

Jede Menschenrechtspolitik in den Vereinten Nationen muß sich stets auch voll bewußt sein, daß Menschenrechte nicht nur die politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte meinen, sondern auch die wirtschaftlichen und sozialen Rechte: die Rechte auf materiell menschenwürdige Lebensumstände.

Die Freiheit von Not ist kein geringeres Recht als die Freiheit von Angst. Nur wer dies klar erkennt und anerkennt, kann vor dem Forum der Vereinten Nationen bei den Ländern der Dritten Welt auf Resonanz hoffen.

#### **Das Ziel der deutschen Einheit**

Menschenrechte und das Recht der Völker auf Selbstbestimmung, das am Anfang beider Menschenrechtspakte steht, sind universale Prinzipien. Sie gelten überall in der Welt.

Die Bundesregierung tritt mit aller Entschiedenheit vor den Vereinten Nationen dafür ein, die Menschenrechte und die Selbstbestimmung auch im geteilten Deutschland zu verwirklichen. Auch hier gilt es jedoch, nüchtern zu erkennen, was wir in den Vereinten Nationen in der Deutschlandfrage erreichen können und mit welcher Politik wir unser Ziel wirklich fördern. Wir nutzen das Forum der Vereinten Nationen, um vor aller Welt deutlich zu machen, daß die deutsche Frage ungeklärt ist, und daß wir an der Einheit der Nation mit aller Entschiedenheit festhalten.

Ziel unserer Politik ist, unverändert auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit wiedererlangt. Dies ist das Ziel, das wir bei Abschluß des Moskauer Vertrags und des Grundlagenvorgabes mit der DDR im Brief zur deut-

lichen Einheit erklärt haben. Und dies ist das Ziel, für das wir auch vor dem Weltforum der Vereinten Nationen mit aller Deutlichkeit eintreten.

Meine Damen und Herren, die Bundesrepublik Deutschland nimmt fünf Jahre nach ihrem Beitritt einen festen Platz in den Vereinten Nationen ein. Wir haben uns dort durch unsere Politik und nicht zuletzt auch durch unsere Politik im Sicherheitsrat Ansehen und Vertrauen erworben, und wir haben unser politisches Gewicht in der Welt erhöht.

Auch unsere VN-Politik ruht auf der festen Basis, die uns die Einbettung in die Europäische Gemeinschaft und die feste Verbindung zu den anderen Demokratien des Westens und insbesondere den Vereinigten Staaten gibt. Wir sind stets darauf bedacht, den Zusammenhalt der westlichen Demokratien zu stärken und wir haben wesentlich daran mitgewirkt, daß die Europäische Gemeinschaft in der Weltorganisation zunehmend mit einer Stimme spricht und zunehmend als einheitliche Kraft gesehen wird.

Wir wollen in den Vereinten Nationen unseren Teil dazu beitragen, die großen weltweiten Aufgaben unserer Zeit zu lösen: die Erhaltung des Weltfriedens, die Überwindung von Hunger und Not überall in der Welt und die weltweite Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts und der Menschenrechte. Wir wollen beitragen zur Herausbildung einer Weltordnung, die vom Geist der Interdependenz geprägt ist und die die Völker zur Zusammenarbeit in gleichberechtigter Partnerschaft und gemeinsamer Verantwortung zusammenführt. Einer Ordnung, die den Namen Friedensordnung wirklich verdient.

## **Das Konzept vertrauensbildender Maßnahmen**

Ursprung — Erste Verwirklichung — Perspektiven

KLAUS J. CITRON · REINHARD W. EHNI

*Die 33. Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 16. Dezember 1978 eine von der Bundesrepublik Deutschland initiierte und von 19 weiteren Staaten aus allen Regionalgruppen mitgetragene Resolution (33/91B) mit 132 Ja-Stimmen, keiner Nein-Stimme und nur zwei Enthaltungen (Kuwait, Vereinigte Arabische Emirate); dafür stimmten die westlichen Länder, der gesamte Ostblock, die Volksrepublik China sowie die große Mehrheit der Staaten der Dritten Welt. Die Resolution (Text s. S. 34 dieser Ausgabe) enthält die Empfehlung an alle Staaten, auf regionaler Grundlage Vereinbarungen über vertrauensbildende Maßnahmen zu treffen und dabei die besonderen Bedingungen und Bedürfnisse ihrer Regionen zu berücksichtigen. Mit dieser Resolution nimmt die Generalversammlung erstmalig das Thema »Vertrauensbildende Maßnahmen« in ihre Tagesordnung auf und bittet den Generalsekretär der Vereinten Nationen, die aufgrund der Resolution eingehenden Stellungnahmen und Berichte der Staaten über ihre Auffassungen und Erfahrungen mit den von ihnen als angemessen und durchführbar angesehenen vertrauensbildenden Maßnahmen der 34. Generalversammlung vorzulegen. — Das positive Echo, das diese deutsche Initiative in den Vereinten Nationen gefunden hat, ist Anlaß genug, nach dem Konzept der vertrauensbildenden Maßnahmen, den bisherigen Verwirklichungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und nach den Möglichkeiten der Anwendung in anderen Regionen zu fragen.*

