

*Thomas Kurz*

## Das Forum für Sicherheitskooperation<sup>1</sup>

### *Einrichtung und Aufgaben des FSK*

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ist neben dem Ständigen Rat das zweite der beiden Konsultations- und Beschlussgremien der OSZE, die in Wien regelmäßig zusammentreten. In seinen Kernfunktionen geht das FSK auf die im März 1989 in Wien ins Leben gerufenen Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VVSBM) zurück. Auf dem KSZE-Gipfeltreffen 1992 in Helsinki wurde es offiziell unter der Bezeichnung „Forum für Sicherheitskooperation“ eingerichtet und trat an die Stelle der im selben Jahr abgeschlossenen VVSBM. Es bestand ursprünglich aus einem Besonderen Ausschuss und dem Konsultativausschuss des Konfliktverhütungszentrums (KVZ). Seit dem Ministerratstreffen in Rom im Jahr 1993, auf dem der Konsultativausschuss abgeschafft wurde, besteht es in seiner heutigen Form und ist zuständig für Rüstungskontrolle und politisch-militärische Fragen der Sicherheit im Rahmen der OSZE.

Die Hauptaufgaben des FSK sind:

- Verhandlungen über Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen sowie Abkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), einschließlich ihrer Weiterentwicklung,
- Kontrolle der Einhaltung der in diesem Rahmen eingegangenen Verpflichtungen,
- Konsultationen zur weiteren Verminderung von Konfliktrisiken,
- Konfliktprävention und -bewältigung mit Hilfe des FSK-Acquis; gegebenenfalls Ingangsetzen eines der im Acquis vorgesehen Mechanismen zur Konfliktbewältigung im Rahmen der politisch-militärischen Dimension,
- Führung eines Sicherheitsdialogs.

Die im Helsinki-Dokument von 1992 vorgesehene Harmonisierung und Zusammenfassung der verschiedenen Verpflichtungen im Rahmen der Abrüstung und Rüstungskontrolle unter dem Dach des FSK wurde nicht umgesetzt. Daher verfügen der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), der Vertrag über den Offenen Himmel sowie die Dayton-Abkommen heute über eigene Beratungs- und Beschlussgremien in Wien für ihre jeweiligen Mitgliedstaaten.

---

<sup>1</sup> Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Einschätzung des Autors und nicht diejenige des Auswärtigen Amtes wieder.

### *Die Arbeitsweise des FSK*

Das FSK setzt sich in der Regel aus Mitgliedern der Delegationen der 55 OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen; lediglich die Russische Föderation unterhält in Wien eine eigenständige Delegation für politisch-militärische Fragen. Eine Besonderheit der Delegationen im FSK ist, dass ihnen sowohl Diplomaten als auch militärische Berater angehören. In den wöchentlich stattfindenden Plenarsitzungen des FSK stehen der Sicherheitsdialog und aktuelle Fragen im Mittelpunkt. Auch neue Initiativen zur Umsetzung oder Fortentwicklung von Maßnahmen werden hier eingebracht. Daneben tagt das FSK in der Regel ebenfalls wöchentlich in zwei Arbeitsgruppen: Arbeitsgruppe A beschäftigt sich mit Fragen der Umsetzung aller eingegangenen Verpflichtungen, während das Mandat der Arbeitsgruppe B sich auf die Weiterentwicklung des politisch-militärischen Instrumentariums der OSZE erstreckt. Daneben arbeitet noch eine Kommunikationsarbeitsgruppe dem FSK zu.

Weitere Arbeitsformen sind die Veranstaltung von Seminaren und Workshops mit Experten aus den Teilnehmerstaaten zu unterschiedlichen Themen, die vom FSK vorbereitet und durchgeführt werden. Im Jahr 2001 wurde beispielsweise ein Seminar über Militärdoktrinen abgehalten, im Jahr 2002 fanden ein Treffen zur Terrorismusbekämpfung und ein Workshop zu kleinen und leichten Waffen statt. Zudem führt das FSK das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung der Verpflichtungen gemäß dem Wiener Dokument sowie anderer Dokumente durch. Im September 2002 hat es die dritte Folgekonferenz zum Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit veranstaltet.

