

Jan Kantorczyk/Walter Schweizer

Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) – Bestandsaufnahme und Ausblick¹

Grundlagen und Aufgaben des FSK

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) wurde auf dem KSZE-Gipfeltreffen 1992 in Helsinki eingerichtet. In ihm beraten und verhandeln Vertreter der OSZE-Teilnehmerstaaten über konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Europa. Es bestand zunächst aus dem Besonderen Ausschuss und dem Konsultativausschuss des Konfliktverhütungszentrums (KVZ), das mit dem Zusatzdokument zur Charta von Paris von 1990 ins Leben gerufen worden war. Nach der Auflösung des Konsultativausschusses wurde der Besondere Ausschuss am 11. Januar 1995 zum eigentlichen FSK. Das Forum ist neben dem Ständigen Rat das zweite der beiden Beratungs- und Beschlussgremien der OSZE, die wöchentlich in Wien zusammentreten. Das FSK befasst sich mit Rüstungskontrolle und politisch-militärischen Fragen der Sicherheit im OSZE-Raum. Seine wichtigsten Aufgaben sind:

- Verhandlung und Verabschiedung politisch bindender Beschlüsse in den Bereichen Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM),
- Sicherstellung der Einhaltung der in diesem Rahmen von den OSZE-Teilnehmerstaaten eingegangenen Verpflichtungen und Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Implementierung sowie
- intensive Konsultationen in sicherheitsrelevanten Fragen zur Verminderung von Konfliktrisiken und, bei Bedarf, zur Konfliktbewältigung.

Das FSK besitzt allerdings im OSZE-Rahmen keine Exklusivität hinsichtlich der Behandlung politisch-militärischer Fragen. Aufgrund ihrer mit der OSZE nicht deckungsgleichen Mitgliederstruktur verfügen auch der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), der Vertrag über den Offenen Himmel sowie das Friedensübereinkommen von Dayton über eigene Beratungs- und Beschlussgremien in Wien für ihre jeweiligen Mitgliedstaaten. Der OSZE-Ministerrat 2001 in Bukarest beauftragte das FSK mit der Wahrnehmung von Aspekten neuer Herausforderungen an die Sicherheit. Die auf dem Ministerrat 2003 in Maastricht verabschiedete „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“ benennt diese neuen Herausforderungen. Zugleich weist sie dem FSK – neben dem Ständigen Rat – eine zentrale Rolle bei ihrer Behandlung mittels

¹ Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Einschätzung der Autoren wieder.

der Verabschiedung und Umsetzung von Normen und Prinzipien zu, die von allen Teilnehmerstaaten mitgetragen werden und für diese politisch verbindlich sind. Zur Behandlung von nichtmilitärischen Aspekten der Sicherheit wurde Anfang 2007 der dem Ständigen Rat zugeordnete Sicherheitsausschuss eingerichtet. Dieser erörtert Themen wie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Grenzsicherheit und Grenzmanagement sowie Polizeiarbeit, einschließlich der Bekämpfung des organisierten Verbrechens.

