

Bern, 16.8.1993

p.B.72.9.15.1 - VCL

Aktennotiz

Das KSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK):
Zwischenbilanz der Arbeitsgruppe B (22.9.1992-16.7.1993)

1. FSK: Grundlagen, Mandat, Sofortprogramm, Organisation und Verfahren

Am *KSZE-Gipfeltreffen* in Helsinki haben die Staats- und Regierungschefs im Sommer 1992 beschlossen, *neue Verhandlungen* über Rüstungskontrolle, Abrüstung sowie über Vertrauens- und Sicherheitsbildung zu beginnen, *regelmässige Konsultationen* zu verstärken und die *Zusammenarbeit* in Sicherheitsangelegenheiten zu intensivieren sowie den Prozess der Verminderung von Konfliktrisiken zu fördern (Kapitel V der Beschlüsse von Helsinki 1992).

Um diese Aufgaben durchzuführen, ist in Wien als permanentes Verhandlungsgremium das *KSZE-Forum für Sicherheitskooperation* eingerichtet worden, das am 22. September 1992 seine Arbeit aufgenommen hat. Mit diesem neu geschaffenen Instrument soll sichergestellt werden, dass die KSZE-Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung, Sicherheitskooperation und Konfliktverhütung *kohärent* miteinander verknüpft sein werden und *einander ergänzen*.

Als Richtschnur dient das ebenfalls in Helsinki verabschiedete *Sofortprogramm*, das inhaltliche Prioritäten festlegt und in *zwei Hauptvolets* eine breite Palette von *Kooperationsfeldern* bezeichnet:

A. Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung

1. Harmonisierung von Verpflichtungen betr. Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung
2. Weiterentwicklung des Wiener Dokuments 1992
3. Die weitere Festigung von Stabilität und Vertrauen
4. Weltweiter Austausch militärischer Information
5. Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung
6. Regionale Massnahmen

B. Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit

7. Streitkräfteplanung
8. Zusammenarbeit bei der Rüstungskonversion
9. Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung



10. Entwicklung von Bestimmungen über militärische Zusammenarbeit und Kontakte

11. Regionale Sicherheitsangelegenheiten

12. Konsultationen zur Stärkung der Sicherheit

Die Resultate der Verhandlungen des FSK sollen ihren Ausdruck in *internationalen Verpflichtungen* finden. Wo dies möglich und angebracht ist, sollen die vorgesehenen Massnahmen mit geeigneten Formen der *Verifikation* versehen werden. Die Ergebnisse der Verhandlungen sollen an der dem nächsten KSZE-Gipfel der Staats- und Regierungschefs vorangehenden *Überprüfungskonferenz, die im Herbst 1994 in Budapest stattfinden wird*, beurteilt werden.

Das FSK gliedert sich in *zwei Ausschüsse*. Der *Konsultativausschuss* bildet das die Bemühungen des Konfliktverhütungszentrums begleitende Arbeitsorgan. Dem *Besonderen Ausschuss* obliegen die Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie Bestrebungen zur Stärkung der Sicherheit und der Zusammenarbeit. Der Besondere Ausschuss hat zwei Arbeitsgruppen eingerichtet: Die *Arbeitsgruppe A* ist mit den Punkten 1-6, die *Arbeitsgruppe B* mit den Punkten 7-12 des Sofortprogramms befasst. Das Gastland Österreich stellt die gemeinsamen *Konferenzdienste* unter der Leitung eines *Exekutivsekretärs* bereit. Wo nicht anders vereinbart, arbeitet das FSK nach den üblichen KSZE-Verfahren.

2. Überblick und Zwischenbilanz über den Stand der Verhandlungen in der Arbeitsgruppe B

Die Arbeiten im FSK sind am 22. September 1992 aufgenommen worden. Nach einer Phase der Ausarbeitung von Vorschlägen sind ab dem Frühjahr 1993 die Textvorschläge in einer ersten Lesung sorgfältig geprüft und im Lichte der Diskussionen weiterentwickelt worden. Ausserdem sind zu vier Themenbereichen (Waffentransfer, Verteidigungsplanung, Verhaltenskodex, KSZE-Peacekeeping) 2-3tägige Vertiefungsseminare abgehalten worden.

Ein Grundproblem bleibt indes bestehen: Von den 53 Teilnehmerstaaten (TNS) nehmen nur ca. 35 an den regulären Arbeiten des FSK aktiv teil. Die Hauptadressaten vieler Bemühungen - im Falle des Transfers konventioneller Waffen etwa die Kaukasus- und mittelasiatischen Staaten - glänzten durch Abwesenheit, was die Verabschiedung der Texte zwar erleichtern, ihre Einhaltung durch alle KSZE-Staaten indes erschweren wird.

Der folgende problemorientierte Überblick über den Stand der Verhandlungen beschränkt sich auf die Arbeitsgruppe B, wobei den im Sofortprogramm enthaltenen Absätzen 7. bis 12. gefolgt wird. Die Darstellung gliedert sich in die folgenden Punkte: Eingereichte Vorschläge, Stand der Diskussionen, offene Fragen, schweizerischer Standpunkt.

7. Streitkräfteplanung

Dokumente

- "Vorschlag über die gemeinsame Überprüfung der Verteidigungsplanung im Rahmen der KSZE", CSCE/FSC/SC.3, 21.10.1992, vorgelegt von den Delegationen der NATO-Staaten

- "Information und Dialog über Verteidigungsplanung", 17.12.1993, vorgelegt von den Delegationen Polens und Ungarns

- "Gedankenanstosspapier", 10.2.1993, vorgelegt von der Delegation Schwedens

- "Arbeitsunterlage ... über die gemeinsame Überprüfung der Verteidigungsplanung im Rahmen der KSZE", CSCE/FSC/B.3, 17.6.1993, vorgelegt von der Delegation der Niederlande
- Arbeitsdokumente des diesem Thema gewidmeten Seminars, 31.3.-2.4.1993

Inhalt der Vorschläge

Der NATO-Vorschlag wie auch die anderen vorgelegten Papiere zielen auf einen *jährlichen Informationsaustausch* über eine *umfassend verstandene Verteidigungsplanung* (Verteidigungspolitik, Militärdoktrin, Ressourcenallokation, Grösse und Struktur der Streitkräfte, Beschaffungsprojekte) ab. Berichtsperiode ist nicht nur das laufende und das kommende Jahr, sondern - in abnehmender Ausführlichkeit - die nächsten *fünf Jahre*. Zur schriftlichen Berichterstattungspflicht tritt zusätzlich ein obligatorisches *Auskunftsverfahren*, mit dem bestehende Unklarheiten geklärt werden sollen. Beide Vorschläge sehen weiterhin *jährliche Diskussionstreffen* über die Verteidigungsplanung vor. Das polnisch-ungarische Papier schlägt überdies *Studienbesuche* vor.