### **I. Vertrauensbildung und Transparenz**

Die Idee der Vertrauensbildung zwischen Staaten ist nicht neu. Ein Blick in die Geschichte genügt, um festzustellen,

daß es zu allen Zeiten Bemühungen gegeben hat, durch Maßnahmen verschiedenster Art — etwa durch Einladungen von hohen Repräsentanten der Nachbarstaaten oder auch durch Eheschließungen zwischen Mitgliedern früher verfeindeter Herrscherhäuser — Vertrauen und damit bessere Voraussetzungen für den Frieden zu schaffen. In der Nachkriegszeit mußte es allen Regierungen der Bundesrepublik Deutschland darauf ankommen, das durch die NS-Herrschaft ausgelöste tiefe Mißtrauen des Auslandes Schritt für Schritt abzubauen und, wo immer möglich, neues Vertrauen zu gewinnen. Eine kontinuierliche Folge von innen- und außenpolitischen Maßnahmen der Bundesregierungen, vor allem in der Europa- und Bündnispolitik, diente diesem Ziel. Auch die von der Regierung Brandt/Scheel seit 1969 eingeleitete Ostpolitik und die aus ihr erwachsenen Verträge mit Moskau, Warschau, Prag und der DDR mit der ihnen zugrundeliegenden Gewaltverzichtspolitik trugen dazu bei, ungeachtet aller fortbestehenden Gegensätze das für ein Zusammenleben in Frieden notwendige Vertrauen neu aufzubauen. Die Erkenntnis, daß der vertraglich fixierte Gewaltverzicht nicht genügt, um das weiterbestehende Mißtrauen beider Seiten abzubauen, führte zur Suche nach neuen Wegen in der Sicherheitspolitik, um angesichts der sich hochgerüstet gegenüberstehenden militärischen Blöcke von Ost und West Möglichkeiten zu finden, die bestehenden Spannungen zu entschärfen.

Es galt ein Konzept zu entwickeln, das bei Wahrung der Sicherheitsinteressen aller Beteiligten zu einem schrittweisen Abbau des Mißtrauens und damit zur Schaffung besserer Voraussetzungen für die Fortsetzung des Entspannungsprozesses und die Vorbereitung von Rüstungskontrollvereinbarungen führen konnte. Angesichts der sich in Europa gegenüberstehenden gewaltigen militärischen Potentiale von Ost

und West und der damit gegebenen Gefahr militärischer Konfrontation kam es darauf an, Verhaltensregeln zu entwickeln, die der Verwendung militärischer Machtmittel Beschränkung auferlegen. Durch vereinbarte Absprachen über militärische Verhaltensregeln sollte im Rahmen des Entspannungsprozesses auf ein politisches Gesamtklima hingewirkt werden, in dem die Bedeutung der militärischen Komponente in den internationalen Beziehungen (d. h. die Möglichkeit des politischen Gebrauchs militärischer Macht) zunehmend eingeschränkt wird.

Vorgesehen waren Maßnahmen, welche die Schaffung und Stärkung von Vertrauen im politischen und militärischen Bereich zum Ziel haben. Die Intensivierung des dabei entstehenden Dialogs und dessen Konkretisierung durch die Weiterentwicklung bereits vereinbarter Maßnahmen sollte dazu beitragen, das vorhandene Instrumentarium zur Bewältigung schwieriger Situationen in den internationalen Beziehungen zu verbessern.

Vereinbarungen über vertrauensbildende Maßnahmen streben zunächst ein unmittelbares und relativ bescheidenes Ziel an, nämlich die Einhaltung von Verhaltensregeln auf freiwilliger Grundlage. Die Tatsache, daß die Durchführung der Maßnahmen in das Ermessen der Staaten gestellt ist, erlaubt es, Art und Umfang der Implementierung als einen Gradmesser der Entspannungspolitik anzusehen.

Darüber hinaus können vertrauensbildende Maßnahmen einen Beitrag leisten zur Herstellung größerer Transparenz in militärischen Angelegenheiten und zur Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit politischen und militärischen Verhaltens. Die Zustimmung zu dem Konzept vertrauensbildender Maßnahmen ermutigt alle Beteiligten, die Politik der strikten Geheimhaltung in militärischen Angelegenheiten zu überprüfen. Es ist offenkundig, daß das seitens der Staaten des Warschauer Pakts ständig vorgetragene Bekenntnis zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle nicht mit den hohen Mauern der Geheimhaltung, die um alles Militärische gelegt werden, zu vereinbaren ist. Abrüstung setzt Vertrauen voraus, das durch eine Politik der Geheimhaltung, der Selbstisolierung nicht zustandekommen kann. Abrüstung erfordert aber auch Kontrolle und Verifikation. Dies ist mit dem Anspruch, alles Militärische weiterhin streng geheim zu halten, nicht in Übereinstimmung zu bringen.

