

*Klaus Achmann*

## Kooperative Sicherheit: Neue Grundsatzdokumente

Bei ihrem Gipfel in Budapest im Dezember 1994 beschlossen bzw. bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der 52 in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zusammengeschlossenen Staaten mehrere wichtige Dokumente, durch die das Gerüst von Normen und Werten der OSZE vervollständigt und abgerundet werden sollte. Zwei Dokumente wurden erstmalig verabschiedet:

- ein "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit",<sup>1</sup> in dem insbesondere das Verhalten der Staaten untereinander sowie Rechtsstellung und Einsatz von Streitkräften im Innern eines Staates geregelt werden,
- ein "Wiener Dokument 94" (WD 94),<sup>2</sup> in dem die im WD 92 niedergelegten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) fortgeschrieben und weiterentwickelt werden.

Daneben wurden weitere, vom Wiener Forum für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE bereits früher beschlossene Dokumente bekräftigt:

- "*Prinzipien der Nichtverbreitung*"<sup>3</sup> von Massenvernichtungswaffen und Raketentechnologie; dieses Dokument dient der politischen Unterstützung der auf diesem Gebiet geschlossenen internationalen Verträge,
- ein Dokument zum "*weltweiten Austausch militärischer Informationen*"<sup>4</sup> zwischen den OSZE-Staaten, das erstmals einen (wenn auch sehr allgemeinen) Informationsaustausch über Seestreitkräfte und über Streitkräfte in bisher nicht erfaßten Gebieten (z.B. östlich des Urals) vorsieht,
- ein Dokument zu "*Stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*".<sup>5</sup>

Der Verhaltenskodex und das Wiener Dokument sollen nachfolgend im Detail vorgestellt werden.

---

1 Beschlüsse von Budapest, Kap. IV, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1103 ff.

2 Ebenda, Beschlüsse, Anhang, Ziff. 11, S. 1098.

3 Ebenda, Kap. VI, S. 1106 ff.

4 Ebenda, Beschlüsse, Anhang Ziffer 2, S. 1106.

5 Ebenda, Ziffer 4.

### *Der "Verhaltenskodex"*

Der Verhaltenskodex ist ein zentraler Baustein im OSZE-Werk der Verhaltensnormen. Die OSZE ist legitimiert, bei Konsens aller Mitgliedstaaten allgemeingültige Verhaltensnormen mit politischer Verbindlichkeit festzulegen. Die umfassende Mitgliedschaft der Staaten Europas (ohne Andorra und Mazedonien), Nordamerikas, Zentralasiens und Kaukasiens und die Teilnahme aller offiziell über Nuklearwaffen verfügenden Staaten und ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Volksrepublik China geben den Beschlüssen der OSZE Gewicht und Realisierungschancen. Damit gewinnen auch im Konsens aller Mitgliedstaaten formulierte Verhaltensnormen im politischen und militärischen Bereich zwar nicht völkerrechtliche, aber doch politische Verbindlichkeit.

Bereits in der *KSZE-Schlußakte von Helsinki 1975*<sup>6</sup> wurden wichtige Regeln politisch verpflichtend im Konsens festgelegt. Der damals geschaffene normative Rahmen umfaßte den Gewaltverzicht, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, schließlich das Selbstbestimmungsrecht, verbunden mit dem Bekenntnis zu territorialer Integrität und Unverletzlichkeit der Grenzen.<sup>7</sup>

Nach der Wende der Jahre 1989/1990 wurden die Werte und Normen der KSZE in der *"Charta von Paris für ein neues Europa"* vom 21. November 1990<sup>8</sup> fortgeschrieben. Die wesentlichen Elemente der Charta waren die Bekräftigung der Prinzipien der Schlußakte von Helsinki 1975, das Bekenntnis zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Bekräftigung der Grundfreiheiten von Menschen und der Rechte von Minderheiten. Im Kapitel "Sicherheit"<sup>9</sup> wurde die Verpflichtung zur friedlichen Beilegung von Streitfällen und zur Enthaltung von Androhung oder Anwendung von Gewalt bekräftigt.

Ein weiterer wichtiger Schritt erfolgte mit der *Gipfelerklärung von Helsinki* im Jahre 1992.<sup>10</sup> Erneut wurden die Leitprinzipien und gemeinsamen Werte der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris bekräftigt.

---

6 KSZE - Schlußakte von Helsinki vom 1. August 1975 (abgedruckt in: "20 Jahre KSZE, 1973-1993". Eine Dokumentation, hrsg. v. Auswärtigen Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit, 2. Auflage, Bonn 1993 (zit.: "20 Jahre KSZE") S. 18 ff.