Zusammensetzung und Arbeitsweise des FSK

Das FSK besteht aus den in Wien akkreditierten Delegationen der 56 OSZE-Teilnehmerstaaten, die jeweils durch Diplomaten und/oder Militärberater vertreten sind. Die Arbeit des FSK wird von einem Vorsitz aus dem Kreis der Teilnehmerstaaten geleitet, der das Forum auch nach außen vertritt. Der FSK-Vorsitz rotiert in alphabetischer Folge in einem Trimester-Rhythmus. 2008 wurde er von Spanien, Estland und Finnland gestellt, Frankreich übernimmt den Vorsitz im ersten Trimester 2009, gefolgt von Georgien und dem Vereinigten Königreich. Unterstützt wird die Arbeit des Vorsitzes durch die FSK-Troika, bestehend aus dem jeweils aktuellen Vorsitz, dessen Vorgänger und seinem Nachfolger. Die Troika legt die Tagesordnung des FSK fest und stellt durch Abstimmung eine kontinuierliche Arbeit des FSK sicher. Der jeweilige FSK-Vorsitz wird von aus dem Kreis der Delegationen stammenden Koordinatoren unterstützt, die die Kontinuität der Arbeit in ihren Zuständigkeitsbereichen gewährleisten. Derzeit sind Koordinatoren für die Projektarbeit zu „Kleinwaffen und leichten Waffen“ (*Small Arms and Light Weapons*, SALW) und „Lagerbeständen konventioneller Munition“ sowie ein Koordinator für den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit bestellt. Daneben werden Fragen zur Weiterentwicklung der normativen Arbeit zu Klein- und Leichtwaffen in einer informellen Freundesgruppe zu SALW behandelt, deren Vorsitzender ebenfalls aus dem Kreis der Delegationen stammt. Die Arbeit des FSK wird auch durch das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats unterstützt, das hierzu eine eigene Organisationseinheit, die FSK-Unterstützungsgruppe, unterhält. Das KVZ berät den Vorsitz in prozeduralen Fragen, stellt die Daten der zwischen den Teilnehmerstaaten vereinbarten Informationsaustausche zusammen und berichtet regelmäßig darüber im FSK. Darüber hinaus stellt das KVZ sein Know-how zur Verfügung, um die Implementierung normsetzender OSZE-Dokumente zu befördern. Dies kann beispielsweise durch die Veranstaltung von Seminaren und Workshops erfolgen, aber auch durch die Entwicklung und Durchführung von Projekten in den einzelnen Teilnehmerstaaten. Die FSK-Unterstützungsgruppe des KVZ betreibt zudem das OSZE-Kommunikationsnetz, über das die zurzeit 50 angeschlossenen Teilnehmerstaaten Informationen und Notifikationen im Rahmen des Wiener Dokuments, des KSE-

Vertrags, des Vertrags über den Offenen Himmel und des Friedensübereinkommens von Dayton austauschen. Ferner führt die FSK-Unterstützungsgruppe den Vorsitz in der OSZE-Kommunikationsgruppe, die für die notwendige Aufsicht durch und für die Delegationen sorgt und ebenfalls die Arbeit des FSK unterstützt.

Die wöchentlich stattfindenden FSK-Sitzungen bestehen aus Plenar- und Arbeitsgruppensitzungen. Im Mittelpunkt der Plenarsitzungen stehen der Sicherheitsdialog zu aktuellen politisch-militärischen Fragen und die Verabschiedung von FSK-Beschlüssen. Auch neue Initiativen zur verbesserten Umsetzung und Weiterentwicklung von vereinbarten Maßnahmen werden hier eingebracht, bevor sie anschließend in den Arbeitsgruppen verhandelt werden. Die Arbeitsgruppe A beschäftigt sich mit Fragen der Implementierung aller bestehenden Verpflichtungen. Das Mandat der Arbeitsgruppe B erstreckt sich auf die Weiterentwicklung des politisch-militärischen Instrumentariums der OSZE. Dazwischen existiert eine nicht unerhebliche Grauzone, da nicht immer abschließend geklärt werden kann, ob ein Thema der Weiterentwicklung des bestehenden *Acquis*² dient oder eine eigenständige, neue Maßnahme darstellt.

Neben den Standardsitzungen hält das FSK auch Sondersitzungen des Plenums und der Arbeitsgruppen zu unterschiedlichen Themen und häufig mit Beteiligung von Experten aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und/oder von internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) und wissenschaftlichen Instituten ab. So fanden im Jahre 2008 Sondersitzungen zur OSZE-Projektarbeit in den Bereichen SALW und Lagerbestände konventioneller Munition, zur Landminenproblematik und zur Umsetzung des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen zu SALW statt. Feste Termine im FSK-Tagungskalender sind gemeinsame Sitzungen mit dem Ständigen Rat. Diese finden in der Regel einmal pro Vorsitzperiode statt und widmen sich aktuellen Sicherheitsfragen, die sowohl politisch-militärische als auch nicht-militärische Aspekte beinhalten. Ähnliches gilt für die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz (*Annual Security Review Conference ASRC*) auf der Grundlage des Mandats von Porto, bei der Vertreter aus den Delegationen der Teilnehmerstaaten aktuelle Fragen der Sicherheit im OSZE-Raum erörtern. Zudem führt das FSK das Jährliche Treffen zur Beurteilung der Durchführung der Verpflichtungen gemäß dem Wiener Dokument (*Annual Implementation Assessment Meeting, AIAM*) und anderen Dokumenten durch.

