

HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG Frankfurt

Hans-Joachim Schmidt

Die Anpassung des KSE-Vertrags und die Gefährdung der globalen Rüstungskontrolle

HSFK-Report 5/2000

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Für die Arbeit am diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezialsammlung „Außenpolitik der USA“ benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

In einer Phase der rüstungskontrollpolitischen Stagnation zwischen den USA und Rußland haben am 19. November 1999 auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul 30 europäische Staaten die Anpassung des Vertrags über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) beschlossen. Ob das neue Abkommen lediglich ein regionales und zeitlich begrenztes Nischenprodukt bleibt, oder den Beginn eines neuen rüstungskontrollpolitischen Dialoges markiert, ist ungewiß. Denn die aktuelle Kontroverse um die neuen amerikanischen Raketenabwehrpläne und die Zukunft des Raketenabwehrvertrags überschattet die globale Rüstungskontrolle und kann das Inkrafttreten der neuen Vereinbarung verzögern oder sogar verhindern.

Was waren die Gründe, die zur Anpassung des Vertrags führten? Das 1990 vereinbarte Abkommen beschränkt noch auf der Basis der Blockstruktur der beiden Militärallianzen in paritätischer Weise die konventionellen Waffen der NATO-Staaten und der Länder des ehemaligen Warschauer Pakts vom Atlantik bis zum Ural. Es sollte groß angelegte Offensiven und Überraschungsangriffe zwischen den Mitgliedern der beiden Militärbündnisse verhüten. Die Abrüstung von mehr als 50.000 Waffen war eine Voraussetzung für wirtschaftliche Reformen in den osteuropäischen Staaten. Sie hat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine neue Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation in Europa entstehen lassen. Zugleich ist der Vertrag von zentraler Bedeutung dafür, daß nukleare, chemische und biologische Massenvernichtungsmittel in Europa kaum noch eine Rolle spielen. Der jährliche Informationsaustausch und die Vorortinspektionen sind neue Instrumente, um die Berechenbarkeit und das Vertrauen gerade in Krisensituationen deutlich zu erhöhen.

Doch der Zerfall des östlichen Militärbündnisses 1991, die folgende Auflösung der Sowjetunion im Winter 1991/92 und vor allem die Erweiterung der NATO nach Ostmitteleuropa machten die Blockstruktur des Begrenzungskonzepts immer fragwürdiger. Dem Abkommen und seinen sicherheitspolitischen Funktionen drohte die Entwertung, sollte es nicht an die politischen Veränderungen angepaßt werden.

Die Vertragsteilnehmer beschlossen deshalb Ende 1996, den Vertrag auf der Basis des militärischen Status quo zu modifizieren. Man konzentrierte sich dabei mehr auf den Umbau des Begrenzungskonzepts als auf neue Reduzierungen und blieb dem traditionellen quantitativen Rüstungskontrollansatz verhaftet. Die qualitative Rüstungsdynamik wurde weitgehend ausgeblendet. Da im diesem Bereich die westlichen Staaten und besonders die USA führend sind, relativiert dies die Ergebnisse und kann langfristig den Erfolg der KSE-Anpassung in Frage stellen. Unter dieser Einschränkung sind die folgenden Ergebnisse festzuhalten.

Das von Deutschland entwickelte Begrenzungskonzept stellt den Kern der im November 1999 unterzeichneten neuen Vereinbarung dar:

- Die neuen **nationalen Obergrenzen** ersetzen dabei die bisherigen Blockbeschränkungen der Allianzen. Sie bestimmen, wie viele Waffen (in den Kategorien Panzer, gepanzerte

II

Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber) ein Land im gesamten Anwendungsgebiet besitzen darf.

- Die neuen **territorialen Obergrenzen** ersetzen die bisherigen regionalen Limitierungen. Sie legen für die drei Waffenkategorien der Landstreitkräfte fest, wie viele dieser Waffen sich innerhalb eines Landes oder einer territorialen Einheit befinden dürfen.

Erst durch ihr Zusammenwirken entsteht militärische Stabilität. Auf die territoriale Begrenzung der fliegenden Waffensysteme wurde wie im ersten Vertrag aus Verifikationsgründen verzichtet.

Im bisherigen Vertrag war die Flankenregion, die sich für beide Staatengruppen in eine Nord- und eine Südflanke aufteilte, separat beschränkt. Die Integration dieser Regelung in das neue Abkommen ist ein Kompromiß. Die Gegner dieser Limitierung setzten durch, daß die Flanke als solche nicht mehr erwähnt wird und einige Sonderbestimmungen abgebaut werden. Dafür gelang es Norwegen und der Türkei, die Substanz der niedrigen stabilitätskonformen Begrenzungen zu erhalten. Angesichts der instabilen Lage und der noch nicht abgeschlossenen sicherheitspolitischen Neuordnung an der KSE-Südflanke ist dies ausdrücklich zu begrüßen.