Der Vorsitz des FSK rotiert in alphabetischer Folge, seit Beginn des Jahres 2002 in einem Trimester-Rhythmus. Unterstützt wird die Arbeit des Vorsitzes durch die FSK-Troika, bestehend aus dem Vorsitz, seinem Vorgänger und seinem Nachfolger, die einmal wöchentlich tagt und die Tagesordnung des FSK festlegt. Bei größeren Projekten - zuletzt war dies 1999 bei der Neufassung des Wiener Dokuments sowie im Jahr 2000 bei der Erarbeitung des Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen der Fall - beauftragt das FSK einen Koordinator aus dem Kreis der Delegierten, der die Führung bei den Verhandlungen übernimmt.

Die Arbeit des FSK und insbesondere des Vorsitzes wird darüber hinaus von einer Arbeitseinheit im Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats unterstützt. Über die Ratgeber- und Unterstützungsfunktion hinaus stellt das KVZ die Daten der verschiedenen Informationsaustausche im Rahmen der jeweiligen VSBM-Regime zusammen und berichtet regelmäßig darüber. Für die Erstellung der Informationsaustausche leistet das KVZ zudem Hilfestellung, wenn Teilnehmerstaaten dies wünschen. Auf die Expertise des KVZ greift das FSK auch zurück, um die Umsetzung beispielsweise des Verhaltenskodex oder des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen

durch Seminare und Workshops in verschiedenen Ländern und Regionen zu befördern. Das KVZ betreibt und unterhält zudem das Kommunikationsnetz, über das die Teilnehmerstaaten Informationen und Notifikationen z.B. zu Inspektionen im Rahmen des Wiener Dokuments, des KSE-Vertrages und des Vertrags über den Offenen Himmel austauschen. Dieses Kommunikationsnetz wird nach langwierigen Verhandlungen im Rahmen der Kommunikationsgruppe in diesem Jahr auf eine neue technische Grundlage (Internet-Basis) gestellt. Dies soll, so hofft man, auch zum Anschluss einer größeren Zahl von Teilnehmerstaaten an das Netz führen, an das bislang nur etwa zwei Drittel der Teilnehmerstaaten angeschlossen sind.

#### *Der politisch-militärische Acquis des FSK*

Die OSZE hat im Rahmen des FSK - also abgesehen von den eigenständigen Verträgen KSE und Offener Himmel sowie den Dayton-Vereinbarungen - über die Jahre hinweg einen historisch und weltweit einzigartigen Acquis von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen erarbeitet, die über ein enges Netz an politisch verbindlichen Verpflichtungen ein äußerst hohes Maß an Transparenz in der OSZE-Region geschaffen haben.

#### *Wiener Dokument (WD):*

Das Wiener Dokument ist die umfassendste politisch bindende Vereinbarung über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa. Das 1990 in Paris unterzeichnete Dokument bildet die dritte Generation von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen, die auf der Schlussakte von Helsinki von 1975 und den Beschlüssen der Stockholmer Konferenz von 1986 basieren. Seither wurde das Wiener Dokument in drei Stufen, 1992, 1994 und 1999, weiterentwickelt. Sein oberstes Ziel ist die Festigung von Vertrauen und Sicherheit, sein zentrales Element die Verpflichtung, sich der Androhung von Gewalt in den Beziehungen der Teilnehmerstaaten untereinander sowie allgemein in ihren internationalen Beziehungen zu enthalten. Das Wiener Dokument bezieht sich territorial nicht auf die gesamte OSZE-Region; Teile der nichteuropäischen Hoheitsgebiete Russlands und der Türkei sind ausgenommen, die USA und Kanada sind nur in Bezug auf ihre in Europa stationierten Truppen betroffen.

Zu den wichtigsten Maßnahmen des gültigen WD 99, deren Umsetzung jährlich in einem gesonderten Treffen überprüft wird, gehören:

- ein jährlicher Informationsaustausch über konventionelle Land- und Luftstreitkräfte,
- ein jährlicher Informationsaustausch über Verteidigungsplanung und Verteidigungshaushalte,

- ein Konsultationsmechanismus im Falle inner- und zwischenstaatlicher Krisen mit außergewöhnlichen militärischen Aktivitäten sowie bei militärischen Zwischenfällen,
- ein umfassendes Programm für militärische Kontakte und Kooperation, einschließlich der Vorführung neuer Waffensysteme und Großgeräte,
- die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten ab einer bestimmten Größenordnung,
- die Beschränkung der Anzahl militärischer Aktivitäten,
- eine intensive Verifikation in Bezug auf gemeldete Daten zu konventionellen Streitkräften sowie hinsichtlich militärischer Aktivitäten sowie
- die Möglichkeit zusätzlicher regionaler und bilateraler Abkommen, die über die im WD selbst festgelegten Maßnahmen und Begrenzungen hinaus gehen können.

*Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen (1993):*

Dabei handelt es sich um einen Maßnahmenkatalog zum OSZE-Krisenmanagement. Obwohl das Dokument in weiten Teilen zukunftsweisend ist und z.B. auch irreguläre Kräfte, nichtstaatliche Akteure und innerstaatliche Konflikte abdeckt, wurde es von den Teilnehmerstaaten - auch in mehreren Krisenfällen - nie angewandt.

*Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen (1993):*

Das Dokument enthält Kriterien zur Transparenz im Handel mit konventionellen Waffen. Seit 1997 besteht eine jährliche Berichtspflicht.

*Weltweiter Austausch militärischer Information (1994):*

In einem jährlichen Austausch werden Informationen zu Kommandostruktur und jeweiligem Umfang von Personal und Waffensystemen sowie Großgerät ausgetauscht. Dabei handelt es sich um die einzige vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahme, die auch Seestreitkräfte einschließt und über das OSZE-Gebiet hinausreicht.

*Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1994):*

Der Verhaltenskodex ist nach wie vor eines der gewichtigsten FSK-Dokumente. Er entstand als unmittelbare Antwort auf die sich verändernde Rolle und Position von bewaffneten Kräften in Transformationsgesellschaften und stellt Normen hinsichtlich der Stellung bewaffneter Kräfte innerhalb der Gesellschaft auf. Er geht mit seiner umfassenden und auf Rechtsstaatlichkeit abhebenden Zielsetzung über die engere politisch-militärische Dimension der OSZE hinaus und ist das einzige Dokument, das auch innerstaatliche Normen setzt. Seine Umsetzung ist zwar nationale Prärogative der Teilnehmerstaaten, das FSK ist aber über die jährliche Berichtspflicht involviert und hat Ende September 2002 die dritte Überprüfungskonferenz zum Verhaltenskodex veranstaltet. Folgende Elemente sind seine wichtigsten Merkmale:

- Sein grundlegendes Prinzip ist die demokratische Kontrolle von Streitkräften und anderen bewaffneten Staatsorganen. Danach müssen bewaffnete Kräfte in die Gesellschaft integriert sein und der Kontrolle von demokratisch legitimierten Organen unterstehen, die auch über die entsprechenden Haushalte befinden müssen.
- Der Kodex bezieht sich sowohl auf interne als auch auf externe Konflikte.
- Angehörige der bewaffneten Kräfte müssen über das Kriegsvölkerrecht informiert werden.
- Staaten dürfen nichtstaatliche paramilitärische Kräfte weder unterstützen noch tolerieren.
- Der Kodex verpflichtet die Staaten darüber hinaus, bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus eng zusammenzuarbeiten. Der jährlich zu beantwortende Fragebogen zum nationalen Stand der Umsetzung des Kodex enthält auch eine Frage bezüglich der Mitgliedschaft in internationalen Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie zu ihrer nationalen Umsetzung.

*OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen (2000):*

Das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen ist das bislang letzte in der Reihe der normsetzenden Dokumente des FSK. Es bestimmt Normen, Prinzipien und konkrete Maßnahmen, um die destabilisierende Ansammlung sowie die unkontrollierte Verbreitung von kleinen und leichten Waffen einzuschränken. Zu diesem Zweck deckt das Dokument alle relevanten Felder ab: Kontrolle über Waffenproduktion, Handel und Transit sowie Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung von überzähligen Waffen, sicherer Verwahrung und Zerstörung.

Eine Reihe von Maßnahmen, so z.B. Waffeneinsammelprogramme, ist als Beitrag zur Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge gedacht. Die OSZE arbeitet derzeit an Möglichkeiten der Umsetzung dieser Maßnahmen nach Abschnitt V des Dokuments. Dabei ist die Zusammenarbeit von FSK und Ständigem Rat ebenso notwendig wie die fallweise Einbeziehung von Feldmissionen.

