardist von Constraints - mit Zurückhaltung in die Debatte, beurteilt Schweden (und auch Finnland) doch als Folge der CFE-bedingten Rückführungen und Neustationierungen ehemals sowjetischer Verbände seine sicherheitspolitische Lage skeptischer als etwa zentral-/westeuropäische Staaten ihre eigene Situation.

Das Verhandlungsergebnis besteht aus folgendem :

- Ziff. 71.1: pro zwei Kalenderjahre darf nur noch eine einzige der Vorankündigung unterliegende militärische Aktivität durchgeführt werden, an der mehr als 40000 Mann oder 900 Kampfpanzer beteiligt sind.
40000: als Basis werden 3 Divisionen mit ihren Panzerbeständen genommen, basierend auf den Zahlen in WD 90 Ziffer 38.1.1. (13000 Mann/300 Kampfpanzer).

Gemäss 71.1 ist es zulässig, diesen Uebungskredit "mehr als 40000/900 alle 2 Kalenderjahre" wie folgt zu konsumieren:

Jahr	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
Aktivität > 40000/900	X		X	X		X	X		X

= 4 Kalenderjahre
mit 3 Uebungen
> 40000/900

Die Bestimmungen ermöglichen de facto im Zeitraum T - W unter dem Schema "Uebung am Jahresende/Jahresbeginn" innert 4 Kalenderjahren 3 Grossübungen sowie eine erhebliche Konzentration von Kräften, die nicht der Beschränkung 71.3 unterliegt, da 71.3 sich auf den Übungstyp 38.1.1. WD 90 bezieht, d.h. auf solche, die "organized into a divisional structure" sind, d.h. eine Divisionsstruktur pro Uebung des notifizierbaren Typs. Werden die beiden Grossübungen nacheinander abgehalten, wirkt keinerlei Begrenzung.

Ziff. 71.1. bietet also bei näherem Hinsehen erheblich mehr Spielraum, als sie auf den ersten Blick vermuten lässt.

71.1 steht anstelle eines von der NATO nicht akzeptierten "Cap": Vorschläge der ehemaligen Sowjetunion mit Co-Sponsors sahen eine definitive Obergrenze von 75000 Mann vor, die in keinem Fall hätte überschritten werden dürfen.

- Ziff. 71.2 : erlaubt pro Kalenderjahr sechs militärische, der Vorankündigung unterliegende Aktivitäten zwischen 13000 Mann/300 Kampfpanzern, aber nicht mehr als 40000 Mann/900 Kampfpanzer. Bis 13000/300 bestehen keine Grenzen: jeder Staat kann soviel üben, wie er will. Theoretisch können in einem Jahr X sechs Uebungen bis 40000 Mann/900 Kampfpanzer plus eine Uebung mit mehr als 40000 Mann/900 Kampfpanzern durchgeführt werden (jene aus 71.1.) doch zählt für letztere (über 40000/900) dann wieder die zweijährige Wartefrist.
- Ziffer 71.2.1 : ist eine Detailbestimmung zu 71.2 und offeriert Wahlmöglichkeiten :
 - freie Mischungen zwischen je maximal 3 Uebungen von 13000/300 bis 25000/400 und 3 Uebungen zwischen 25000/400 bis 40000/900.
 - Zusätzlich kann auch hier theoretisch die zweijährliche Grossübung über 40000/900 dazukommen.
 - Die Schweiz hätte die Häufigkeitsverteilung des sowjetischen Vorschlags bevorzugt, welche vier Uebungen dem Bereich 13000 - 25000 zugeschlagen und nur 2 für 25000 - 40000 reserviert hätte. Unsere Ueberlegungen wurden durch die Unsicherheiten beeinflusst, die in Bezug auf den nach Vollzug der Armeereform 95 sich ergebenden Uebungsstandard bestehen. Eine Quote mehr im unteren Bereich hätte unseren Optionen eher gedient. Da aber Schweden uns gebeten hatte, den für Schweden ebenfalls aus Reorganisationen und Umstrukturierungen sich ergebenden Bedürfnissen Rechnung zu tragen, haben wir die Verteilung 3:3 akzeptiert.
 - Die Wahl des Panzerparameters ist in 71.2.1 arbiträr; bei Anwendung der 13000/300-Logik wären über 560 Panzer zu erlauben gewesen. Niemand konnte 400 begründen, niemand war dagegen.....

