

Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur - Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation¹

Von Helsinki nach Budapest

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ist 1992 in Helsinki mit weit gefaßter Aufgabenstellung für die Stärkung von Sicherheit und Stabilität im OSZE-Raum errichtet worden. Entsprechend seinem Mandat liegt sein Beitrag zur Formulierung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur im Bereich politisch-militärischer Sicherheit, dem traditionellen Kern des erweiterten Sicherheitsbegriffs der OSZE. Unter Hinweis auf KSE-Vertrag und Wiener Dokument 1992 wird dem Forum die Verantwortung für die Fortentwicklung der Rüstungskontrolle in ihren beiden Bereichen Abrüstung und Vertrauensbildung übertragen. Es soll sich zugleich verstärkter Konsultation und Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen widmen und zur Verminderung der Gefahr von Konflikten beitragen. Der Auftrag des Forums wurde in Helsinki durch ein "Sofortprogramm" in 14 Punkten großflächig, wengleich erklärmaßen nicht erschöpfend konkretisiert.

Dieses Sofortprogramm ist in vielen Punkten bis zum Budapester Gipfel im Dezember 1994 erfolgreich in Angriff genommen worden. Zu nennen ist dabei zunächst die Fortentwicklung des Wiener Dokuments 92 zum Wiener Dokument 94 und die Verabschiedung eines "Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit", in dem sich die Teilnehmerstaaten der OSZE in einem in der Rüstungskontrolle neuartigen Ansatz politisch dazu verpflichten, die innerstaatlichen Regeln über ihre Streitkräfte nach vereinbarten internationalen Richtlinien auszurichten und darüber gegenüber der Gemeinschaft der OSZE-Staaten Rechenschaft abzulegen. Erklärungen zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungs- und konventionellen Waffen sowie politisch verbindliche Regelwerke in den Bereichen der Streitkräfteplanung, der militärischen Zusammenarbeit und Kontakte sowie des weltweiten Austausches militärischer Information konnten bis Ende 1994 erarbeitet werden.

Weniger positiv ist bis 1994 und auch danach die Diskussion regionaler Maßnahmen im FSK verlaufen. Ansätze zu einem "regionalen Tisch" im Baltikum blieben bereits bei der Klärung prozeduraler Fragen stecken.

¹ Die Ausführungen geben die persönliche Auffassung der Verfasser wieder.

Zahlreiche bi- oder multilaterale Vereinbarungen, etwa mit und um Bulgarien oder in Zentralasien, entstanden ohne Beteiligung des Forums. Gleiches gilt für die bisher beeindruckendste Maßnahme regionaler Rüstungskontrolle im OSZE-Raum, die Abkommen zu Art. II und IV des Annexes I-B zum Friedensvertrag von Dayton. Die nun anstehenden Verhandlungen über ein Abkommen zu Artikel V Annex I-B, mit dem ein regionales Rüstungskontrollregime in und um das frühere Jugoslawien errichtet werden soll, sollen dagegen "unter der Ägide" des FSK stattfinden. Von tiefgreifender Bedeutung für die Zukunft des FSK war der Fehlschlag der Harmonisierung in Budapest. Sie war in Helsinki als operatives Instrument konzipiert worden, um die unterschiedlichen Ansätze und Teilnehmerkreise der Rüstungskontrolle in der OSZE durch Angleichung der Rechte und Pflichten der KSE-Vertragsstaaten und der Nicht-KSE-Staaten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen und so ihre umfassende Behandlung durch das FSK zu ermöglichen. Nach intensiver, letztlich inkonklusiver Diskussion über Teilbereiche wie einen harmonisierten Informationsaustausch und ein harmonisiertes Verifikationsregime mißlang auf dem Budapester Gipfel der Versuch einer einvernehmlichen Lösung. Der im Sofortprogramm vorgesehene Königsweg zur Umsetzung des Helsinki-Mandates in einem FSK mit umfassender Zuständigkeit war damit versperrt. Dieses Scheitern lag zunächst an Gründen, die unmittelbar aus dem vorgeschlagenen Verfahren der Harmonisierung resultierten: Neutrale Staaten sahen in der Übernahme des intrusiven Verifikationsmechanismus des KSE-Vertrages vor dem Hintergrund ihrer in hohem Maße auf Mobilisierung angelegten Verteidigungsstrategie ein Sicherheitsrisiko. Einige von ihnen entdeckten bei genauer Kalkulation ihrer sicherheitspolitischen Interessenlage die Vorteile eines KSE-Vertrages, der sie zu Nutznießern des vertraglichen Regelwerks machte, ohne sie mit seinen Verpflichtungen zu belasten. KSE-Staaten, vor allem die USA und Großbritannien, befürchteten ihrerseits eine Aufweichung der KSE-Standards und des KSE-Vertrages. Ihn anzutasten, zu verändern oder auch nur für neue Mitglieder zu öffnen, erschien ihnen in der Situation des Jahres 1994, in der verschiedene Regelungen des Vertragswerkes (Stichwort Flankenregelung) in die Diskussion zu geraten schienen, als gefährliches Unterfangen. Ursächlich für den Fehlschlag in Budapest war sicherlich auch der Umstand, daß die sicherheitspolitische Diskussion inzwischen die für OSZE und FSK günstige Aufbruchsstimmung des Jahres 1992 hinter sich gelassen hatte: Die Frage der NATO-Erweiterung gewann zunehmend an Gewicht, und die Vorbehalte gegen die sicherheitspolitische Rolle der OSZE nahmen zu. So trug der später aufgegebene russische Versuch, eine Sicherheitshierarchie in Europa unter Führung der OSZE zu etablieren, in Budapest bei manchem zur Zurückhaltung gegenüber einer aktiveren Rolle