Die Forderung nach mehr Transparenz in militärischen Angelegenheiten ist kein Angriff auf die Verteidigungsfähigkeit einer Seite, sondern Ausdruck einer zeitgemäßen Politik, deren Aufgabe es ist, einen Beitrag zur Herstellung stabiler Beziehungen zu leisten. Die durch Maßnahmen der Vertrauensbildung erreichbare Transparenz gestattet allen Beteiligten einen Einblick in die militärische Strategie und Praxis der Gegenseite und gibt ihnen damit einen Maßstab zur Beurteilung von Verhaltensweisen, die vom bisherigen Muster abweichen, an die Hand. Diese Transparenz, so begrenzt sie sein mag, ermöglicht gewisse Rückschlüsse auf die Haltung des Gegenüber, die dadurch vorhersehbarer und kalkulierbarer wird. Vertrauensbildende Maßnahmen führen außerdem zu persönlichen Begegnungen und können somit auch zu einer gewissen Entemotionalisierung der Beziehungen beitragen. So kann die Gewöhnung an die Teilnahme von Manöverbeobachtern der anderen Seite zu der Erkenntnis führen, daß Transparenz nicht die Sicherheit gefährdet, sondern im Gegenteil durch den Abbau von Furcht und Mißtrauen die Sicherheitslage verbessert. Regelmäßig durchgeführte vertrauensbildende Maßnahmen können somit einen wichtigen Beitrag zu mehr Rationalität und Stabilität in den internationalen Beziehungen leisten. Dazu kommt, daß in den vertrauensbildenden Maßnahmen erste Ansätze zu einem System der Verifikation gesehen werden können, das für alle Abmachungen im Bereich von Rüstungsbegrenzung und Abrüstung unerläßlich ist. Es ist nur folgerichtig, an die schrittweise Beseitigung militärischer Geheimhaltung und an die

Ausarbeitung eines Verifikationssystems heranzugehen, wenn man ständig für die allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle eintritt.

## II. Erste Verwirklichung im Rahmen der KSZE

Bei der Ausarbeitung der Kriterien für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die zu Beginn der siebziger Jahre in ein konkretes Stadium trat, wurde von westlicher Seite unter aktiver deutscher Mitarbeit ein Konzept vertrauensbildender Maßnahmen im Bereich der Sicherheitspolitik entwickelt und nach und nach konkretisiert. Dabei konnten auch Überlegungen einbezogen werden, die bereits in der Friedensnote der Bundesregierung vom 25. März 1966 enthalten waren. Schon in dieser Friedensnote, die unter Bundeskanzler Ludwig Erhard allen Regierungen der Welt übermittelt wurde, hatte die Bundesregierung sich bereit erklärt, mit allen osteuropäischen Staaten, die dies wünschten, Gewaltverzichtserklärungen auszutauschen und bilaterale Vereinbarungen über die Einladung militärischer Beobachter bei Manövern der Streitkräfte abzuschließen.

Bei der Vorbereitungskonferenz in Helsinki bestand die westliche Seite darauf, daß außer allgemeinen völkerrechtlichen und politischen Prinzipien auch konkrete Absprachen auf militärischem Gebiet zum Verhandlungsgegenstand der KSZE gemacht wurden. Dem Westen ging es darum, sowohl Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen (MBFR) in Gang zu bringen als auch bei der KSZE die militärischen Aspekte der Sicherheit nicht zu vernachlässigen.

Das Ergebnis der KSZE, die Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975, zeigt, daß das Drängen nicht vergeblich war: Das »Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung« ergänzt in Korb I die »Erklärung über die Prinzipien, die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten«. Dadurch wird der Wechselwirkung zwischen politischer und militärischer Sicherheit Rechnung getragen und der politische Modus vivendi durch konkrete Maßnahmen politischer und militärischer Vertrauensbildung abgesichert. Dabei wurde, dem westlichen Entspannungsverständnis entsprechend, die Tatsache betont, daß sich politische und militärische Aspekte der Sicherheit ergänzen. Dieses komplizierte Verhältnis hat seinen Niederschlag in dem relativ umfangreichen Katalog der vertrauensbildenden Maßnahmen gefunden, die alle auf der Grundlage der Freiwilligkeit implementiert werden. Das Kernstück dieser Absprachen der Schlußakte wird durch eine Präambel und allgemeine Erwägungen zur Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik abgerundet.

Die beiden wichtigsten vertrauensbildenden Maßnahmen mit hohem Verbindlichkeitsgrad sind:

- > vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern von Landstreitkräften von mehr als 25 000 Mann, mit konkreten, möglichst detaillierten Angaben wie Zweck des Manövers, Beteiligung, Art und Stärke der Streitkräfte, Manövergebiet, zeitlicher Rahmen usw.;
- > Austausch von Manöverbeobachtern.

