

Matthias Z. Karádi

Das Forum für Sicherheitskooperation

Entstehung und Aufgaben des FSK

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) wurde vom KSZE-Folge-treffen in Helsinki 1992 als integraler Bestandteil der KSZE ins Leben ge-rufen und nahm am 22. September 1992 in Wien seine Arbeit auf. Das FSK bietet einen Rahmen, in dem, aufbauend auf dem Wiener Dokument 1992 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, dem Ver-trag über den Offenen Himmel und dem KSE-Vertrag, neue Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie über Vertrauens- und Si-cherheitsbildung stattfinden. Mit den Beschlüssen von Helsinki wurden zugleich die Aufgaben des FSK in Form eines Sofortprogramms festge-legt. Zu diesen Aufgaben gehören:

1. die Harmonisierung von Verpflichtungen betreffend Rüstungskon-trolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung;
2. die Weiterentwicklung des Wiener Dokuments von 1992;
3. die weitere Festigung von Stabilität und Vertrauen;
4. ein weltweiter Austausch militärischer Informationen;
5. die Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung sowie
6. regionale Maßnahmen.¹

Die Ziele des FSK sind umfassender als alle entsprechenden Absichtser-klärungen, die bislang im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung abgegeben worden sind. Die Arbeit des FSK teilt sich in drei Handlungsfelder auf: 1. Harmonisierung und Weiterentwicklung der bisherigen Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen; 2. die Si-cherheitskooperation, die u.a. durch eine größere Vorhersehbarkeit der militärischen Planungen, verstärkte Zusammenarbeit zwischen ihren Streitkräften sowie durch Konsultationen und Zusammenarbeit im Hin-blick auf Herausforderungen ihrer Sicherheit gefördert werden soll; 3. die Weiterentwicklung von Mechanismen der Konfliktverhütung durch die Stärkung des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) der OSZE.

Die Frage nach der genauen Abgrenzung zwischen dem FSK und dem Konfliktverhütungszentrum war lange Zeit nicht restlos geklärt. Im Hel-

1 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, Anhang: Sofortprogramm, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap A.6., S. 34-38.

sinki-Dokument heißt es hierzu lediglich unter Kapitel V, Absatz 9: "(...) haben die Teilnehmerstaaten beschlossen, ein neues KSZE-Forum für Sicherheitskooperation, mit einem gestärkten Konfliktverhütungszentrum (...) zu schaffen."² Auch wenn diese Formulierung darauf hinweist, daß das KVZ dem FSK untergeordnet sein könnte, wird bei der Zusammensetzung des FSK nur der Konsultativausschuß des KVZ genannt, nicht aber das KVZ insgesamt. Auch in den gängigen OSZE-Schaubildern wurden das FSK und das KVZ als ständige Institutionen auf gleicher Ebene skizziert, die lediglich durch den Konsultativausschuß verbunden sind. Mit anderen Worten: FSK und KVZ standen gleichrangig nebeneinander. Die Delegierten bildeten jedoch in Personalunion den Konsultativausschuß des KVZ und den Beratenden Ausschuß bzw. die Plenarversammlung des FSK. Ende 1993 wurde der Konsultativausschuß vom KSZE-Rat aufgelöst. Seine Aufgaben wurden zunehmend dem FSK und dem Ständigen Ausschuß (heute: Ständiger Rat) übertragen. Seit dem 1. Januar 1994 ist das KVZ in das KSZE-Sekretariat integriert. Insgesamt bleibt das genaue Aufgabenprofil dieses Gremiums jedoch nach wie vor ungeklärt.

Zusammensetzung und Organisation des Forums

Das Forum kommt als "Besonderer Ausschuß" (Special Committee) zusammen; bis 1993 tagte es zusätzlich als Konsultativausschuß des KVZ. Um die Kohärenz zwischen den beiden Gremien zu gewährleisten, waren seinerzeit die Teilnehmerstaaten durch dieselben Delegationen vertreten. Der Konsultativausschuß beriet über bestehende und künftige Aufgaben des Konfliktverhütungszentrums.³

Der Besondere Ausschuß tritt zusammen 1) zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildung oder 2) zur Erörterung von Vorschlägen zur Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit. Am 11. Januar 1995 beschloß das FSK auf Vorschlag Schwedens, die Bezeichnung der wöchentlichen Sitzungen als "Besonderer Ausschuß" aufzugeben und in diesem Zusammenhang nur noch von Plenarsitzungen des FSK zu sprechen. Des Weiteren wurde die Amtszeit des Vorsitzenden (seit Januar 1995) von einer Woche auf einen Monat verlängert.