des Forums bei. Andere, insbesondere die baltischen Staaten, sahen nun vor allem in der Perspektive der NATO-Erweiterung die alleinige Antwort auf ihre sicherheitspolitischen Anliegen. Lösungsansätze im Rahmen der OSZE erschienen ihnen allenfalls als zweitklassig. Vereinbarungen im Rahmen des FSK galten ihnen dabei als Versuch der Ablenkung und hinderlich auf dem Weg in die NATO.

Die Bilanz des FSK bei der Umsetzung seines Mandates fiel in Budapest nach all dem eher gemischt aus. Es hatte im Bereich der Vertrauensbildung Vorbildliches geleistet, mit der Fortschreibung des Wiener Dokuments und vor allem mit der schwierigen, aber erfolgreichen Verhandlung des Verhaltenskodex. Das Scheitern des Ansatzes der Harmonisierung, der vielleicht zu theoretisch, zu anspruchsvoll war, war jedoch nicht zu übersehen, da der Budapester Gipfel das umfassende Mandat von Helsinki unverändert ließ. Die Lücke, die die Harmonisierung schließen sollte, mußte also anders gefüllt werden. War die Vereinbarung gleicher Rechte und Pflichten nicht durchzusetzen, so bot sich die Alternative eines operativen Scharniers zwischen den verschiedenen Vereinbarungen, eines Rahmenwerkes aus verbindlichen Prinzipien, Zielen und Methoden des Rüstungskontrollpolitischen OSZE-Gebäudes. In diesem Sinne wurde das FSK in Budapest mandatiert, einen Rahmen auszuarbeiten, der "als Grundlage einer Agenda zur Einführung neuer Rüstungskontrollmaßnahmen, wozu insbesondere Vertrauens- und Sicherheitsbildung gehört,"² dient.

Von Budapest nach Lissabon

Die Zeit nach Budapest war im FSK bis in den Sommer 1996 hinein von der Ausarbeitung dieses Rahmens für Rüstungskontrolle (Framework) bestimmt. Das dann auf dem Gipfel in Lissabon verabschiedete Dokument beschreibt noch einmal die Vorgabe des Helsinki-Gipfels, die Rüstungskontrolle, und zwar sowohl Abrüstung als auch Vertrauensbildung, als integralen Bestandteil des umfassenden Sicherheitskonzeptes der OSZE versteht. Ziel soll es dabei sein, die Sicherheitsanliegen der Teilnehmerstaaten aufzunehmen und zur Konfliktverhütung im zwischen- wie auch innerstaatlichen Bereich beizutragen. Zentrales Element des Rahmens ist ein Netzwerk verbundener und sich wechselseitig verstärkender Rüstungskontrollabkommen ("web of interlocking and mutually reinforcing arms control agreements"). Dieses Netz, so formuliert der Rahmen für Rü-

² Vgl. Budapester Dokument 1994/ Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IF SH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier S. 462.