Maßnahmen mit geringerem Verpflichtungsgrad sind:

- > vorherige Ankündigung kleinerer militärischer Manöver, d. h. mit einer Gesamtstärke von weniger als 25 000 Mann;
- > vorherige Ankündigung von größeren militärischen Bewegungen;
- > andere vertrauensbildende Maßnahmen wie Austausch zwischen militärischem Personal, Besuch von militärischen Delegationen etc. Hier wird an die bereits bestehende militärische Tradition von gegenseitigen militärischen Besuchen angeknüpft, die bislang schon der Vertrauensbildung dienen (etwa Besuche von Verteidigungsministern, Generalstabschefs, Chefs von Teilstreitkräften, Militärattachés, von Schiffen und Flotten, von fliegenden Staffeln und Geschwadern).



Als 151. Mitglied wurde Dominica, unabhängig seit dem 3. November 1978, auf der 33. Generalversammlung in die Weltorganisation aufgenommen (s.S.32 dieser Ausgabe). Die Antillen-Insel, nach Bevölkerungszahl und Gebietsgröße zu den kleinsten Mitgliedstaaten rechnend, ist der 100. Staat, der zu dem Kreis der 51 ursprünglichen Mitglieder der Vereinten Nationen gestoßen ist.

Außerdem werden in der Schlußakte Entwicklung und Erweiterung der vorliegenden vertrauensbildenden Maßnahmen ins Auge gefaßt.

Der Anwendungsbereich der vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE ist das europäische Territorium ihrer Unterzeichner, soweit die Schlußakte selbst nichts anderes bestimmt. So ist für die Sowjetunion und die Türkei — allerdings nur bei vorheriger Ankündigung größerer militärischer Manöver — als Anwendungsbereich lediglich ein Gebietsstreifen von 250 km Breite entlang ihrer Grenzen zu anderen KSZE-Teilnehmerstaaten festgelegt.

Damit ist grundsätzlich anerkannt, daß die vertrauensbildenden Maßnahmen ganz Europa als Geltungs- und Anwendungsbereich umfassen sollen. In diesem Konzept kommt die europäische Erfahrung seit 1945 zum Tragen, daß Grenzen keine Trennmauern darstellen, sondern transparent und durchlässig werden sollen.

Sowohl die Notwendigkeit der Weiterentwicklung von vertrauensbildenden Maßnahmen als auch deren geographischer Anwendungsbereich — ganz Europa — wurden nach Fertigstellung der Schlußakte von Helsinki wiederholt anerkannt. So heißt es in der deutsch-sowjetischen Gemeinsamen Deklaration, die aus Anlaß des Breschnew-Besuchs in der Bundesrepublik Deutschland am 6. Mai 1978 unterzeichnet wurde, daß »durch die Weiterentwicklung von vertrauensbildenden Maßnahmen in Europa nach Auffassung beider Seiten das bestehende Mißtrauen und Gefahren der militärischen Konfrontation abgebaut und die Sicherheit aller gestärkt werden könnten«.

Der Westen hat die vertrauensbildenden Maßnahmen seit der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki, also seit Herbst 1975, großzügig und umfassend verwirklicht. Er erwartet allerdings auch, daß der Beitrag zur Vertrauensbildung durch die vorherige Ankündigung von Manövern mit defensivem Charakter anerkannt und nicht zum Vorwand genommen wird, Pressekampagnen gegen westliche Manöver zu organisieren.

Von den Staaten des Warschauer Pakts ging zunächst die Sowjetunion zögernd und vorsichtig an die Durchführung der

Absprachen der Schlußakte heran. Dabei wurde deutlich, daß ihr die ganze Materie widerstrebt und sie sich an eine regelmäßige Verwirklichung der übernommenen Verbindlichkeiten erst gewöhnen mußte. Deshalb beschränkte sie sich zunächst auf eine selektive und zurückhaltende Erfüllung der in der Schlußakte festgelegten Mindestanforderungen. Im Laufe der Zeit, insbesondere vor und während des ersten KSZE-Folgetreffens, das ab Ende 1977 in Belgrad stattfand, verbesserte sich jedoch die Implementierungsbilanz der Sowjetunion, erreichte aber noch nicht das Ziel der vollständigen Durchführung der beiden wichtigsten vertrauensbildenden Maßnahmen. Es ist offenkundig, daß die Sowjetunion (und in zeitlichem Abstand auch andere Staaten des Warschauer Pakts) an der Beibehaltung und Fortführung der vertrauensbildenden Maßnahmen interessiert sind. Die Hoffnung ist berechtigt, daß die vertrauensbildenden Maßnahmen auch weiterhin bei der Entwicklung des Entspannungsprozesses die ihnen zukommende Rolle spielen werden. Auch wenn unbestritten ist, daß die Erfüllung der Absprachen der Schlußakte auf freiwilliger Basis erfolgt und nicht einklagbar ist, liegt es im Wesen von vertrauensbildenden Maßnahmen, daß sie nur dann ihre Funktion erfüllen können, wenn sie möglichst umfassend und regelmäßig von allen Beteiligten angewandt werden. Bei nüchterner Einschätzung kann jedoch festgestellt werden, daß die vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlußakte von Helsinki sich bewährt haben und deshalb intensiv fortgeführt werden sollten.