Der politisch-militärische Acquis des FSK

Die OSZE hat im Rahmen des FSK – also abgesehen von den eigenständigen Verträgen KSE und Offener Himmel sowie dem Friedensübereinkommen

2 Der *Acquis* ist die Gesamtheit der normsetzenden Dokumente und politisch verbindlichen Beschlüsse.

von Dayton – im Laufe der Jahre ein weltweit einzigartiges System vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen erarbeitet, das ein äußerst hohes Maß an Stabilität und Sicherheit durch Transparenz und Berechenbarkeit im OSZE-Raum geschaffen hat.

Das Wiener Dokument (WD)

Das *Wiener Dokument der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen* ist die umfassendste politische bindende Vereinbarung über VSBM in Europa. Das 1990 in Paris unterzeichnete Dokument bildet die dritte Generation von VSBM, die auf der Schlussakte von Helsinki von 1975 und den Beschlüssen der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) von 1986 basieren. Seit seiner Unterzeichnung wurde das WD in drei Stufen (1992, 1994 und 1999) weiterentwickelt. Sein oberstes Ziel ist die Festigung von Vertrauen und Sicherheit, sein zentrales Element die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt in ihren gegenseitigen Beziehungen sowie in ihren internationalen Beziehungen im Allgemeinen zu enthalten. Das WD bezieht sich territorial nicht auf den gesamten OSZE-Raum; 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 1999 gehören:

- ein jährlicher Informationsaustausch über konventionelle Land- und Luftstreitkräfte,
- ein jährlicher Informationsaustausch über Verteidigungsplanung und Verteidigungshaushalte unter Einschluss des 1993 verabschiedeten Programms zur Verteidigungsplanung,
- ein Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten und bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art im Falle inner- und zwischenstaatlicher Krisen,
- ein umfassendes Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit, einschließlich der Vorführung neuer Waffensysteme und Großgeräte, unter Einschluss des 1993 verabschiedeten Programms für militärische Kontakte und Zusammenarbeit,
- 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 und militärischen Aktivitäten sowie
- die Ermutigung zur Schaffung von zusätzlichen regionalen und bilateralen Abkommen, die über die im WD selbst festgelegten Maßnahmen und Begrenzungen hinausgehen können.

Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen (1993)

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

Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen (1993)

Dabei handelt es sich um einen Maßnahmenkatalog zum OSZE-Krisenmanagement, der auch irreguläre Kräfte, nichtstaatliche Akteure und innerstaatliche Konflikte abdeckt. Bislang wurde er allerdings von den Teilnehmerstaaten noch nicht angewandt.

Weltweiter Austausch militärischer Information (1994)

In einem jährlichen Austausch werden Informationen zur Kommandostruktur und zum 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 den OSZE-Raum hinausreicht.

Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung (1994)

Das bislang einzige normative OSZE-Dokument, das sich mit Fragen der Nichtverbreitung von Kernwaffen, von chemischen und von biologischen Waffen und Raketentechnologie befasst.

Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit (1994)

Der Verhaltenskodex ist nach wie vor eines der wichtigsten 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, auf Rechtsstaatlichkeit abstellenden Zielsetzung über die engere politisch-militärische Dimension der OSZE hinaus und ist das einzige Dokument in der politisch-militärischen Dimension, das auch innerstaatliche Normen setzt. Seine Umsetzung ist zwar nationale Prerogative der Teilnehmerstaaten. Das FSK ist jedoch über die jährliche Berichtspflicht involviert und hat Ende September 2002 die dritte Überprüfungskonferenz zum Verhaltenskodex veranstaltet. Die wichtigsten Merkmale des Verhaltenskodex sind die folgenden:

- 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 demokratisch legitimierter Organe unterstehen, die auch über die entsprechenden Haushalte befinden müssen.
- Der Kodex findet sowohl auf interne als auch auf externe Konflikte Anwendung.