In dem Dokument haben sich die Teilnehmerstaaten zu einem umfangreichen Informationsaustausch zur jeweiligen nationalen Politik und Praxis in Bezug auf Kleinwaffen verpflichtet, gerade auch hinsichtlich des Handels mit diesen Waffen. Die entsprechenden Informationsaustausche wurden im Juni 2001 und im Juni 2002 durchgeführt. Ein erster Auswertungsworkshop fand im Februar 2002 in Wien statt. Mit diesem Dokument und seiner Umsetzung hat die OSZE zweifellos weltweit Maßstäbe gesetzt, was eine größere Transparenz beim Handel mit Kleinwaffen anbetrifft.

### *Standortbestimmung des FSK*

Angesichts des geschilderten bedeutenden Acquis des FSK in der Rüstungskontrolle könnte die Tatsache verwundern, dass das FSK mehr noch als die OSZE insgesamt seit geraumer Zeit auf der Suche nach einer neuen Standortbestimmung ist. Zu denken gibt bereits der Umstand, dass die genannten normsetzenden Dokumente ausnahmslos erst zu einer Zeit möglich wurden, als die Ost-West-Konfrontation, die den eigentlichen Hintergrund für die Bemühungen um Rüstungskontrolle gebildet hatte, bereits beendet war. Dies bedeutet also - in etwas polemischer Verkürzung -, dass die Normsetzung erst zu einem Zeitpunkt möglich wurde, als sie deutlich an Relevanz verloren hatte.

Damit teilt das FSK in gewisser Weise die „Sinnkrise“ der Rüstungskontrolle in Europa insgesamt: Ihre Motivation und ihre Zielsetzung hingen aufs Engste mit der Situation des Kalten Krieges zusammen. Ihre eigentlichen großen Erfolge konnte die kooperative konventionelle Rüstungskontrollpolitik dann aber erst in einer „Schönwetter“-Phase erzielen. Nicht vergessen werden sollte aber, dass zu den großen Erfolgen auch die substanzielle konventionelle Abrüstung im Rahmen der OSZE durch den KSE-Vertrag gehört, die zumindest mit dazu beigetragen hat, dass der „große Krieg“ in Europa heute äußerst unwahrscheinlich geworden ist.

Das Netz von Verträgen und Übereinkommen zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen ist heute so eng geknüpft, dass damit wohl ein (vorläufiger) Abschluss dieses Prozesses erreicht ist. Die geringer gewordene Relevanz dieses Acquis indes rührt vor allem von der Tatsache her, dass er für das Handeln von Staaten im Hinblick auf zwischenstaatliche Konflikte konzipiert worden war. Die heute im OSZE-Raum vorherrschenden Konflikttypen, die meist unter dem Stichwort „neue Sicherheitsherausforderungen“ zusammengefasst werden, werden von den vereinbarten Maßnahmen nicht wirklich erfasst, denn in der Regel haben wir es dabei mit inner- oder auch überstaatlichen Konflikten und/oder nichtstaatlichen Akteuren zu tun. Die Bereitschaft, den vorhandenen Acquis an diese neuen Herausforderungen entweder anzupassen oder entsprechende neue Normen zu entwickeln, ist unter den OSZE-Teilnehmerstaaten bisher nur ansatzweise vorhanden; Vorschläge in diese Richtung stoßen zum Teil auf entschiedene Ablehnung.

Sehr wohl ist aber ein anhaltendes Interesse an den Erfahrungen der OSZE mit vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen bei den asiatischen Partnern der OSZE (Thailand, Südkorea, Japan), bei den Mittelmeerkooperationspartnern (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Tunesien) sowie auch in anderen Regionen der Welt spürbar. Eine Reihe von Konferenzen und Seminaren zu diesem Themenkomplex hat bereits stattgefunden. Es erscheint somit nicht ausgeschlossen, dass der VSBM-Acquis der OSZE in angepasster Form ein „zweites Leben“ als Exportartikel haben könnte.