Das KSZE-Folgetreffen in Belgrad vom Oktober 1977 bis März 1978 bot den an der Weiterentwicklung der vertrauensbildenden Maßnahmen interessierten Staaten des Westens und der Neutralen die Gelegenheit, eine Reihe ergänzender Schritte vorzuschlagen, unter anderem

- > die Ankündigung auch kleinerer Manöver, d. h. zwischen 10 000 und 25 000 Mann bei den Landstreitkräften mit demselben Verbindlichkeitsgrad wie die Ankündigung größerer militärischer Manöver;
- > die Ankündigung größerer Bewegungen ebenfalls mit einem hohen Verbindlichkeitsgrad;
- > die Vereinbarung eines Verhaltenskodex für die Manöverbeobachtungen mit dem Ziel, bessere Beobachtungsbedingungen zu erreichen;
- > die Anreicherung des Inhalts von Manöverankündigungen, und als zusätzliche Maßnahme die Aufforderung an die Unterzeichner der Schlußakte, Offenheit hinsichtlich ihrer Militärbudgets zu fördern. Leider gelang es nicht, diese Vorschläge bereits in Belgrad zu realisieren. Zu erreichen war lediglich eine Bekräftigung der in der Schlußakte von Helsinki bereits vereinbarten Absprachen. Deshalb wird zu gegebener Zeit, voraussichtlich auf dem 1980 in Madrid vorgesehenen weiteren KSZE-Folgetreffen, erneut darüber verhandelt werden müssen, wie die vertrauensbildenden Maßnahmen in Europa weiter gefördert werden können.

Auch in den seit 1973 in Wien laufenden Ost-West-Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierungen in Mitteleuropa hat der Westen immer wieder auf die Bedeutung von vertrauensbildenden und stabilisierenden Maßnahmen (bei MBFR »Begleitende Maßnahmen« genannt) hingewiesen. Der Zusammenhang zwischen vertrauensbildenden Maßnahmen der KSZE und den begleitenden Maßnahmen bei MBFR wird angesichts ihrer gemeinsamen Grundkonzeption auch in Zukunft erhalten bleiben. So wird auf unserer Seite daran gedacht, daß alle MBFR-Teilnehmer die in der KSZE-Schlußakte bereits vereinbarten Maßnahmen bekräftigen und zusätzlich weitere begleitende Maßnahmen für die Zukunft vereinbaren.

Auch der im Jahre 1978 von Frankreich zur Debatte gestellte Vorschlag einer Konferenz über Abrüstung in Europa sieht als erste Phase die Stärkung der Sicherheit durch vertrauensbildende Maßnahmen vor. Größere Transparenz in militärischen Angelegenheiten und schließlich multilaterale Ge-

sprache über militärische Potentiale und strategische Konzepte sollen zur Stärkung des Vertrauens zwischen Ost und West beitragen.

Die Thematik hat auch großes Interesse bei internationalen parlamentarischen Konferenzen gefunden, wie sich aus dem Schlußdokument der III. Interparlamentarischen Konferenz über europäische Zusammenarbeit und Sicherheit in Wien vom Mai 1978 und der Entschließung über Abrüstungsfragen der 65. Jahreskonferenz der Interparlamentarischen Union in Bonn vom September 1978 ergibt.

Die Beispiele zeigen, daß das Konzept der vertrauensbildenden Maßnahmen im Detail so flexibel ist, daß es sowohl verschiedenen regionalen Situationen als auch unterschiedlichen Verhandlungsgremien ohne Substanzverlust angepaßt und in verschiedenen Ausformungen konkretisiert werden kann.

### III. Präsentation in den Vereinten Nationen

Die Tatsache, daß das westliche Konzept vertrauensbildender Maßnahmen in die Schlußakte von Helsinki Eingang gefunden hatte und seit 1975 erste positive Erfahrungen mit der Verwirklichung der vereinbarten Maßnahmen vorlagen, ermutigte die westlichen Staaten, ihre Überlegungen auch bei der Vorbereitung der Abrüstungsfragen gewidmeten 10. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen einzubringen. Sowohl in dem von elf westlichen Staaten (unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland) im Dezember 1977 eingeführten Entwurf einer Abrüstungserklärung als auch in dem von der Bundesrepublik Deutschland zusammen mit acht Staaten der westlichen Staatengruppe im Februar 1978 eingebrachten Aktionsprogramm wird den vertrauensbildenden Maßnahmen großes Gewicht beigemessen. So schlägt das westliche Aktionsprogramm die Vereinbarung einer Reihe von Maßnahmen zur Stärkung des internationalen Vertrauens vor, darunter die Offenlegung von Streitkräfte- und Rüstungsdaten sowie der Angaben über Waffenlieferungen und den Austausch von Informationen über militärische Aktivitäten.