- Ziff. 71.3 : verbietet die gleichzeitige Durchführung von mehr als drei der Vorankündigung unterliegenden militärischen Aktivitäten, bei denen an jeder einzelnen (each one) mehr als 13000 Mann/300 Kampfpanzer beteiligt sind. Hier geht es um voneinander unabhängige Einzelaktivitäten, von denen beliebig viele gleichzeitig durchgeführt werden dürfen, wenn sie einzeln weniger als 13000 Mann oder 300 Kampfpanzer umfassen und zusammen die 40000 Mann/900 Kampfpanzer gemäss 71.1 nicht übersteigen.

- Ziff. 72: entspricht in modifizierter Form (concerning the military activity; neu: 900 Kampfpanzer; information on the activity) der Ziffer 71 WD 90. Sieh auf die in 71.1 WD 92 angesprochenen Grossübungen mit mehr als 40000/900 beziehend, etabliert Ziffer 72 die Pflicht zur Aufnahme in die per 15. November des Jahres X auszugehende Jahresübersicht, wenn die Übung im Jahre Z stattfinden soll.
Diese Information ist auch durch denjenigen Staat zu geben, der nur als "host" fungiert, d.h. als Staat, auf dessen Territorium andere als seine eigenen Streitkräfte notifizierbare Übungen durchführen.

- Ziff. 73 : verpflichtet jeden Teilnehmerstaat, der notifizierbare Übungen mit mehr als 40000/900 durchführt, diese in die Jahresübersicht für das folgende Jahr aufzunehmen.
Es bestanden Tendenzen, Ziffern 72 und 73 zu vereinen oder 72 im Infoteil auszubauen oder 73 fallenzulassen.
Man einigte sich darauf, Ziff. 73 anzupassen (a military activity, bezogen auf 71.) und sie beizubehalten, weil sie erheblich mehr Information enthalten muss als die nach Ziff. 72 geforderte, zwei Jahre im voraus zu gebende. Für Ziffer 73 bezieht sich "object of a communication above" auf den in Ziffer 67 angeführten Informationsinhalt, der über den in Ziffer 72 aufgelisteten hinausgeht (Logik : 2 Jahre vorher Planungsphase mit wenig gesicherten Informationen; ein Jahr vorher abgeschlossene Grobplanung mit mehr Information).

Ausserdem ist die Beschränkung zu beachten: ein Staat, der eine allfällig durchzuführende Aktivität > 40000/900 im Jahr Y nicht in die Uebersicht Z aufnimmt, darf diese Uebung nicht durchführen.

- Ziff. 74: Dieser Paragraph entspricht bis auf ein kleines Detail der Bestimmung 74 im WD 90. Das Detail: * hinter jeder Erwähnung "der vorherigen Ankündigung unterliegende militärische Aktivität".

Die Fussnote * ist das Ueberbleibsel einer verhältnismässig kurzen, aber mit grosser Intensität geführten "Verhandlungsschlacht."

Im NATO-Papier über constraints war ein ominöser Paragraph enthalten, der alle notifizierbaren sowie jene militärischen Aktivitäten dem Beschränkungsregime unterwerfen wollte, welche zwar ihrer Natur nach notifizierbar sind, aber "carried out without advance notice to the troops involved". Diese nach gängiger Lesart die Alarmaktivitäten, Krisenreaktionsmassnahmen (auch Teil- und Vollmobilmachungen) betreffenden Aktivitäten "are exceptions to the requirement for prior notification to be made 42 days in advance".

Worauf es wirklich ankam, war folgendes : "military activities subject to prior notification" sind nebst 38.1 und 38.2 auch 38.3 WD 92 :

"Der Einsatz von Truppenformationen der Landstreitkräfte.. in einer Verlegung... von innerhalb der Anwendungszone für VSBM zu Konzentrationspunkten in der Zone,.... um konzentriert zu werden."

Solche Aktivitäten, wenn gemäss Ziff. 39 WD 92 durchgeführt "ohne vorherige Bekanntgabe an die Truppen" können Teil- oder Allgemeine Mobilmachungen sein. Hierauf bezog sich die Interpretative Erklärung der Schweiz in Stockholm.

Der insbesondere von Grossbritannien und den Niederlande propagierte, von den übrigen NATO-Staaten naiv und ohne Hintergrundkenntnisse mitgetragene Ansatz beschwor die altbekannte, schon in Stockholm ausgebrochene Krise wieder herauf, welche um den Einbezug von nationalen Krisenreaktionsmassnahmen in ein Massnahmenregime entstand. Nur : diesmal wurde es noch schlimmer. Die Krisenreaktion wäre danach auf ein paar Male pro Jahr, auf höchstens 40000 Mann alle 2 Jahre oder auf Bestände von maximal "3 Mal 13000 Mann gleichzeitig" begrenzt worden. Ein totales Unding, das im Keime erstickt werden musste.