- Angehörige der bewaffneten Kräfte müssen über das Kriegsvölkerrecht informiert werden.
- Staaten dürfen nichtstaatliche paramilitärische Kräfte weder unterstützen noch tolerieren.
- Die Teilnehmerstaaten sind dazu verpflichtet, 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)/

OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition (2003)

Kleinwaffen und leichte Waffen sowie überschüssige Bestände an konventioneller Munition, vor allem Relikte aus der Zeit des Kalten Krieges, können eine erhebliche Bedrohung für die Bevölkerung, die Infrastruktur und die Umwelt darstellen. Sie können überdies zu einer allgemeinen Sicherheitsbedrohung werden, wenn sie Terroristen in die Hände fallen. Die OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen sowie über Lagerbestände konventioneller Munition thematisieren die Gefahren, die sich aus unkontrollierter Verbreitung und überschüssigen Beständen ergeben, und formulieren Verpflichtungen für die Teilnehmerstaaten, gegen diese Gefahren vorzugehen. Zugleich bieten sie den Teilnehmerstaaten einen Rahmen für Hilfesuchen oder Hilfeleistung bei der Sicherung und Vernichtung überschüssiger SALW und konventioneller Munition. Auf der Grundlage des 2003 verabschiedeten Unterstützungsmechanismus haben OSZE-Teilnehmerstaaten seit 2005 außerbudgetäre Zuwendungen in Höhe von insgesamt ca. 9,6 Millionen Euro für Kleinwaffen- und Munitionsprojekte im OSZE-Raum bereitgestellt. Das *OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen* benennt Normen, Prinzipien und konkrete Maßnahmen, um die destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von SALW einzuschränken. Dabei werden alle relevanten Felder erfasst: Kontrolle über die Waffenproduktion, Handel und Transit sowie Verpflichtungen hinsichtlich der Behandlung überzähliger Waffen, ihrer sicheren Verwahrung und Zerstörung. In dem Dokument verpflichten sich die Teilnehmerstaaten zu einem umfangreichen Informationsaustausch über ihre jeweilige nationale Politik und Praxis in Bezug auf SALW, auch hinsichtlich des Handels mit diesen Waffen. Die konkrete Unterstützung der Teilnehmerstaaten in Form von Projekten spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. 2008 wurden Vorhaben in Belarus (Verbesserung der Verwaltung und der Sicherheit von Lagerbeständen) und Tadschikistan (Schutz, Verwaltung und Zerstörung von Lagerbeständen) durchgeführt. Darüber hinaus werden Projektmaßnahmen für Moldau entwickelt.

Das *OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition* erfasst auch Explosivstoffe, Raketen, Minen sowie den hochtoxischen Raketentreib-

stoff *Mélange*. Es legt ein Verfahren fest, mit dem Teilnehmerstaaten um Hilfestellung bei der Zerstörung von Lagerbeständen bzw. der Verbesserung der Lagerverwaltung und der Sicherung der Bestände ersuchen können. 2008 erfolgte die Vernichtung von *Mélange* in Albanien. Daneben wird ein umfangreiches Projekt zur Entsorgung großer *Mélange*-Bestände in der Ukraine (insgesamt 16.500 Tonnen) vorbereitet, in dessen erster Phase 3.000 Tonnen vernichtet werden sollen.

*OSZE-Prinzipien für die Ausfuhrkontrolle von tragbaren Luftabwehrsystemen (2004)*³

Dieses Dokument enthält Grundlagen zur Ausfuhrkontrolle von tragbaren Luftabwehrsystemen (MANPADS), die in ihren Grundzügen auf entsprechende Regelungen im Wassenaar-Abkommen zurückgehen.

OSZE-Prinzipien für die Kontrolle von Vermittlungsgeschäften mit Kleinwaffen und leichten Waffen (2004)

Wesentliches Element dieses Dokuments sind Normen für die staatliche Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften und zur Verhinderung von illegalen Waffenvermittlungsgeschäften.

Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und Verifikationsverfahren für SALW-Ausfuhren (2004)

Dieses Dokument legt Rahmenbedingungen für staatliche Normen und Verfahren zur effektiven Exportkontrolle von SALW fest.