Die Arbeit des Forums findet in zwei Arbeitsgruppen statt: Arbeitsgruppe A tritt wöchentlich zusammen und befaßt sich vor allem mit Fragen der

2 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap A.6., S. 28.1.

3 Vgl. ebenda, S. 31.

Implementierung und Weiterentwicklung der bisher vereinbarten Rüstungskontrollpolitischen Verträge, insbesondere des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa und der Wiener Dokumente über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen. In der Arbeitsgruppe B hingegen werden künftige Vereinbarungen zur Festigung der europäischen Sicherheit erörtert. Bis Ende 1994 stand die Entwicklung eines Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit im Vordergrund, der Eingang in das Budapester Dokument gefunden hat. Seit 1995 wird in der Gruppe B vor allem die Frage der Zukunft der Rüstungskontrolle erörtert, wie in Kapitel V der Budapester Beschlüsse festgelegt worden ist. Des weiteren wird hier die Diskussion über ein Sicherheitsmodell für das 21. Jahrhundert geführt. Erste Ergebnisse und Vorschläge sind jedoch nicht vor dem Lissabonner Gipfel Ende des Jahres zu erwarten.

Die Arbeit des FSK von Helsinki bis Budapest

In den gut zwei Jahren zwischen den Beschlüssen von Helsinki und dem Budapester Dokument gelang es dem Forum für Sicherheitskooperation, eine ganze Reihe von Maßnahmen und Dokumenten zu verabschieden. Dazu gehörten bis Dezember 1993:

- ein Katalog stabilisierender Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen;
- Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen;
- Regeln für den institutionalisierten Informationsaustausch über Verteidigungsplanungen;
- ein Programm für erweiterte militärische Kontakte und Zusammenarbeit.

Die beiden letzteren fanden Eingang in das Budapester Dokument 1994.

Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit

Eine erste Zwischenbilanz der Arbeit des FSK wurde auf dem Budapester Gipfeltreffen gezogen. Das wichtigste der vom FSK erarbeiteten Dokumente stellt zweifellos der "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit"⁴ dar. Es handelt sich dabei um ein umfassendes

4 Budapester Dokument/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 454-461.

Dokument, das sich mit der Verteidigungspolitik der Teilnehmerstaaten auch in Friedenszeiten beschäftigt. Es verpflichtet sie unter anderem zur Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik, zur Schaffung und Aufrechterhaltung der demokratischen Kontrolle der Streitkräfte (u.a. Kontrolle durch demokratisch legitimierte Einrichtungen, parlamentarische Genehmigung von Verteidigungsausgaben) und zur Einhaltung bestehender völkerrechtlicher Verpflichtungen (wie etwa der Verhältnismäßigkeit von Gewaltanwendung). Darin heißt es u.a.: "In Fällen, in denen zur Erfüllung der Aufgaben der inneren Sicherheit ein Rückgriff auf Gewalt nicht vermieden werden kann, wird jeder Teilnehmerstaat gewährleisten, daß der Einsatz von Gewalt gegenüber den Erfordernissen der Durchsetzung nicht unverhältnismäßig sein darf. Die Streitkräfte werden gebührend dafür Sorge tragen, Schädigungen von Zivilpersonen oder deren Hab und Gut zu vermeiden."⁵ Die guten Vorsätze sollten jedoch nicht lange halten. Kaum waren die Staats- und Regierungschefs abgereist, verstieß die russische Regierung mit dem Einsatz ihrer Streitkräfte in Tschetschenien seit dem 11. Dezember 1994 massiv gegen den Kodex. Dies weist zugleich auf eine zentrale Schwäche der OSZE-Maßnahmen im Bereich der Vertrauens- und Sicherheitsbildung hin: Sie sind gegen Großmächte nur sehr schwer durchsetzbar.

Das Wiener Dokument 1994⁶

Das Wiener Dokument 1994 schreibt die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen fort, wie sie bereits in den Wiener Dokumenten 1990 und 1992 festgelegt worden waren. Die Teilnehmerstaaten verpflichten sich darin, jährlich Informationen über ihre Streitkräfte, die Personalstärken, die Hauptwaffensysteme, das Großgerät und die Militärhaushalte auszutauschen. In den Text wurden zwei Vereinbarungen aufgenommen, die bereits am 25. November 1993 durch das FSK verabschiedet worden waren: die bereits erwähnten "Regeln für den institutionalisierten Informationsaustausch über Verteidigungsplanungen" sowie das "Programm für erweiterte militärische Kontakte und Zusammenarbeit". Im Wiener Dokument wurde ferner beschlossen, daß der Besondere Ausschuß des FSK die jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung der VSBM abhalten wird. Dabei sollen auch Vorschläge zur verbesserten Durchführung der VSBM erörtert werden.