Die Schweiz machte unter Darlegung der Verhandlungsgeschichte seit Stockholm die Implikationen klar und verlangte von anderen Staaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, Auskunft darüber, wie sie eine allfällige Einberufung von Reservisten grosser Zahl (Teil- oder Vollmobilmachungsbestände) mit allfälligen constraints auf der Krisenreaktionsfähigkeit in Einklang bringen könnten. Das führte zu schnellem ungemütlichen Erwachen und heftigem Augenreiben der Deutschen, gefolgt von den Türken und anderen, vor allem kleineren NATO-Staaten. Auch Oesterreich unterstützte uns. Den USA und Kanada, deren Truppen und Potential grösstenteils ausserhalb der Zone stationiert sind, war es einerlei; Russland war ohnehin an einer derartigen Begrenzung nicht interessiert. Die Schweiz schlug vor, in Anlehnung an Ziff. 38.3 die von constraints zu erfassenden militärischen Aktivitäten als "notifiable exercise activity" zu präzisieren oder das Ganze zu vergessen. "Exercise" hätte damit ganz klar nur die Uebungs-, nicht aber die Aktivitäten der Krisenreaktion gemeint. Damit wären Alarme (der NATO und ehemaligen WAPA-Staaten) sowie Mobilmachungen ausgeschlossen gewesen.

Nach einer gesichtswahrenden Rückzugsfrist war Grossbritannien einverstanden, mit dem Sternchen * klarzumachen, dass "activities carried out without advance notice to the troops involved" überhaupt nicht und nur die der vorherigen Ankündigung unterliegenden militärischen Aktivitäten erfasst würden - bei welchen im delikatesten Paragraph der Konzentrationen (38.3) der Begriff "notifiable exercise activity" steht, der selbst im Extremfall in Verbindung mit Ziff. 39 WD 92 nur bedeuten kann, dass es einzig um Übungs-, nicht aber Ernstfallaktivitäten gehen kann.

Für die Beurteilung der militärischen Signifikanz der Beschränkungsbestimmungen ist nicht nur die vielfach geäußerte Frage "what do we really constrain?" von Bedeutung; es soll deshalb auf einen beabsichtigten, aber ab initio chancenlosen Vorschlag hingewiesen werden, der von den Oesterreichern, Schweden und vor allem ehemaligen WAPA-Staaten unterstützt worden war. Das Stichwort hiess "jointly". Sämtliche Begrenzungen hätten demnach nicht nur auf individuelle nationale Aktivitäten, sondern auch auf solche angewendet werden sollen, die von mehreren Staaten - einer Allianz etwa - "jointly" oder als solche auf dem Territorium eines Teilnehmerstaates durchgeführt werden, an denen der "host"-State selbst aber nicht teilnimmt. Aus politischen Gründen (Finanzen, Oekologie, wachsendes Selbstbewusstsein als souveräner Staat) war Deutschland an Beschränkungen gemeinschaftlich durchgeführter NATO-Uebungen interessiert, ebenso Russland. Die USA lehnten solche Auflagen strikte ab, sodass sich hier eine zweifache Benachteiligung manifestiert :

- Russland, stets auf Parität mit den USA bedacht, muss seine gesamte relevante militärische Aktivität den Begrenzungen unterstellen, während die USA via "jointly" unbehelligt weiterüben können.

- Kleinstaaten, die - wie die Neutralen - keiner Allianz angehören und auf absehbare Zeit wohl an keinen Aktivitäten "jointly" teilnehmen werden, sind - im Gegensatz zu den NATO-Kleinen - ebenfalls voll den Begrenzungen ausgeliefert.

Etwas überspitzt liesse sich die Feststellung machen, dass die Beschränkungsmassnahmen jetzt von jenen Staaten am direktesten getragen werden müssen, die nie zur ehemals dichten Uebungstätigkeit in Europa beigetragen haben und von deren militärischem Uebungsstandard zu keiner Zeit eine Bedrohung hergeleitet werden konnte. Diesen Befund erhärtet die Gegebenheit, dass mangels eines "Cap" - einer definitiven und keinesfalls überschreitbaren Obergrenze - die westliche Allianz zu quantitativen und zeitlichen Beteiligungswerten berechtigt ist, die von niemandem sonst de facto in Anspruch genommen werden können.