stungskontrolle, existiert bereits. Sein Kernstück ist der KSE-Vertrag mit seiner fundamentalen Bedeutung für die Sicherheit aller Teilnehmerstaaten der OSZE. Zusammen mit dem Wiener Dokument und dem Verhaltenskodex bildet er den Schwerpunkt des Regelwerks der OSZE für gemeinsame militärische Sicherheit. Er wird ergänzt durch OSZE-weite Vertragswerke wie etwa den Vertrag über den Offenen Himmel sowie durch Vereinbarungen regionaler Rüstungskontrolle wie die unter Schirmherrschaft der OSZE verhandelten und implementierten Abkommen im früheren Jugoslawien. Neue Rüstungskontrollvereinbarungen sollen in dieses Netzwerk eingegliedert werden. Der Rahmen beschreibt ferner in einem umfangreichen Katalog die Herausforderungen und Risiken auf dem Gebiet der militärischen Sicherheit. Als Verhandlungsgrundsätze für neue Vereinbarungen legt er aufgrund bisheriger Erfahrung Suffizienz, Transparenz durch Informationsaustausch, Verifikation und Höchstgrenzen für Streitkräfte fest. Der Rahmen für Rüstungskontrolle selbst beschreibt künftige Arbeitsgebiete im Rüstungskontrollbereich eher abstrakt und zurückhaltend. Im übrigen verweist er - wie schon das Budapester Mandat zur Erarbeitung des Rahmens - zu seiner operativen Umsetzung auf die Erstellung einer Agenda für das FSK. Diese sollte, ausgehend vom Mandat von Helsinki 1992, das unverändert die Geschäftsgrundlage der FSK-Arbeit bildet, festschreiben, auf welche konkrete Weise das FSK den von ihm geforderten Beitrag zur Gestaltung der neuen kooperativen Sicherheitsordnung im OSZE-Raum leisten kann.

Nachdem im Frühsommer 1996 das Rahmendokument der Rüstungskontrolle im OSZE-Raum weitgehend fertiggestellt war, stellte sich damit die Frage nach der Verabschiedung einer neuen Agenda des FSK in Lissabon. Konsultationen mit einigen europäischen Partnern ermutigten zu einem Vorstoß in diesem Sinne. Gemeinsam mit Frankreich und Polen, unseren Partnern des "Weimarer Dreiecks", hat die Bundesregierung Anfang September 1996 einen Vorschlag mit den folgenden Eckpunkten in das FSK eingebracht:

1. Sicherstellung der vollständigen Implementierung der bestehenden Abkommen, insbesondere des Wiener Dokuments und des Verhaltenskodex. Implementierungsdefizite sollten gemeinsam - auch durch ein gestärktes Konfliktverhütungszentrum - angegangen werden.
2. Konkretisierung der im Rahmen für Rüstungskontrolle postulierten Vernetzung bestehender Abkommen. In der Frage der Einbindung des KSE-Vertrags in das Netzwerk bedeutet dies zunächst einmal - im Rahmen der umfassenden Dialogfunktion des FSK in Sicherheitsfragen - verstärkte Information und auch Meinungs austausch über in der für den KSE-Vertrag zuständigen Gemeinsamen Beratungsgruppe (GBG)

erreichte Fortschritte im FSK; dies auch in der Absicht, den Nicht-KSE-Staaten ein Forum zur Artikulation ihrer Anliegen im Zuge der Anpassung des KSE-Vertrags zu eröffnen. Ein weiterer Vorschlag zur Vernetzung des KSE-Vertrags und auch regionaler Vereinbarungen ergab sich aus Vorüberlegungen zur Gestaltung des Artikel V-Dayton-Abkommens. Es soll Staaten mit unterschiedlichen Rüstungskontrollabkommen (KSE-Vertrag, Dayton IV-Abkommen), aber auch solche ohne Rüstungskontrollregime zusammenbringen. Die Möglichkeit der freiwilligen Erklärung von Höchstgrenzen im FSK durch Staaten ohne Rüstungskontrollregime würde vergleichbare Ausgangsbedingungen für eine gemeinsame Regelung schaffen können, und eine Vereinbarung im Rahmen des FSK über freiwilligen Informationsaustausch und freiwillige Einbeziehung in bestehende Verifikationssysteme könnte das Problem der Implementierung erleichtern. Beides könnte anderen Regionen als Beispiel dienen.