Stand der Diskussionen

Die bisherigen Verhandlungen und das diesem Thema gewidmete Seminar, das im Rahmen des FSK vom 31.3.-2.4.1993 in Wien stattfand, zeigen deutlich *Möglichkeiten und Grenzen* auf. Einerseits boten sie die Gelegenheit, die Abläufe und Techniken der Verteidigungsplanung in einem demokratischen Staat vertieft darzulegen. Dies war in erster Linie bedeutsam für die neuen unabhängigen Staaten der früheren UdSSR, welche vor der Aufgabe stehen, ihre Streitkräfte neu zu organisieren und ihre Verteidigung neu zu planen. Andererseits wurde deutlich, dass die Verteidigungsplanung - auch innerhalb der westlichen Staaten - *sehr unterschiedlichen nationalen Traditionen* unterworfen ist. Ein zwischen den Niederlanden, Schweden, Ungarn und den USA durchgeführter Versuchsaustausch von Informationen legt nahe, dass die angestrebte Transparenz in der Verteidigungsplanung und im Beschaffungswesen *erst nach einer längeren Phase der Anpassung* innerstaatlicher Verfahren und Strukturen erreicht werden kann. Das vom niederländischen Delegierten, der als *Koordinator* amtiert, eingereichte Synthesepapier lehnt sich inhaltlich eng an die bisherigen Vorschläge an; führt aber eine einfachere *neue Gliederung* ein. Damit besteht weitgehend eine Konsensbasis.

Offene Fragen

- Harmonisierung mit den Bestimmungen des WD 1992
- Zieldokument: Volet eines das WD 1992 ersetzenden *Budapester Dokuments 1994*?
- Datum für Informationsaustausch: absolutes Datum: *15.12.* wie auch im WD 1992 für Info über Streitkräfte und Hauptwaffensysteme? Oder 15.3.? Oder relatives Datum: *nicht später als zwei Monate nach Annahme des Militärhaushaltes* wie im WD 1992 für Militärhaushalte?
- wann zum ersten Mal: 1993, 1994, 1995?
- Bedeutung der *im Bündnisrahmen (NATO, WEU) vorgenommenen Verteidigungsplanung*
- *Detaillierungsgrad* bei der Streitkräfteplanung: Aufschlüsselung in Land-, See- und Luftstreitkräfte
- Für die Meldungen müssten einfache *einheitliche Standardformate* entwickelt werden
- Viele Staaten - v.a. die neuen Demokratien im Osten - verfügen über *keine sich über einen Zeitraum von 5 Jahren erstreckende Budgetplanung*
- Unterscheidung zwischen *statischen* und *dynamischen*, d.h. semi-permanenten und jährlich ändernden Daten zur Vereinfachung des Informationsaustausches? Die semi-permanenten Daten müssten nur im Falle grösserer Abweichungen neu angegeben werden.
- *obligatorische* oder *fakultative* Angaben zum Verteidigungshaushalt? Ev. laufendes und kommendes Jahr obligatorisch, folgende Jahre nur fakultativ?

-Wie sollen die Informationen ausgetauscht werden: *Papierkopien*, die in Wien physisch ausgetauscht werden? Oder über das *KSZE-Netzwerk*?

-*Studienbesuche*: Freiwillig. Bilateral, für kleine und homogene Staatengruppen, für alle KSZE-Staaten? Verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass solche Veranstaltungen im Rahmen von *Militärischer Zusammenarbeit und Kontakte* oder bei Seminaren im FSK wirksamer und kostengünstiger abgehalten werden könnten.

Position der Schweiz

Der neue Vorschlag für eine gemeinsame Überprüfung der Verteidigungsplanung im Rahmen der KSZE stellt eine *militärisch bedeutsame Massnahme* dar. Sie baut auf den bestehenden Bestimmungen des WD 1992 auf, erweitert diese und erhöht dadurch die *Transparenz und Berechenbarkeit* der TNS. Durch den angestrebten Berichthorizont von fünf Jahren wird die Transparenz *dynamisiert und in die Zukunft projiziert*. So gesehen dient dieses Instrument - etwa im Falle von massiven Aufrüstungs- und Beschaffungsplänen - auch der *Frühwarnung*. Umgekehrt erhöht der Vorschlag auch den *administrativen Erfassung- und Meldeaufwand*. Es wird darauf zu achten sein, eine ausgewogene Balance zu erreichen, die bei vertretbarem Mehraufwand einen deutlichen Gewinn an Transparenz und Berechenbarkeit ergibt. Es muss auch sichergestellt werden, dass das neue Instrument soweit als möglich *bestehende Formate* (UN Instrument for Standardized International Reporting and Expenditures, 12.12.1980; WD 1992) *übernimmt* oder doch mit diesen vereinbare Formate schafft.

Bei den NATO- und z.T. auch den WEU-Staaten findet ein gewichtiger Teil der Verteidigungsplanung im Rahmen der Allianz statt. Es ist deshalb von Bedeutung, dass diese Staaten auch über solche kollektiv konzipierte Verteidigungsplanung berichtspflichtig sind. Die schweizerische Delegation hat deshalb darauf bestanden, dass die Berichtspflicht über die nationalen Verfahren auch auf die relevanten bündnisbezogenen Planungen ausgedehnt werde ("*the national and, if applicable, alliance related defence policy*").

8. *Zusammenarbeit bei der Rüstungskonversion*

In diesem Bereich ist das FSK bislang nicht aktiv geworden. Einzige KSZE-Veranstaltung auf diesem Gebiet bildet ein im Februar 1992 in Bratislava abgehaltenes Seminar. Im FSK liegen keine Vorschläge vor. Das mag daran liegen, dass andere Organisationen - v.a. die NATO über den NACC, aber auch die OECD und der Europarat - gewisse Aktivitäten entfaltet haben, die spezifisch auf die Staaten Osteuropas und der vormaligen UdSSR ausgerichtet waren.

9. *Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung*

Dokumente

- "Vorschlag über Nichtverbreitung und Waffentransfer", CSCE/FSC/SC.6, 18.11.1992, vorgelegt von den Delegationen der NATO-Staaten, Bulgariens, Polens, Rumäniens, Schwedens, der CSFR und Ungarns

- "Vorschlag über Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen", CSCE/FSC/SC.16, 28.4.1993, vorgelegt von den Delegationen der NATO-Staaten Bulgariens, Finnlands, Rumäniens, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik und Ungarns (*Vorschlag der 22*)

- Arbeitsdokumente des dem konventionellen Waffentransfer gewidmeten Seminars, 17.-18.3.1993

Inhalt der Vorschläge

Ausgehend von der *Prager Erklärung des KSZE-Rates vom 30.1.1992*, in der Fragen der Nichtverbreitung und des Waffentransfers als vorrangige Angelegenheit bezeichnet wurden, die in das Arbeitsprogramm für den Rüstungskontrollprozess nach Helsinki aufgenommen werden sollten, und von den *Absätzen 5 und 9 des Sofortprogramms des Helsinki-Dokuments 1992* geleitet hat eine Gruppe von Delegationen im November 1992 einen Dokumententwurf vorgelegt, der zwei *volets* enthält: Einerseits sollen die multilateralen Regimes für die *Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen* gestärkt werden. Dabei geht es nicht um die Schaffung neuer Nichtverbreitungsregimes im Rahmen der KSZE, sondern vielmehr um die *Befolgung existierender Non-Proliferationsregimes und -regeln* (NPT, NSG, MTCR, Australien-Gruppe, CWC, BTWC, CBW), wozu alle KSZE-Staaten aufgefordert sind. Hauptadressaten bilden einmal mehr die Staaten Osteuropas und die neuen Republiken auf dem Territorium der früheren UdSSR: Obwohl sie in absehbarer Zeit nicht formell als Mitglieder in das MTCR, die Australien-Gruppe und die NSG aufgenommen werden sollen, wird von ihnen erwartet, *dass sie die Leitlinien dieser Regimes in ihrer innerstaatlichen Politik befolgen*.