Aktuelle Standortbestimmung des FSK

Ein nüchterner Betrachter der laufenden Arbeit des FSK wird heute die dynamische und ergebnisreiche Tätigkeit vermissen, die für das Forum bis ungefähr 2004 charakteristisch war. Für diese Entwicklung, die auch regelmäßig auf den OSZE-Ministerratstreffen und den Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenzen sichtbar wird, gibt es zahlreiche Gründe. Zum einen spielt die Perzeption einer Bedrohung durch Streitkräfte anderer Staaten in vielen nationalen Sicherheitsstrategien heute nur noch eine nachgeordnete Rolle. Damit nimmt auch die Bedeutung von Maßnahmen der Rüstungskontrolle im umfassenden Sicherheitsverständnis ab. Zudem funktioniert das seit 1990 aufgebaute engmaschige und umfassende System im Bereich Rüstungskontrolle und VSBM im Großen und Ganzen zufriedenstellend.⁴ Dies erklärt auch zum Teil, warum derzeit kein Konsens unter den 56 Teilnehmerstaaten

3 Mit FSK-Beschluss Nr. 5/08 vom 26. Mai 2008 aktualisiert.

4 Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Erfüllung der Meldeverpflichtungen im OSZE-Rahmen lediglich statistisch aufbereitet wird. Eine inhaltliche Analyse oder gar ein „naming and shaming“ von Teilnehmerstaaten, die ihren Meldeverpflichtungen nicht nachkommen, findet nicht statt.

über die Notwendigkeit der Erarbeitung neuer normsetzender Dokumente besteht. Die von leider nur wenigen Teilnehmerstaaten eingebrachten Initiativen zur Verbesserung der Implementierung des bestehenden *Acquis* führen zwar nach teilweise intensiven Diskussionen nicht selten zu konkreten FSK-Beschlüssen. Die „rote Linie“ bei etlichen Teilnehmerstaaten verläuft allerdings an der Schwelle zur Vereinbarung neuer Verpflichtungen. Zur Ausprägung dieser Haltung hat die anhaltende Krise um den KSE-Vertrag maßgeblich beigetragen, die 2007 in der Entscheidung Russlands gipfelte, die Implementierung seiner Vertragsverpflichtungen zu suspendieren. Der bewaffnete Konflikt in Georgien im August 2008 hat die Aussichten auf die Vereinbarung neuer Verpflichtungen, insbesondere wenn sie von Russland vorgeschlagen werden, weiter geschmälert.

Zwischen den Protagonisten und Antagonisten neuer Verpflichtungen befindet sich das große Feld der indifferenten Teilnehmerstaaten, die sich kaum in die Diskussion von Beschlussvorschlägen einbringen. Ein weiterer Grund schließlich ist in dem Umstand zu sehen, dass Maßnahmen zur konventionellen Rüstungskontrolle und VSBM nur bedingt geeignet sind, neuen Bedrohungen wie Terrorismus, organisierter Kriminalität u.ä. adäquat entgegenzutreten. Nicht zu vergessen ist schließlich, dass das FSK heute in einem grundlegend anderen geo- und sicherheitspolitischen Umfeld agiert als vor 15 Jahren. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der NATO stellen heute die bei weitem größte Gruppe innerhalb der OSZE-Teilnehmerstaaten dar und stimmen ihre Grundpositionen intern ab.

Unter Berücksichtigung all dieser Rahmenbedingungen muss festgestellt werden, dass das Gewicht der OSZE im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen, die in demselben geographischen Raum im Bereich Sicherheitspolitik agieren, abgenommen hat. Von dieser Entwicklung ist auch das FSK betroffen. Zudem nimmt die Bedeutung der politisch-militärischen Dimension und damit des FSK auch innerhalb der OSZE tendenziell ab. Das Desinteresse vieler Teilnehmerstaaten an einer Weiterentwicklung des *Acquis* trägt dazu ebenso bei wie die arbeitsteilige Auslagerung wichtiger Sicherheitsthemen wie Terrorismus, Grenzsicherheit und Polizeiarbeit in den Ständigen Rat bzw. dessen Sicherheitsausschuss. Sie hat dazu geführt, dass sich das FSK heute nur noch gelegentlich mit diesen Themen befasst, die oftmals auch politisch-militärische Elemente aufweisen.