3. Verstärkte Transparenz und Vertrauensbildung zum Abbau regionaler Spannungsverhältnisse. Regionale Maßnahmen sollten nach Möglichkeit aus der betroffenen Region selbst initiiert werden. Das FSK sollte daher vorrangig einen Maßnahmenkatalog für die Anwendung in bi- oder multilateralen Regionalvereinbarungen erarbeiten, der auch neue Elemente (etwa im Bereich der Luftverteidigung oder der regionalen Kooperation der Seestreitkräfte) einbeziehen kann.
4. Die Vereinbarung neuer vertrauensbildender Maßnahmen (etwa im Wiener Dokument), die den veränderten Parametern militärischer Aktivitäten (z.B. starkes Absinken des Umfangs militärischer Aktivitäten seit dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation) Rechnung tragen.
5. Vordringen auf neues, unbekanntes Terrain mit der Erörterung qualitativer Fragen der Rüstungskontrolle, z.B. der Bedeutung neuartiger Technologien für die bestehenden Abkommen. Auch wenn hier angesichts der Schwierigkeit der Materie schnelle Lösungen nicht zu erwarten sind, sollte das FSK doch seiner Rolle als übergreifendem Dialogforum im OSZE-Raum auch in dieser Frage gerecht werden.

Es war angesichts des gewohnten Rhythmus der Diskussion im FSK ein Erfolg, daß die neue Agenda in der äußerst kurzen Zeit von nur zwei Monaten bis zum Gipfel in Lissabon Ende November 1996 abschließend verhandelt werden konnte. Das Schlußdokument ist gegenüber dem trilateralen Vorschlag in seiner Sprache zweifelsohne weniger deutlich. Dies liegt daran, daß es galt, große, z.T. auch konzeptionelle Meinungsunterschiede zu überwinden, insbesondere den amerikanischen Ansatz, das FSK nach Erfüllung des Sofortprogramms auf die Implementierung bestehender Ab-

kommen zu beschränken und ihm allenfalls in regionalen Fragen noch eine gewisse Rolle zuzugestehen. Zudem wurde vor und in Lissabon deutlich, und dies nicht nur in der Arbeit des FSK, daß Partikularinteressen einzelner Staaten zunehmend vor das gemeinsame Interesse der OSZE-Staatengemeinschaft gestellt werden. Dennoch gelang es, eine Agenda zu verabschieden, die die wesentlichen Punkte des trilateralen Vorschlags und weiterführende Initiativen anderer Teilnehmerländer auf die Tagesordnung des FSK gesetzt hat. Das FSK hat damit seinen Anspruch bekräftigt, im Sinne des Helsinki-Mandats in wichtigen Problembereichen der europäischen Sicherheit seinen Beitrag zu leisten.

Nach Lissabon

Deutschland hat im ersten Halbjahr 1997 durch gezieltes Aufgreifen einzelner Elemente der Agenda in Form von Beschlußvorschlägen wesentlich dazu beigetragen, die Arbeit des Forums nach Lissabon zu beleben. Nach der Diskussion des ersten Halbjahres 1997 in Wien zeichnen sich folgende Hauptthemen aus der Agenda für die Arbeit der kommenden Zeit ab:

- Die Überarbeitung des Wiener Dokuments. Hier liegt ein umfassender Vorschlag Deutschlands, Frankreichs und Polens vor, der auf ein Wiener Dokument 1998 abzielt. Er soll eine umfassende Diskussion in zweierlei Richtung anstoßen: Zum einen bezweckt er eine Verbesserung der Wirksamkeit des Abkommens, die Beseitigung innerer Widersprüche, die durch partielle Fortschreibung des WD 94 entstanden sind, und eine bessere Anwendbarkeit seiner Vorschriften. Zum anderen soll das neue Dokument den neuen politischen Herausforderungen nach dem Wegfall der Bipolarität gerecht werden, insbesondere bei der Suche nach tragfähigen Antworten auf regionale Konfliktsituationen und bei der Entwicklung wirksamer Kooperation in Sicherheitsfragen.
- Auf Initiative der EU-Staaten hat das FSK die Abhaltung einer Folgekonferenz zum OSZE-Verhaltenskodex noch in diesem Jahr beschlossen. Sie soll vom 22. bis 24. September 1997 in Wien neue Anstöße zur Umsetzung der im Verhaltenskodex vereinbarten Normen zur demokratischen Kontrolle und zum Aufbau und zur Führung von Streitkräften geben. Insbesondere wird es darum gehen, inwieweit die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung der Vereinbarung einen vorsichtigen Einstieg in ein System zu seiner Verifikation angezeigt erscheinen lassen.