Die rüstungskontrollpolitische Einbettung der Bündniserweiterung ist nur teilweise gelungen. Denn sie erfaßt bisher lediglich die drei neuen Beitrittsstaaten Polen, Ungarn und Tschechien sowie die noch nicht beigetretene Slowakei. Die Einbindung weiterer NATO-Beitrittsstaaten ist noch zu regeln. Folgende Maßnahmen wurden vereinbart:

- Die Allianz hat Moskau politisch verbindlich zugesichert, keine militärisch bedeutsamen Streitkräfte in den neuen Mitgliedsstaaten zu stationieren. Damit wird nicht die Bündniserweiterung, aber die Verlagerung zusätzlicher Waffen in die Nähe Rußlands verhindert.
- Zwischen dem bisherigen NATO-Gebiet und Rußland verzichten unter Einschluß Deutschlands, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Weißrußland und die Ukraine (ohne Flankenteil) einseitig auf ihr Recht, die territorialen Obergrenzen anzuheben.
- Schließlich haben die Bündnisstaaten einschließlich der drei neuen Mitglieder die Summe ihrer Obergrenzen um mehr als 11.000 Waffensysteme gesenkt und damit faktisch die russische Forderung nach Bündnishinlänglichkeit erfüllt.
- Rußland hat im Gegenzug seine Obergrenzen ebenfalls leicht vermindert und friert seine Waffenbestände an der Nordflanke und in den Regionen Kaliningrad und Pskow ein.

Mit dem Beschränkungskonzept wurde das Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität neu definiert. Die militärische Stabilität wird durch die Synergieeffekte einer Reihe von Maßnahmen deutlich verbessert:

- Das Konzept beschneidet mit 28 territorialen Limits und zwei territorialen Sublimits für die bisherigen Flankenteile der Ukraine und Rußlands die militärischen Handlungsmöglichkeiten weit stärker als das alte mit zwei Staatengruppen und je vier Regionen.

III

- Temporäre Überschreitungen sind grundsätzlich beschränkt. Damit wird der Aufbau militärischer Interventionspotentiale rüstungskontrollpolitisch eingehegt. Es gibt einen Basiswert (153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme), der für alle Vertragsstaaten gilt und das Recht auf eine außerordentliche Überschreitung (= dreifacher Basiswert), die nicht auf dem bisherigen Flankenterritorium genutzt werden darf. Die außerordentliche temporäre Überschreitung ist mit einem politischen Mechanismus versehen, um der Eskalationsgefahr in Krisensituationen vorzubeugen.
- Nur UN- und OSZE-mandatierte Einsätze sind von den territorialen Beschränkungen ausgenommen. In Verbindung mit der Begrenzung von temporären Überschreitungen stützt dies die völkerrechtliche Norm, größere militärische Friedensoperationen in fremden Staaten von den Vereinten Nationen oder der OSZE legitimieren zu lassen.
- Die Inspektionsquote wurde von 15 auf 20 Prozent der Verifikationsobjekte (Militärstandorte) pro Jahr deutlich erhöht.
- Der allgemeine Daten- und Informationsaustausch findet nicht nur einmal, sondern künftig viermal pro Jahr statt.

Der Vertrag wurde für alle OSZE-Mitglieder (ohne Bundesrepublik Jugoslawien) in Europa geöffnet und kann nun die konventionelle Rüstungskontrolle für ganz Europa vereinheitlichen. Beim OSZE-Gipfel in Istanbul haben vier Länder - Litauen, Österreich, Slowenien und Makedonien - ihren Beitrittswunsch bekundet. Weitere Staaten prüfen diesen Schritt.

Kritisch ist aber anzumerken, daß das neue Abkommen die Verhütung innerstaatlicher Gewaltkonflikte, von denen gegenwärtig die größte Kriegsgefahr in Europa ausgeht, nicht verbessert. Auch der Eskalationsgefahr von internen militärischen Auseinandersetzungen auf die zwischenstaatliche Ebene wird kaum vorgebeugt.

Das Recht auf die außerordentliche temporäre Überschreitung erscheint mit einem Umfang von bis zu zwei Divisionen pro Land zu hoch. Das westliche Bündnis und die russisch-weißrussische Union werden dadurch bevorzugt und können, wenn sie es gleichzeitig in direkt benachbarten Allianzstaaten nutzen, destabilisierende Streitkräftekonzentrationen bilden. Der damit verknüpfte politische Mechanismus kann dies nur begrenzt einfangen, weil er der Nutzung der außerordentlichen temporären Überschreitung zeitlich nicht vorgeschaltet ist. Damit hat leider bei einem zentralen Element des neuen Beschränkungskonzepts die militärische Handlungsfreiheit Vorrang vor dem Primat der Politik und der Krisenstabilität erhalten.

Ein grundsätzliches Problem sind die fehlenden territorialen Beschränkungen der Luftstreitkräfte, da mit dem Entfallen der Staatengruppenobergrenzen und der Fortsetzung der NATO-Erweiterung noch größere destabilisierende Streitkräftekonzentrationen als bisher möglich werden. Außerdem haben die westlichen Luftangriffe während des Kosovokonflikts demonstriert, daß mit den nicht unter die KSE-Restriktionen fallenden Seeluftstreitkräften ein erhebliches Umgehungspotential existiert.

