

Helmut Kulitz

Das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition¹

Der Abbau der konventionellen Rüstungspotenziale sowohl des damaligen Warschauer Pakts als auch der NATO nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa, der im Wesentlichen auf der Grundlage des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990 stattfand, gilt zu Recht als historische Leistung der KSZE. Was aber geschah mit den enormen Munitionsbeständen, die im Kriegsfall für die Verwendung mit konventionellen Waffensystemen vorgesehen waren, aber von keiner Abrüstungsvereinbarung erfasst wurden – der Schießmunition, den Geschossen, Granaten, Bomben, Minen, Raketen, Raketentreibstoffen und sonstigen Explosivstoffen für die Waffenkategorien, die seit Inkrafttreten des KSE-Vertrags im gesamten Anwendungsgebiet so erfolgreich reduziert worden waren?

In den damals 16 NATO-Mitgliedstaaten und den späteren NATO-Beitrittsländern wurden die nationalen Munitionsbestände im letzten Jahrzehnt des vergangenen Jahrhunderts auf dem Wege einer gezielten Bestandsanpassung, d.h. durch reduzierte Beschaffung und die Vernichtung der den nationalen Bedarf übersteigenden Vorräte, dem verringerten Rüstungsniveau angeglichen. In den Staaten der ehemaligen Sowjetunion hingegen, die schon mit der Sicherung und Beseitigung nuklearer und chemischer Kampfstoffe auf ihren Territorien vor eine große Herausforderung gestellt waren, blieb eine vergleichbare Anpassung des im Laufe des Kalten Krieges angesammelten konventionellen Munitionsarsenals aus. Zwar liegen nur lückenhafte Angaben über Art und Umfang der auf eine Vielzahl von Depots im gesamten früheren Sowjetraum verteilten überschüssigen Lagerbestände vor. *Pars pro toto* muss jedoch angenommen werden, dass ein großer Teil der am Ende des Kalten Krieges vorhandenen Munition bis heute nicht regelgerecht entsorgt oder gesichert wurde. Auch muss davon ausgegangen werden, dass die Lagerbedingungen dieser Explosivstoffe nicht nur westlichen Sicherheitsmaßstäben, sondern auch den in den Lagerländern selbst geltenden Standards häufig nicht oder nur in dürftiger Weise entsprechen. Das im Kalten Krieg erreichte Maß an Überrüstung mit konventionellen *Waffen* gibt eine Vorstellung davon, um welche Größenordnung von *Munition* es sich hierbei handeln muss.²

1 Die in dem Beitrag vertretenen Ansichten geben ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

2 Ukrainischen Abgaben zufolge befinden sich allein auf dem Territorium der Ukraine etwa zwei Millionen Tonnen Munition, die kurz- und mittelfristig der Sicherung oder Entsorgung bedürfen. Da immer weitere Bestände die maximale Lagerungsdauer erreichen, handelt es sich hierbei um keine konstante, sondern um eine dynamische Größe.

Inwiefern stellt dieses „vergessene Erbe des Kalten Krieges“ ein Sicherheitsrisiko dar, primär für die lagernden Staaten selbst, aber auch für Staaten außerhalb des früheren Sowjetraums, einschließlich der Europäischen Union? Die Antwort hierauf ist dreigeteilt. Es bestehen

- *das Risiko ziviler und militärischer Unfälle* mit Gefahrenpotenzial für die Zivilbevölkerung und militärisches Personal sowie für die zivile, militärische und industrielle Infrastruktur durch spontane, unkontrollierte Entzündung nicht fachgerecht gelagerter oder überlagerter Bestände oder infolge schlechter Lagerbedingungen (Witterungseinflüsse, chemische Umsetzungsprozesse, Korrosion usw.); die Nähe vieler Lagerstätten zu zivilen Objekten und Siedlungsgebieten (Wohn- und landwirtschaftliche Gebiete, Fabriken, Eisenbahnlinien, Kraftwerke usw.) birgt dabei die Gefahr verheerender Auswirkungen;
- *die Gefahr von Umweltschäden* durch toxische chemische Substanzen wie hexogenhaltigen Sprengstoff³ oder in der Sowjetunion in großen Mengen produzierten flüssigen Raketentreibstoff (*Mélange*⁴); die Folgen toxischer Boden-, Wasser- und Luftimmissionen können lokal begrenzt bleiben, infolge weiträumigen Transports von Schadstoffen durch Wasser und Luft aber auch überregionale Wirkung entfalten (Giftwolken, Verseuchung von Flüssen u.ä.);
- *die Gefahr der Abzweigung militärischen Sprengstoffs in die Hände von Terroristen, des organisierten Verbrechens und in andere unautorisierte Kanäle*; es gibt Hinweise darauf, dass bei Terroranschlägen auch militärischer Sprengstoff, oft nicht nur schlecht gesichert, sondern auch unzulänglich inventarisiert, verwendet wurde. Es liegt auf der Hand, dass im Zuge der terroristischen Gefahrenabwehr die Sicherung von militärischen Munitions- und Sprengstoffbeständen gegen illegalen Handel und Diversion Priorität genießen muss. Hierbei spielt auch die Korruptionsbekämpfung eine wichtige Rolle.