- Rußland hat einen Vorschlag zur Durchführung eines Seminars über Militärdoktrinen eingebracht. Er wurde noch vor der Sommerpause 1997 angenommen. Das Seminar wird im Januar 1998 in Wien stattfinden und soll hochrangigen Militärs der OSZE-Teilnehmerstaaten Gelegenheit zu einem intensiven Meinungsaustausch über die seit dem Ende des Kalten Krieges stark veränderten militärischen Doktrinen geben.
- Vorhaben im Bereich der Antipersonenminen. Die Einbeziehung der Problemländer Rußland und Türkei macht diese Aufgabe des FSK, die Initiativen an anderem Ort ergänzen soll, zu einem nicht einfachen Unterfangen. Zur Zeit arbeitet das FSK an einem Informationssystem, das Positionen und Aktivitäten der Teilnehmerstaaten transparent machen soll.
- Mit zunehmender Implementierung des Abrüstungsabkommens Dayton IV wird der Weg frei für die Aufnahme von Verhandlungen des Abkommens Dayton V über die militärische Struktur künftiger Sicherheit in und um das frühere Jugoslawien unter der Ägide des FSK. Damit würde ein wichtiger Schritt zu intensiverer regionaler Rüstungskontrolle getan. In diesem Zusammenhang stünde dann die Frage der freiwilligen Meldung von Höchstgrenzen wie auch die der freiwilligen Teilnahme an regionalen Informations- und Verifikationsregimen zur Behandlung im FSK an.

Bemerkenswert ist schließlich ein Vorstoß der NATO-Staaten vom 16. April 1997. Er schlägt Verhandlungen im FSK über Transparenzmaßnahmen im Bereich militärischer Infrastruktur zur Festigung von Vertrauen, Transparenz und Voraussehbarkeit vor. Ziel ist ein jährlicher Informationsaustausch über neue Infrastrukturmaßnahmen oder den substantiellen Ausbau bestehender Infrastruktur. Dieser Austausch soll in einem umfassenden Ansatz unter anderem Maßnahmen im Bereich von Militärflughäfen, militärischer Lagerkapazitäten, stationärer Luftverteidigungsanlagen, militärischen Übungsgeländes, militärischer Hauptquartiere und militärisch genutzter Ölleitungen umfassen. Der Vorschlag war in der Agenda nicht aufgeführt. Er ist ein Versuch, im Zuge der Öffnung der NATO mehr Transparenz zu schaffen. Er illustriert, daß sicherheitspolitische Aktivitäten wichtiger Akteure außerhalb von OSZE und FSK, hier bei der Gestaltung der Erweiterung der NATO, wieder in das FSK zurückführen, wenn die besondere Qualität des Forums als übergreifendes Institut eines kooperativen Sicherheitsdialoges dies sinnvoll macht. So war es im FSK, nicht aber unmittelbar im Verhältnis NATO-Rußland, möglich, sowohl die Beitrittskandidaten gleichberechtigt einzubeziehen als auch andere Anrainerstaaten der NATO und Rußlands, ohne deren Mitwirkung die

Wirksamkeit der angestrebten Transparenzmaßnahmen merklich eingeschränkt bleiben müßte. Der Vorschlag ist zur Zeit im Plenum des FSK anhängig. Es mag sein, daß seine Behandlung im Rahmen der 55 nicht die gebotene Flexibilität gewährleisten kann. Aber auch dann bieten die Verfahrensregeln des Mandats von Helsinki genügend Spielraum zu einem sachgemäßen Verfahren im Rahmen des FSK unter den betroffenen und interessierten Teilnehmerstaaten.

Zusammenfassung

Das FSK hat mit dem Rahmen für Rüstungskontrolle und der Agenda einen neuen, sicherlich pragmatischeren Ansatz zur Umsetzung des Mandats von Helsinki gefunden. Seine Stärke bei der Mitgestaltung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur liegt dabei nicht so sehr im konkreten Krisenmanagement, als vielmehr in der Prävention durch Vertrauens- und Transparenzbildung auf der Grundlage einvernehmlich gesetzter und gemeinsam implementierter Regeln politisch-militärischen Verhaltens der Staaten nach innen und nach außen. Die Aussichten für ein erfolgreiches Wirken des Forums sind dabei - bei aller Vorsicht - nicht gering einzuschätzen. Denn unabhängig von den in Einzelfragen naturgemäß unterschiedlichen nationalen Verhandlungspositionen dominiert heute der Wille, auch die politisch-militärischen Sicherheitsprobleme im OSZE-Raum auf dem Weg des Dialogs, des Kompromisses und der Zusammenarbeit aller Beteiligten zu lösen. Das FSK war und bleibt somit ein gewichtiger Mitspieler im Prozeß des Wandels von konfrontativer Erstarrung zu umfassender Kooperation im europäischen Sicherheitsdenken.