Der zweite *volet* betrifft den *Transfer konventioneller Waffen*. Auch hier wird nicht ein operationelles Regime (gemeinsame Regulierung und gemeinsame Ausführungspolitik) angestrebt, sondern eine Einigung über die beim Transfer konventioneller Waffen zu beobachtenden Grundsätze (*standard setting*). Als Bezugspunkt dient das *UN-Register für konventionelle Waffen*. Alle KSZE-Staaten sind angehalten, diesem Register ab 1993 ihre Import- und Exportdaten vorzulegen, was bisher aber erst 29 TNS getan haben. Die *Transparenz* soll gefördert werden; generell sollen sich die KSZE-Staaten beim Waffentransfer der *Zurückhaltung* befleißigen. Zusätzlich ist ein *Mechanismus* vorgesehen, der die Möglichkeit bieten sollte, Informationen klarzustellen.

Der Ende April 1993 vorgelegte Dokumententwurf beschränkt sich auf den konventionellen Waffentransfer. Nach einer *Bekräftigung ihrer allgemeinen Verpflichtungen aus der UNO-Charta und KSZE-Dokumenten* stellt der Vorschlag einen *doppelten Katalog von Kriterien* auf: Unter II.A wird eine Liste von bei Transfers allgemein zu berücksichtigende Kriterien aufgestellt (u.a. Achtung der Menschenrechte, innerstaatliche Situation im Empfängerland, Einhaltung internationaler Verpflichtungen, Angemessenheit zur Bedrohungslage, Selbstverteidigungsfähigkeit). Unter II.B wird eine Liste von Kriterien für Situationen aufgestellt, bei denen TNS *nach Möglichkeit* einen Transfer *unterlassen sollen* (Bedrohung der Sicherheit anderer TNS, Verletzung internationaler Verpflichtungen, Verlängerung/Verschärfung bestehender Konflikte, Gefährdung der Stabilität, Gefahr einer Nutzung zur inneren Repression, Unterstützung des internationalen Terrorismus).

Der abschliessende Abschnitt ist mit der *Umsetzung in nationale Regelungen* befasst. Bei Bedarf sollen diese Grundsatzkataloge in die nationalen Transferregelungen einfließen. Die Möglichkeit einer gegenseitigen *Hilfeleistung* bei der Schaffung wirksamer nationaler Mechanismen zur Kontrolle des Waffentransfers wird geprüft. Schliesslich wird ein *Informationsaustausch* über nationale Praktiken in diesem Bereich vorgesehen.

Stand der Diskussionen

Vom Grundkonzept her gibt es *zwei unterschiedliche Denkschulen*: Die *EG-Staaten* sprachen sich für einen längerfristig ausgelegten, graduellen Ansatz aus. Es geht ihnen bloss darum, in einem *ersten Zwischenschritt* für den ganzen KSZE-Raum *gemeinsame Richtlinien* für den Waffentransfer aufzustellen, die in der Art einer *check-list* die nationalen Bewilligungsinstanzen in den TNS für die Problematik des Waffentransfers *sensibilisieren* soll. Noch nicht angestrebt werden soll eine KSZE-weite *Harmonisierung der Exportpolitiken*. Deshalb ist es für die Einbringer des Vorschlags auch nicht erforderlich, Bestimmungen über die Umsetzung in die nationale Gesetzgebung und über die Einhaltungskontrolle aufzunehmen. Das *Modell* für dieses Vorgehen findet sich im von

der EG im Rahmen der EPZ seit 1991 eingeleiteten *Abstimmungsprozess im Bereich des Waffentransfers*. Die nun vorgeschlagenen Richtlinien sind zum Teil wortwörtlich aus entsprechenden EG-Dokumenten übernommen worden. Die *USA* und *Kanada* unterstützen diese Vorgehensweise.

Eine zweite Gruppe von Staaten (darunter Schweden, Österreich, die Schweiz) sprach sich für ein weitergehendes, *griffigeres Instrument* aus, das auch über einen *Überprüfungsmechanismus* verfügen sollte. Es wurde gerügt, dass der Kriterienkatalog zu lang, zu vage und zum Teil in sich auch widersprüchlich sei. Es wurde in Zweifel gezogen, ob das Grundkonzept einer unverbindlichen, nicht operationalisierten Kriterien-Wunschliste einen Fortschritt biete. Einfach ein neues *deklamatorisches KSZE-Dokument* zu schaffen wurde als Verlegenheitslösung bezeichnet. Eine gemeinsame Kriterienliste sei nur dann sinnvoll, wenn auch eine gemeinsame Auslegung und der gemeinsame Wille bestehe, diese Kriterien auch anzuwenden.

Im Bereich des *konventionellen Waffentransfers* wäre eine einschneidendere Regelung grundsätzlich zwar zu begrüßen, es scheint indes *fraglich*, ob es gegen die Phalanx von EG, USA, Kanada und einer Anzahl mitteleuropäischer Staaten gelingen wird, *am vorliegenden Grundkonzept zu rütteln* und ein griffigeres Dokument zu verabschieden. Daran haben nämlich auch zwei andere wichtige Waffenexportstaaten im KSZE-Raum, die Russische Föderation und die Ukraine, kein Interesse, während sie mit einem bloss deklamatorisch gehaltenen Dokument wohl leben können. Es ist offensichtlich, dass für eine Mehrzahl der TNS die Aufstellung einer Kriterienliste nur unter Beibehaltung der nationalen Entscheidungsbefugnis akzeptabel ist.

Nach längeren Diskussionen und der Abhaltung eines Seminars zu diesem Thema herrscht nunmehr in wesentlichen Fragen breite Übereinstimmung. *Zurückhaltung* und *Transparenz* sind als übergeordnete Leitwerte unbestritten. Ein Handlungsbedarf im KSZE-Rahmen wird deutlich, wenn man weiss, dass über 85% des konventionellen Waffentransfers weltweit von KSZE-Staaten ausgehen. Weiterhin besteht Einigkeit darüber, dass es sich um ein politische bindendes Dokument handeln soll, dessen Anwendungsbereich global, d.h. *erga omnes* gelten und nicht etwa auf die KSZE-Staaten beschränkt bleiben soll. Im Juni 1993 wurde der UK-Delegierte mit der Koordinatoren-Aufgabe für diesen Teilbereich betraut.

Offene Fragen

Folgende *Einzelbestimmungen* der Entwurfes verlangen nach einer Präzisierung:

- Menschenrechtsverletzungen*: Allgemeines Transferverbot (z.B. auch U-Boote) oder nur auf zur Verletzung verwendbare Waffen bezogenes Transferverbot?
- Unterscheidung okkasionelle Verletzung oder permanente Verletzungen von Menschenrechtsnormen?
- Kriterium der *technischen und wirtschaftlichen Vereinbarkeit* mit dem Entwicklungsstand des Empfängerstaates: Was heisst das?
- Angemessene *Selbstverteidigungsfähigkeit*: Zu welchen praktischen Schlussfolgerungen für den Waffentransfer führt eine solche Bestimmung?
- Konkrete *Bemessungsgrundlagen* für die abstrakten Kriterien?