Bei allen drei Bedrohungstypen handelt es sich nicht um theoretische, sondern um konkrete, durch empirische Evidenz belegte Gefahren. Ihre mehrdimensionale, d.h. Bezugspunkte zu allen drei OSZE-Dimensionen aufweisende Qualität lässt sie als geradezu „natürliches“ Thema für die OSZE erscheinen. Während jedoch andere konventionelle Waffentypen – vor allem

3 Hexogen, auch RDX, Cyclonit oder T4 genannt, wurde seit dem Zweiten Weltkrieg hergestellt und wird bis heute verwendet. Hexogen ist ein hochbrisanter, giftiger, dabei aber besonders starker und bei der Lagerung stabiler, vielseitig einsetzbarer militärischer Sprengstoff, der auch über die Haut aufgenommen werden kann und auf das zentrale Nervensystem wirkt. Seine Herstellung und Handhabung hat zu Umwelt- und Trinkwasservergiftungen geführt.

4 „*Mélange*“ war die generische Bezeichnung in den Staaten des Warschauer Pakts für eine Palette verschiedener Oxidanten auf der Basis von Nitratsäure, die als Bestandteil für Flüssigtreibstoff in taktischen Lenk- und Luftabwehrwaffen verwendet wurden. Die Substanz ist hochtoxisch und -korrosiv und bedarf besonders sorgfältiger Lagerhaltung.

Antipersonenminen, Kleinwaffen und leichte Waffen sowie tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS) – bereits im Laufe der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ins Blickfeld der nationalen und internationalen Rüstungskontrollpolitik gerieten und heute zu Recht weit oben auf der weltweiten Rüstungskontroll- und Abrüstungsagenda stehen, blieb das Risikopotenzial durch Überbestände konventioneller Munition und Sprengstoffe im gesamteuropäischen Sicherheitsraum bisher vergleichsweise wenig beachtet. Abgesehen von im Umfang begrenzten Hilfsprojekten der NATO und der Europäischen Union und punktuellen bilateralen Vorhaben in einigen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist es hauptsächlich der OSZE zu verdanken, dass dieses Thema als gemeinsames Sicherheitsanliegen erkannt und systematisch analysiert wurde.

Ein umfassender Handlungsrahmen für die OSZE

Als erste und bislang einzige europäische Sicherheitsorganisation hat sich die OSZE 2003 mit dem von den Außenministern der damaligen 55 Teilnehmerstaaten angenommenen „Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition“ (DLKM)⁵ einen umfassenden Handlungsrahmen gegeben, der zum Ziel hat, die Gefahren, die von konventionellen Munitionsüberbeständen ausgehen, zu identifizieren und ihnen effizient zu begegnen. Ausgehend von einer niederländisch-französischen Initiative wurde das Dokument nach etwa einjähriger Verhandlungsdauer am 19. November 2003 vom OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) angenommen und am 2. Dezember 2003 vom Elften OSZE-Ministerrat in Maastricht gebilligt.

Zusammengefasst eröffnet das Dokument betroffenen Teilnehmerstaaten die Möglichkeit, im FSK auf der Grundlage des kooperativen Sicherheitskonzepts der OSZE auf vorhandene Überbestände und die davon ausgehenden Gefahren aufmerksam zu machen und bei anderen Teilnehmerstaaten Unterstützung bei der Sicherung oder Beseitigung dieser Bestände zu beantragen. Das Dokument gibt eine Reihe von Indikatoren für das Vorhandensein von Überbeständen vor und enthält Empfehlungen für den Umgang mit diesen Beständen. Außerdem legt es ein Unterstützungsverfahren fest, das es den Teilnehmerstaaten ermöglicht, bei der Beseitigung oder Sicherung vorhandener Lagerbestände zu kooperieren.

Im Einzelnen erkennen die Teilnehmerstaaten in dem Dokument an, „dass die in einigen Staaten des OSZE-Gebiets vorhandenen Lager überschüssiger bzw. zur Vernichtung anstehender konventioneller Munition, Sprengstoffe

5 OSZE, OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, FSC.DOC/1/03, 19. November 2003, gebilligt vom OSZE-Ministerrat im Dezember 2003, Beschluss Nr. 9/03, OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/9/03, in: OSZE, Elftes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, Maastricht 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, S. 92; Dokument online unter: http://www.osce.org/documents/fsc/2003/11/1379_de.pdf.

und Zündmittel Sicherheitsrisiken sowohl in technischer als auch in betrieblicher Hinsicht darstellen“⁶ und „dass Überschussbestände von konventioneller Munition, Sprengstoffen und Zündmitteln oft deshalb ein Risiko darstellen, weil sie unter unsicheren und unbefriedigenden Bedingungen gelagert sind“.⁷ Deshalb stellen sie übereinstimmend fest, „dass die Sicherung der Lager berücksichtigt werden sollte und dass geeignete staatliche Kontrollmaßnahmen hinsichtlich der technischen und betrieblichen Sicherheit der Lagerbestände konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel unerlässlich sind, um die Gefahr von Explosionen und Umweltverschmutzung sowie den Schwund durch Diebstahl, Korruption und Fahrlässigkeit zu verhindern“.⁸

Zur Beherrschung dieser Risiken beschlossen die Teilnehmerstaaten, „im Sinne des OSZE-Konzepts von kooperativer Sicherheit und in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Foren [...] ein mit nur geringem Verwaltungsaufwand verbundenes praktisches Verfahren einzuführen, das darin besteht, Hilfestellung bei der Vernichtung dieser Lagerbestände bzw. bei der Verbesserung der Lagerverwaltungs- und -sicherungspraxis zu leisten“.⁹ Wo opportun, soll dies gemeinsam mit anderen regionalen oder internationalen Organisationen geschehen. Soweit Staaten die Unterstützung der OSZE suchen, erfolgen „Hilfersuchen und Hilfeleistung auf freiwilliger Basis [...] Inhalt und Umfang der Hilfe werden von Fall zu Fall für jedes einzelne Ersuchen eines Teilnehmerstaats nach entsprechenden Konsultationen mit den Unterstützer-/Geberstaaten und den ersuchenden Staaten festgelegt“.¹⁰