7 Ebenda, "Fragen der Sicherheit in Europa - Prinzipienklärung".

8 KSZE - Charta von Paris für ein neues Europa, v. 21. November 1990, Kap. "Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit" in: "20 Jahre KSZE", a.a.O. (Anm. 6), S. 144 ff.

9 Ebenda, Kap. "Sicherheit", S. 147.

10 KSZE - Helsinki-Dokument 1992, Gipfelerklärung vom 10. Juli 1992, Helsinki, "Herausforderung des Wandels" (bes. Ziffer 7,8,20), in: "20 Jahre KSZE" ebenda, S. 171 ff.

Neu war aber die Betonung, "daß die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließliche innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen." Außerdem verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs zur Weiterarbeit an der "Entwicklung unserer Möglichkeiten für die friedliche Beilegung von Streitfällen".

Eine weitere wichtige Grundlage für den Verhaltenskodex entstand mit dem Bericht über ein *KSZE-Expertentreffen über die friedliche Regelung von Streitfällen* in La Valletta im Jahre 1991.<sup>11</sup> In diesem Bericht werden Prinzipien zur Streitbeilegung ausschließlich durch den Einsatz friedlicher Mittel und Bestimmungen für ein KSZE-Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitfällen sowie zur Umsetzung des Prinzips der Gewaltfreiheit formuliert. Der Bericht wurde durch das Berliner Treffen des Rates der KSZE am 19./20. Juni 1991<sup>12</sup> formell gebilligt.

Das Dokument des Treffens der *Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen* vom 29. Juni 1990<sup>13</sup> enthält neben zahlreichen Detailregelungen zum Aufbau eines demokratischen Staates und zur Sicherung der Grundfreiheiten sowie der Menschen- und Minderheitenrechte u.a. die Bestimmung, wonach "die Streitkräfte und die Polizei ... den zivilen Behörden unterstellt und diesen gegenüber rechenschaftspflichtig" sind.<sup>14</sup> Damit wurde ein wichtiger Grundsatz des Verhaltenskodex erstmals ausdrücklich formuliert.

Dieser Grundsatz wurde durch das *Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE* vom 3. Oktober 1991<sup>15</sup> bekräftigt und weiter ausgeformt und - neben der Gültigkeit für die Streitkräfte und die Polizei - auf paramilitärische Einheiten, Organe der Inneren Sicherheit und auf Geheimdienste ausgedehnt. Die Staaten verpflichteten sich ferner zur Ausübung und, wo notwendig, Verstärkung der Kontrolle über den Einsatz von Streitkräften und paramilitärischen Einheiten. Sie wollten schließlich auch wirksame Vorkehrungen für eine Aufsicht der gesetzgebenden Organe über diese Kräfte, Dienste und Aktivitäten schaffen und aufrechterhalten.

---

11 Ebenda, S. 319 ff.

12 Ebenda, S. 232 ff.

13 Ebenda, S. 270 ff.

14 Ebenda, Ziffer 5,6, S. 272.

15 Ebenda, S. 290 ff (bes. Ziffer. 25, S. 299).

### *Entstehungsgeschichte des Verhaltenskodex*

In der Vorbereitungsphase zur Verabschiedung des Verhaltenskodex gab es unterschiedliche Ansätze zur inhaltlichen Ausgestaltung. Kernproblem war die Frage des Regelumfanges. Dabei ging es um drei Vorschläge: den Vorschlag der EU (mit Unterstützung Norwegens, Irlands und Estlands),<sup>16</sup> den Vorschlag Ungarns und Österreichs<sup>17</sup> und den Vorschlag der USA.

Die EU strebte eine Konzentration auf politisch-militärische Aspekte der Sicherheit an. Schwerpunkte sollten die politische Einbindung von Streitkräften nach demokratischen Grundsätzen und Regeln für Streitkräfteeinsätze im Innern und gegenüber anderen Staaten sein. Die EU prägte die Verhandlungen in allen Phasen und setzte ihre Ziele weitgehend durch. Ihr Vorschlag war Gegenstand eines Projektes der "Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik" (GASP) der EU.

Nach dem Willen Ungarns und Österreichs sollten alle Normen der OSZE - einschließlich der neuen Normen, die von der EU vorgeschlagen wurden - knapp und verständlich zusammengefaßt und erst später in einem getrennten Dokument ausformuliert werden, eventuell als Teil des "Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen". Ungarn wollte außerdem "kollektive Minderheitsrechte" berücksichtigt wissen.

Die EU kritisierte an diesem Vorschlag, daß er wegen der neu zu entwickelnden Normen die Gefahr der Verzögerung in sich berge und damit möglicherweise kein Abschluß der Verhandlungen bis zum Gipfel zustande komme.