Position der Schweiz

Die Schweiz hat alle einschlägigen Abrüstungsverträge ratifiziert und beteiligt sich aktiv an den Bemühungen zur *Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen*. Die Exportkontrollregimes sind zum Teil hochkomplex; sie erfassen alle wichtigen Lieferländer, auch Staaten ausserhalb der KSZE (Japan, Australien, Neuseeland und weitere Staaten). *Die Schaffung neuer Regimes bzw. die Vertiefung bestehender im begrenzten KSZE-Rahmen ist deshalb nicht wünschenswert*. Dies würde einerseits bestehende Regimes duplizieren und andererseits wichtige Exportstaaten ausschliessen. Die Thematisierung der Nichtverbreitung in der KSZE liegt auch in unserem Interesse: Dabei geht es darum, die neuen Demokratien im Osten für dieses Anliegen der internationalen Gemeinschaft zu

sensibilisieren, und ihnen bei der schwierigen Aufgabe der *Ausarbeitung entsprechender nationaler Richtlinien sowie bei der Implementierung behilflich zu sein*. In diesem Sinne fällt der KSZE neben anderen sicherheitspolitischen Akteuren (wie NACC oder WEUKF) die Rolle eines Transmissionsriemens zu.

Die Schweiz hat den Vorschlag der 22 zum *konventionellen Waffentransfer* einer grundlegenden Kritik unterzogen. Aus den bisherigen Besprechungen geht hervor, dass sich das *Konzept eines bescheidenen Abstimmungs- und Sensibilisierungsschritts* gegenüber der ambitionierteren Sehweise eines operationelle und Überprüfungselemente enthaltenen Dokuments durchzusetzen scheint. Es wird für uns vor allem darum gehen müssen, *den Kriterienkanon zu straffen, zwingender auszuformulieren und von Zweideutigkeiten zu säubern*. Daneben sollte *eine Art Berichterstattungs- und Diskussionsmechanismus* - minimal in ähnlicher Gestalt wie der in Artikel 16 des Wiener Dokumentes 1992 - geschaffen werden, der zumindest ansatzweise eine Überwachung der Anwendung der Kriterien ermöglicht.

In systematischer Hinsicht stellt sich die Frage, ob nicht der doppelte Katalog - II.A: Allgemein zu berücksichtigende Kriterien und II.B: Kriterien für zu unterlassende Transfers - gestrafft und *einer einzigen, mehr operationell ausgerichteten Kriterienliste* (mehr im Sinne von II.B) zusammengefasst werden könnte, wobei insbesondere dem Kriterium der Menschenrechte, der Einhaltung internationaler Verpflichtungen sowie der inneren Situation in einem Staat mehr Nachdruck beizumessen wäre. Allgemeinere Prüfsteine könnten kurz im Abschnitt I aufscheinen, wo auf bestehende allgemeine Grundsätze und Verpflichtungen hingewiesen wird. Das so entschlackte Dokument gewänne an Klarheit und Verbindlichkeit.

10. Entwicklung von Bestimmungen über militärische Zusammenarbeit und Kontakte

Dokumente

"Vorschlag über die Entwicklung von Bestimmungen über militärische Zusammenarbeit und Kontakte", CSCE/FSC/SC.9, 27.1.1993, vorgelegt von den Delegationen der NATO-Staaten

- "Arbeitsunterlage der Delegation der Russischen Föderation betr. die Entwicklung von Bestimmungen über militärische Zusammenarbeit und Kontakte", CSCE/FSC/SC.14, 31.3.1993

- "Arbeitsunterlage der Delegation der Russischen Föderation betr. die Entwicklung von Bestimmungen über militärische Zusammenarbeit und Kontakte", CSCE/FSC/SC/B.1, 20.5.1993

Inhalt der Vorschläge

Die vorgelegten Entwürfe zielen auf eine *Intensivierung und Erweiterung* der Zusammenarbeit und der Kontakte im militärischen Bereich ab, wie sie ansatzweise bereits im WD 1992 (Abschnitte III und teilweise auch II) enthalten sind. Aufbauend auf dem NATO-Papier vom Januar 1993 reflektieren die beiden mittlerweile vorgelegten Arbeitsunterlagen der Russischen Föderation die Entwicklung der Diskussion in der Arbeitsgruppe. Beim Endprodukt soll es sich um ein *politisches Dokument* handeln, dessen Bestimmungen alle *freiwilliger Natur* sind.

Die vorgesehene *Massnahmenpalette* ist weitgefächert:

- gemeinsame militärische Übungen, inkl. Kommando- und Stabsübungen
- Besuche von militärischen Einrichtungen und Einheiten inkl. Marineeinheiten
- Kontakte bei Ausbildung, inkl. Besuch von Generalstabsakademien und Sprachkurse
- Verbindungsbesuche unterhalb der obligatorischen Beobachtungsschwellen des WD 1992
- Bereitstellung von Militärexperten
- Einladung zu wissenschaftlichen Seminaren und Symposien
- Austauschprogramme für Armeeingehörige

Stand der Diskussionen

In seiner Grundausrichtung ist der vorliegende Text *unbestritten*. Im Juni 1993 wurde der russische Delegierte der Arbeitsgruppe mit der *Koordinatoren-Aufgabe* betraut.

Offene Fragen

Offen sind u.a. die folgenden Fragen:

- Harmonisierung mit WD 1992 bzw. Nachfolgerdokument ("Budapester Dokument 1994")?
- Indikatives Rahmenprogramm mit kollektiv bestimmten Themen und Prioritäten? Oder unkoordinierte Einzelinitiativen?
- beschränkt auf Militärpersonen oder auch offen für Parlamentarier, Politiker, Diplomaten und Wissenschaftler mit Interesse/Verantwortung im sicherheitspolitischen Bereich?
- Überprüfung des Programms? Evolutivklausel?
- Sprachunterricht: alle Sprachen im KSZE-Raum oder nur die sechs KSZE-Sprachen?
- Seminare und Symposien: Einschränkung auf sicherheits- und verteidigungspolitische Themata oder auch allgemeine Thematik?

Position der Schweiz

Die Verstärkung und Erweiterung der militärischen Zusammenarbeit und Kontakte stellt eine *klassische vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahme* dar. Sie trägt allgemein zu einer besseren Kenntnis und Verständigung zwischen den Armeeingehörigen der verschiedenen TNS bei, was mittelbar auch der *Verbesserung ihrer gegenseitigen Beziehungen* dient. Die Schweiz ist immer schon für solche Bemühungen eingetreten. Sie hat sich deshalb dazu entschlossen, den NATO-Vorschlag vom 27.1.1993 als Mitautor zu unterstützen. Konkret ist vorgesehen, einzelne schweizerische Generalstabskurse Interessenten aus anderen TNS zu öffnen. Dem Grundsatz der *Kostenwirksamkeit*, wie er im NATO-Vorschlag erwähnt wird, ist besondere Beachtung zu schenken.