Das Dokument hält außerdem fest, dass die Teilnehmerstaaten „für ihre Lager konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel sowie für die Ermittlung und Reduzierung entsprechender Überschüsse in erster Linie selbst verantwortlich sind“.¹¹ Die Initiative zielt deshalb auch darauf ab, „die nationalen Kapazitäten zu verstärken, damit die Teilnehmerstaaten auf längere Sicht in der Lage sind, solche konkreten Probleme selbst zu bewältigen“.¹² Ferner wird in dem Dokument angeregt, durch einen freiwilligen Informationsaustausch betreffend überschüssige Lagerbestände für mehr Transparenz zu sorgen sowie im Rahmen des FSK „einen Praxisleitfaden über Techniken und Verfahren zur Vernichtung konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel sowie über die Verwaltung und Kontrolle von Lagerbeständen aus[zuarbeiten“.¹³ Das Konfliktverhütungszentrum im OSZE-Sekretariat kann vom OSZE- oder FSK-Vorsitz in jeder Phase des Verfahrens gemäß Abschnitt VI des Dokuments um technische Hilfestellung gebeten werden.

6 OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition, a.a.O. (Anm. 5), Ziffer 12.

7 Ebenda, Ziffer 20.

8 Ebenda.

9 Ebenda, Ziffer 13; vgl. ebenso Ziffern 29-35.

10 Ebenda, Ziffer 15.

11 Ebenda, Ziffer 14.

12 Ebenda.

13 Ebenda, Ziffer 38.

Nachfragesituation und OSZE-Respons

Wie haben die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten auf die Plattform reagiert, die ihnen das DLKM bietet? Und wie erfolgreich sind die Bemühungen verlaufen, diesen Handlungsrahmen zu operationalisieren und eine konkrete Zusammenarbeit zwischen Antragsteller- und Unterstützerstaaten in Gang zu setzen?

Auf der „Nachfrageseite“ war die Reaktion unmittelbar: Bereits drei Wochen nach Annahme des Dokuments reichte die Ukraine als erster Teilnehmerstaat einen Unterstützungsantrag auf der Grundlage des DLKM ein; diesem folgten im Laufe des Jahres 2004 Anträge von Belarus, der Russischen Föderation, Tadschikistan und Kasachstan. 2004 und 2005 beantragten zudem Armenien, Kasachstan, Usbekistan und Aserbaidschan Unterstützung bei der Beseitigung von flüssigem *Mélange*-Raketentreibstoff, nachdem ein – im Umfang kleineres – Projekt zur Beseitigung von Raketentreibstoff in Georgien bereits 2003 mit Erfolg durchgeführt worden war. Im September 2004 stellte auch die Ukraine einen ergänzenden Antrag auf Unterstützung bei der Zerstörung von über 16.700 Tonnen dieser Treibstoffart.

Insgesamt haben somit bisher acht OSZE-Teilnehmerstaaten, allesamt Mitglieder der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), Unterstützung auf der Grundlage des Munitionsdokuments nachgefragt.¹⁴ Während die „erste Generation“ von Unterstützungsanträgen „klassische“ konventionelle Munitionsbestände (klein- bis großkalibrige Schießmunition, Granaten, Raketen, Bomben u.ä. sowie deren Zündmechanismen) betraf, trat 2005 die – ungeachtet ihres hohen Gefahrenpotenzials überschaubarere und vergleichsweise weniger kostenintensive – *Mélange*-Problematik verstärkt in den Vordergrund. „Beflügelnd“ mögen dabei die Fortschritte gewirkt haben, die im Rahmen des 2004 begonnenen OSZE-Projekts zur Beseitigung von 862 Tonnen flüssigen Raketentreibstoffs in Armenien erzielt worden waren (s.u.).

Die technischen und finanziellen Größenordnungen, Ausgangslagen und Problemstellungen in den Anträgen der acht Staaten¹⁵ sowie die damit verbundenen Kostenschätzungen divergieren erheblich.¹⁶ Während einige lokal-

14 Die Russische Föderation hat gleichzeitig mit ihrem Unterstützungsantrag auch ein allgemein gefasstes Unterstützungsangebot an andere Teilnehmerstaaten unterbreitet.

15 Eine detaillierte Übersicht ist im Fortschrittsbericht des FSK-Vorsitzes zur Implementierung des DLKM enthalten, der dem 13. Ministerrat in Ljubljana gemäß Ministerratsbeschluss MC.DEC/5/04 aus dem Jahr 2004 im Dezember 2005 vorgelegt wurde. Der Bericht ist abgedruckt in: OSZE, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. Dezember 2005, Laibach 2005, MC13GW66, 6. Dezember 2005, S. 115-128. Er wurde vom Ministerrat in einem Beschluss zur Kenntnis genommen, der die Teilnehmerstaaten zu weiteren Anstrengungen bei der Sicherung und Reduzierung von Kleinwaffen- und Munitionsbeständen aufruft; vgl. Beschluss Nr. 8/05, Weitere Bemühungen zur Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen bzw. über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/8/05 vom 6. Dezember 2005, in: ebenda, S. 35-36.