IV

Unter Krisenstabilitätsgesichtspunkten ist zu bemängeln, dass bedeutsame Verlegungen und temporäre Überschreitungen erst mit ihrem Beginn angezeigt werden müssen und nicht schon bei ihrer Entscheidung. Das vermindert die krisenstabilisierende Wirkung, selbst wenn der Beginn einer Maßnahme nicht mit der Kampfbereitschaft von Verbänden verwechselt werden darf.

Aus diesen Defiziten lassen sich folgende Vorschläge zur Verbesserung der konventionellen Rüstungskontrolle ableiten:

- Die Krisenstabilität und Kriegsverhütung vor innerstaatlichen Kriegen ist zu stärken. Hierzu muß die Transparenz von paramilitärischen Verbänden und ihren Aktivitäten deutlich erhöht werden. Die Anpassung des KSE 1A-Regimes (limitiert die Mannschaftsstärken) an den neuen KSE-Vertrag böte dafür Möglichkeiten. In Krisensituationen sollten Inspektionen und Beobachtungsmissionen häufiger durchgeführt und nur in Ausnahmefällen verweigert werden dürfen. Bei schon laufenden militärischen Auseinandersetzungen müßten militärische Verlegungen und Aktivitäten in Grenznähe grundsätzlich der Meldepflicht unterliegen, um dem Eskalationsrisiko auf die zwischenstaatliche Ebene entgegen zu wirken. Dies könnte durch multinationale Beobachter in potentiell gefährdeten Nachbarstaaten ergänzt werden, um so heimliche Waffenlieferungen in das Konfliktgebiet und ein Übergreifen des Krieges besser zu verhindern.
- Der destabilisierenden Konzentration von Luftstreitkräften ließe sich begegnen, wenn die Verlegung von mehr als 200 Kampfflugzeugen und mehr als 100 Kampfhubschraubern - sollten sie unter einem einheitlichen Kommando eingesetzt werden - ebenfalls mit dem politischen Mechanismus für außerordentliche temporäre Überschreitungen verknüpft würde. Diese Funktion müßte dann aber auf alle Vertragsstaaten ausgedehnt werden.
- Das Zusatzprotokoll zur Beschränkung von Marinekampfflugzeugen muß noch an den neuen Vertrag angepaßt werden. Das eröffnet die Chance, auch nicht ständig an Land stationierte Waffensysteme dieser Art und seegestützte Kampfflugzeuge den KSE-Restriktionen zu unterwerfen, wenn sie im Anwendungsgebiet disloziert oder eingesetzt werden.
- Die Aufnahme der baltischen und der südosteuropäischen Staaten in das neue Abkommen kann die europäische Sicherheit weiter verbessern, wenn sie von wechselseitiger militärischer Zurückhaltung begleitet wird. Die Erweiterung der NATO um neue Mitglieder muß zugleich mit einem Prozeß der rüstungskontrollpolitischen Einbindung ihrer Streitkräfte einhergehen. Wird die EU eigenständige Streitkräfte erhalten, so gilt dies auch für ihre neuen Beitrittsländer.

Verbesserungen in diese Richtung können der weiteren Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa vorbeugen. Sie sind aber erst realisierbar, wenn der neue Vertrag in Kraft getreten ist. Doch genau das ist zur Zeit das Problem. Rußland verzögert die Ratifikation wegen der Kontroverse um die strategische Raketenabwehr, weil es die europäischen Staaten zu einer stärkeren Unterstützung des ABM-Vertrags bewegen will. Die USA verschärfen gleichzeitig die Bedingungen für ihre Unterschrift, obwohl sie wissen, daß Moskau in den

nächsten Jahren wegen des Tschetschenienkonflikts große Probleme haben wird, die russischen Flankenbeschränkungen einzuhalten. Sollte es nicht gelingen, den Ratifikationsprozeß von der Debatte um die strategische Raketenabwehr zu entkoppeln, sind weitere Verzögerungen kaum zu verhindern.

Solange die in den USA hauptsächlich von den konservativen Unilateralisten der republikanischen Partei und ihren Anhängern in der US-Regierung zu verantwortende Kontroverse nicht kooperativ geregelt wird, ist mit weiteren Fortschritten in der konventionellen Rüstungskontrolle kaum zu rechnen. Sollten die Vereinigten Staaten es sogar riskieren, den Raketenabwehrvertrag zu brechen, um ihr nationales Raketenabwehrprogramm zu verwirklichen, würde dies in Rußland die Korrelation der Kräfte zwischen den Reformern und den nationalistischen und postkommunistischen Hardlinern zugunsten Letzterer verändern. Die Erosion des KSE-Vertrags wäre nicht mehr zu verhindern, weil man sich in Moskau dann kaum noch an die Flankenregelung gebunden fühlen dürfte. Die Fortsetzung der NATO-Erweiterung unter diesen veränderten Bedingungen würde den Konflikt noch weiter verschärfen und ließe ihre kooperative rüstungskontrollpolitische Einbindung äußerst unwahrscheinlich werden. Gleichzeitig dürften noch mehr osteuropäische Länder in das westliche Bündnis drängen. Der Bruch des ABM-Vertrags durch die USA könnte deshalb auch sehr schnell das Ende des KSE-Prozesses einläuten.