Zu Fragen nach der Substanz der Rüstungskontrolle kommt hinzu, dass die OSZE insgesamt und das FSK im Besonderen in einem völlig veränderten geopolitischen Umfeld agieren und darin einen neuen Standort finden müssen. Mit der bevorstehenden Erweiterung von NATO und Europäischer Union, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat der NATO, der neuen Partnerschaft von NATO und Russland und schließlich mit der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU ist die gesamtstrategische Lage in einem Großteil der OSZE-Region in einem grundlegenden Wandel begriffen. Zudem betreiben die genannten Institutionen auch genuine Rüstungskontrollpolitik, die nicht immer leicht von derjenigen der OSZE zu trennen ist. Hier ist die notwendige Standortbestimmung, die sich nur im Rahmen einer neu austarierten Zusammenarbeit von EU, NATO und OSZE bewegen kann, bei weitem noch nicht abgeschlossen. Den entsprechenden Auftrag hat die OSZE bereits mit dem Konzept der Plattform für kooperative Sicherheit, die als Bestandteil der Europäischen Sicherheitscharta im November 1999 auf dem Istanbuler Gipfeltreffen verabschiedet wurde.

Potenziell könnte dabei dem Umstand Bedeutung zukommen, dass die OSZE im Unterschied zu den genannten Organisationen auf der Grundlage des Dokuments des Gipfeltreffens von Helsinki im Jahr 1992 eine Mandatsautorität für friedenserhaltende Operationen hat, die jedoch bisher noch nie genutzt wurde. Es gibt allerdings seit geraumer Zeit Überlegungen der Hochrangigen Planungsgruppe der OSZE zu einem möglichen Einsatz zu einem geeigneten Zeitpunkt in Berg-Karabach. Auch der gesamte Komplex der Konfliktprävention und des Krisenmanagements durch die OSZE (im Verbund mit den anderen Organisationen) könnte im Kontext einer grundlegenden Debatte über die künftige Sicherheitsstruktur in Europa noch einmal neu angegangen werden. Während der jüngsten Krisen in der OSZE-Region sind diese Mechanismen jedenfalls nicht zum Tragen gekommen.

#### *Die Reformdiskussion im FSK*

Das FSK hat sich vor allem im Jahr 2001 ausführlich und grundlegend mit der Ausrichtung seiner künftigen Arbeit beschäftigt. Diese Debatte hatte zwei Schwerpunkte: einen eher strukturellen, der insbesondere die Arbeitsweise des Gremiums betraf, und einen, der sich mit der Frage der künftigen Substanz der Arbeit, mit einer möglichen neuen Agenda, befasste.

Dass es in diesem Prozess bis zum Ministerrat im Dezember 2001 in Bukarest zu einer Einigung kam, war in erster Linie der Initiative der EU zu verdanken - wie im Übrigen auch die Erarbeitung und Verabschiedung des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen im Jahr zuvor. Im Hinblick auf die Arbeitsweise des FSK war seit langem der bis dato monatlich wechselnde Vorsitz als problematisch erkannt worden, der einer größe-

ren Kontinuität der Arbeit oftmals im Wege stand. Hier war erst in den Diskussionen des letzten Jahres eine Lösung zu erzielen: Rechtzeitig vor dem Ministerratstreffen in Bukarest beschloss das FSK, dass der Vorsitz unter Beibehaltung der alphabetischen Rotation künftig einem Trimester-Rhythmus folgen solle, mit einem Wechsel jeweils zur Oster- und zur Sommersitzungspause sowie zum Jahresende. Im laufenden Jahr, in dem nacheinander die Tschechische Republik, die Türkei und Jugoslawien den Vorsitz innehaben, hat sich die neue Regelung bereits in einer Weise bewährt, die die Erwartungen übertroffen hat.

Im Rahmen der anhaltenden Reformdebatte in der OSZE insgesamt war insbesondere auch die Position des FSK innerhalb des Gesamtsystems der OSZE diskutiert worden. Einige Delegationen stellten die Existenzberechtigung eines auch zukünftig unabhängigen FSK als eigenständiges Beschlussgremium grundsätzlich in Frage. Realiter ist diese Autonomie ohnehin eher theoretisch, da das FSK - wie bereits ausgeführt - mit Ausnahme Russlands ohnehin von denselben Delegationen wie die übrigen OSZE-Gremien beschickt wird. In diesem Zusammenhang wurde vor allem ein Lösungsvorschlag diskutiert, nach dem die OSZE insgesamt eine aus Ausschüssen bestehende Struktur angenommen hätte. Dem Ständigen Rat hätten drei Ausschüsse zugearbeitet, wobei das FSK zum Ausschuss für politisch-militärische Fragen geworden wäre; daneben wären ein Ausschuss für die menschliche sowie ein weiterer für die ökonomische und ökologische Dimension eingerichtet worden. Dieser umfassende Ansatz zur Systematisierung der Struktur der OSZE konnte sich jedoch nicht durchsetzen.