16 Allein die Ukraine hat die Kosten für vier Teilprojekte auf insgesamt 132 Millionen Euro beziffert. Allerdings liegen hierfür nur zum geringen Teil unabhängige Expertenschätzungen vor.

spezifisch sind (etwa der Antrag der Russischen Föderation vom 19. Mai 2004, der sich ausschließlich auf das Gebiet von Kaliningrad bezieht), betreffen andere landesweite Probleme (z.B. Ukraine). Allen gemeinsam ist, dass sie Zusammenarbeit und Unterstützung beim Bau von Beseitigungskapazitäten im industriellen (Groß-)Maßstab zum Ziel haben. Einige Anträge betreffen darüber hinaus die Sicherung von Beständen, die nicht für die Zerstörung vorgesehen sind (Belarus, Russland, Kasachstan). Die Ukraine erbat außerdem Unterstützung bei der Sicherung und Rehabilitierung des Munitionsdepots in Nowobohdaniwka (Region Saporischja), wo es im Mai 2004 zu einem folgenschweren Unfall und im Juli 2005 zu einer weiteren massiven unkontrollierten Explosion kam.

Wie ihre spezifische Problemstellung, so sind auch die Reaktion auf diese Anträge und der Grad ihrer Abwicklung unterschiedlich. Am konkretesten gediehen sind die Unterstützungsersuchen von Armenien (Mai 2004) und Tadschikistan (21. Juli 2004): In Armenien wurde Mitte 2006 eine Anlage zur chemischen Umsetzung von ca. 862 Tonnen *Mélange* fertiggestellt, die im erdbebengefährdeten Gebiet nahe Kaltachtschi gelagert sind. Die Implementierung dieses von den USA, Finnland und Deutschland mit rund 1,5 Millionen Euro finanzierten und vom OSZE-Büro in Eriwan begleiteten Projekts soll bis 2007 abgeschlossen sein. In Tadschikistan wurde Ende 2006 ein 18-monatiges Projekt zur Zerstörung einer aus dem Bürgerkrieg des vergangenen Jahrzehnts stammenden und seither unter prekären Umständen in der Hauptstadt Duschanbe gelagerten Menge sichergestellter Explosivstoffe abgeschlossen. Hauptponsoren dieses rund eine Million Euro teuren Projekts waren Norwegen, Frankreich, Schweden, Finnland, die Niederlande, Slowenien und die USA; Deutschland stellte in allen Projektphasen technische Beratung zur Verfügung. Es ist avisiert, dieses zunächst auf die Hauptstadt und ihre Umgebung beschränkte Pilotvorhaben in einer zweiten Phase auf andere Landesteile auszuweiten.

Im Bereich der *Mélange*-Beseitigung wird neben dem Projekt in Armenien derzeit ein ähnliches Vorhaben in Aserbaidschan zur Umsetzung von ca. 1.400 Tonnen flüssigen Raketentreibstoffs untersucht (Antrag vom 26. Juli 2005). Der Kostenaufwand für dieses Vorhaben, für das eine Zusammenarbeit zwischen der OSZE und dem NATO-Programm „Wissenschaft für den Frieden“ erwogen wird, dürfte in der Größenordnung von ein bis zwei Millionen Euro liegen.¹⁷ In Kasachstan (1.500 Tonnen) wird zurzeit auf Grundlage einer im Dezember 2005 vorgelegten Bedarfsstudie eine internationale Ausschreibung vorbereitet. Usbekistans Antrag zur Beseitigung von gut 1.000 Tonnen *Mélange* vom 5. Januar 2005 liegt – vermutlich nicht aus technischen oder finanziellen, sondern aus politischen Gründen – auf Eis. In der Ukraine stellt die Menge von 16.747 Tonnen die Teilnehmerstaaten vor eine gewaltige finanzielle und technische Herausforderung. Unter Mitwirkung des

17 Dem Vorhaben kommt nach dem Vorfall im Depot Mengichevir, wo im März 2006 zwei *Mélange*-Behälter kollabierten, erhöhte Dringlichkeit zu.

OSZE-Projektkoordinator in Kiew wird derzeit nach Lösungen für dieses Problem gesucht.

Bei der Sicherung und Beseitigung von *Munition*, die komplexer und aufwändiger als die Entsorgung flüssigen Raketentreibstoffs ist, hat die OSZE – mit Ausnahme des erwähnten, aber vergleichsweise kleinen Vorhabens in Tadschikistan – noch kein Projekt konkret in Angriff nehmen können. Allerdings haben in allen antragstellenden Staaten mit Ausnahme von Belarus und Usbekistan zwischenzeitlich Erkundungs- oder technische Evaluierungsbesuche durch Experten aus verschiedenen OSZE-Teilnehmerstaaten stattgefunden, die zu umfassenden Problembeschreibungen und Bedarfsstudien (*scoping studies*) geführt haben. Für zwei Staaten, in denen die Identifizierung geeigneter (Teil-)Projekte bereits möglich war (Kasachstan, Ukraine), sind internationale Ausschreibungen erfolgt. In anderen Staaten stehen die Identifizierung und Planung entsprechender Vorhaben sowie die damit verbundenen Ausschreibungen noch aus. Auch dort ist aber mit den heute vorliegenden Problembeschreibungen und Zahlenangaben eine Grundvoraussetzung dafür erfüllt, dass im Rahmen der OSZE bzw. durch die internationale Gemeinschaft insgesamt geeignete Maßnahmen in Aussicht genommen werden können.