Vor und während der Sondergeneralversammlung für Abrüstung wurden von westlichen Staaten zusätzlich Arbeitspapiere vorgelegt, welche die im Entwurf des Aktionsprogramms lediglich kurz skizzierten Vorschläge für vertrauensbildende Maßnahmen im einzelnen erläuterten.

Hierzu gehören unter anderem

- das belgische Memorandum zum Thema regionaler Abrüstungsmaßnahmen, welches ein besonderes Kapitel über vertrauensbildende Maßnahmen enthält<sup>2</sup>;
- der Vorschlag der Vereinigten Staaten von Amerika für die Schaffung einer Friedensreserve der Vereinten Nationen und für vertrauensbildende Maßnahmen und Stabilisierungsmaßnahmen in verschiedenen Regionen, einschließlich der Ankündigung von Manövern, der Einladung von Beobachtern zu Manövern und eines Instrumentariums der Vereinten Nationen zur Untersuchung und Förderung solcher Maßnahmen<sup>3</sup>;
- das von der Bundesrepublik Deutschland vorgelegte Arbeitspapier über Zonen vertrauensbildender Maßnahmen als erster Schritt zur Vorbereitung einer weltweiten Konvention über Vertrauensbildende Maßnahmen<sup>4</sup>.

Das deutsche Arbeitspapier diente dazu, den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen das in der Rede von Bundeskanzler Helmut Schmidt vor der Sondergeneralversammlung über Abrüstung am 26. Mai 1978 dargelegte Konzept im einzelnen zu erläutern, vor allem die Grundidee, daß die Vereinbarung von vertrauensbildenden Maßnahmen in verschiedenen Regionen der Welt das Mißtrauen abbauen und damit die politischen Voraussetzungen für Abrüstung und Rüstungskontrolle schaffen könne. Das Arbeitspapier enthält einen Katalog möglicher Maßnahmen zur Vertrauensbildung, der über die in der Schlußakte der KSZE vereinbarte Liste hinausgeht<sup>5</sup>. Betont wird jedoch, daß die Auswahl der jeweils zu vereinbarenden vertrauensbildenden Maßnahmen allein von den Staaten der jeweiligen Region unter Berücksichtigung

der geographischen, politischen und militärischen Gegebenheiten getroffen werden kann.

Die Idee der vertrauensbildenden Maßnahmen verdankt ihren Ursprung nicht zuletzt der ernüchternden Erfahrung der fünfziger und sechziger Jahre, daß umfassende und weltumspannende Abrüstungsprogramme wenig Aussicht auf Verwirklichung haben. Das seit den sechziger Jahren praktizierte Verfahren der Supermächte, die komplizierten Abrüstungsthemen jeweils separat und Schritt für Schritt anzugehen, in bilateralen Verhandlungen Vertragstexte auszuhandeln und sie dann der Staatengemeinschaft vorzulegen, mag mit zu dem abnehmenden Interesse vieler Staaten an Abrüstungsfragen beigetragen haben. Es führte auch dazu, daß die Verantwortung für die geringen Fortschritte im Bereich der Rüstungskontrolle von manchen allein den Großmächten zugeschrieben wurde. Es galt daher, im Abrüstungsbereich Ideen zu entwickeln, um möglichst viele Staaten dafür zu gewinnen, zur aktiven Verwirklichung einer stabileren internationalen Lage beizutragen. Dabei kam es darauf an, neue Wege zu zeigen, wie die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur Schaffung der Voraussetzungen für Frieden und Sicherheit beitragen können. Diese neuen Möglichkeiten lagen nach westlicher Ansicht in der Anpassung des in Europa bereits angewandten Konzepts der vertrauensbildenden Maßnahmen an andere Umweltbedingungen mit dem Ziel, das bisher Erreichte auch für andere Regionen fruchtbar zu machen.

Bei der Ausarbeitung dieses Konzepts gab sich die Bundesrepublik Deutschland nicht der Illusion hin, daß eine solche Idee schnell zu Fortschritten im Bereich der Rüstungskontrolle führen werde. Der Bundeskanzler ließ in seiner Rede vor der Sondergeneralversammlung<sup>6</sup> deutlich werden, daß es in einer Welt voller Mißtrauen und tiefgreifender Konflikte keine einfachen und schnell wirkenden Rezepte gibt, um eine umfassende Sicherheitspartnerschaft zwischen den Staaten zu etablieren. Er machte klar, daß die Verwirklichung von Vertrauen im Bereich der militärischen Sicherheit zwar von großer Wichtigkeit sei, aber allein noch nicht zu mehr Sicherheit führen könne. Der Abbau von Mißtrauen, Furcht und Feindschaft sei eine universale Aufgabe, der sich die Vereinten Nationen annehmen sollten, um vor allem die Verständigung unter der jungen Generation weltweit zu fördern. Die Bundesregierung sei bereit, hierzu einen besonderen Beitrag zu leisten.