11. Regionale Sicherheitsangelegenheiten

Dokumente

- "Vorschlag über regionale Sicherheitsangelegenheiten", CSCE/FSC/SC.19, 16.6.1993, vorgelegt von den Delegationen Estlands, Lettlands und Litauens
- "Vorschlag über die Stärkung der Sicherheit und der Zusammenarbeit in bezug auf regionale Angelegenheiten", CSCE/FSC/SC.20, 23.6.1993, vorgelegt von der Delegation Zyperns

Inhalt

Der von den baltischen Staaten vorgelegte Vorschlag sieht die Schaffung einer *informellen, allen TNS offenstehenden Gruppe* vor, welche *regionale Sicherheitsfragen konzeptuell klären und mögliche Regionen identifizieren* soll, die sich zur Ausarbeitung regionaler Sicherheitsabsprachen besonders eignen. Als Zielsetzung soll auf dem Weg des Dialogs und der Verhandlung ein *kompletter Satz politischer Verpflichtungen* vereinbart werden, der in Regionen, in denen eine besorgniserregende Lage herrscht, zu einem stabilen und ausgewogenen sicherheitspolitischen Umfeld führen soll. Die informelle Gruppe soll regelmässig tagen und der Arbeitsgruppe B des Besonderen Ausschusses Bericht erstatten. Am Römer KSZE-Rat im November 1993 sollen die Minister einen Beschluss über mögliche Regionen fassen, über die dann in *Ad-hoc-Arbeitsgruppen* entsprechende regionale Massnahmen verhandeln. Auch diese Ad-hoc-Arbeitsgruppen stehen allen TNS offen. Sie werden keine Fragen behandeln, die darauf abzielen, militärische Bündnisse oder ähnliches zu errichten. Die ersten Ergebnisse der Arbeitsgruppen sollen auf dem KSZE-Überprüfungstreffen in Budapest vorgelegt werden.

Der von der Delegation *Zyperns* vorgelegte Vorschlag versucht den *Rahmen* abzustecken, in welchem regionale Sicherheitsfragen im FSK behandelt werden könnten. Als regionale Sicherheitsangelegenheiten wird all das *definiert*, was die Stabilität und Sicherheit einer Reihe von Staaten in einer geographischen Region betrifft. Auch nicht direkt betroffene Staaten ausserhalb einer gegebenen Region sollen bei der Bewältigung regionaler Sicherheitsprobleme mitarbeiten können. Bedrohliche innerstaatliche Entwicklungen dürften nicht ausgeschlossen werden. Es wird auf das der KSZE zugrundeliegende *umfassende Konzept der Sicherheit* verwiesen, welches das friedliche Zusammenleben mit der Einhaltung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sowie der wirtschaftlichen und ökologischen Solidarität verbindet. Dies bedeutet, dass beim regionalen Sicherheitsdialog auch *nichtmilitärische Fragen angemessen berücksichtigt* werden müssen. Explizit wird ausgeführt, dass die Mitgliedschaft bei einem Verteidigungsbündnis oder bei einer anderen regionalen Abmachung es einem Staat nicht erlauben soll, sich der Diskussion einer regionalen Sicherheitsfrage zu entziehen. Regionale Sicherheitsfragen sollen schrittweise in *vier Stufen* behandelt werden: Studium und Verständnis des Problems, Aufnahme und Weiterführung des regionalen Dialogs, Empfehlung von Handlungsleitlinien, Überprüfung der getroffenen Abmachungen. Schliesslich werden flexible und jeder einzelnen Sachfrage angemessene *Verfahren* inklusive ein *Überprüfungsverfahren* vorgeschlagen.

Stand der Diskussionen

Die beiden Vorschläge, die beide erst kurz vor der Sommerpause eingereicht worden sind, sind bisher noch nicht in der Arbeitsgruppe B behandelt worden. Sie werden nach der Wiederaufnahme der Arbeiten im FSK im September 1993 geprüft werden.

Position der Schweiz

Die Einrichtung regionaler Diskussionsrunden und Verhandlungstischen ermöglicht es u.U., in instabilen Regionen die Sicherheit durch massgeschneiderte Massnahmen zu stärken. Dieses Ziel anvisierende Bestrebungen verdienen deshalb unsere Unterstützung, solange sie keine interessierten TNS von der Teilnahme an solchen Tischen ausschliessen. Im übrigen stellt sich die Frage, ob und ggf. welche Garantien für regionale Abmachungen erteilt werden können. Es schiene sinnvoll, den vom französischen Premierminister E. Balladur unterbreiteten Vorschlag für einen Europäischen Stabilitätspakt in diese regionalen Beratungen innerhalb der KSZE einzubeziehen.

12. Konsultationen zur Stärkung der Sicherheit/Verhaltenskodex (VK)

Dokumente

- "KSZE-Verhaltenskodex im Bereich der Sicherheit", CSCE/FSC/SC.5, 11.11.1992, vorgelegt von der Delegation Polens
- "Elemente eines KSZE-Verhaltenskodex zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten im Bereich der Sicherheit", CSCE/FSC/SC.7, 16.12.1992, vorgelegt von den Delegationen der EG-Staaten, Islands, Kanadas und Norwegens
- "KSZE-Verhaltenskodex zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen der KSZE-Teilnehmerstaaten im Bereich der Sicherheit", CSCE/FSC/SC:8, 16.12.1992, vorgelegt von der Delegation der Türkei
- "Compilations...", 11.2./8.3./19.3./26.4.1993, vorgelegt von der Delegation der USA
- "CSCE Code of Conduct: Comparison of Texts", 18.2.1993, vorgelegt von der UK-Delegation
- "Vorschlag über die Durchführungsbestimmungen für einen Verhaltenskodex", CSCE/FSC/SC.17, 5.5.1993, vorgelegt von den Delegationen Österreichs, Polens und Ungarns
- "Document de travail présenté par la Délégation de la France relatif à un Code de Conduite", CSCE/FSC/SC/B.2, 3.6.1993

- "Vorschlag eines KSZE-Verhaltenskodex zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten im Bereich der Sicherheit", CSCE/FSC/SC.21, 30.6.1993, vorgelegt von den Delegationen der EG-Staaten, Islands und Norwegens

Vorgeschichte

Die Idee eines VK geht auf einen französischen Vorschlag zu einem gesamteuropäischen Sicherheitsvertrag zurück. Diese Anregung erwies sich am 4. Folgetreffen in Helsinki nicht als konsensfähig. Immerhin gelang es den Franzosen, die Idee eines VK in das Helsinki-Dokument 1992 einzubringen: Im Sofortprogramm des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation wurde ein Absatz 12 aufgenommen, der die TNS zu einem *"zielorientierten Dialog und Konsultationen [verpflichtet], die darauf ausgerichtet sind, die Sicherheitskooperation zu stärken, einschliesslich durch die weitere Förderung von Normen verantwortungsbewussten und kooperativen Verhaltens im Hinblick auf politisch-militärische Sicherheitsaspekte. Die Teilnehmerstaaten werden Konsultationen mit dem Ziel einer Stärkung der Rolle der KSZE durchführen, indem sie einen Verhaltenskodex ausarbeiten, der ihre gegenseitigen Beziehungen im Bereich der Sicherheit regelt."*

Inhalt der Vorschläge

Obwohl nur im Rahmen der 14 Autoren ausgearbeitet, versteht sich der am 30. Juni von den EG-Staaten und zwei Mitautoren vorgelegte Entwurf als eine *Synthese* der bisherigen Vorschläge und Erörterungen. Er wurde denn auch von den Einbringern der anderen Vorschläge - Polen und Türkei - als ein bedeutender Fortschritt gewürdigt und wird nach der Sommerpause als neue Arbeitsgrundlage dienen.