Relativ erfolgreich waren schließlich die Bemühungen, institutionelle Kontakte zu anderen internationalen Organisationen mit dem Ziel der Kooperation oder Koordination bei der Beseitigung und Sicherung von Munitionsbeständen zu knüpfen: Neben laufenden Koordinierungsgesprächen mit dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) hat das Konfliktverhütungszentrum am 2. Juni 2006 mit dem UNDP eine Rahmenvereinbarung zur Zusammenarbeit bei der technischen Implementierung von Kleinwaffen- und Munitionsprojekten im OSZE-Raum geschlossen. Als erster Teilnehmerstaat kündigte Schweden die Einzahlung von 2,7 Millionen Euro in den UNDP-Treuhandfonds für die in dieser Rahmenvereinbarung global erfassten Projekte an. Einen wichtigen, von Deutschland und Frankreich initiierten Sensibilisierungsschritt im Rahmen der Vereinten Nationen stellt außerdem die Resolution zu „Problemen aus der Ansammlung konventioneller Munitions-Überbestände“ dar, die am 8. Dezember 2005 vom Plenum der VN-Generalversammlung im Konsens angenommen wurde.¹⁸

Zwischenbilanz 2006

Die Tätigkeits- und Erfolgsbilanz der OSZE im Munitions- und *Mélange*-Bereich fällt somit rund drei Jahre nach Annahme des DLKM durchaus ansehn-

18 Resolution A/RES/60/74. Die Resolution ermutigt u.a. alle Staaten, die dazu im Stande sind, andere Staaten bei der Beseitigung und Sicherung von Munitionsbeständen bilateral oder im Rahmen internationaler oder regionaler Organisationen zu unterstützen, und ruft alle Mitgliedstaaten dazu auf, gemeinsam Maßnahmen zu identifizieren, die geeignet sind, den unerlaubten Handel mit diesen Beständen zu unterbinden.

lich aus. Unzweifelhaft genießt die Problematik überschüssiger Munitionsbestände heute höheres politisches Augenmerk – auch in den betroffenen Staaten selbst, wo die Thematisierung im OSZE-Rahmen zu einem Sensibilisierungseffekt geführt haben dürfte. Andererseits sind in den übrigen Antragstellerstaaten *De-facto*-Fortschritte wie in Armenien oder Tadschikistan bislang ebenso ausgeblieben wie umfangreiche Geldflüsse zur Errichtung zusätzlicher Beseitigungskapazitäten oder zur Verbesserung der Lagerhaltung. Waren die Erwartungen dieser Antragsteller auf eine zügige „Erledigung“ ihrer Anträge unrealistisch? Hat die OSZE bei der Implementierung ihres Munitionsdokuments in diesen Fällen enttäuscht? Oder sollte sie sich bei größeren Vorhaben auf die Bewusstseinsbildung und die Funktion als internationales Frühwarnsystem beschränken, da ihr zur Ausübung einer führenden operativen Rolle bei großen Munitionsprojekten die Voraussetzungen fehlen?

Um zu einem Urteil über die Leistungsfähigkeit der OSZE bei der Umsetzung des DLKM zu gelangen, muss eine Reihe von Faktoren in Rechnung gestellt werden. Zunächst hat die plötzliche Nachfrage nach Unterstützungsleistungen seit der Annahme des DLKM die OSZE mit einer materiellen und finanziellen Herausforderung von beträchtlicher Größenordnung konfrontiert. Die prozessuale, in unterschiedlichen Stadien befindliche Behandlung der Munitionsanträge lässt zum jetzigen Zeitpunkt noch kein Urteil darüber zu, wie erfolgreich die OSZE letztlich bei ihrer Bearbeitung sein wird.

Zweitens muss berücksichtigt werden, dass die OSZE *als Institution* (im Unterschied zu den Teilnehmerstaaten) für die Nachfrage, die sie mit dem DLKM auslöste, nur schlecht ausgestattet ist: Abgesehen vom Munitionsdokument als normativem Rahmen und begrenzten Vorerfahrungen, vor allem in Moldau,¹⁹ besitzt sie nur wenig institutionelles Know-how und geringe institutionelle Ressourcen, die sie in die Bewältigung der Munitionsproblematik einbringen kann – anders als die in diesem Bereich „konkurrierende“ NATO, die im Rahmen ihrer Programme „Partnerschaft für den Frieden“ bzw. „Wissenschaft für den Frieden“ mit den Staaten des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) bereits über einen längeren Zeitraum Vorhaben zur Sicherung und Zerstörung von Kleinwaffen und leichten Waffen, Antipersonenminen und MANPADS durchführt und neuerdings auch bei der Sicherung von (Alt-)Munition und *Mélange* tätig ist. Außerdem verfügt sie mit der *NATO Maintenance and Supply Agency* (NAMSA) über eine Dienstleistungsagentur für die operative Abwicklung dieser Programme. Auch besitzt die OSZE als Institution – in dieser Hinsicht dem NATO-PfP-Programm gleich – zum Zwecke der Munitionsbeseitigung und -sicherung keine eigenen Haushaltsressourcen, sondern ist hierfür auf freiwillige außerbudgetäre Zuwendungen ihrer Teilnehmerstaaten angewiesen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass im Falle von Belarus und Usbekistan die politischen Rahmenbedingungen einer engen Zusammenarbeit mit

19 „Freiwilliger“ Fonds zum Abtransport russischer Munition aus Transnistrien.

westlichen Geberstaaten nicht immer zuträglich sind, obwohl sich gerade hier der „klassische“ vertrauensbildende Bereich der kooperativen Rüstungskontrolle für eine Zusammenarbeit anbieten würde.