5 Ebenda, S.460-461.

6 KSZE-Forum für Sicherheitskooperation Wien, Wiener Dokument 1994 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien 1994, abgedruckt in diesem Band S. 467-526.

Für die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten wurden zusätzliche Schwellenwerte für gepanzerte Kampffahrzeuge (500) und Artillerie (250) eingeführt. Das jährliche Treffen zur Überprüfung der Durchführung vereinbarter VSBM wurde wirksamer gestaltet. Dem KVZ wurde aufgetragen, regelmäßige Auswertungen der ausgetauschten Informationen vorzunehmen, um die Datenanalyse durch die Teilnehmerstaaten zu erleichtern. Der OSZE-weite Informationsaustausch bezieht erstmalig auch Seestreitkräfte mit ein, unterliegt jedoch nach wie vor keiner Verifikation, bleibt also diesbezüglich weit hinter dem KSE-Vertrag zurück. Die Verpflichtung, Angaben zu machen, beginnt auf der Ebene von Korps bzw. Armee und ist damit ebenfalls sehr hoch angesetzt.

Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen

Die Prinzipien zur Regelung des Waffentransfers enthalten einerseits allgemeine Kriterien zur Beschränkung von Waffenexporten. Zugleich wird jedoch betont, daß das nach Art. 51 der UN-Charta garantierte Recht der Staaten zur Selbstverteidigung nicht beeinträchtigt werden darf.

Jeder Teilnehmerstaat wird "die erforderliche Zurückhaltung fördern und mittels eines wirksamen staatlichen Kontrollmechanismus für den Transfer konventioneller Waffen und dazugehöriger Technologie ausüben."⁷

Darüber hinaus werden Kriterien für das Empfängerland benannt, die von den Teilnehmerstaaten bei geplanten Transfers berücksichtigt werden sollen. Die Prinzipien sollen gegebenenfalls in die innerstaatlichen Regelwerke übernommen werden. Außerdem verpflichten sich die Teilnehmerstaaten zur Schaffung wirksamer Kontrollmechanismen und zum regelmäßigen Austausch über einzelstaatliche Gesetze und Gepflogenheiten im Bereich des Waffentransfers.

Die Arbeit des FSK seit dem Budapester Gipfel

Auf dem Budapester Gipfel wurde das Mandat des FSK nicht nur bestätigt, sondern auch um einige, wenn auch etwas unpräzise formulierte Punkte erweitert. Unter Punkt V des Budapester Dokuments, "Weitere Aufgaben des Forums für Sicherheitskooperation der KSZE", definieren die Staats- und Regierungschefs der OSZE einen Arbeitskatalog.⁸ Demnach soll das FSK

7 Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. F.11, S. 2.

8 Vgl. Budapester Dokument, in: OSZE-Jahrbuch 1995, a.a.O. (Anm. 4), S. 461-463.

1. seine Arbeit gemäß seinem Mandat fortsetzen und neue Ansätze entwickeln, wobei die spezifischen Charakteristika der Streitkräfte der einzelnen Teilnehmerstaaten besonders berücksichtigt werden sollen;
2. seine Aufmerksamkeit verstärkt auf die verbesserte Durchführung der bestehenden Verpflichtungen in bezug auf Vertrauens- und Sicherheitsbildung richten;
3. die Bewältigung regionaler Sicherheitsprobleme in Angriff nehmen (eine Aufgabe, die insbesondere im Hinblick auf das ehemalige Jugoslawien formuliert wurde);
4. einen umfassenden Rahmen⁹ für die Rüstungskontrolle entwickeln, der als Grundlage für ein Programm zur Einführung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen dienen soll;
5. sich darum bemühen, daß regionale und OSZE-weite Konzepte einander in zunehmendem Maße ergänzen;
6. durch seine Arbeit nicht die Integrität des KSE-Vertrages beeinträchtigen (die entscheidende Rolle des Vertrages für die militärische Sicherheit und Stabilität in Europa wird ausdrücklich anerkannt);
7. besser in die OSZE-Aktivitäten in den Bereichen Politik, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einbezogen werden, um eine praktische Zusammenarbeit zwischen dem FSK und dem Ständigen Rat bei der Behandlung aktueller, die militärische Sicherheit betreffenden Fragen zu ermöglichen, und schließlich
8. auf dem Gipfeltreffen von Lissabon im Dezember 1996 über seine Arbeit Bericht erstatten und Empfehlungen abgeben.