Dagegen könnte ein Kompromiß in der Raketenabwehrkontroverse, der auch Rußlands Sicherheitsinteressen ausreichend berücksichtigt, der konventionellen Rüstungskontrolle neue Impulse verleihen, die nicht ungenutzt verstreichen dürfen. Denn neue militärtechnologische Entwicklungen drohen das regionale konventionelle Rüstungskontrollregime (und den ABM-Vertrag) in 15 bis 20 Jahren erneut zu gefährden. In den USA wird gegenwärtig die Einrichtung eines eigenständigen militärischen Weltraumkommandos diskutiert, das als Vorstufe für den Aufbau einer neuen weltraumgestützten Teilstreitkraft anzusehen ist. Langfristige militärische Überlegungen (Joint Vision 2020) des amerikanischen Verteidigungsministeriums, die die globale Dominanz absichern sollen, laufen darauf hinaus, den Weltraum auch als Waffenplattform zu nutzen, von der aus jeder Punkt der Erde schnell erreichbar wäre. Das würde aber Beschränkungen der US-Streitkräfte im Rahmen von KSE und regionaler Rüstungskontrolle allgemein entwerten. Doch dürfte auch ein verbessertes Regime die Vereinigten Staaten kaum an der Verwirklichung solcher Pläne hindern, oder sie zu rüstungskontrollkonformerem Verhalten anhalten.

Deshalb bedarf es nicht nur der Weiterentwicklung des angepaßten KSE-Vertrags, sondern es muß parallel dazu um den Aufbau eines globalen Netzwerks neuer regionaler konventioneller Rüstungskontrollregime gehen. Sie sollten dazu dienen, regionale Konflikte zu verhüten, schon bestehende zu entspannen und ihre Befriedung zu fördern. So könnten beispielsweise China und Rußland ihre Gespräche zur wechselseitigen grenznahen militärischen Zurückhaltung um weitere vertrauensbildende und rüstungsbeschränkende Maßnahmen erweitern. Der jetzt beginnende politische Entspannungsprozeß zwischen Nord- und Südkorea ließe sich durch wechselseitige Abrüstungsmaßnahmen unterstützen und schüfe zusätzlichen Raum für

wirtschaftliche Entwicklungen. Im Nahen Osten könnte der Friedensprozeß zwischen Israel und den arabischen Staaten durch militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle weiter ergänzt werden. Der Aufbau solcher Regime würde es den USA dann erschweren, weltweite militärische Handlungsmöglichkeiten aufzubauen, ohne die Rückwirkungen auf solche Regime zu beachten. Die gegenwärtige Diskussion um den ABM-Vertrag ist dabei nur das Vorspiel für eine umfassende Debatte über die Neuordnung globaler Sicherheit.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts steht eine Richtungsentscheidung über die künftige Struktur globaler Sicherheit an, die auch die Perspektiven der Rüstungskontrolle bestimmen wird. Es geht um die Beantwortung der Frage, ob das Sicherheitsdilemma vorrangig durch den Ausbau multilateraler Organisationen und Regime eingeeht werden soll, und die USA sich trotz ihrer globalen Dominanz diesem Ziel unterordnen - oder ob das Sicherheitsdilemma durch den einseitigen Ausbau der militärischen Überlegenheit Nordamerikas vermindert werden soll, dem sich dann multilaterale Organisationen und Regime anzupassen hätten. Im ersten Fall bleibt Rüstungskontrolle ein wichtiges eigenständiges Mittel zur Ordnung und Einbindung militärischer Macht, im zweiten wird sie zur Absicherung der globalen militärischen Herrschaft der Vereinigten Staaten degradiert. Die letzte Option erhöht die Gefahr eines neuen globalen Rüstungswettlaufs. Denn viele Staaten werden kaum bereit sein, die militärische Dominanz der USA auch noch durch völkerrechtliche Rüstungskontrollverträge dauerhaft abzusichern. Es bedarf daher auch einer grundsätzlichen Debatte darüber, welche Strategie zur Überwindung des Sicherheitsdilemmas die bessere ist und wie der Primat der Politik in der Rüstungskontrolle wieder hergestellt werden kann.

Den Europäern kommt in der aktuellen sicherheitspolitischen Debatte eine wichtige Rolle zu. Sie können auf jahrzehntelange Erfolge multilateraler Politik zurückblicken und sich deshalb glaubwürdig für die Fortsetzung des Multilateralismus in Washington einsetzen. Soll außerdem die in Europa entwickelte Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation und der konventionellen Rüstungskontrolle auch weiterhin eine Zukunft haben, werden sie im amerikanischen Kongreß für die Ratifikation der KSE-Anpassung werben und verhindern müssen, daß diese sowohl in den USA als auch in Rußland zur Geisel der Raketenabwehrdebatte wird. Gleichzeitig müssen sie sich zur Erhaltung des ABM-Vertrags bekennen. Nur dann werden sie in Moskau auch glaubwürdig auf eine baldige Ratifizierung des angepaßten KSE-Vertrags und die Einhaltung der Flankenlimits in Tschetschenien drängen können. Schließlich ist China davon zu überzeugen, daß es mehr rüstungskontrollpolitische Verantwortung übernehmen muß, soll der Multilateralismus und der ABM-Vertrag erhalten bleiben. Die europäischen Regierungen werden dafür ihre Rüstungskontrollpolitik weit stärker als bisher koordinieren müssen.