Trotz dieser einschränkenden Faktoren erscheint die OSZE mit dem Munitionsdokument als normativer Basis und aufgrund ihres inklusiven, blockübergreifenden Charakters, ihrer Tradition in rüstungskontrollpolitischer Zusammenarbeit und ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs wie kaum eine andere Sicherheitsorganisation dafür qualifiziert, das Problem überschüssiger Munitionsbestände auch auf der operativen Seite anzugehen. Es ist keineswegs evident, dass allein die Frage der finanziellen Leistungsbereitschaft potenzieller Unterstützterstaaten darüber entscheidet, ob es zur Umsetzung geeigneter Sicherungsmaßnahmen kommt oder nicht. Die rohstoffreichen, vergleichsweise finanzstarken Antragstellerstaaten wären bei entsprechender Budgetierung (und damit abhängig von nationaler Prioritätensetzung) zu einer Eigenfinanzierung zumindest der dringendsten Vorhaben durchaus in der Lage²⁰. Soweit dort in technologischer oder organisatorischer Hinsicht Defizite bestehen, können diese auch durch technische Beratung, Wissenstransfer und Ausbildungsmaßnahmen behoben werden. Außerdem hat sich gezeigt, dass manchmal schon technische Beratung bei einfachen und kostengünstigen Sicherungsmaßnahmen erhebliche Sicherheitsgewinne herbeiführen kann.

Handlungsoptionen der OSZE

Den Normenrahmen des Munitionsdokuments erfolgreich auszufüllen, setzt einerseits Klarheit über die Möglichkeiten und Ziele im OSZE-Rahmen voraus, andererseits den gemeinsamen Willen der Antragsteller- und Geberstaaten, die daraus resultierenden Rahmenbedingungen kooperativ auszugestalten. Außerdem sollten die nach und nach gewonnenen Erfahrungen in einem laufenden *Lessons-learned*-Prozess evaluiert und künftige Aktivitäten im Lichte dieser Erfahrungswerte optimiert werden. Um die Teilnehmerstaaten hierbei zu unterstützen, legte der damalige (deutsche) FSK-Koordinator für Munitionsprojekte am 3. November 2004, basierend auf den Ergebnissen einer eintägigen Sondersitzung des FSK am 29. September 2004, ein Zehn-Punkte-Papier mit Empfehlungen vor, wie die Identifizierung geeigneter Unterstützungsvorhaben, -ansätze und -maßnahmen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in der OSZE erleichtert und entsprechende Projektansätze auf den Weg gebracht werden können.

20 Die Russische Föderation hat die Kosten für zwei Teilvorhaben in Kaliningrad mit 50 Millionen US-Dollar veranschlagt. Im Falle Kasachstans und Aserbaidschans liegen die Schätzkosten für die Beseitigung von *Mélange*-Beständen bei je ein bis zwei Millionen Euro.

Das Zehn-Punkte-Papier ist an drei Adressaten gerichtet: die antragstellenden Staaten, Teilnehmerstaaten, die für sich eine Rolle bei der Unterstützung anderer Staaten sehen, und die OSZE-Strukturen, einschließlich Sekretariat und Feldoperationen. Bereits in Armenien und Tadschikistan hat sich gezeigt, dass Letztere bei der Projektabwicklung eine überaus hilfreiche Rolle spielen können.

Den *antragstellenden Staaten* empfiehlt das Papier, zunächst zu prüfen, ob alle *nationalen* Möglichkeiten zur eigenständigen Bewältigung der Munitionsproblematik vollständig ausgeschöpft wurden bzw. wie diese zu mobilisieren sind. Sollte der antragstellende Staat hierfür nicht die notwendigen Ressourcen und Kapazitäten besitzen und deshalb um die Unterstützung der OSZE-Teilnehmerstaaten bitten, so wird empfohlen – erforderlichenfalls mit externer Unterstützung – die spezifische Problemlage in Form von Machbarkeitsstudien zu beschreiben, die bereits konkrete Lösungs- bzw. Projektvorschläge enthalten. Wegen der Größenordnung der Anträge und der Komplexität und Vielfältigkeit ihrer Problemlagen wird dazu ermuntert, diese Vorschläge in modulare, überschaubare und damit leichter handhabbare „Pakete“ zu portionieren, die von potenziellen Unterstützerstaaten (mit möglicherweise unterschiedlichen „Geberinteressen“) individuell oder in Partnerschaft mit anderen näher evaluiert werden können. Daraus resultiert zwangsläufig eine – aus Gebersicht notwendige – Priorisierung der vordringlichsten Aufgaben.

Staaten, die Interesse daran haben, (finanzielle, technische, personelle) Unterstützung zu leisten, wird in dem Papier empfohlen, in ihren nationalen Administrationen breitere interministerielle Lösungsansätze und die Bildung von Netzwerken über den engeren außen- und sicherheitspolitischen Umkreis hinaus (Außen- und Verteidigungsministerien sowie Streitkräfte) zu befördern. Vorrangig kommen hierfür die Ressorts für Umwelt bzw. für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie staatliche und zwischenstaatliche Programme zur Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens in Betracht. Darüber hinaus ermuntert das Papier dazu, mit gleichgesinnten OSZE-Staaten nach identischen oder ähnlichen Interessengebieten zu suchen, um diese gegebenenfalls gemeinsam weiter zu verfolgen. Das betrifft nicht nur die Unterstützung in Form größerer finanzieller Leistungen, sondern z.B. auch das Angebot, national vorhandenes Know-how verfügbar zu machen oder bei der Erstellung von Machbarkeitsstudien oder der Formulierung von Projektvorschlägen Hilfestellung zu leisten.

Den *OSZE-Strukturen* wird in dem Papier empfohlen, das FSK als primäre Informations-, Diskussions- und Entscheidungsplattform für die Munitionsproblematik bei seiner Aufgabe aktiv, dimensionenübergreifend und damit dem Querschnittscharakter der Munitionsproblematik entsprechend zu unterstützen. *Idealer* führt dies zu einem engen Zusammenwirken des FSK insbesondere mit dem OSZE-Konfliktverhütungszentrum, dem Koordinator für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE, der Gruppe Terrorismusbekämpfung, der Gruppe Strategische Polizeiangelenheiten und dem

Presse- und Informationsdienst des OSZE-Sekretariats sowie (über den Ständigen Rat der OSZE) mit den OSZE-Feldoperationen in den betroffenen Staaten. Daneben kann die Parlamentarische Versammlung der OSZE eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung nationaler und internationaler Aufmerksamkeit spielen.