Das Forum für Sicherheitskooperation wird sich in Zukunft also vor allem zwei Themen widmen: der weiteren Harmonisierung der Rüstungskontrolle, d.h., der OSZE-weiten Angleichung und Weiterentwicklung der beiden Regime der konventionellen Rüstungskontrolle, KSE-Vertrag und Wiener Dokument 1994, sowie der Frage der regionalen Rüstungskontrolle. Hierbei steht die Einrichtung "regionaler Tische" im Vordergrund. Dieses Konzept, das auf einen Vorschlag des französischen Ministerpräsidenten Balladur zurückgeht, wurde im Rahmen des Europäischen Stabilitätspaktes in die Verantwortung der OSZE überführt.¹⁰ Das Konzept

9 Vgl. Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest. Dort heißt es: "Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation arbeitete an einem Rüstungskontrollrahmen, in dem die zukünftigen Prioritäten der Rüstungskontrolle festgelegt werden sollen. Entgegen den Erwartungen, daß der Rahmen bis zum Treffen des Ministerrats abgeschlossen sein würde, sind weitere Verhandlungen nötig.", in diesem Band, S. 527-539, hier S. 530.

10 Vgl. hierzu Hans-Georg Ehrhart, EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa -

der "regionalen Tische" ist bereits erfolgreich im ehemaligen Jugoslawien angewandt worden. Dort verhandelten die Konfliktparteien unter der Federführung der OSZE in Wien über ein Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien-Herzegowina.

Das Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina

Im Dezember 1995 beschlossen die Außenminister der OSZE auf ihrem fünften Treffen in Budapest, "daß die OSZE gemäß dem Abkommen von Dayton die Parteien bei ihren Verhandlungen über Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie bei der Umsetzung und Verifikation der dabei getroffenen Vereinbarungen unterstützen wird, um auf diese Weise durch niedrigere und verifizierte Rüstungsniveaus Stabilität auf lange Sicht zu fördern".¹¹ Am 4. Januar 1996 begannen in Wien unter Schirmherrschaft des FSK der OSZE¹² Abrüstungsverhandlungen und Verhandlungen über eine Reihe von vorläufigen Maßnahmen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und der Risikoverminderung in Bosnien und Herzegowina auf der Basis des Wiener Dokuments 1994. Unmittelbar vor Ablauf der im Dayton-Vertrag festgelegten Frist unterzeichneten die bosnischen Kriegsparteien am 26. Januar 1996 in Wien ein Abkommen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen.¹³ Das in Annex 1 festgelegte Verifikationsprotokoll entstammt dem KSE-Vertrag und geht teilweise darüber hinaus. In dem angestrebten Abrüstungsvertrag sollen folgende Kriterien berücksichtigt werden: Bevölkerungszahl, Bewaffnungsstand, Verteidigungserfordernisse und die relativen Streitkräftestärken in der Region. Die stabilisierenden Maßnahmen zur Truppenentflechtung, zum Informationsaustausch über Waffen und Streitkräfte, zum Abzug schwerer Waffen bis hin zu Programmen der militärischen Zusammenarbeit sollen die Grundlage für ein regionales Abrüstungsabkommen bilden. In diesem VSBM-Abkommen für Bosnien wurde unter anderem vereinbart, daß Manöver im voraus angekündigt werden müssen, daß innerhalb einer 10-km-Sperrzone an der Grenze zwischen der Föderation und der Serbischen Republik keine Truppen stationiert werden dürfen und daß die Konfliktparteien ihre Rüstungsproduktionsstätten regelmäßigen Inspektionen unter OSZE-Aufsicht öffnen

Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe, in: Integration 1/1996, S. 37-48.

11 Fünftes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 7. und 8. Dezember 1995 in Budapest, a.a.O. (Anm. 9), S. 527.

12 Diese Formel wurde gewählt, um eine Teilnahme der Bundesrepublik Jugoslawien trotz deren Suspendierung von OSZE-Verhandlungen zu ermöglichen.