Die USA strebten eine ähnlich weitgespannte Erörterung wie Ungarn und Österreich an. Sie schlugen eine Zweiteilung der Materie vor: Der eigentliche Verhaltenskodex sollte sich auf die politisch-militärischen Aspekte der Sicherheit beschränken. Die im Sinne eines umfassenderen Verständnisses des Sicherheitsbegriffes darüber hinausgehenden Aspekte sollten in eine förmlichen Erklärung, die sogenannte "Budapest Declaration", einfließen.

Die folgende Kompromißlinie wurde gefunden: Die EU griff den Vorschlag der USA auf, die Materie in zwei Paketen, den sogenannten "Schatztruhen", zusammenzufassen. Zugleich machte es die EU aber zur Bedingung, beide Bereiche bis zum Budapester Gipfel abschließend zu verhandeln. Ungarn und Österreich dagegen blieben bei ihrer Forderung und verschlossen sich einem Kompromiß.

---

16 KSZE-Forum für Sicherheitskooperation, Dok. SC 21 vom 30. Juni 1983.

17 Ebenda, Dok. SC 22 vom 15. September 1993.

Als schließlich der Koordinator einen eigenen Vorschlag vorlegte, dem alle anderen Nationen zustimmten, waren die beiden Staaten isoliert. Erst kurz vor Beginn des Gipfels konnte dann ein Kompromiß gefunden werden: Bis zum Gipfel sollte ein Verhaltenskodex in der enger gefaßten Version des EU-Vorschlages entwickelt werden, gleichzeitig aber sollte in die Gipfeldokumente die Option eingearbeitet werden, ab 1995 an einem erweiterten Verhaltenskodex mit den bisher nicht erfaßten Regelungsbe-  
reichen zu arbeiten.

#### *Zum Inhalt des Verhaltenskodex*

Das "*Budapester Dokument 1994*", das Dokument des Treffens der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmer der KSZE vom 6. Dezember 1994 in Budapest mit dem Titel "Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter" enthält zwei Teile, die Gipfelerklärung von Budapest und die Beschlüsse von Budapest. In ihrer Gipfelerklärung stellen die Gipfelteilnehmer den neuen "*Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*" in den größeren Rahmen der Normsetzungsrolle der KSZE (Ziff. 10).

In den zentralen inhaltlichen Teil des Budapester Dokuments, den "Beschlüssen von Budapest" wurde auch der von den Staats- und Regierungschefs angenommene Verhaltenskodex aufgenommen.

Weitere besonders wichtige Elemente sind die Beschlüsse zur Stärkung der KSZE und zu ihrer Umbenennung in "OSZE", zu regionalen Fragen, zur Weiterentwicklung der Fähigkeiten der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, zu weiteren Aufgaben des FSK, zu Prinzipien der Nichtverbreitung, zur Diskussion eines Sicherheitsmodells für Europa im 21. Jahrhundert, zur menschlichen und zur wirtschaftlichen Dimension sowie zum Mittelmeerraum.

Der Verhaltenskodex betont in der Präambel die Stärkung der Sicherheitskooperation, u.a. durch ein verantwortungsvolles und auf Zusammenarbeit begründetes Verhalten im Sicherheitsbereich. Die Anerkennung der VN-Charta und anderer völkerrechtlichen Bestimmungen sowie die von der KSZE formulierten Prinzipien und Werte wurden ausdrücklich anerkannt. Im ersten Kapitel wird an die KSZE-Verpflichtungen für Sicherheit und Stabilität und an die Hervorhebung der Bedeutung eines umfassenden Sicherheitskonzeptes, die Unteilbarkeit der Sicherheit und an die Achtung der gegenseitigen souveränen Gleichheit erinnert. Die Teilnehmerstaaten wollen bei Verletzung von KSZE-Normen und -Verpflichtungen solidarisch vorgehen und einander ergänzende und verstärkende Institutionen entwickeln.

Das zweite Kapitel gilt der Bekämpfung des Terrorismus und im dritten Kapitel verpflichten sich die Staaten, keinen Staat zu unterstützen, der gegen einen anderen Staat Gewalt androht oder anwendet.

Eine Schlüsselrolle kommt dem vierten Kapitel zu, in dem sicherheitspolitische Grundnormen formuliert werden: das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung, das Recht zur freien Wahl der eigenen Sicherheitsvereinbarungen und der Zugehörigkeit zu internationalen Organisationen, die Begrenzung militärischer Mittel auf legitime Sicherheitserfordernisse, die Festlegung des Umfangs der Streitkräfte nach demokratischen Verfahren sowie die Stationierung auf fremdem Territorium nur aufgrund freiwillig geschlossener Abkommen.