Inhalt

1.	Einleitung	I
2.	Entstehung des Mandats	4
3.	Ergebnisse der Anpassungsverhandlungen	7
3.1	Das neue Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität	8
3.2	Kriegsverhütung und Krisenstabilität	19
3.3	Anpassung und aktuelle militärische Konflikte	22
3.4	Integration der Flankenregelung	26
3.5	Einbettung der NATO-Erweiterung	31
3.6	Öffnung des Vertrags	35
4.	Die neue Herausforderung	36
4.1	Wird der angepaßte Vertrag ratifiziert?	36
4.2	Provisorische Anwendung als Übergangslösung?	41
5.	Das Glas ist erst halb voll: Zu den Perspektiven der Anpassung	42
	Abkürzungsverzeichnis	55

1. Einleitung

Die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa - kurz KSE-Vertrag¹ - konnte am 19. November 1999 in Istanbul beim OSZE-Gipfel trotz der Stagnation der Rüstungskontrolle zwischen Rußland und den USA erfolgreich unterzeichnet werden. Damit hat der Vertrag seine Rolle als ein zentrales Element der neuen europäischen Sicherheitsordnung wieder festigen können.² Noch ist aber ungewiß, wann das neue Abkommen in Kraft treten wird. Vordergründig geht es um die Einhaltung der russischen Flankenbegrenzungen, die Moskau mit dem zweiten Tschetschenienkrieg verletzt. Doch inzwischen bedrohen zunehmend die weltweite Kontroverse um die Erhaltung des ABM-Vertrags und das amerikanische Raketenabwehrprogramm NMD sowie das dahinter stehende amerikanische Streben nach globaler militärischer Dominanz die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle.

Deshalb seien zunächst die wichtigsten Funktionen des bisherigen Vertrags, sowie die Faktoren, die zu seiner Änderung führten, vorangestellt. Er trägt dazu bei, daß das Risiko von zwischenstaatlichen Kriegen in Europa deutlich abgenommen hat und Massenvernichtungswaffen nur noch eine geringe Bedeutung für die europäische Sicherheit besitzen. Sein Informations- und Überprüfungsregime erhöht in Krisensituationen das Vertrauen und stärkt damit die Kriegsverhütung. Die Reduzierung von mehr als 50.000 Waffen hat besonders in Ostmitteleuropa wirtschaftliche Reformen erleichtert. Außerdem sorgt das Abkommen dafür, daß militärische Entwicklungen die politische und wirtschaftliche Kooperation in Europa nicht nachhaltig stören; es unterstützt damit eine sich seit 15 Jahren entwickelnde Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation.

Exkurs: Kurzbeschreibung des KSE-Vertrags

Teilnehmer des KSE-Vertrags sind alle Mitgliedsstaaten der NATO und des ehemaligen Warschauer Pakts, einschließlich der im Vertragsgebiet liegenden Nachfolgestaaten der UdSSR, ohne die baltischen Länder. Der Anwendungsbereich umfasst das Territorium der NATO-Länder und der ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten vom Atlantik bis zum Ural (ohne Baltikum). Es werden fünf Waffenkategorien - Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber - der auf dem Land stationierten Streit-

1 Die englische Fassung des Vertrags findet sich unter: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/~hajoschm/cfe.htm>.

2 Wer sich ausführlicher über die KSE-Verhandlungen und ihre Ergebnisse informieren will, sei auf folgende Literatur verwiesen: Richard A. Falkenrath, *Shaping Europe's Military Order, The Origins and the Consequences of the CFE Treaty*, CSIA Studies in International Security Nr. 6, Cambridge, Ma., 1995; Catherine McArdle Kelleher/Jane M. O. Sharp/Lawrence Freedmann (Hg.), *The Treaty on Conventional Forces in Europe: The Politics of Post-Wall Arms Control*, Baden-Baden, 1996; Wolfgang Zellner, *Die Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa*, Baden-Baden, 1994; Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich/Nikolaus Meyer-Landrut, *Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa*, Baden-Baden 1994; Pál Dunay, *CFE and the CIS: The Difficult Road to Ratification*, PRIF Reports Nr. 29, Frankfurt am Main, 1993; Hans-Joachim Schmidt, *Die Modernisierung des KSE-Vertrages und die Erweiterung des westlichen Bündnisses*, HSFK-Report Nr. 9, Frankfurt am Main, 1996.