13 Agreement on Confidence- and Security-Building Measures in Bosnia and Herzegovina, INF/14/96, 21 January 1996.

müssen.¹⁴ Damit ist erstmalig in einem VSBM-Abkommen vereinbart worden, auch die Waffenproduktion offenzulegen. Die Regelungen zum Datenaustausch und zur Inspektion orientieren sich weitgehend am KSE-Vertrag. Die Schwellenwerte für die Anmeldung, Beobachtung und Beschränkung der Manöver beginnen bereits auf Brigade- bzw. unabhängiger Bataillonsebene. "Damit wurde auf regionaler Ebene endlich ein Schritt vollzogen, der beim Wiener Dokument schon lange überfällig wäre."¹⁵ Im März 1996 wurden darüber hinaus ein Arbeitsplan und ein Protokollentwurf zum Informationsaustausch über Streitkräfte vereinbart. Die im Vertrag von Dayton vorgesehene Frist für den Abschluß eines Rüstungskontrollabkommens, der 11. Juni 1996, wurde dagegen nicht ganz eingehalten. Der Abrüstungsvertrag, der als wichtigster Schritt bei der Umsetzung des Abkommens von Dayton gilt, scheiterte zunächst am Widerstand der bosnischen Regierung, die verhindern wollte, daß die "Serbische Republik" gleichberechtigt in die Präambel des Vertrages aufgenommen würde. Erst am 14. Juni wurde der Abrüstungsvertrag für das ehemalige Jugoslawien unterzeichnet. Der Vertrag sieht ein militärisches Kräfteverhältnis zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien im Verhältnis 5:2:2 vor. Gleichzeitig legt der Vertrag Obergrenzen für schwere Waffen wie Panzer, Kampfflugzeuge und Artillerie fest. Als Obergrenze wurden 2.000 Artilleriegeschütze und 474 Kampfpanzer festgelegt. Demzufolge wird die Armee der BRJ etwa ein Viertel ihrer schweren Waffen zerstören müssen, und auch die bosnischen Serben werden einen Teil ihres schweren Geräts abgeben müssen. Die kroatische Armee verfügt bereits über die Waffensysteme, die ihr laut Vertrag zustehen. Die muslimisch-kroatische Föderation, der laut Vertrag 1.000 schwere Artilleriegeschütze und 237 Panzer zustehen, könnte in fast allen Bereichen aufrüsten. Man hofft jedoch in Wien, daß diese Obergrenzen - schon aus finanziellen Gründen - nicht ausgeschöpft werden. Sollte der Friedensprozeß im ehemaligen Jugoslawien von Dauer sein, so hätte sich die OSZE zumindest auf regionaler Ebene als erfolgreiche Rüstungskontrollagentur erwiesen. Darauf ließe sich aufbauen, beispielsweise im Baltikum, aber auch für eine substantielle Weiterentwicklung des KSE-Vertrages.

14 Vgl. Gustav Gustenau, Zur Neuordnung des südslawischen Raumes, in: ÖMZ 3/1996, S. 329.

15 Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Abrüstung in der Krise?, in: Bruno Schoch/Friedhelm Solms/Reinhard Mutz (Hrsg.), Friedensgutachten 1996, Münster/Hamburg 1996, S. 317.

FSK und NAKR - Arbeitsteilung oder Konkurrenz?

Das Forum für Sicherheitskooperation gehört zu einer ganzen Reihe neuer Konsultations- und Kooperationsforen, die seit 1990 geschaffen wurden und deren Aufgaben sich beträchtlich überschneiden. Dazu gehören der Nordatlantische Kooperationsrat (NAKR),¹⁶ die NATO-Partnerschaft für den Frieden¹⁷ und das WEU-Konsultationsforum.¹⁸ Stehen NATO und OSZE deshalb in einem Konkurrenzverhältnis? Das Verhältnis zwischen den beiden Organisationen ist zwar kein Nullsummenspiel, bei dem der Bedeutungszuwachs der einen Institution automatisch einen Bedeutungsverlust der anderen nach sich ziehen muß, doch das Verhältnis der OSZE zu den anderen sicherheitspolitisch relevanten Organisationen, vor allem zu den Vereinten Nationen, aber auch zur NATO, bleibt klärungsbedürftig. Die westliche Allianz hat - nicht erst seit den Beschlüssen von Berlin zur "Neuen NATO"¹⁹ - eine Art "Allzuständigkeit" für die Sicherheit in Europa für sich proklamiert. Nach wie vor wird das westliche Verteidigungsbündnis nicht nur von seinen Mitgliedern, sondern auch von den potentiellen Beitrittskandidaten als die einzige sicherheitspolitische Institution angesehen, die ihren Mitgliedern glaubhaft Sicherheit garantieren kann.²⁰ Allerdings gibt es vor allem hinsichtlich der kooperativen Sicherheitsstrukturen im Rahmen des NATO-Kooperationsrates und der "Partnerschaft für den Frieden" eine gemeinsame Schnittfläche zwischen den beiden Organisationen. Dies muß nicht zwangsläufig eine Duplizierung von Aufgaben bedeuten, allerdings besteht zweifellos Koordinierungsbedarf. Vor allem wäre es wünschenswert, daß die zunehmende Monopolstellung der NATO im Bereich der kooperativen Sicherheit zugunsten der OSZE zurückgenommen wird. Als positives Signal könnte gewertet werden, wenn der Nordatlantische Kooperationsrat in den OSZE-Rahmen

16 Vgl. die NATO-Erklärung über Frieden und Zusammenarbeit vom 7./8. 11.1991, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 128/1991, S. 1035.