Das fünfte Kapitel bekräftigt die Verpflichtungen in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und VSBM und das sechste Kapitel behandelt Konfliktvorbeugung, frühzeitige Erkennung von potentiellen Konflikten und schnelle Beendigung von Konflikten.

Das siebte Kapitel beinhaltet ein weiteres Kernelement des Verhaltenskodex, nämlich die detaillierte Regelung der *demokratischen politischen Kontrolle über die Streitkräfte*, deren politische Neutralität, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Angehörigen von Streitkräften sowie die Verantwortung aller, die Befehlsgewalt ausüben.

Im achten Kapitel geht es um die Bindungswirkung der Regeln des Kriegsvölkerrechts und Verpflichtung der Staaten, beim Einsatz von Streitkräften im Innern die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Diskrimination (größtmöglicher Schutz von Zivilpersonen) zu beachten.

Die Kapitel neun und zehn (politische Bindungswirkung) enthalten abschließende Bestimmungen.

### *Bewertung des Verhaltenskodex*

Der Verhaltenskodex ragt aus den in letzter Zeit von der OSZE beschlossenen Dokumenten als ein *substanzieller Beitrag zur Fortentwicklung des Systems kooperativer Sicherheit in Europa* heraus. Er regelt das Verhalten der Staaten untereinander und den Umgang mit Streitkräften im Innern eines Staates. Er unterstellt beide Bereiche den Normen, die in entwickelten Demokratien selbstverständlich sind. Damit gibt er denjenigen Staaten der OSZE, deren demokratische Strukturen, Denkgewohnheiten und Verhaltensmuster noch in Entwicklung begriffen sind, Zielorientierungen, Ausbildungshilfen sowie individuelle und zwischenstaatliche Berufungsgrundlagen.

Seine langfristige potentielle Bedeutung ist insofern nur vergleichbar mit dem 1975 in der Schlussakte von Helsinki verabschiedeten Dokumenten.

Für die EU war das Projekt des Verhaltenskodex eines der bisher wich-

tigsten Themen der GASP. Mit dem Ergebnis werden die Normen der OSZE durch Regelungen für die politische Kontrolle von Streitkräften und für den Streitkräfteeinsatz im Innern und nach außen vervollständigt. Diesen Kernbereich staatlicher Macht hatte die OSZE bis dahin nicht erfaßt. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation waren internationale Regelungen über die Kontrolle von Streitkräften und die Nutzung militärischer Macht möglich geworden.

Der Verhaltenskodex ist in dem sich entwickelnden System kooperativer Sicherheit mit seiner Ausformung des Gewaltverbotes und der Einbindung der Streitkräfte in rechtsstaatliche und demokratische Strukturen ein wichtiger Baustein.

### *Auf dem Weg zum "Wiener Dokument 94"*

Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen im KSZE-Prozeß wurden von der Schlußakte über die "Wiener Dokumente" 1990, 1992, das "Helsinki-Dokument" 1992 sowie das "Wiener Dokument" 1994 fortentwickelt. Schon in den *Schlußempfehlungen der Helsinki-Konsultationen* vom 8. Juni 1973<sup>18</sup> erhielt die Kommission "Fragen der Sicherheit in Europa" den Auftrag: "Um das Vertrauen zu stärken und die Stabilität und Sicherheit zu erhöhen, soll die Kommission ... der Konferenz geeignete Vorschläge über *vertrauensbildende Maßnahmen* unterbreiten, wie die vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver ... und den Austausch von Beobachtern bei Manövern. ... Die Kommission prüft außerdem die Frage einer vorherigen Ankündigung größerer militärischer Bewegungen ...".<sup>19</sup>

In der *Schlußakte von Helsinki* vom 1. August 1975<sup>20</sup> ist bereits ein erstes "Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung"<sup>21</sup> enthalten. Als Ziele werden darin formuliert: die Beseitigung von Spannungen, die Stärkung des Vertrauens, die Erhöhung von Stabilität und Sicherheit in Europa, die Verminderung der Gefahr von bewaffneten Konflikten und von Mißverständnissen und Fehleinschätzungen militärischer Fähigkeiten, schließlich die Förderung der Abrüstung. Diesen Zielen sollen konkrete Beschlüsse dienen, durch die die Grundelemente der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen des KSZE-Prozesses von Anfang an definiert wurden: die vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern, zusätzlich die freiwillige

---

18 In: "20 Jahre KSZE", a.a.O. (Anm. 6), S. 1 ff.

19 Ebenda, Ziff. 23, S. 5.

20 Ebenda, S. 18 ff.

21 Ebenda, S. 27 ff.

Ankündigung sonstiger Manöver, der Austausch von Beobachtern bei militärischen Manövern und die vorherige Ankündigung größerer militärischer Bewegungen. Bei diesen Maßnahmen sollte das Gebiet der damaligen Sowjetunion bis zu einer Tiefe von 250 km von den europäischen Grenzen aus einbezogen werden.