Diesem Vorschlag stand die Position gegenüber, an der autonomen Stellung des FSK festzuhalten, vor allem um die politisch-militärische Dimension der OSZE nicht noch weiter zu marginalisieren, sondern womöglich sogar zu stärken. Nach langen Verhandlungen wurde schließlich die Lösung gefunden, dass das FSK einerseits seine bisherige Autonomie beibehält, darüber hinaus aber auch eine Beraterrolle in politisch-militärischen Fragen für den Ständigen Rat der OSZE übernimmt. Zudem wurden institutionalisierte Konsultationen zwischen den Troiken der beiden Gremien festgelegt. Damit wurde den strukturbezogenen Bedenken hinsichtlich der Existenz zweier unabhängiger Gremien teilweise Rechnung getragen und zum anderen durch die auf dem Ministerratstreffen in Bukarest festgeschriebene Zusammenarbeit beider Organe die Möglichkeit einer stärkeren Geltendmachung der politisch-militärischen Dimension der OSZE eröffnet.

Dieser neue Mechanismus kommt nun zum ersten Mal aufgrund eines Beschlusses des Ständigen Rates vom 18. Juli 2002 zum Tragen, mit dem das FSK ersucht wird, seine Vorschläge zur Umsetzung des Abschnitts V des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen, der sich mit Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge befasst, zu unterbreiten. Dabei soll auch den OSZE-Feldmissionen, die der Füh-

rung durch den Amtierenden Vorsitz und den Ständigen Rat unterliegen, eine mögliche Rolle zugeordnet werden.

Heftig umstritten war während der Verhandlungen im Laufe des Jahres 2001 auch die Frage nach der künftigen Substanz der Arbeit des FSK. Die Frage lautete zugespitzt, ob das FSK sich eine neue Agenda mit neuen Aufgaben geben solle. Als Kompromiss wurde schließlich in der entsprechenden Passage des Ministerratsbeschlusses über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum zwar der umfassende Ausdruck „Agenda“ vermieden, inhaltlich wurde aber sehr wohl festgeschrieben, dass sich das FSK mit neuen Herausforderungen für die Sicherheit befassen solle.

#### *Aktuelle Aufgaben und Ausblick nach dem Ministerrat von Bukarest*

Die Terroranschläge des 11. September 2001 hatten auch auf die Arbeit des FSK erhebliche Auswirkungen: War in der Debatte um eine mögliche neue Agenda des FSK bis dahin noch umstritten gewesen, ob sich das FSK überhaupt mit der Frage der Terrorismusbekämpfung als einer der wichtigsten der erkannten neuen Sicherheitsherausforderungen beschäftigen sollte, so dominierte das Thema Terrorismusbekämpfung in der Folge direkt die Tagesordnung des FSK. Wie in anderen Bereichen diente und dient das Thema als Türöffner für das breite Tätigkeitsfeld der OSZE und des FSK, das ja schon immer die Verbesserung der Sicherheit im OSZE-Raum zum Ziel gehabt hatte, mancherorts aber aufgrund politischer Bedenken oder mangelnder Motivation auf Widerstand gestoßen war.

Der Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus beauftragte das FSK wie die anderen Gremien und Institutionen der OSZE mit der Erstellung eines Fahrplans für den jeweiligen spezifischen Beitrag zur Bekämpfung des Terrorismus. Das FSK wurde beauftragt, für die verstärkte Umsetzung aller politisch-militärischen Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten zu sorgen und zu prüfen, welchen seiner Dokumente besondere Relevanz bei der Terrorismusbekämpfung zukommt. Dabei galt das hauptsächliche Interesse dem Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit und dem OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen. Das FSK sollte beide im Lichte der neuen Herausforderung fokussiert analysieren und zielgerichtete Verbesserungen bei der Umsetzung in Angriff nehmen.