17 Vgl. Einladung und Rahmendokument zur "Partnerschaft für den Frieden", Erklärung des NATO-Rats in Brüssel, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 3/1994, S. 23ff.

18 Vgl. Kirchberg-Erklärung, Teil II, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 46/1994, S. 408/409.

19 Vgl. Communiqué der Ministertagung in Berlin, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 47/1996, S. 505-516.

20 Folgerichtig gehen die weitaus meisten Ausgaben für Sicherheit nicht in die OSZE, sondern kommen der NATO zugute. So ist beispielsweise für die NATO-Ministertagung in Berlin im Bundeshaushalt 1996 mit 6,5 Millionen DM deutlich mehr Geld vorgesehen als für den gesamten deutschen OSZE-Beitrag, der lediglich 4,5 Mio. DM beträgt. Vgl. Drucksache 13/4482 des Deutschen Bundestages, Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Aufgaben und Perspektiven der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die Politik der Bundesregierung, Bonn, 25.4.1996, S. 2.

übertragen und gleichzeitig sein Name um die europäische Dimension ergänzt würde: "Europäisch-Nordatlantischer Kooperationsrat (ENACC). Dieser wäre dann keine Parallelveranstaltung zum OSZE-Forum für Sicherheitskooperation, sondern ein Beitrag zu seiner Aufwertung."²¹ Eine solche Trennung des NAKR von der NATO ist in zwei Varianten denkbar: Erstens: Der NAKR wird mit der OSZE fusioniert und geht letztendlich im "Hohen Rat" der OSZE auf. Zweitens: Der NAKR bleibt als eigenständiges Gremium, als ENAKR erhalten.²² In diesem Falle würde sich jedoch die Frage nach der Arbeitsteilung mit dem FSK stellen. Um unnötige Überschneidungen zu vermeiden und den europäischen Institutionenwirrwarr nicht weiter zu vertiefen, scheint deshalb die erste Variante am sinnvollsten.

Die Zukunft des FSK - Die Weiterentwicklung des KSE-Vertrages

Seit der Annahme des Wiener Dokuments 1994 ist der Stand der Verhandlungen weitgehend unverändert geblieben. Erst auf dem Gipfeltreffen im November 1996 in Lissabon werden richtungsweisende Vorgaben für die Arbeit des Forums ausgearbeitet werden. Seit 1994 kümmert sich das FSK verstärkt um die Implementierung der bestehenden Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen. Damit soll vor allem den Bedürfnissen der kleineren Staaten Rechnung getragen werden, welche die schiere Masse der angegebenen und ausgetauschten Informationen nicht mehr bewältigen können. Dies führt dazu, daß bei der Verifikation und Auswertungsfähigkeit mittlerweile ein Zwei-Klassensystem besteht, "in dem nur noch die wenigen großen Staaten (USA, Rußland, Deutschland, Frankreich, Großbritannien) über ausreichende Mittel verfügen, um ihre Rechte auszuschöpfen und die ausgetauschte Information voll zu nutzen".²³ Als Folge dieser "Informationsüberflutung" drängte eine Reihe kleiner und mittlerer Staaten darauf, die Auswertung und Verifikation der Daten dem Konfliktverhütungszentrums der OSZE zu übertragen. Im FSK wird seit 1995 über die Einrichtung einer Arbeitsgruppe diskutiert, die sich mit den Implementierungsfragen beschäftigen soll. Im September

21 Bernhard von Plate, Ost- und Mitteleuropa: Eine Herausforderung für KSZE und NATO, in: Ders. (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 78.

22 Vgl. Bernhard von Plate, Ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert: Diskussion einer Nebensache?, Ebenhausen 1995, S. 5-6.

23 Wolfgang Zellner, Von der Stagnation zur Krise: Konventionelle Abrüstung in Europa, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Friedhelm Solms (Hrsg.), Friedensgutachten 1995, Münster/Hamburg 1995, S. 297.

1994 schlug Polen die Schaffung einer OSZE-Agentur für Abrüstung und Rüstungskontrolle vor.