kräfte begrenzt. 1992 wurde der Vertrag durch die KSE-IA-Schlußakte ergänzt, welche die Mannschaftsstärke der auf dem Land stationierten Streitkräfte festlegt. Jede der beiden Staatengruppen darf nicht mehr als 20.000 Panzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriesysteme, 6.800 Kampfflugzeuge und 2000 Kampfhubschrauber besitzen. Um zu große Truppenkonzentrationen zu verhindern, unterteilte man das Gebiet beider Gruppen in je vier Regionen - Zentralregion, Region Mitte, Erweiterte Region Mitte und Flankenregion - mit zusätzlichen regionalen Untergrenzen. Zur Verbesserung der militärischen Stabilität sind in Zentraleuropa die wenigsten, am Ural und am Atlantik die meisten Waffen erlaubt. Die Flankenregion, die sich aus einem nördlichen und südlichen Flankenteil zusammensetzt, wurde aus dem gleichen Grund separat begrenzt.³ Nach der Hinlänglichkeitsregel, die noch für die inzwischen nicht mehr existierende UdSSR gedacht war, darf kein Land mehr als ein Drittel der Waffen aller Mitglieder besitzen. Um frühzeitige Warnindikatoren für Mobilisierungsmaßnahmen zu erhalten, legt die Depotregel fest, daß jede Gruppe einen bestimmten Anteil ihrer Waffen in ständigen Depots lagern muß. Ein umfassender jährlicher Informationsaustausch und obligatorische Vor-Ort-Inspektionen dienen zur Überprüfung der Waffenbestände. Schließlich existiert eine Gemeinsame Beratungsgruppe, um Probleme bei der Umsetzung einvernehmlich zu regeln.

Doch das Begrenzungskonzept fußt noch auf den Blockstrukturen des Ost-West-Konflikts. Schon der Zerfall des östlichen Bündnisses 1991 und die nur wenig später folgende Auflösung der Sowjetunion stellten es zunehmend in Frage. Zunächst hielt man aber daran fest, um die einschneidenden, bis 1995 dauernden Abrüstungsmaßnahmen nicht zu gefährden. Als ab 1993/1994 die Forderungen der ostmitteleuropäischen Staaten nach einem Beitritt in die NATO wuchsen und die Allianz Ende 1994 sich grundsätzlich für neue Mitglieder zu öffnen begann, drohte jedoch endgültig die Entwertung des KSE-Regimes. Spätestens mit der Mitte 1997 beschlossenen NATO-Erweiterung war das bisherige Konzept der paritätischen Begrenzung zweier Militärbündnisse nicht mehr zu erhalten. Ohne Vertragsänderung hätten die übrigen östlichen KSE-Staaten die neuen Allianzmitglieder nicht in gleicher Weise inspizieren können wie die alten Bündnisstaaten. Außerdem hätte das alte Begrenzungskonzept der erweiterten NATO Streitkräftekonzentrationen erlaubt, die mit dem ursprünglichen Vertragszweck - vor allem aus der Sicht Rußlands - nicht zu vereinbaren gewesen wären: Denn das Bündnis begann seit dem Ende des Ost-West-Konflikts seine Interventionsfähigkeiten für die neue Aufgabe des Krisenmanagements systematisch auszubauen. Diese doppelte Machterweiterung der Allianz ließ den durch den KSE-Vertrag kodifizierten sicherheitspolitischen Interessenausgleich zwischen den Allianzstaaten und Rußland brüchig werden. Moskau drohte daher damit, den Vertrag oder Teile davon aufzukündigen, sollte er nicht geändert werden. Für die Anpassung des Abkommens mußte daher nicht nur nach einem neuen stabilitätskonformen

3 Der nördliche Teil der Flankenregion setzt sich aus Island, Norwegen sowie dem russischen Militärbezirk Leningrad und der südliche Teil aus Griechenland, Türkei, Rumänien, Bulgarien, Moldau, Georgien, Aserbaidschan, dem südwestlichen Teil der Ukraine und dem russischen Militärbezirk Nordkaukasus zusammen. Hier wird für Moldawien der Begriff Moldau verwendet, da dieses Land in der OSZE auf der Verwendung dieses Begriffes besteht, um sich von der russischen Terminologie abzugrenzen.

Begrenzungskonzept, sondern auch nach neuen Instrumenten zur kooperativen Einbindung der Ausdehnung der NATO und ihrer wachsenden Interventionspotentiale gesucht werden.

Außerdem verhinderte die Blocksstruktur die Öffnung des Vertrags für neue Mitglieder. Dies drohte die Vereinbarung zusätzlich zu entwerten, weil sie zur militärischen Stabilisierung regionaler Konflikte außerhalb des Anwendungsgebiets - etwa in und um das ehemalige Jugoslawien - nicht genutzt werden konnte. Schließlich fällt der Einsatz von UN- oder OSZE-mandatierten Peacekeeping-Truppen noch unter die Vertragsbegrenzungen, weil man damals an dieses Problem nicht gedacht hatte.