Das Dokument CSCE/FSC/SC.21 ist in sechs Abschnitte gegliedert:

In der *Präambel* wird auf das seit 1990 *veränderte sicherheitspolitische Umfeld* hingewiesen, das nach verstärkten Bestrebungen zur Sicherung und Stärkung der Stabilität verlange. Der VK diene diesem *Ziel*, indem er bestehende Normen präziser umschreibe und neue Normen für das gegenseitige Verhalten, für die Kontrolle der Streitkräfte und für das innerstaatliche Verhalten der TNS setze.

In einem einleitenden *Ersten Teil* werden die *bestehenden Verpflichtungen* bekräftigt, welche die TNS im Rahmen der KSZE, der UNO und in völkerrechtlichen Übereinkommen wie den Haager und den Genfer Konventionen eingegangen sind. Daneben geben die TNS ihrer Absicht Ausdruck, die *Eckwerte eines zivilisierten Zusammenlebens der Völker* - Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Toleranz und friedliche Streitbeilegung - zu fördern und zu schützen. Die Rechte der *Minderheiten* - einschliesslich des Rechts auf Ausdruck der eigenen Identität und wenn möglich des Rechts auf lokale Autonomie - sollen respektiert werden. Umgekehrt sollen Minderheiten auch die Rechte der anderen Volksgruppen respektieren.

In einem zweiten Abschnitt werden die *für die Sicherheitsbeziehungen zwischen den TNS geltenden Grundsätze* aufgeführt, die sich im wesentlichen an den zehn Prinzipien der Schlussakte von Helsinki (1975) orientieren. Auffallend ist, dass der Grundsatz der *friedlichen Regelung von Streitfällen* (V.) hier nicht *expressis verbis* aufscheint, ebensowenig wie die *Zusammenarbeit zwischen Staaten* (IX.) und die *Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben* (X.). Dafür werden andere Grundsätze präzisiert und erweitert: So wird nicht nur eine Enthaltungspflicht für die Nichtunterstützung *terroristischer Handlungen* aufgestellt, sondern die TNS verpflichten sich, *Terrorismus* in allen Erscheinungsformen zu bekämpfen. Gegenüber Helsinki 1975 (nicht aber gegenüber Helsinki 1992) neu ist auch, dass die *Stationierung fremder Truppen* auf dem Territorium eines TNS von dessen freier und ausdrücklicher Zustimmung abhängig gemacht wird. Weiter wird die Verpflichtung statuiert, *Rüstungskontroll- und Abrüstungsverpflichtungen* getreu einzuhalten; allfällige Meinungsdivergenzen sollen durch Konsultationen gelöst werden. Die Sicherheit bedrohende Nichteinhaltung solcher Verpflichtungen

werden als eine Sorge aller TNS betrachtet, welche angemessene Massnahmen erfordere. Schliesslich wird postuliert, dass die TNS die *friedliche Entwicklung ihrer Verfassungen* und die *demokratischen Wünsche des Volkes* respektieren sollen, eine Verpflichtung, die nicht nur eine zwischenstaatliche, sondern auch (und in erster Linie) eine *innerstaatliche Dimension* enthält.

Ausgehend von den Leitwerten der Unteilbarkeit der Sicherheit, der souveränen Rechte der Staaten im Bereich der Sicherheit und dem Grundsatz der Hinlänglichkeit (Suffizienz) der Verteidigungsfähigkeit stellt Abschnitt III eine *Reihe neuer Verpflichtungen* der TNS in drei Feldern auf.

Rüstungskontrolle und Abrüstung (RKuA): -vollumfängliche Einhaltung aller eingegangener Verpflichtungen, -neue KSZE-Massnahmen im Bereich RKuA und VSBM, -Einhaltung auch in Krisenzeiten, -regionale Abmachungen als Beitrag zur Sicherheit aller TNS, -Unterstützung Beitritt zu multilateralen Nichtverbreitungsregimen, -Zurückhaltung und Transparenz bei Waffentransfers

Konfliktverhütung und Krisenmanagement: -Konsultation und Zusammenarbeit, auch in Krisenzeiten, -politisch-militärischer Dialog über Sicherheitsprobleme, -Respektierung bestehender Verpflichtungen, -Verpflichtung, bestehende Mechanismen zu gebrauchen, -Entwicklung neuer Massnahmen wo erforderlich

Peacekeeping und KSZE-Missionen: -Unterstützung von KSZE-Missionen und Peacekeeping-Operationen, -Zulassung von Missionen/Operationen auf dem eigenen Territorium, -Zusammenarbeit mit UN-Peacekeeping-Operationen, -Unterstützung und Erleichterung von humanitären Aktionen

Der Abschnitt IV ist einem rein innerstaatlichen Aspekt gewidmet, der freilich Auswirkungen hat auf die Beziehungen der TNS untereinander: Er statuiert den Grundsatz der *demokratischen Kontrolle der Streitkräfte* durch die verfassungsmässig eingesetzten und demokratisch legitimierten Behörden. Dahinter steht der Grundgedanke, dass einerseits in demokratischen Staaten die Armee nicht zum Macht- oder Repressionsinstrument einer politischen Faktion oder Gesellschaftsschicht wird. Andererseits die Erfahrung, dass demokratische Staaten in der Regel friedlich zusammenleben und sich gegenseitig nicht bekriegen. Die TNS verpflichten sich, die Streitkräfte jederzeit (d.h. auch in Krisenzeiten) der verfassungsmässigen politischen Kontrolle zu unterstellen und sicherzustellen, dass die Streitkräfte nur innerhalb ihres gesetzlich definierten Auftrags tätig werden. Dies gilt auch für paramilitärische Verbände. Gleichzeitig sollen die Menschenrechte und die Grundrechte der Armeeangehörigen bei der Dienstleistung wie auch bei der Rekrutierung gesetzlich garantiert werden. Dies umfasst auch das Recht der Dienstverweigerung aus Gewissensgründen. Schliesslich verpflichten sich die TNS, keine irregulären Truppen auf dem eigenen Territorium zuzulassen bzw. für den Einsatz auf dem Staatsgebiet eines anderen TNS zu unterstützen.

Der Abschnitt V befasst sich mit der *Anwendung militärischer Gewalt*, die nur innerhalb der vom *Völkerrecht* und insbesondere vom *humanitären Völkerrecht* aufgestellten Schranken *rechtmässig* ist. Diese Grundsätze müssen auch in der militärischen Ausbildung und in der Verteidigungsdoktrin ihren Niederschlag finden. Auch der *Einsatz der Streitkräfte im innern der TNS* wird angesprochen: Der *innere Ordnungsdienst* als legitime Aufgabe der Armee in den TNS wird geregelt. Dieser ist nur zulässig, wenn er unter der tatsächlichen politischen Kontrolle der politischen und richterlichen Behörden im Rahmen der Verfassungsordnung stattfindet und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt bleibt. Schliesslich geloben die TNS, dass sie die Streitkräfte nicht einsetzen werden, um Individuen oder Gruppen einschliesslich Minderheiten an der friedlichen und rechtmässigen *Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten* zu behindern. Sie werden keine Gewalt anwenden gegen Individuen und Gruppierungen, die auf friedlichem Weg und mit gesetzlichen Mitteln für Veränderungen der Verfassung eintreten. Die TNS sind umgekehrt gehalten, Individuen, Volksgruppen und nationale Minderheiten *gegen gewaltsame Ausschreitungen zu schützen*.