In Anerkennung der Realitäten hat die Schweiz jedoch auf eine Kritik verzichtet, im Verlass darauf, dass einerseits bei fortdauernder positiver Lageentwicklung die militärischen Aktivitäten grossen Stils ohnehin sich nach unten stabilisieren werden (verbunden mit einem vermehrten Ausweichen auf personalarme HQ- und Stabsmanöver), dass andererseits bei einer Verschärfung der militärpolitischen Situation die Schulung multinationaler Streitkräftekooperation zu den legitimen Zwecken eines Bündnisses gehört - abgesehen davon, dass internationale Spannungen allianzähnliche Zusammenschlüsse mit analogen Trainingsbedürfnissen auch auf Seiten der GUS und/oder anderer USSR-Nachfolgestaaten fördern könnten.

Das vorliegende Kapitel über beschränkende Bestimmungen - es heisst immer noch nicht "Beschränkungsmassnahmen", wie der WAPA in Stockholm vorschlug - ist vorerst nicht viel mehr als ein erster Durchbruch auf dem Gebiet der ursprünglich als im eigentlichen Sinn "sicherheitsbildend" bezeichneten Massnahme. Insofern kann Russland mit dem Ergebnis befriedigt, aber wohl nicht zufrieden sein.

Aus schweizerischer Sicht belässt es uns nach jetzigem Ermessen den Handlungsspielraum, den wir für normale Uebungstätigkeit (zur Zeit nicht) sowie für die Reaktionsfähigkeit in Krisenzeiten (allenfalls je einmal) benötigen.

2.8. Ueberprüfung und Verifikation

2.8.1. Inspektion

Die grosse Neuerung ist Ziff 96 ab 2. Satz :

"Der inspizierende Staat kann andere Teilnehmerstaaten zur Teilnahme an einer Inspektion einladen."

Damit wurde die freiwillige, im Ermessen des Inspizierenden (= des die Inspektion ausführenden, um die Durchführung ersuchenden) Staates liegende Multinationalisierung der Inspektion geschaffen. Der inspizierende Staat "wird mindestens ebensoviele Inspektoren in der Gruppe haben wie jeder eingeladene Staat", also 3/1, 2/2 oder 1/1/1/1.

"Die Inspektionsgruppe wird unter der Verantwortung des inspizierenden Staates stehen" bedeutet, dass die nicht dem Haupt-Inspektorstaat angehörenden Inspektoren diesem unterstellt sind hinsichtlich der konkreten Durchführung, der Arrangements für die Modalitäten und - gemäss Ziff. 111 - für die Aufteilung der Reisekosten zu und ab den Einreisepunkten sowie für die Abfassung des gemäss Ziff. 110 erforderlichen Inspektionsberichts. Allfällige Differenzen sind nicht vorgesehen, bzw. es wird deren gütliche Bereinigung erwartet !

Die Schweiz hat die Multinationalisierung der Inspektion ab Anbeginn unterstützt, weil eine Möglichkeit der Beteiligung offeriert wird,

- die nicht zu Lasten der Teilnehmer-Quote geht,
- die Erfahrungsgewinn und On-the-job-training in Verifikation zulässt, ohne die Hauptverantwortung für die Inspektion übernehmen zu müssen.

Allerdings ist nicht - trotz französischer Zusicherung auf eine entsprechende schweizerische Sondierungsfrage - davon auszugehen, dass etwa die Neutralen zu den ersten zur Beteiligung eingeladenen Staaten gehören werden; Russland sah lange Zeit in der Multinationalisierung nur ein Instrument der NATO-Privilegierung.

Ziff. 110 in fine stellt eine Verbesserung insofern dar, als das Inspektorenteam Anrecht hat auf eine Karte des bezeichneten Inspektionsgebiets.

Die Ziffern 77 in fine, 86 zu Beginn, 87, 96, 90.9, 101 und 111 enthalten Modifikationen, die sich als Folgen der Multinationalisierung aufdrängten.

Ein schwedischer Antrag, in Ziffer 80 die Quoten von einer auf zwei Inspektionen "durch ein- und denselben Teilnehmerstaat" zu erhöhen, fand keine Zustimmung.