Bei den mühsamen Verhandlungen über das Schlußdokument der Sondergeneralversammlung, die bis zum letzten Tag zu scheitern drohten, wurde schließlich eine Passage aufgenommen, die die Bedeutung der vertrauensbildenden Maßnahmen hervorhob<sup>7</sup>. Der Text ist schwächer ausgefallen als die westlichen Teilnehmer es gewünscht hatten. Auch ist die Liste möglicher Maßnahmen nicht sehr umfassend.

In Anknüpfung an ihre Initiative während der Sondergeneralversammlung führte die Bundesrepublik Deutschland während der 33. Generalversammlung im Herbst 1978 zusammen mit 19 anderen Staaten aus verschiedenen Regionen<sup>8</sup> einen Resolutionsentwurf über vertrauensbildende Maßnahmen ein. Dabei war den Initiatoren bewußt, daß es nicht möglich sein würde, von Anfang an bestimmte vertrauensbildende Maßnahmen weltweit zu vereinbaren. Da den Vereinten Nationen bereits mehrere Initiativen zu Rüstungskontrollmaßnahmen in einem regionalen Rahmen vorliegen, wurde auch für die Resolution über vertrauensbildende Maßnahmen der regionale Ansatz gewählt. Durch Hinweise auf andere regionale Rüstungskontrollinitiativen, wie etwa die Schaffung einer Kernwaffenfreien Zone Lateinamerika sowie die Bemühungen um Selbstbeschränkung beim Waffenimport in derselben Region, konnte klargemacht werden, daß der regionale Ansatz nur dann Aussicht auf Erfolg verspricht, wenn er von den Staaten der Region ausgeht und ihm alle Staaten einer Region freiwillig zustimmen. Es konnte ferner deutlich gemacht werden, daß Zonen der Vertrauensbildung nicht in

Konkurrenz zu anderen regionalen Rüstungskontrollvorhaben stehen, sondern diese positiv beeinflussen und ergänzen können.

Angesichts der unterschiedlichen geographischen, politischen und militärischen Gegebenheiten in den verschiedenen Erdteilen ging es nicht darum, europäische Voraussetzungen und Maßstäbe zu übertragen und etwa die in der Schlußakte von Helsinki vereinbarten Parameter für vertrauensbildende Maßnahmen auch in anderen Regionen verbindlich zu machen. Sowohl der operative erste Paragraph der am 16. Dezember 1978 verabschiedeten Resolution als auch der vorletzte Präambelparagraph betonen daher, daß die Generalversammlung sich dessen bewußt ist, daß die besonderen Bedingungen der verschiedenen Regionen Auswirkungen auf die Durchführbarkeit vertrauensbildender Maßnahmen haben und regionale Vereinbarungen diesen besonderen Bedingungen und Bedürfnissen Rechnung tragen müssen. Diese Rücksichtnahme auf regionale Besonderheiten wird verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die in der Schlußakte von Helsinki vereinbarten Parameter für Manöverankündigungen (Manöver ab 25 000 Mann sind mindestens 21 Tage vorher anzukündigen) kaum irgendwo anders als in Europa relevant wären.

Bei den vorbereitenden Gesprächen im 1. Hauptausschuß der Generalversammlung wurde ferner klar, daß einige mögliche vertrauensbildende Maßnahmen, die im ersten Entwurf der Resolution in einer Liste aufgeführt waren, nicht von allen Staaten als akzeptabel angesehen wurden. Das lag daran, daß der ursprünglich lediglich zur Illustration möglicher vertrauensbildender Maßnahmen in den Resolutionsentwurf aufgenommene Maßnahmenkatalog von einigen Delegationen als für alle Staaten obligatorisch oder zumindest moralisch bindend mißverstanden wurde.

Je nach den nationalen oder regionalen Interessen wurden daher einzelne der in der Liste enthaltenen möglichen Maßnahmen abgelehnt:

- Staaten des Warschauer Pakts äußerten Bedenken gegen die Offenlegung der Rüstungsbudgets als Voraussetzung einer später gegebenenfalls zu vereinbarenden Begrenzung bzw. Kürzung der Haushalte.
- Staaten der Dritten Welt äußerten sich zum Teil kritisch zu dem Vorschlag, bei Bedarf international besetzte Beobachtungsposten und Überwachungsstationen in Krisengebieten einzurichten (die USA hatten hierfür bei der Sondergeneralversammlung technische Hilfe nach dem Sinai-Modell angeboten). Möglicherweise befürchteten diese ungebundenen Staaten, durch ihre Zustimmung die Einrichtung solcher Überwachungseinrichtungen bei künftigen Konfliktlösungen zu präjudizieren.
- Anderen Staaten wiederum war der Maßnahmenkatalog nicht umfassend genug. Sie hätten ihn gern durch Maßnahmen ergänzt, welche wiederum für die westlichen Staaten nicht annehmbar waren, beispielsweise die Auflösung von Militärstützpunkten.