In dem "*Abschließenden Dokument des Madrider Folgetreffens*" (1980-1983) vom 6. September 1983<sup>22</sup> ist der Beschluß enthalten, "*eine Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa*" einzuberufen. Ziel sollten "*etappenweise neue, wirksame und konkrete Schritte*" zur Festigung von Vertrauen und Sicherheit sein. Die geplanten VSBM sollten "*ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum umfassen*", also auch den gesamten europäischen Teil der Sowjetunion bis zum Ural. Sie sollten militärisch bedeutsam und politisch verbindlich sein und von angemessenen Formen der Verifikation begleitet werden. Die erste Phase dieser Konferenz sollte ab 17. Januar 1984 in Stockholm durchgeführt werden.

Die "*Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa*"<sup>23</sup> in Stockholm dauerte vom 17. Januar 1984 bis zum 19. September 1986. Die NATO brachte bereits eine Woche nach Eröffnung einen Verhandlungsvorschlag ein. Darin war ein Paket von sechs konkreten und komplementären VSBM enthalten: Informationsaustausch über Organisation und Dislozierung der Streitkräfte im Anwendungsgebiet, jährliche Vorausschau zu notifizierender militärischer Aktivitäten, Notifizierung militärischer Manöver 45 Tage im Voraus bei wesentlich niedrigeren Meldeschwellen als noch in Helsinki (1975) beschlossen, Einladung von Beobachtern zu allen notifizierten Manövern, Vor-Ort-Inspektionen zur Verifikation der Einhaltung aller Bestimmungen, verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten. Die Sowjetunion wollte demgegenüber nur eine Deklaration zu vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Die unterschiedlichen Positionen führten zu einem 18 Monate dauernden Verfahrensstreit. Erst Ende 1985 kam es zu einem weiterführenden politischen Impuls durch das Genfer Gipfeltreffen zwischen Präsident Reagan und Generalsekretär Gorbatschow. Es wurden Arbeitsgruppen gebildet und Mitte 1986 kam es zu einem Einlenken der Sowjetunion.

Die wesentlichen Beschlüsse der Stockholmer Konferenz waren *Notifikation, Beobachtung, Jahresübersichten* und *Inspektionen*.

Militärische Aktivitäten, sofern daran eine Division oder zwei oder mehr Brigaden/Regimenter und mindestens 13 000 Mann oder 300 Kampfpanzer teilnehmen, müssen mindestens 42 Tage vor dem Beginn der Aktivi-

---

22 Ebenda, S. 85 ff. (bes. S. 90 ff.).

23 Arms Control and Disarmament Agreements, U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), Washington 1990, S. 323 ff.

täten angekündigt werden. Beobachter aus allen Teilnehmerstaaten müssen zu den angekündigten militärischen Aktivitäten eingeladen werden, wenn diese mehr als 17 000 Mann umfassen. Die Teilnehmerstaaten tauschen Jahresübersichten aller der Ankündigungspflicht unterliegenden militärischen Aktivitäten aus, die für das folgende Kalenderjahr vorgesehen sind. Übungen mit mehr als 40 000 Teilnehmern sind ein Jahr vorher, Übungen mit mehr als 75 000 Teilnehmern zwei Jahre vorher anzukündigen. Auf dem Territorium eines jeden anderen Teilnehmerstaates besteht ein Inspektionsrecht, um die Einhaltung der vereinbarten Maßnahmen zu überprüfen. Damit war der Kernbereich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, die bis heute in allen diesbezüglichen Vereinbarungen zu finden sind, bereits sehr frühzeitig festgelegt.

### *Das "Wiener Dokument 1990"*

Nur wenig später, am 4. November 1986, begann das *"Wiener Treffen 1986"* der Vertreter der damals 35 Teilnehmerstaaten der KSZE.<sup>24</sup> Das Treffen dauerte bis zum 19. Januar 1989. Im abschließenden Dokument des Treffens begrüßten die Teilnehmerstaaten die im Rahmen der Entspannungspolitik eingetretenen "günstigen Entwicklungen in der internationalen Lage ... und zeigten sich befriedigt darüber, daß der KSZE-Prozeß zu diesen Entwicklungen beigetragen hat". Bei ihrer Bewertung der Ergebnisse der Stockholmer Konferenz über VSBM stellten sie fest, "daß diese Maßnahmen mit den Kriterien des Madrider Mandates übereinstimmen und eine wesentliche Verbesserung und Ausweitung der in der Schlußakte angenommenen vertrauensbildenden Maßnahmen darstellen". Sie beschlossen, die Arbeit der Konferenz über VSBM wieder aufzunehmen, um weitere Fortschritte zu erreichen.