Der *Einhaltung und der Überwachung* ist der Abschnitt VI gewidmet. Darin wird festgehalten, dass der VK in allen TNS publiziert werden soll. Darüberhinaus wird für jeden TNS eine Rechenschaftspflicht eingeführt, die mit einem Auskunfts- und Überprüfungsmechanismus verbunden ist. Jeder TNS kann von einem anderen TNS Auskünfte über die Durchführung und Einhaltung des VK verlangen. Im Falle einer Verletzung von VK-Verpflichtungen durch einen TNS werden die anderen TNS die Tatsachen genau ermitteln - ev. durch KSZE-Missionen - und angemessene Schritte ergreifen. Individuen, die sich Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder grobe Verletzungen der Menschenrechte zu schulde lassen kommen, sollen von allen TNS identifiziert und der Strafverfolgung zugeführt werden.

Der *Schlussabschnitt* (VII) bezeichnet den VK als *politisch bindend*. Er soll dem Generalsekretär der UNO zugestellt werden. Er soll periodisch im Besonderen Ausschuss des FSK *überprüft werden*.

Der *polnische und der türkische Vorschlag* werden hier nicht in derselben Ausführlichkeit dargestellt. Viele Punkte dieser Vorschläge sind in den neuen EG-Entwurf übernommen worden. Es sollen deshalb nur die wichtigsten Kernpunkte, vor allem die vom EG-Vorschlag abweichenden Charakteristika stichwortartig herausgeschält werden.

Polnischer Vorschlag "KSZE-Verhaltenskodex im Bereich der Sicherheit"

- Zurückhaltung bei der Verteidigungsplanung, v.a. bei Waffenkäufen und Infrastrukturmodernisierungen
- verantwortungsbewusstes Verhalten beim Waffentransfer und Förderung der Rüstungskontrolle
- öffentliche Transparenz in militärischen Fragen
- Einhaltung des humanitären Völkerrechts auch in Bürgerkriegen und innerstaatlichen Konflikten
- Bekräftigung des positiven Wirkens der sicherheitspolitischen Akteure NATO, WEU, EG und regionaler Abmachungen
- Verhaltensnormen im Konfliktfall: -Verurteilung von Angriffen, -rechtliche Ungültigkeit von Handlungen, die unter Gewaltanwendung erfolgen, -persönliche Rechenschaft für Gewalthandlungen
- Schaffung eines Kommunikations- und Konsultationsforums für Notfälle
- Erwägen von militärischen und finanziellen Hilfeleistungen für angegriffene TNS; Verweigerung von Hilfe für Aggressor
- Möglichkeit einer Anrufung anderer Organisationen (wie EG, NATO, WEU) zur Wiederherstellung von Frieden und Stabilität
- Bedeutung der Versöhnung und Vergebung nach der Beilegung eines Konfliktes

Türkischer Vorschlag "KSZE-Verhaltenskodex zur Regelung der gegenseitigen Beziehungen der KSZE-Teilnehmerstaaten im Bereich der Sicherheit"

- Bewahrung von Frieden und Stabilität als höchstes Gut
- Verurteilung von gegen Souveränität und territoriale Integrität gerichteten Angriffen
- Bekräftigung aller TNS der Eckwerte ihrer Staatlichkeit: Demokratie, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, freie und gerechte Wahlen
- Beseitigung von diskriminierenden Bildungskonzepten (Rasse, Religion, Sprache, Kultur)
- kein Rüstungstransfer ausschliesslich zur Erzielung wirtschaftlicher Vorteile
- Zusammenarbeit zur Abwehr terroristischer und subversiver Aktivitäten sowie bei der Bekämpfung des illegalen Waffen- und Drogenhandels
- bona fide* Erfüllung aller KSZE-Verpflichtungen im Bereich nationaler Minderheiten
- Massnahmen zum wirksamen Schutze von Wanderarbeitern/Ausländer vor Gewalt
- gesetzliche Kontrolle des Besitzes von Waffen, Sprengstoff und Schusswaffen

-Anerkennung der nationalen, religiösen, kulturellen, sprachlichen oder ethnischen Identität von Bevölkerungsteilen; Schutzpflicht der TNS gegenüber Bevölkerungsteilen und nationalen Minderheiten

-Zusammenarbeit in Krisensituationen: -Weiterführung der Konsultationen, -Nichteinmischung, -verstärkte Inanspruchnahme der bestehenden KSZE-Mechanismen, -Solidaritätsbekundung mit den Opfern von Aggressionen

Stand der Diskussionen

An den bisherigen Sitzungen der Arbeitsgruppe B wurde eine *detaillierte erste Lesung* der Vorschläge vorgenommen. Auch methodische Fragen wie die Form der Kodifizierung, das Problem des Verhältnis zu bestehenden Normen wurden diskutiert. Ein zu diesem Thema abgehaltenes Seminar gab *neue Impulse* für die Weiterführung der Arbeit. Das von den Delegationen der EG-Staaten, Islands, Kanadas und Norwegens kurz vor der Sommerpause präsentierte *Synthesedokument* ist allgemein gut aufgenommen worden. Auch wenn es gewiss noch stark überarbeitet werden wird, bildet es doch die Arbeitsgrundlage, auf der im September 1993 die Verhandlungen wieder aufgenommen werden sollen.

Im Verlauf der Diskussionen hat sich gezeigt, dass in einer Reihe von Fragen *Übereinstimmung* besteht: Der VK soll ein zusammenhängendes Regelwerk für einen zivilisierten Umgang mit (in erster Linie) militärischer Macht werden. Er soll politisch bindendes Instrument sein; das für alle Teilnehmerstaaten - also auch für die USA und Kanada sowie für die Russische Föderation, die ganze Türkei und die mittelasiatischen Staaten - gilt. Es ist auch allgemein der Wille bekräftigt worden, dass der VK auch innerstaatliche Destabilisierungsquellen ansprechen müsse und dass die im Dekalog von 1975 niedergelegten Prinzipien operationalisiert, das heisst in konkret anwendbare Normen umgesetzt werden sollen.

In einer Reihen von Fragen bestehen allerdings *divergierende Auffassungen*: Eine Gruppe von Staaten möchten (z.B. die Visegrad-Staaten, einzelne EG-Staaten, die Türkei) den VK umfangmässig sehr weit fassen; sie treten dafür ein, dass auch Minderheitenfragen, die Frage der friedlichen Änderung von Grenzen, die internen Regeln der Machtausübung sowie Wirtschaftsfragen im VK verankert werden. Es gelte darum, mit einem ambitionierten VK ein Instrument für den geregelten Wandel zu einem qualitativ neuen Europa (u.U. auch mit neuen Grenzziehungen) zu schaffen, um in Zukunft Entwicklungen wie in Ex-Jugoslawien zu verhindern. Eine andere Denkschule vertritt die Auffassung, dass der VK sich schwergewichtig auf rein militärische Aspekte beschränken soll. Diese mehr an der Wahrung des *status quo* interessierten Staaten (Russland, Ukraine, GUS-Staaten, Kroatien) argumentieren, dass so kontroverse Fragen wie etwa Minderheitenprobleme und operationelle Grenzziehungs-/Autonomie- und Sezessionsregeln die normative Ordnungsfähigkeit der KSZE und die Akzeptanz der Teilnehmerstaaten bei weitem übersteige.