Ein weiteres Aufgabenfeld für das FSK liegt im Bereich der Harmonisierung der verschiedenen Rüstungskontrollregime, genauer: der Vereinbarungen des Wiener Dokuments 1994 mit den weitergehenden Bestimmungen des KSE-Vertrages. Während im Sofortprogramm der Helsinki-Beschlüsse die Harmonisierungsforderung noch enthalten ist, ist bereits auf dem Budapester Gipfel von 1994 keine Rede mehr davon. Die Bemühungen um eine Harmonisierung waren bereits im Vorfeld von Budapest vollständig gescheitert. Dies lag an den neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten, am Krieg im ehemaligen Jugoslawien und vor allem am Streit um die Regelung der Flankenfrage. Insbesondere die Frage der Harmonisierung wird auch die künftige Arbeit innerhalb des FSK prägen. So sind die Sicherheitsstandards für die Nicht-KSE-Staaten der OSZE deutlich schlechter, da sie vom Informationsaustausch der KSE-Teilnehmer ausgeschlossen sind und keinerlei Inspektionsrechte haben. Es wäre erstrebenswert, die weitgehenden Verifikationsbestimmungen und Inspektionsrechte des KSE-Vertrages in einem KSE-II-Vertrag OSZE-weit festzuschreiben. Beispielsweise sollte Finnland, das dem KSE-Vertrag nicht angehört, die Möglichkeit haben, die Streitkräfte des unmittelbaren Nachbarn und KSE-Mitglieds Rußland zu inspizieren und umgekehrt. Es bedarf also eines einheitlichen, die verschiedenen Rüstungskontrollvereinbarungen integrierenden Rahmens.

Die Frage der Flankenregelung und die mögliche Verschiebung der Gewichte im Rahmen einer NATO-Osterweiterung prägte weitgehend die Debatten in den Plenarsitzungen.²⁴ Rußland forderte schon vor dem Tschetschenienkrieg die Aufhebung der im KSE-Vertrag festgelegten Flankenregelung. Neben einer entsprechenden Modifizierung des KSE-Vertrages in der Frage der Flankenregelung vertritt Rußland darüber hinaus die Position, daß eine NATO-Osterweiterung mit dem KSE-Vertrag nicht vereinbar sei, da dieser auf dem strategischen Gleichgewicht zweier Bündnissysteme basiere. Auch wenn das Vertragswerk die Auflösung des Warschauer Paktes noch überstanden hätte, so würde eine Erweiterung des westlichen Lagers um ehemalige Warschauer-Pakt-Staaten das gesamte Vertragswerk ad absurdum führen. Mit anderen Worten: Ein neuentwickelter Rüstungskontrollrahmen in Form eines KSE-II-Vertrages ist nicht nur aus Gründen der "Harmonisierung" geboten, sondern die bevorstehende NATO-Osterweiterung macht ein neues Vertragswerk nahezu unausweichlich.

Bevor jedoch substantielle Fortschritte im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle erzielt werden können, bedarf es der Implementierung

24 Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 6/1995, S. 703f.

der bereits eingegangenen Vereinbarungen. So haben Rußland und die Ukraine ihre Reduzierungsverpflichtungen bislang nicht eingehalten, Belarus aus Kostengründen seine Abrüstung eingestellt, und auch im Falle Armeniens und Aserbaidschans ist ungeklärt, welche Waffen letztendlich abgerüstet worden sind. Demgegenüber haben die meisten Staaten Europas ihre Waffen und Soldaten bereits weit über die bestehenden Verpflichtungen hinaus reduziert. Hier tritt jedoch das Problem auf, daß die Reduzierungsschritte, die unterhalb der im KSE-Vertrag festgelegten Obergrenzen liegen, nicht mehr an die Vertragsbestimmungen gebunden sind. D.h., es müssen weder die Vernichtungsverfahren noch die Kontrollmechanismen beachtet werden, was dazu führt, daß die überzähligen Waffen weltweit exportiert werden.²⁵

In innerstaatlichen Kriegen, dem dominierenden Konflikttyp nach Ende des Ost-West-Konfliktes, spielen zudem die Großwaffensysteme, die durch den KSE-Vertrag beschränkt werden, meist keine große Rolle. Klein- und Kleinstwaffen (u.a. auch Minen) sind jedoch rüstungskontrollpolitisch nur sehr schwer zu erfassen. Dennoch sollten sie in den rüstungskontrollpolitischen Prozeß eines KSE-II-Vertrages mit einbezogen werden.