Am 9. März 1989 trafen sich in Wien die Vertreter der KSZE-Teilnehmerstaaten erneut, um weitere Fortschritte in dem Prozeß der Stärkung von Vertrauen und Sicherheit zu erzielen. Ihre Arbeit wurde unterstützt und gefördert durch ein *"Seminar über Militärdoktrinen"*, das vom 16. Januar 1990 bis zum 15. Februar 1990 dauerte. Dabei wurden Dislozierung, Struktur und Aktivitäten der konventionellen Streitkräfte in der Anwendungszone der vereinbarten VSBM erörtert. Am Ende des Wiener Treffens nahmen die Teilnehmerstaaten das *"Wiener Dokument 1990"* (WD 90) an, verabschiedet am 17. November 1990.<sup>25</sup> Das WD 90 trat in der Praxis an die Stelle des Dokumentes der Stockholmer Konferenz vom 19.

---

24 In: 20 Jahre KSZE, a.a.O. (Anm. 6), S. 106 ff. (Bes. S. 116 ff.).

25 KSZE-Dokument "Wiener Dokument 1990", Wien 1990; s. auch: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bericht zur Rüstungskontrolle und Abrüstung 1990/91, Bonn 1992, S. 49 ff.

September 1986. Es erweiterte die damaligen Beschlüsse zu einem substantiellen Paket von VSBM. Die wesentlichen neuen Elemente waren die folgenden:

Jährlich wird wechselseitig und umfassend informiert über Organisation, Personalstärke, Ausrüstung und Dislozierung der Streitkräfte, über geplante Einführungen neuer Hauptwaffensysteme sowie über Militärhaushalte.

Ein *Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten* wird geschaffen. Dieser neu vereinbarte "Mechanismus" ist Teil des Instrumentariums des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) der KSZE/OSZE in Wien. Jeder Teilnehmerstaat kann danach in einer Frist von maximal 48 Stunden Aufklärung über ungewöhnliche und unvorhergesehene militärische Aktivitäten verlangen. Nach Prüfung der daraufhin erhaltenen Antwort kann er ferner ein bilaterales Treffen oder schließlich die Behandlung der jeweiligen Frage durch alle Teilnehmerstaaten im Konsultativausschuß des KVZ fordern.

Eine *Vereinbarung zur Meldung und Klarstellung von gefährlichen militärischen Zwischenfällen* wurde geschlossen. Ziel dieser Vereinbarung ist die Vermeidung von Mißverständnissen und die Verringerung der Auswirkungen gefährlicher Zwischenfälle auf andere Teilnehmerstaaten, z.B. bei Flugzeugabstürzen.

Die militärischen Kontakte zur Verbesserung der Beziehungen, z.B. durch Besuche hochrangiger Vertreter aus dem militärischen Bereich, durch Kontakte zwischen militärischen Institutionen oder durch den Austausch von Offizieren sollten intensiviert werden. Als erster Einstieg in die Beobachtung von Aktivitäten der Luftstreitkräfte wurde ferner vereinbart, daß jeder Teilnehmerstaat binnen fünf Jahren mindestens einmal zu einem Besuch auf einem Militärflugplatz einladen wird. Die *Vereinbarung über ein direktes Kommunikationsnetz zwischen den Teilnehmerstaaten* sollte Möglichkeiten zur schnellen Übermittlung von rüstungskontrollpolitisch relevanten Informationen schaffen.

Schließlich wurden die bereits früher beschlossenen *jährlichen Treffen zur Beurteilung der Implementierung der beschlossenen Maßnahmen* übernommen und im Detail weiterentwickelt.

#### *Das "Wiener Dokument 1992"*

Unmittelbar nach Abschluß dieser Wiener Konferenz über VSBM bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Staaten bei ihrem Gipfeltreffen in Paris vom 21. November 1990 in der von ihnen beschlossenen *"Charta von Paris für ein neues Europa"* die Ergebnisse dieser Kon-

ferenz. Sie vereinbarten, die VSBM-Verhandlungen fortzusetzen und sie möglichst bis zum KSZE-Folgetreffen in Helsinki 1992 abzuschließen.