Es gab folglich viele Gründe für eine umfassende Überarbeitung des konventionellen Rüstungskontrollregimes. Auf der ersten KSE-Überprüfungskonferenz am 31. Mai 1996 wurde daher beschlossen, ein Mandat zu erarbeiten, welches den Rahmen und die Ziele der Anpassung abstecken sollte. Es wurde am 2. Dezember 1996 verabschiedet und die Verhandlungen begannen Anfang 1997. Sie verzögerten sich jedoch beträchtlich, weil es über grundlegende Ziele des Rüstungskontrollprozesses keine Einigkeit gab.

In Rußland lehnte man zwar einhellig die NATO-Erweiterung ab, doch in der Frage, wie man damit umgehen sollte, gab es zwischen den nationalistischen und kommunistischen Hardlinern und den wirtschaftlichen und politischen Reformern Unterschiede. Die Hardliner sahen in der Anpassung ein Instrument zu Verhinderung der Allianzweiterung und wollten die Flankenregel oder sogar den KSE-Vertrag aufkündigen, sollte sich dieses Ziel nicht erreichen lassen. Die Reformkräfte dagegen gingen davon aus, daß die Bündnisexpansion nicht zu verhindern sei und betrachteten Rüstungskontrolle als ein Instrument zu ihrer Einbindung, um die wirtschaftliche und politische Kooperation mit den westlichen Staaten auch weiterhin zu erhalten.

Die westlichen Staaten - unterstützt von vielen östlichen Regierungen - lehnten zwar jede Beschränkung der NATO-Ausdehnung ab. Doch gab es auch hier zwei Lager. Die Multilateralisten in den USA und Westeuropa wollten grundsätzlich einen Interessenausgleich mit Moskau, um so die Zusammenarbeit zu wahren. Doch die Unilateralisten um den einflußreichen republikanischen Vorsitzenden Jesse Helms im Auswärtigen Ausschusses des amerikanischen Senats und in Westeuropa waren an multilateraler Rüstungskontrolle nicht interessiert, da sie wegen der militärischen Schwäche Rußlands und der wachsenden militärischen und politischen Dominanz der USA nur unnötig die Handlungsmöglichkeiten der eigenen Streitkräfte beschneiden würde. Deshalb sollten die Fähigkeiten der NATO nicht begrenzt, die neuen Allianzstaaten keinen schlechteren Status als die bisherigen Bündnispartner erhalten und die Unabhängigkeit der sowjetischen Nachfolgestaaten gestärkt werden.

Die Aufrechterhaltung der Flankenregel war grundsätzlich umstritten. Norwegen und die Türkei betrachteten sie als zentrale rüstungskontrollpolitische Errungenschaft, während Rußland (siehe oben), die Ukraine, Bulgarien und Rumänien sie abschaffen wollten.

Einen weiteren Konflikt gab es in der Frage der Beschränkung militärischer Flexibilität (Interventionsfähigkeit): Sollte sie sich mehr am Primat des Militärischen oder der Politik orientieren?

Vor dem Hintergrund dieser Zielkonflikte werden zunächst die wichtigsten Ergebnisse der KSE-Anpassung beschrieben. Dabei geht es neben der systematischen Analyse ihrer Vor- und Nachteile um die Beantwortung folgender Fragen:

- Wie sieht das neue Begrenzungskonzept aus und kann es die militärische Lage in Europa noch stabiler und sicherer gestalten als das bisherige?
- In welchem Umfang gelingt es, die militärische Flexibilität und Interventionsfähigkeit zu beschränken und setzt sich dabei eher der Primat des Militärischen oder der Politik durch? Fördert das neue Beschränkungskonzept die völkerrechtliche Legitimation von internationalen Militärinterventionen zur Erzwingung des Friedens?
- In welchem Umfang verbessert die Anpassung die Krisenstabilität und die Verhütung von zwischen- und innerstaatlichen Konflikten?
- Setzen sich bei der Anpassung der Flankenregelung eher die Kräfte durch, die auf eine Abschaffung ihrer Sonderbeschränkungen drängen, oder diejenigen, die ihre stabilisierende Funktion erhalten wollen?
- Gelingt es, die Allianzerweiterung rüstungskontrollpolitisch so einzubetten, daß die künftige Kooperation mit Rußland und anderen Ländern davon nicht mehr belastet wird? Welche Regelungen gibt es für die Fortsetzung dieses Prozesses?

Im Schlußkapitel werden die Fortschritte und die Defizite der Anpassung gegenübergestellt, um daraus Vorschläge zur weiteren Verbesserung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa abzuleiten. Dabei wird auf übergeordneter Ebene auch der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen das Streben der USA nach weltweiter militärischer Dominanz auf die Perspektiven des KSE-Prozesses haben wird. Der Report schließt mit Überlegungen, wie man der davon ausgehenden Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle besser begegnen könnte.