Die NATO hatte zusätzlich vorgeschlagen :

- Ein Recht zum Heli-Ueberflug des bezeichneten Gebietes mit einer Dauer von bis zu 4 Stunden, welcher der Inspektion hätte vorausgehen sollen und nicht auf die Gesamtdauer derselben anrechenbar gewesen wäre,
- die Erhöhung der Inspektoren-Zahl von 4 auf 6,
- die Verlängerung der Inspektionsdauer von 48 auf 60 Stunden.

Russland lehnte diese Aenderungen unter Hinweis auf die aus dem INF-, dem CFE-Vertrag, aus dem WD 90 ohnehin schon anfallende hohe bürokratische Verifikationslast beharrlich ab. Die Schweiz vertrat dieselbe Ansicht, jedoch mit anderer Begründung: In Zeiten der Konfrontation und höherer internationaler Spannungen haben 4 Inspektoren und 48 Stunden Inspektionsdauer mit Ueberflugsrechten während der Inspektion ausgereicht, um in allen Fällen - die Inspektionsberichte bestätigen dies- zu bescheinigen, dass das Abkommen eingehalten wurde. Weshalb soll es aus Gründen der Vertrauens- und Sicherheitsbildung notwendig sein, in der heutigen

Lage wesentliche Aspekte des Verifikationsregimes zu verschärfen? Deutschland antwortete mit dem Hinweis, Inspektion sei heute ein Kontaktpflege-Anlass, und es müsse mehr Gelegenheit zu solchen Kontakten geschaffen werden. Dem hielten wir entgegen, der Zweck der Inspektion sei die Beseitigung von Zweifeln an der Einhaltung der vereinbarten VSBM (Ziff. 78); wenn dies nicht mehr der Fall sei, dann müsste das Inspektionskonzept auf Routine-Inspektion umgestellt werden, dem keine doubts mehr zu Gevatter stünden und das ohne die in Ziffer 82 verlangten Gründe auskommen sollte, welche ohnehin nie gegeben wurden.

Deutschland mit anderen NATO-Staaten sowie die übrigen Neutralen waren mit einer Beseitigung des doubts-Konzepts einverstanden, doch scheiterte es am Widerspruch der USA, Russlands und der Türkei.

Hätte Russland eine Einigung über 6 Inspektoren/60 Stunden/4 Stunden Heliüberflug nicht verhindert, so hätte die Schweiz eine Regelung beantragt,

- welche die 6 Inspektoren an die Voraussetzungen gebunden hätte, dass 50 % des Inspektionsteams multinational zusammengesetzt sind und
- welche die 48 Stunden-Dauer als Normalfall belassen hätte. Falls innert dieser Zeit die Zweifel nicht beseitigt worden wären, hätte unter Angabe der Gründe ausnahmsweise eine 60-stündige Inspektion stattfinden können.

Damit wäre entweder eine Kernverpflichtung zur Multinationalisierung geschaffen, das doubts-Konzept substantiiert oder - im Falle der Ablehnung - offen desavouiert worden.

2.8.2. Evaluation

Ziffer 113.1 realisiert die im Anhang V WD 90 stipulierte Ueberprüfung nicht-aktiver Formationen und Kampftruppenteile, die für Routine-Ausbildungszwecke aktiviert werden. Die Bestimmung sieht vor, dass befristet aktivierte Formationen (Armeen, Armeekorps und Divisionen) sowie Kampftruppenteile (Brigaden oder Regimenter) der Evaluation zugänglich gemacht werden müssen während der Dauer der befristeten Aktivierung sowie in jenem Gebiet/an jenem Standort, wo sie gemäss Ziffer 11.3.3.5 aktiviert werden - im Falle schweizerischer Verbände also im WK-Raum. Die für die Evaluation aktiver Formationen und Kampftruppenteile gültigen Bestimmungen werden auch auf die befristet aktivierten angewendet.

Nach dem WD 92 sind nur die Truppenverbände bis hinunter zur Stufe Regiment evaluationspflichtig. Die Schweiz wird jedoch eine Evaluation anbieten, welche eine integrale Ueberprüfung aller "Einheiten", bis in die Kompanie hinein, ermöglicht, entsprechend den Wünschen der Evaluatoren, die nach den Einweisungsinformatinen die zu besichtigenden Truppenteile werden bestimmen können.

Die Ziffern 113.1, 139, 139.1-3 enthalten Modifikationen, die zum Teil aus dem Einbezug der befristeten Aktivierung in das Evaluationsregime erforderlich, teils einfach an die Modalitäten und den Wortlaut des Inspektions-Kapitels angeglichen wurden.

* * * *