In der Folge dieses Beschlusses wurden die VSBM-Verhandlungen unmittelbar nach dem Gipfel von Paris in Wien fortgesetzt. Dabei waren außergewöhnliche Umstände zu berücksichtigen, die eine konzeptionelle Anpassung der bisherigen Vereinbarungen erzwangen: Der Warschauer Pakt hatte sich aufgelöst, Deutschland war vereinigt, der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) war unterzeichnet worden. Diese Ereignisse waren Ausdruck einer umfassenden Änderung der sicherheitspolitischen Lage in Europa.

Als Ergebnis der neuen Verhandlungen wurde am 4. März 1992 das "Wiener Dokument 1992"<sup>26</sup> (WD 92) verabschiedet. Ergänzend zu den Bestimmungen des WD 90 wurden darin die inzwischen neu vereinbarten Bestimmungen aufgenommen und Transparenz und Vorhersagbarkeit von militärischen Aktivitäten verbessert. Die Anwendungszone für die vereinbarten Maßnahmen wurde auf das Gebiet der zentralasiatischen Staaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) ausgedehnt. Die Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawiens, mit denen die KSZE inzwischen 53 Teilnehmerstaaten hatte, wurden in das Regime einbezogen. Die neuen VSBM des WD 92 waren: Informationsaustausch, Informationen über geplante befristete Aktivitäten nichtaktiver Teile der Streitkräfte, weitergehende Beschränkungen für militärische Aktivitäten, Inspektionen, Notifizierung und Beobachtung und Informationsbesuche.

Im einzelnen wurde der jährliche Informationsaustausch um technische Daten wichtiger Waffensysteme und die Verpflichtung zur Demonstration neuer Waffensysteme nach deren Einführung in die Streitkräfte (erster Schritt zur Offenlegung qualitativer Aspekte der Rüstung) erweitert.

Aktivitäten mit einer Beteiligung von mehr als 2 000 Mann und einer Dauer von mehr als 21 Tagen (erstmalige Erfassung der immer wichtiger werdenden Aufwuchsfähigkeit von Streitkräften) sollten erfaßt werden.

Manöver mit mehr als 40 000 Soldaten oder 900 Kampfpanzern sollten nur einmal in zwei Jahren stattfinden; jährlich sollten nicht mehr als sechs Manöver mit 13 000 bis 40 000 Mann oder 300 bis 900 Kampfpanzern, von diesen Manövern nicht mehr als drei gleichzeitig (dadurch Ausschluß der früher üblichen Großmanöver) abgehalten werden.

Schließlich wurden noch generell verbesserte Inspektionsbedingungen, u.a. durch Ermöglichung multinationaler Inspektionsteams sowie niedrigere Schwellen für Notifizierung und Beobachtung militärischer Aktivitä-

---

26 KSZE-Dokument "Wiener Dokument 1992", Wien 1992; s. auch: Auswärtiges Amt, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bericht zur Rüstungskontrolle und Abrüstung 1992, Bonn 1993, S. 25 ff.

ten, um auch bei Verringerung der Zahl von Großübungen die Pflicht zur Offenlegung beizubehalten und freiwillige Einladungen zu Informationsbesuchen, um etwaige Befürchtungen über militärische Aktivitäten zu zerstreuen, beschlossen.

#### *Das "Helsinki-Dokument 1992"*

Nach dem optimistischen Aufbruch, der die Charta von Paris prägte, spricht das von den Staats- und Regierungschefs der KSZE am 10. Juli 1992 verabschiedete *"Helsinki-Dokument 1992"*<sup>27</sup> eine nüchternere Sprache: "Wir stehen vor Herausforderungen und Chancen, aber auch vor ersten Schwierigkeiten und Enttäuschungen." Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die Annahme des WD 92 (Gipfelerklärung, Ziff. 11). Sie beschlossen, "neue Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu beginnen" (Beschlüsse von Helsinki, Kap. V, Ziff. 8). Sie schufen ein neues *"KSZE-Forum für Sicherheitskooperation"*, in dem die Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Sicherheitskooperation und Konfliktverhütung miteinander verknüpft und einander ergänzend zusammengeführt werden sollten. Damit war erstmals ein permanent tagendes Gremium für alle Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Fortentwicklung von VSBM zuständig. Die Aufgaben des FSK umfassen die *Harmonisierung* der Verpflichtungen aus den verschiedenen Übereinkünften zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung (ein Auftrag, den auch das spätere WD 94 noch nicht einlösen konnte) sowie *die Weiterentwicklung des WD 92*. In einem *"Sofortprogramm"*<sup>28</sup> wurden diese Aufgaben präzisiert und um weitere Aufgaben ergänzt, die dem Ziel der Vertrauens- und Sicherheitsbildung dienen sollen: weltweiter Austausch von Informationen über Rüstung und Ausrüstung zwischen den Teilnehmerstaaten, Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und deren Trägertechnologien, Transparenz in der Streitkräfteplanung, militärische Zusammenarbeit und Kontakte.