Diesem Auftrag hat sich das FSK im Jahr 2002 mit großem Nachdruck gewidmet. Der geforderte Fahrplan wurde schon im Februar erstellt. Alle Dokumente wurden im Hinblick auf ihre spezifische Relevanz noch einmal analysiert. Im März wurde ein Expertentreffen zur Terrorismusbekämpfung im Rahmen der politisch-militärischen Dimension veranstaltet, dessen Empfehlungen wichtige Anregungen für die weitere Arbeit im FSK gaben.

Besonderes Augenmerk gilt dabei dem Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen, da die Eindämmung des Schmuggels von Kleinwaffen und

leichten Waffen potenziell einer der wichtigsten Beiträge ist, den das FSK zur Terrorismusbekämpfung leisten kann. Es wurde versucht, die umfassenden Informationsaustausche durch im Auftrag des FSK vom KVZ erstellte Modellantworten und Musterentwürfe zu optimieren. Dazu diente unter anderem auch ein Expertenworkshop im Februar. Im Juli beschloss das FSK die bereits im Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen selbst geforderte und auch im Bukarester Aktionsplan wiederholte Erstellung von bewährten Praktiken zu den verschiedenen Aspekten der Problematik in Angriff zu nehmen. Wie bereits ausgeführt, arbeiten FSK und Ständiger Rat gemeinsam an der Umsetzung des Abschnitts V des Dokuments.

Auch dem Verhaltenskodex kommt in diesem Rahmen besondere Bedeutung zu. Sein Artikel 6 verpflichtet die Teilnehmerstaaten ausdrücklich zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus. Die erste Frage des jährlich in diesem Rahmen zu beantwortenden Fragebogens zielt auf die nationale Umsetzung der relevanten internationalen Konventionen zur Bekämpfung des Terrorismus ab. Hier setzt die Debatte um die verbesserte Umsetzung des Verhaltenskodex insbesondere an. Die Frage, ob der Fragebogen im Lichte der neuen Aktualität der Herausforderung durch den Terrorismus angepasst beziehungsweise erweitert werden soll oder ob sogar ein neuer und nur auf die Bekämpfung des Terrorismus bezogener Fragebogen erarbeitet werden soll, hat auch auf der dritten Überprüfungskonferenz Ende September 2002 eine wichtige Rolle gespielt; letztlich wird sie jedoch im Rahmen des FSK geklärt werden.

Auch in anderer und noch umfassenderer Hinsicht war die Erfahrung des 11. September 2001 eine Art Türöffner für die OSZE und das FSK. Absatz 8 der Erklärung des Ministerrats von Bukarest formuliert nämlich einen weitreichenden Auftrag, der ohne diesen Hintergrund nicht möglich gewesen wäre. Der Auftrag lautet wörtlich: „Wir bestätigen unsere Entschlossenheit, auf Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert einzugehen. Wir ersuchen den Ständigen Rat, für die OSZE eine Strategie auszuarbeiten, damit sie das Ihre zur Abwendung dieser Bedrohungen beitragen kann. Wir ersuchen das Forum für Sicherheitskooperation um einen eigenen Beitrag im Rahmen seines Zuständigkeitsbereichs und seines Mandats.“<sup>2</sup>

Mit diesem Auftrag stellt sich die OSZE nicht nur in umfassender Weise den so genannten neuen Sicherheitsbedrohungen, wobei man neben Terrorismus insbesondere auch organisierte Kriminalität, Schmuggel von Drogen, Waffen und Menschen, illegale Migration sowie Gewaltausübung durch nichtstaatliche Akteure im Auge hat. Vielmehr ist die Aufgabe der Erarbeitung einer solchen Strategie selbst eine der größten Herausforderungen für die OSZE, die - tatsächlich ernst genommen und den politischen Willen der Beteiligten

---

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 435-466, hier S. 437.

vorausgesetzt - zur Formulierung einer neuen umfassenden Grundlage und damit einer neuen Relevanz für die Gesamtorganisation wie für ihre politisch-militärische Dimension führen könnte. Substanzielle Gespräche hierüber haben im Sommer 2002 begonnen, werden jedoch kaum noch im Jahr 2002 zu endgültigen Ergebnissen führen können. Anlass zu Optimismus könnte geben, dass sich mit den USA und Russland zwei Teilnehmerstaaten, die in der Vergangenheit nicht immer an einem Strang gezogen haben, dieses Themas im besonderen Maße, und zwar gemeinsam, angenommen haben.