Deutschland im FSK

Wie kaum ein anderer Staat im heutigen OSZE-Raum hat Deutschland den Wert eines funktionierenden Systems von Rüstungskontrolle und VSBM erfahren. Ausgehend von diesem Verständnis tritt Deutschland aktiv für eine Weiterentwicklung des erreichten *Acquis* ein. Im Jahre 2007 nutzte Deutschland seine sechsmonatige EU-Ratspräsidentschaft dazu, neue Vorhaben einzubrin-

gen und dafür auch EU-Unterstützung zu erhalten. So führte das FSK auf deutsche Initiative im Mai 2007 eine Sondersitzung zum OSZE-Verhaltenskodex durch. Die dabei erarbeiteten Vorschläge werden voraussichtlich noch vor dem Frühjahr 2009 zu einem FSK-Beschluss führen, der eine verbesserte Implementierung des Verhaltenskodex zum Inhalt hat. Eine weitere von Deutschland gemeinsam mit Frankreich und Russland initiierte Sondersitzung erörterte im Oktober 2007 bestehende und künftige Maßnahmen der Rüstungskontrolle und VSBM im OSZE-Raum. Allerdings wurde auch hier wie schon beim hochrangig besetzten Militärdoktrinenseminar im Februar 2006 erneut das Dilemma des FSK deutlich: Nur wenige Teilnehmerstaaten sind ebenso ernsthaft wie Deutschland an der Weiterentwicklung des *Acquis* interessiert und zu einer konstruktiven Diskussion hierüber bereit. Im Januar 2008 führte das FSK eine von Deutschland und Frankreich angeregte Sondersitzung zur Diskussion über eine Stärkung der Rolle der OSZE im Kampf gegen Landminen durch. In einem darauf aufbauenden Gedankenpapier schlagen die Initiatoren nun konkrete Maßnahmen für die OSZE vor. Deutschland ist darüber hinaus auch bemüht, die Bedeutung des FSK innerhalb der OSZE zu stärken. So gelang es beispielsweise auf dem OSZE-Ministerrat in Madrid 2007 einen Beschluss zu fassen, der das FSK mit der Erstellung einer Reihe von Fortschrittsberichten beauftragt. Dabei geht es um die weitere Umsetzung der OSZE-Dokumente über Kleinwaffen und leichte Waffen bzw. über Lagerbestände konventioneller Munition sowie um Maßnahmen im Bereich von Rüstungskontrolle und VSBM. Der OSZE-Ministerrat von Helsinki (4.-5. Dezember 2008) begrüßte die Fortschrittsberichte und setzte sich damit erneut mit der Arbeit des FSK inhaltlich auseinander. In einem weiteren Beschluss ersuchte der Ministerrat das FSK darum, sich auch weiterhin mit Fragen im Zusammenhang mit SALW und Lagerbeständen konventioneller Munition zu befassen und 2009 eine OSZE-Tagung zum Thema SALW zu organisieren, auf der das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen und die ergänzenden Beschlüsse im Hinblick auf mögliche weitere Maßnahmen überprüft werden sollen.

Darüber hinaus ist Deutschland darum bemüht, die Erfahrungen der OSZE mit Rüstungskontrolle und VSBM in anderen Weltregionen bekannt zu machen. So zeigt die Arabische Liga ein besonderes Interesse am OSZE-*Acquis* im Bereich SALW. Bereits mehrfach führten Vertreter der Arabischen Liga hierzu von Deutschland vermittelte Gespräche in Wien. Auch mit dem ASEAN-Regionalforum (ARF) wurden aufgrund deutscher Vermittlung Kontakte im Bereich VSBM hergestellt.

Ausblick

Eine künftige Aktualisierung und Weiterentwicklung des *Acquis* wird nur möglich sein, wenn sich alle Teilnehmerstaaten davon gleichermaßen einen

Gewinn für die gesamteuropäische Sicherheit versprechen und den notwendigen politischen Willen zur Aufnahme konstruktiver Verhandlungen aufbringen. Dennoch gibt es auch unter den gegebenen Vorzeichen wichtige Betätigungsfelder für das FSK.