Offene Fragen

Die Ausarbeitung eines VK wirft eine Reihe von *grundsätzlichen Fragen* auf:

- Verhältnis zwischen den *innovativ zu schaffenden Verhaltensnormen* einerseits und dem *KSZE-Besitzstand* und den *UN-Normen* andererseits
- Verhältnis zum von Paris vorgeschlagenen *Stabilitätspakt*, der z.T. sehr ähnliche Ziele verfolgt
- Umfang des VK*: Strikt auf die militärisch-politische Sicherheit beschränkt oder ausgedehnt auf sicherheitsrelevante Bereiche (z.B. Minderheiten, friedliche Veränderung von Grenzen, Wirtschaftsfragen,...)?
- Wie kann sichergestellt werden, dass die unterschiedlichen Normbereiche zu einem *ausgewogenen und in sich stimmigen Ganzen* zusammengeführt werden?
- Wie sollen die allgemein gültigen Normen (im Rahmen UNO, KSZE) *operationell umgesetzt und verfeinert* werden?

- Kontrollmechanismen für die *Einhaltung* der Normen
- Evolutivcharakter* des VK
- Umgekehrt steht eine Vielzahl interessanter *Vorstellungen und Vorschlägen* im Raum:
- einen Entwurf für eine Art *contrat social* zwischen Titularnation und Minderheiten einschliesslich eines Verfahrens für kleinere friedliche Grenzveränderungen (UK)
- Mindestnormen für Schutz Minderheiten (H, Tschech. Republik)
- Mindestnormen für die zivile demokratische Kontrolle von Streitkräften (I)
- persönlich strafrechtliche Verantwortung von Militärpersonen (DK, UK, USA)
- Mechanismen und ev. kollektive Massnahmen gegen Regelbrecher, auch ohne Zustimmung des Regelbrechers (D, PL)
- Aufstellung von Normen zur legitimen Gewaltanwendung im inneren Ordnungsdienst (UK)
- mögliche Einrichtung regionaler Runderstische (SF)
- Stärkung der KSZE-Mittel zur friedlichen Streitbeilegung (B)
- Beizug einer Drittinstantz zur Regelung von Streitigkeiten, gerade auch bei Minderheiten- und Grenzfragen (CH)
- Bekräftigung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts (IKRK)

Position der Schweiz

Die Schweiz begrüsst die Fortbildung der KSZE-Regeln im Bereich der Sicherheit. Sie tritt für einen *substantiellen und möglichst griffigen* VK ein, der über den Bereich der bloss militärischen Sicherheit hinausgeht. Erforderlich sind indes nicht nur Normen für das Verhalten zwischen den TNS, wie dies der Titel der Entwürfe einschränkend formuliert: Vor dem Hintergrund zunehmender interner Konflikte in den TNS ist es dringend erforderlich, dass auch im Bezug auf die *innerstaatlichen Konfliktquellen* Verhaltensnormen erlassen werden. Dabei zeigt es sich, dass es schwierig ist, den sorgfältig austarierten Dekalog von 1975 zu konkretisieren, ohne ihn in der Substanz zu verändern oder gar auszuhöhlen.

Wichtiger als das Aufstellen neuer Verhaltensnormen erscheint deshalb allemal die *Durchsetzung der bestehenden Verpflichtungen*. Wie kann sichergestellt werden, dass die politisch verbindlichen KSZE-Normen auch *in Krisenlagen* eingehalten werden? In dieser Hinsicht ist die Stärkung der *Überprüfung* und der *Anwendung bestehender Mechanismen* - v.a. im Bereich der friedlichen Streitbeilegung - von zentraler Bedeutung. Der in Erarbeitung befindliche VK muss über eine reine Deklamation von Prinzipien hinausgehen, wenn er Wirksamkeit entfalten soll.

3. Beurteilung und Perspektiven der Arbeit in der Arbeitsgruppe B

Die Arbeit in der Arbeitsgruppe B ist in den neun ersten Monaten seit Bestehen des FSK *nur langsam vorangeschritten*. Zum Teil liegt dies in der Komplexität der Materie und im hohen Anspruch begründet, wirklich neue und griffige Instrumente zu schaffen. Andererseits ist der Einstieg in die Materie und die Erarbeitung der Diskussionsgrundlagen immer zeitaufwendig. Zu den meisten der Punkte 7. bis 12. des Sofortprogramms liegen nun aber Vorschläge vor, die auch bereits in einer ersten Lesung behandelt worden sind.

Auffällig ist die bisher erfolgte *Prioritätensetzung*: Während die Besprechungen beim Verhaltenskodex, der Zusammenarbeit in bezug auf die Nichtverbreitung, den militärischen Kontakten sowie der Streitkräfteplanung schon relativ weit gediehen sind, liegt in bezug auf die Rüstungskonversion und die regionalen Sicherheitsangelegenheiten bislang noch sehr wenig vor. Für die vier erstgenannten Bereiche hofft man bis zum Römer KSZE-Rat erste Zwischenresultate präsentieren zu können.

Die bisher sehr offene, ja beinahe ziellos zu nennende Diskussion unter rotierendem Vorsitz soll nun nach der Sommerpause durch themenmässig im voraus festgelegte Sitzungen unter dem

Vorsitz eines Koordinators abgelöst werden. Dadurch werden die Sitzungen *an Zielstrebigkeit gewinnen*. Damit befindet man sich in den erwähnten Bereichen auch schon in der *Redaktionsphase*.

Die meisten Vorschläge sind von einer *institutionalisierten Staatengruppe* mit ähnlichen Interessen ausgearbeitet worden, etwa von der EG und der NATO, aber auch von der Visegradgruppe, der sich dann fallweise andere Staaten angeschlossen haben. Nur ausnahmsweise haben einzelne Staaten Gesamtvorschläge präsentiert (so etwa Polen und die Türkei beim VK, Zypern bei den regionalen Sicherheitsangelegenheiten). Die Gruppe der N+N existiert formell nicht mehr und versucht auch nicht mehr, gemeinsame Vorschläge zu erarbeiten, obwohl sich ihre Standpunkte von der Sache her immer noch häufig gleichen.

Gegenüber der Tendenz sich verfestigender Staatengruppen ist die Schweiz immer häufiger *von der in solchen Gruppen stattfindenden Ausarbeitung von Vorschlägen ausgeschlossen*. Die Überwindung dieser Isolierungstendenz wird in Zukunft nebst einer *angemessenen personellen Ressourcenallokation* vermehrt von der frühzeitigen Festlegung von Verhandlungszielen abhängen, die auf einem Prioritäten und Handlungsanweisungen festlegenden *sicherheitspolitischen Konzept* beruhen.

L. von Castelmur

10

Kopie an
 PFI 17. Aug. 1993
 Sekretariat Staatssekretär J. Kellenberger
 Botschafter F. Pictet, Wien Botschaft
 Botschafter B. von Tscharnier, Wien KSZE-Delegation
 Brigadier J. Schärli, EMD/RKF
 Botschafter R. Mayor
 J.-F. Kammer, PA I
 GRN; KUR; VCL