#### *Das "Wiener Dokument 1994"*

Obwohl sich gezeigt hatte, daß der unbestrittenen Wirksamkeit des WD 92 in Friedenszeiten ein oft mangelhafter Implementierungswille von Konfliktparteien in Krisenzeiten, aber auch eine teilweise unvollständige Durchführung durch neue Teilnehmerstaaten gegenüberstehen, hat sich

---

27 In: 20 Jahre KSZE, a.a.O. (Anm. 6), S. 171 ff., (bes. Ziff. 11, S. 173).

28 Ebenda, S. 204 ff.

die Einführung von VSBM als ein richtungweisendes Instrument der Vertrauens- und Sicherheitsbildung erwiesen. Die Staaten waren sich deshalb einig, den Prozeß der Entwicklung und Verbesserung der VSBM fortzuführen. Die Vertreter der Teilnehmerstaaten konnten daher am 28. November 1994 das *"Wiener Dokument 1994"* verabschieden, das erneut Verbesserungen gegenüber dem Vorgängerdokument enthält:

In den Text des WD 94 wurden zwei Übereinkünfte eingegliedert, die schon vorher am 15. November 1993 durch das Forum für Sicherheitskooperation verabschiedet worden waren und die am 1. Januar 1994 in Kraft traten: die Vereinbarung über *"Verteidigungsplanung"*, durch die das bisherige Kapitel *"Information über Militärhaushalte"* ersetzt wurde sowie ein *"Programm für militärische Kontakte und Kooperation"* als Ersatz für den bisherigen Abschnitt *"Militärische Kontakte"*.

Zusätzliche Schwellenwerte bei gepanzerten Kampffahrzeugen und Artilleriegeschützen für Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten wurden eingeführt.

Es wurden auch einige neue Einzelbestimmungen eingeführt, so z.B. der Wegfall von bis dahin geltenden Voraussetzungen (nämlich Geltendmachung von Zweifeln an der Einhaltung vereinbarter VSBM) und Wegfall der Angabe von Gründen für Inspektionen innerhalb bestimmter Gebiete. Die bisherigen Erfahrungen mit der Durchführung von VSBM zeigen - neben den bereits erwähnten Problemen in Krisengebieten und bei neuen Teilnehmerstaaten - die Tendenz zu immer weniger anmeldepflichtigen Aktivitäten, eine umfangreiche Nutzung der Möglichkeit sowohl zur Inspektion militärischer Aktivitäten von Landstreitkräften wie auch zur Überprüfung von Truppen an ihrem Friedensstandort, schließlich einen zunehmenden Ausbau und weitgehende Nutzung des KSZE-Kommunikationsnetzes.

Bei ihrem Gipfeltreffen am 6. Dezember 1994 in Budapest begrüßten die Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten die im *"Wiener Dokument 1994"* vereinbarten Maßnahmen. In ihrer Gipfelerklärung, die Teil des *"Budapester Dokumentes 1994"*<sup>29</sup> ist, wurde das Forum für Sicherheitskooperation außerdem angewiesen, seine Arbeit fortzusetzen und *"einen Rahmen auszuarbeiten, der als Grundlage für ein Programm zur Schaffung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen dienen wird, einschließlich insbesondere der Vertrauens- und Sicherheitsbildung."* Dieser Rahmen soll *"umfassend sein und auf die verschiedenen Herausforderungen und Risiken für die militärische Sicherheit in der KSZE-Region eingehen. Er wird als Grundlage für ein Programm zur Einführung neuer Rüstungskon-*

---

29 In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 120/1994, S. 1097 ff.

*trollmaßnahmen*, wozu insbesondere Vertrauens- und Sicherheitsbildung gehören, für die militärischen Kräfte aller Teilnehmerstaaten dienen."<sup>30</sup>  
Damit stellen sich folgende *zukünftige Aufgaben im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildung*:

- die Erfüllung des Harmonisierungsauftrages,
- die Entwicklung eines rüstungskontrollpolitischen Rahmens,
- die Entwicklung von VSBM für Krisen und
- darauf aufbauend die Erarbeitung neuer Maßnahmen der Rüstungskontrolle mit Schwerpunkt Vertrauens- und Sicherheitsbildung, bei denen sich regionale und KSZE-weite Konzepte zunehmend ergänzen.<sup>31</sup>

---

30 Ebenda, S. 1106: Beschlüsse von Budapest, Kap. V, Ziff. 4.

31 Ebenda, Ziff. 5.