Seit der Unterzeichnung des Wiener Dokuments 1999 auf dem Istanbul OSZE-Gipfel im November 1999 konzentriert sich die Arbeit des FSK verstärkt auf die sogenannten „neuen Bedrohungen und Herausforderungen für die Sicherheit“. Erste wichtige Ergebnisse waren das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen (2000) und das OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition (2003). Diese Arbeit erfolgte in dem Verständnis, dass die Bedrohungen durch die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und durch z.T. immense Lagerbestände an Kleinwaffen und Munition neue Herausforderungen für die Staatengemeinschaft darstellen. Begleitende Dokumente wie z.B. diejenigen zur Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften und zur Kontrolle der Ausfuhr von MANPADS ergänzen heute den *Acquis*. Da eine weitere Verdichtung des Regulierungsrahmens im OSZE-Raum den Sicherheitsinteressen aller Teilnehmerstaaten dient, gibt es in diesem Bereich durchaus noch ein wichtiges Betätigungsfeld, in dem Konsens für weitere politisch verbindliche Beschlüsse gefunden werden kann. Hierbei besteht aber auch immer die Gefahr der Duplizierung der Arbeit anderer internationaler Akteure wie der Vereinten Nationen und des Wassenaar-Übereinkommens.⁵ Im Bereich der Exportkontrolle von MANPADS und auch bei der Bekämpfung des illegalen Lufttransports von Kleinwaffen nutzen die OSZE-Staaten das bereits bestehende Übereinkommen von Wassenaar und wenden dieses auch auf die 23 nicht dem Übereinkommen angehörenden OSZE-Teilnehmerstaaten an. Hiermit leisten das FSK und mit ihm die OSZE einen Beitrag zur Nichtweiterverbreitung. Daneben gibt es im FSK einen breiten Konsens darüber, dass die Implementierung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit verbessert werden müsse. Damit kann man holzschnittartig sagen, dass sich die Arbeit des FSK heute auf die Bereiche SALW, Munition, Nichtweiterverbreitung und den Verhaltenskodex konzentriert und – mit Blick auf die konkreten Ergebnisse – auch beschränkt.

Darüber hinaus hat die Eskalation der Lage in Georgien, die im August 2008 ihren Höhepunkt in bewaffneten Auseinandersetzungen fand, den Nutzen des FSK mit Blick auf Konfliktsituationen aufgezeigt. Ein Beispiel dafür ist der wöchentlich im FSK stattfindende Sicherheitsdialog, bei dem die Teilnehmerstaaten aktuelle politisch-militärische Fragen erörtern und Besorgnisse hinsichtlich ihrer Sicherheit ansprechen können. Georgien und Russland haben dieses Format in den vergangenen Monaten intensiv für Beratungen und

5 Dabei scheitern jedoch auch regelmäßig Versuche, Einzelaspekte wie z.B. die Kontrolle privater Kleinwaffen, die auf der Ebene der Vereinten Nationen aufgrund divergierender Partikularinteressen nicht gelöst werden können, im Rahmen der OSZE einer Lösung zuzuführen.

Gespräche genutzt. Zudem ist seit einiger Zeit zu beobachten, dass das Know-how des FSK bei der Krisenbewältigung wieder gefragt ist. So wurde das FSK beispielsweise noch kurz vor dem Ausbruch des Konflikts im August 2008 vom Amtierenden Vorsitzenden der OSZE gebeten, sich mit dem Abschluss eines unbemannten Überwachungsflugzeugs über Abchasien (Georgien) zu befassen. Das FSK organisierte hierzu Aussprachen im Rahmen des Sicherheitsdialogs sowie in Form gemeinsamer Sitzungen mit dem Ständigen Rat, nachdem sowohl Georgien als auch Russland den Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten nach Kapitel III des WD 1999 ausgelöst hatten. Die in diesem Zusammenhang eingeleitete Überprüfung vorhandener OSZE-Mechanismen zur Konfliktverhütung und Krisenbeilegung hinsichtlich ihrer Relevanz und Anwendbarkeit bietet dem FSK die Chance, einen eigenständigen Beitrag zur sicherheitspolitischen Diskussion zu leisten und damit zugleich die Bedeutung innerhalb der OSZE einzunehmen, die dem ältesten und traditionsreichsten Beschlussgremium in der Organisation zukommt. Neue Impulse für die OSZE und insbesondere für das FSK schließlich könnte die Initiative des russischen Präsidenten Dmitri Medwedjew zur Ausarbeitung eines neuen, umfassenden und rechtlich bindenden Vertrags über die europäische Sicherheit geben. Der Vorschlag des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, 2009 ein OSZE-Gipfeltreffen zur gesamteuropäischen Sicherheit einzuberufen, bietet der OSZE eine wichtige Gelegenheit, ihre Bedeutung für die Gestaltung der zukünftigen Sicherheitsarchitektur in dem Gebiet zwischen Vancouver und Wladiwostok zu unterstreichen. Diese historische Chance darf sie sich nicht entgehen lassen.