Allen Akteuren empfiehlt das Zehn-Punkte-Papier, die Zusammenarbeit mit regionalen und internationalen Organisationen (in erster Linie Vereinte Nationen, NATO und die Europäische Union) dort zu suchen oder weiter auszubauen, wo Synergieeffekte entstehen können. Dies kann gemeinsame Projekte beinhalten, aber auch die Bildung gemeinsamer Plattformen, um auf dem Wege des *agenda building* mehr internationale Aufmerksamkeit für dieses Thema herzustellen.

Die Ergebnisse, die bei der Behandlung der verschiedenen Unterstützungsanträge zwischenzeitlich erzielt wurden, lassen auf eine zunehmende Professionalisierung bei der Planung und Identifizierung von Projektaktivitäten schließen. Im Stadium der Projektentwicklung hat es durch verbesserte Zusammenarbeit der Antragstellerstaaten mit Experten aus anderen Teilnehmerstaaten und den OSZE-Feldoperationen vor Ort klare Fortschritte gegeben. Allerdings ist das Potenzial für weitere Verbesserungen bei weitem noch nicht ausgereizt. Eine zusätzliche Effizienzsteigerung dürfte sich z.B. durch integrierte Projektlösungen erzielen lassen, die stärker als bisher die wirtschaftlichen, technischen, ökologischen und Sicherheitsaspekte der Problematik in einem betroffenen Staat „holistisch“ in Rechnung stellen und in die Form bewilligungsfähiger Projektvorschläge bringen. Hierfür könnte mehr als bisher auf das Know-how privater Anbieter zurückgegriffen werden.

OSZE-Praxisleitfaden zur Sicherung und Beseitigung konventioneller Munitionsbestände

In letzter Konsequenz verfolgt das DLKM das Ziel, betroffene Staaten in die Lage zu versetzen, das Problem ihrer Munitionsüberschüsse über kurz oder lang aus eigener Anstrengung und mit eigenen Mitteln zu bewältigen. Insbesondere sachgerechte, mit Umwelt- und Sicherheitsstandards verträgliche Lagerhaltung bedarf einer längerfristig angelegten, nachhaltigen Politik, die letztlich nur in nationaler Verantwortung durchgeführt werden kann. Betroffene Staaten dabei nach dem „Hilfe-zur-Selbsthilfe“-Prinzip zu unterstützen, ist das Ziel des OSZE-Praxisleitfadens zur Sicherung und Beseitigung konventioneller Munition, Sprengstoffe und Zündmittel, der derzeit von einer Reihe von Teilnehmerstaaten erarbeitet wird.

Am 11. März 2005 hatten die Vereinigten Staaten im FSK die Teilnehmerstaaten zur Erarbeitung eines Praxishandbuchs aufgerufen und die Erarbeitung eines ersten Leitfadens zum Thema Verwaltung von Lagerbeständen angekündigt. Das amerikanische Papier, das von Deutschland, Ungarn, Slowe-

nien, Schweden und Großbritannien mit eingebracht wurde, regt – der Empfehlung des DLKM (Ziffer 38) weitgehend folgend – die Erarbeitung weiterer Leitfäden zu folgenden Themen an: physische Sicherheitsmaßnahmen, Kennzeichnung, Registrierung und Inventarisierung vorhandener Bestände, Transportsicherheit, Identifizierung überschüssiger Bestände sowie Methoden zu deren sicheren Beseitigung.

Ziel der Initiative ist es, allen Teilnehmerstaaten konkrete Erfahrungswerte, Standards und aus nationaler Praxis gewonnene bewährte Verfahren zur Verfügung zu stellen, die es ihnen ermöglichen sollen, praktische Maßnahmen zur Sicherung und Beseitigung von Munitionsbeständen selbst in die Hand zu nehmen. Die Gewährung weiter gehender Unterstützung bleibt davon unberührt. Der Praxisleitfaden für konventionelle Munition verfolgt damit eine ähnliche Zielsetzung und bedient sich einer ähnlichen Systematik wie der 2003 vorgelegte OSZE-Praxisleitfaden für Kleinwaffen und leichte Waffen: Wie bei Letzterem handelt es sich auch beim Munitionsleitfaden nicht um ein auf dem Beschlusswege angenommenes Konsensdokument, sondern um ein in nationaler Eigenschaft erbrachtes Produkt einzelner Teilnehmerstaaten ohne politische Bindungswirkung. Seine Vorschläge und Empfehlungen sind deshalb nicht als absolute Standards oder *Benchmarks* anzusehen, sondern als Orientierungsgrößen und -hilfen, die von Fall zu Fall an lokale Gegebenheiten angepasst werden können.

Deutschland hat sich bereits bei der Vorlage des US-Papiers bereit erklärt, einen Leitfaden zum Thema Transportsicherheit beizutragen. Der Entwurf dieses Leitfadens wird zurzeit im (allen Teilnehmerstaaten offen stehenden) Redaktionsausschuss vollendet. Die Abstimmung in diesem informellen Gremium soll gewährleisten, dass die empfohlenen Vorgehensweisen trotz unterschiedlicher Ausgangslagen für andere Teilnehmerstaaten anwendbar sind. Daneben erarbeiten die Niederlande derzeit einen Leitfaden zur sicheren Beseitigung von Munition; Schweden wird ein Kapitel zu physischen Sicherheitsmaßnahmen beitragen. Weitere Themen können sich aus der laufenden Arbeit vor Ort ergeben. Nach Abschluss der Arbeiten ist vorgesehen, sämtliche Leitfäden in einem Handbuch in allen sechs OSZE-Sprachen zu veröffentlichen.