Angesichts dieser mannigfachen Bedenken ergab sich die Notwendigkeit, den Text der Resolution entsprechend allgemein zu halten, um Mißverständnisse auszuschließen und dem Vorhaben die größtmögliche Unterstützung zu sichern. Im Einvernehmen mit allen Miteinbringerstaaten aus Afrika, Lateinamerika, Asien, Europa und Nordamerika wurde daher der Text des ersten operativen Paragraphen der Resolution gekürzt und auf eine illustrative Liste möglicher vertrauensbildender Maßnahmen verzichtet.

Um deutlich zu zeigen, welche Vereinbarungen sich anbieten, wird es nunmehr notwendig sein, daß die Autoren und Förderer dieser Initiative ihre Vorstellungen im Rahmen der im zweiten operativen Paragraphen vorgesehenen Stellungnahmen der Staaten über die von ihnen als angebracht und durchführbar angesehenen vertrauensbildenden Maßnahmen

weiter konkretisieren und vor allem die Nützlichkeit einzelner Maßnahmen überzeugend erläutern.

#### IV. Perspektiven für die Entwicklung in den Vereinten Nationen

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird der 34. Generalversammlung im Herbst dieses Jahres einen zusammenfassenden ersten Bericht mit den Stellungnahmen der Staaten zu den vertrauensbildenden Maßnahmen vorlegen. Die Tatsache, daß zum ersten Male ein Tagesordnungspunkt »Vertrauensbildende Maßnahmen« in die Tagesordnung der Generalversammlung aufgenommen wird, bietet die Gelegenheit für eine ausgiebige internationale Erörterung der durch die Vereinbarung vertrauensbildender Maßnahmen erreichbaren Entwicklungen. Sie sollte genutzt werden, um das Konzept im einzelnen darzulegen und neue Anregungen zu geben und jene Staaten in anderen Regionen zu ermutigen, die bereit sind, für die Idee in ihrem geographischen Umkreis zu werben.

Wie die Erfahrung zeigt, bedarf es längerer Zeit, bis sich eine Idee in den Vereinten Nationen durchsetzt und schließlich auch zu konkreten Vereinbarungen führt. Die für UN-Verhältnisse ungewöhnlich eindeutige Unterstützung der von der Bundesrepublik Deutschland initiierten Resolution und die Tatsache, daß zumindest in Europa bereits positive Erfahrungen mit einigen Maßnahmen vorliegen, berechtigen jedoch zu der Hoffnung, daß in den kommenden Jahren auch in anderen Weltgegenden der Versuch unternommen wird, Maßnahmen der Vertrauensbildung zu vereinbaren und damit die Gefahr für den Ausbruch bewaffneter Konflikte, die durch Mißverständnisse und Fehlinterpretationen militärischer Bewegungen auf der jeweiligen Gegenseite entstehen können, zu verringern. Wie das Beispiel Europas zeigt, eignen sich Zonen relativer Stabilität am besten für solche Vereinbarungen.

Erst wenn sich in mehreren Regionen das Konzept der Vertrauensbildung durchgesetzt und zu Vereinbarungen geführt hat, dürfte Aussicht bestehen, die Idee weiterzuentwickeln. Auf der Grundlage der Erfahrungen mehrerer geographischer Zonen könnten die Grundzüge einer internationalen Konvention erarbeitet werden, die bei Flexibilität in den Parametern einige wichtige vertrauensbildende Maßnahmen weltweit einführt und damit die Voraussetzungen für künftige Rüstungskontroll- und Abrüstungsschritte verbessert.

#### Anmerkungen

1 Im 1. Hauptausschuß der Generalversammlung war der von der Bundesrepublik Deutschland eingebrachte Resolutionsentwurf am 29. November mit 119 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 6 Stimmenthaltungen (Bahrain, Irak, Jordanien, Katar, Kuwait, Oman) gebilligt worden.

2 UN-Doc. A/S-10/8 v. 1.5.1978.

3 UN-Doc. A/S-10/AC.1/24 v. 12.6.1978.

4 UN-Doc. A/S-10/AC.1/20 v. 8.6.1978.

5 Der Abschnitt lautet: »Als Maßnahmen kommen u.a. in Betracht:

- Offenlegung der Verteidigungshaushalte als Voraussetzung einer später ggf. zu vereinbarenden Begrenzung bzw. Kürzung der Haushalte
- Offenlegung der Streitkräftestärken und Beschreibung der Streitkräftestrukturen
- Ankündigung von Veränderungen der Strukturen
- Austausch militärischen Personals einschließlich Besuchen von Militärdelegationen
- Ankündigung militärischer Manöver, auch kleinerer Übungen
- Austausch von Manöverbeobachtern
- Ankündigung militärischer Bewegungen
- Einrichtung international besetzter Beobachtungsposten und elektronischer Überwachungsstationen in Krisengebieten und demilitarisierten Zonen.«

6 Text s. VN 3/1978 S.91ff.

7 Art.93 der Resolution S-10/2 v. 30.6.1978, VN 5/1978 S.176.

8 Belgien, Bolivien, Dänemark, El Salvador, Frankreich, Ghana, Griechenland, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Österreich, Rumänien, Schweden, Spanien, Türkei, Vereinigte Staaten und Zaire.