Am 15. Mai 1996 begann in Wien die zweiwöchige Überprüfungskonferenz für den KSE-Vertrag. In der vereinbarten Dreijahresfrist seit dem Inkrafttreten des Vertrages (bis November 1995) wurden aufgrund der KSE-Bestimmungen mehr als 48.000 Waffensysteme vernichtet - darunter 19.000 Kampfpanzer, 18.000 Panzerfahrzeuge sowie mehrere tausend Geschütze, Flugzeuge und Kampfhubschrauber. Auf der Wiener Überprüfungskonferenz ging es vor allem darum, den gravierenden Veränderungen der vergangenen fünf Jahre gerecht zu werden, ohne den Vertrag selbst in Frage zu stellen. Eines der Probleme ist die Einbeziehung der neutralen Länder. So befürchteten Finnland und Schweden, daß sie bei Übernahme der Verifikationsbestimmungen des KSE-Vertrages ihre Mobilisierungssysteme offenlegen müßten. Da beide Staaten ihre Sicherheitspolitik auf stark mobilisierungsabhängige Streitkräfte stützen, lehnen sie dies strikt ab. Dies wäre jedoch ein ebenso lösbares Problem wie das der schweizerischen und österreichischen Bergfesten oder der Milizarmeen der baltischen Staaten.

Die wichtigste Voraussetzung für die Weiterentwicklung des KSE-Regimes ist jedoch die Einigung über die lange umstrittene Flankenfrage, die am 2. Juni 1996 auf der Wiener Überprüfungskonferenz erreicht wurde. Sie betrifft im Norden in erster Linie die Zone von der Kola-Halbinsel bis

25 Hans-Joachim Schmidt, Konventionelle Rüstungskontrolle und kooperative Sicherheit, in: Erhard Forndran/Hans-Dieter Lemke (Hrsg.), Sicherheitspolitik für Europa zwischen Konsens und Konflikt, Baden-Baden 1995, S. 155.

zum Baltikum, im Süden den Kaukasus, Griechenland und die Türkei. Rußland hat im Kaukasus bereits mehr Truppen stationiert, als das Abkommen zuläßt. Nachdem sich die USA und Rußland in Wien verständigt hatten, billigten auch die übrigen 28 Mitgliedstaaten den abgewandelten KSE-Vertrag. Dem Kompromiß zufolge muß Rußland seine Streitkräfte in den Flankenregionen nun erst bis zum 31. Mai 1999 auf die vereinbarten Obergrenzen zurückführen. Die Obergrenze bei gepanzerten Fahrzeugen wurde auf 4.000 (statt bislang 1.200) festgelegt. Gleichzeitig wurden die 1990 festgeschriebenen Flankenregionen in Rußland und der Ukraine verkleinert. Gegen den Kompromiß hatten vor allem die Türkei und die ehemals sowjetischen Kaukasusrepubliken Vorbehalte geäußert. Die Vertragsänderung muß jedoch noch von den KSE-Staaten ratifiziert werden.²⁶

Eine diffizile Frage ist auch die Öffnung des KSE-Vertrages für andere Teilnehmerstaaten der OSZE. Die NATO-Osterweiterung wird das größte Problem bei der konventionellen Abrüstung bleiben. Das Konzept der Staatengruppen NATO und Warschauer Pakt, das dem KSE-Vertrag zugrunde liegt, würde - konsequent angewandt - bedeuten, daß bei einem NATO-Beitritt der Visegrádstaaten die jetzigen NATO-Staaten die Zahl ihrer Waffen und Soldaten zusätzlich um das Potential abrüsten müßten, das laut dem Vertrag diesen vier KSE-Staaten zusteht. Dies dürfte jedoch kein unlösbares Problem sein, da die meisten NATO-Staaten ohnedies unter die Obergrenzen des KSE-Vertrages abgerüstet haben.

Angestrebt werden sollte nicht nur eine Harmonisierung zwischen dem Wiener Dokument und dem KSE-Vertrag, sondern auch eine weitere Reduzierung der konventionellen Streitkräfte und der Mannschaftsstärken im Rahmen eines KSE-II-Vertrages.

Es sollte also ein OSZE-weit gültiger Rüstungskontrollrahmen aufgebaut werden, in dem die schon erwähnten bestehenden Verträge und Abkommen eingeordnet, vernetzt und an die veränderte sicherheitspolitische Lage angepaßt werden. Erreicht werden kann dies durch die Aufwertung des FSK in finanzieller und personeller Hinsicht, dessen Ausbau zu einer OSZE-Agentur für Rüstungskontrolle, aber auch durch die Weiterentwicklung und Anpassung des UN-Waffentransferregisters sowie allgemein strikere Rüstungsexportkontrollen.

26 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 3.6.1996.