Da die (freiwillige) Umsetzung seiner Empfehlungen in die nationale Verantwortung der Teilnehmerstaaten fällt, wird die Wirkung des Praxishandbuchs schwer messbar bleiben. Mit seinen praxisnahen Verfahren und Standards ist es jedoch dazu angelegt, Gesetzgebern und Planern ein effizientes, praxistaugliches Vademecum zum Umgang mit Munitionsbeständen an die Hand zu geben. Wie schon die von Deutschland initiierte und finanzierte arabische Sprachfassung des OSZE-Praxishandbuchs für Kleinwaffen und leichte Waffen kann das Munitionshandbuch auch in Regionen außerhalb des OSZE-Raums Anwendung finden. Die einschlägigen Gremien der Vereinten Nationen sowie andere Regionalorganisationen (OAS, Arabische Liga, Afrikanische Union, ECOWAS, Organisation des kollektiven Sicherheitsvertra-

ges/CSTO, die Schanghai-Kooperationsorganisation/SCO usw.) bieten eine ganze Reihe von Plattformen, um das Praxishandbuch einem breiteren Interessentenkreis zugänglich zu machen.

Zusammenfassung und Ausblick

Die enormen ungesicherten Lagerbestände konventioneller Munition im Raum der ehemaligen Sowjetunion stellen ein unterschätztes Sicherheitsrisiko dar, das alle drei Dimensionen der OSZE gleichermaßen betrifft. Die OSZE hat mit dem DLKM sowohl ein Frühwarnsystem als auch einen normativen Rahmen zur Minderung dieses Risikos geschaffen und nimmt in dieser Hinsicht zurzeit eine Vorreiterrolle ein. Diesen Rahmen gilt es nunmehr auszufüllen. Die Herausforderung liegt in einer sinnvollen und zielgerichteten Koordination von Maßnahmen, die klare Prioritäten setzen und an erster Stelle das Wohl der Bürger im OSZE-Raum im Auge haben.

Aus OSZE-politischer Sicht kann das Dokument in Fortschreibung der rüstungskontrollpolitischen Tradition der KSZE/OSZE zur Revitalisierung der politisch-militärischen Dimension der OSZE und damit, ein Gravamen der GUS-Staaten aufgreifend, zur Stärkung der OSZE insgesamt beitragen. Auch die OSZE-Feldoperationen können von der Operationalisierung des DLKM profitieren: Indem sie sich als lokale Anlaufstellen bei der Begleitung einschlägiger Aktivitäten anbieten, werden sie in ihrer Funktion als kooperative Feldinstrumente der OSZE – und damit in ihrer Akzeptanz – gestärkt.

Nicht zuletzt stellt das Dokument eine Brücke und sinnvolle Ergänzung zum OSZE-Kleinwaffendokument aus dem Jahre 2000 bzw. zum gesamten Kleinwaffen-*Acquis* der OSZE dar: Während die Kleinwaffenbeschlüsse der OSZE der Jahre 2000 bis 2003 auf die Regulierung nationaler Kleinwaffenbestände und des grenzüberschreitenden Kleinwaffenhandels abzielten, blieb der Bereich der Kleinwaffenmunition, obwohl komplementär, in ihnen ausgeblendet. Das DLKM setzt zumindest partiell an dieser Stelle an. Obgleich auch im Munitionsdokument – ebenso wie im OSZE-Kleinwaffendokument – Regelungslücken bestehen, z.B. was die Markierung und Nachverfolgbarkeit von neuer Munition angeht, sind einige seiner Bestimmungen, etwa in den Bereichen Lagerhaltung und Beseitigung sowie die Definition von Überschussindikatoren, auf Kleinwaffenmunition unmittelbar anwendbar.

Neben verstärkten Eigenanstrengungen der betroffenen Staaten und nationaler und internationaler Koordination effizienter Hilfeleistungen mit anderen Teilnehmerstaaten sind Informationsaustausch, Koordination und gegebenenfalls Kooperation der OSZE mit anderen sicherheitspolitischen Akteuren vorrangig erforderlich, um Duplizierungen und unnötigen Wettbewerb zu vermeiden und rasch und effizient dort Abhilfe zu schaffen, wo sie am dringendsten nötig ist. Dieses Abstimmungserfordernis betrifft vor allem die Vereinten Nationen, die Nordatlantische Allianz und die Europäische Union.

Für Letztere bietet – auch aus wohl verstandenem Eigeninteresse – die Europäische Nachbarschaftspolitik einen Rahmen, um sich bei Munitionssicherung und -beseitigung in ihrem unmittelbaren Nachbarraum zu engagieren. Politisch nicht weniger vielversprechend erscheint ein ähnliches Engagement in Zentralasien.

OSZE-politisch birgt das Munitionsthema die Chance für neue Ansätze zur Zusammenarbeit über alte und neue Grenzen hinweg – in einem Bereich, in dem die OSZE im Konzert der euro-atlantischen Sicherheitsorganisationen eine kompetitive Rolle spielt. Ein Sicherheitsanliegen, das nicht die Gemüter der Teilnehmerstaaten in West und Ost spaltet, sowie ein dimensionenübergreifender, kooperativer Ansatz in der besten Tradition der OSZE – ist dies für die OSZE bei all den Spaltungen und Konfrontationen, in die ihre Teilnehmerstaaten in anderen Themenbereichen verwickelt sind, nicht eine Gewinn versprechende Perspektive?