2. Entstehung des Mandats

Schon Mitte 1994 gab es in Wien erste informelle Diskussionen darüber, welche Auswirkungen die NATO-Erweiterung auf den KSE-Vertrag haben könnte. Die Bündnisausdehnung wurde so zum entscheidenden Motor für die Überarbeitung des Rüstungskontrollabkommens. Die Entscheidung der Allianz auf ihrer Herbsttagung Ende 1994, sich für weitere Mitgliedsstaaten zu öffnen, jedoch zuvor in einer Studie festlegen zu lassen, welche allgemeinen Bedingungen dafür einzuhalten seien, schuf noch etwas Zeit. Als diese Studie Mitte September 1995 vorlag und nun die Beitrittskandidaten aufgefordert wurden, anhand der dort formulierten Kriterien ihre Beitrittsfähigkeit nachzuweisen, wurde es langsam ernst, zumal das Bündnis jeden direkten Zusammenhang zwischen der NATO-Erweiterung und dem Rüstungskontrollregime negierte und den KSE-Vertrag erst nach der Aufnahme der neuen Mitglieder ändern wollte.⁴

⁴ Siehe Study on NATO-Enlargement, Brussels, September 1995, Ziffer 21.

Die Sowjetunion und später Rußland hatten schon 1991 und 1992 für eine grundsätzliche Revision des KSE-Ansatzes hin zu einem nationalstaatlichen Begrenzungskonzept plädiert. Sie gingen von der Annahme aus, daß bald auch die NATO zerfallen würde und dann die UdSSR und später Rußland wegen ihrer Größe den entscheidenden sicherheitspolitischen Einfluß über Europa gewinnen könnte. Eine nationalstaatlich orientierte Revision des Regimes hätte dies unterstützt. Da mit der Erweiterung der Allianz die Dinge aber ganz anders liefen als erwartet, begann sich Ende 1995/Anfang 1996 ein Paradigmenwechsel in der russischen konventionellen Rüstungskontrollpolitik abzuzeichnen, der durch den zunehmenden Zerfall seiner Streitkräfte befördert wurde. Rußland war nun weniger an nationalstaatlichen Begrenzungen, sondern wieder mehr an Restriktionen auf Bündnisebene interessiert. Es legte am 23. April 1996 ein umfassendes Dokument⁵ zur Modernisierung des KSE-Vertrags vor, um noch auf der ersten Überprüfungskonferenz den Verhandlungsbeginn dafür einläuten zu können.

Moskau wollte zwar auch weiterhin den Blockansatz abschaffen und schlug dafür neue nationale Obergrenzen vor, befürwortete jedoch zugleich eine Gruppenobergrenze in Form einer "Bündnishinlänglichkeitsregel" für die Staaten, die gemeinsame militärische Strukturen wie die NATO besaßen. Die Höhe dieser (nationalen und Bündnis-) Obergrenzen blieb zunächst offen. Andererseits sollten die Bestände der Vertragsstaaten auf dem Stand vom 17. November 1995 (Abschlußdatum der Reduzierungen) eingefroren werden. In den einzelnen Waffenkategorien hätten die NATO-Staaten ihre Obergrenzen deshalb um 19 bis 36 und Rußland um 5 bis 14 Prozent vermindern müssen. Außerdem sollten in den Vertragsstaaten keine Stationierungstruppen disloziert werden dürfen, wenn bis zum 17. November 1996 dort keine vorhanden waren. Gerade die beiden letzten Vorschläge zielten darauf ab, die Ausdehnung der Allianz zu verhindern. Das Offenhalten der neuen Bündnisobergrenzen sowie der neuen nationalen Begrenzungen offenbarte gleichwohl die Unterschiede zwischen den nationalistischen und kommunistischen Hardlinern und den Reformkräften.

Auf der Überprüfungskonferenz im Mai 1996 ging es neben der abschließenden Änderung der Flankenregel vor allem um die Modernisierung (Rußland) oder Anpassung (westliche Staaten) des KSE-Vertrags. Der russische Begriff der "Modernisierung" betonte aus der Sicht der übrigen Vertragsstaaten zu sehr den Aspekt des Änderns. Viele Staaten fürchteten bei einer umfassenderen Änderung aber die Schwächung des Abkommens. Sie wollten seine Substanz sichern und deshalb den Umfang der Änderungen beschränken. Der Begriff der "Anpassung" betonte daher mehr die Erhaltung des bestehenden Regimes als Ausgangspunkt für seine Überarbeitung. Die westlichen Staaten setzten schließlich ihre Auffassung durch. Man verständigte sich zunächst auf Mandatsverhandlungen, die den Umfang und die Parameter der KSE-Anpassung klären sollten.⁶

5 Vgl. Statement by V. N. Kulebyakin, Head of the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Wien, 23. April 1996.

6 Vgl. Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Wien, 15.-31.

Die unterschiedlichen Interessen einzelner Staaten und Staatengruppen bestimmte wesentlich die Mandatsverhandlungen, die im September 1996 aufgenommen wurden. Diese Gespräche wurden dabei von den parallel dazu laufenden Verhandlungen über einen westlichen Anpassungsvorschlag beeinflusst. Norwegen und die Türkei wollten sie, nachdem man sich gerade über die erste Änderung der Flankenregel verständigt hatte, keinesfalls erneut ändern.

Die USA fanden sich in einer ambivalenten Situation. Einerseits wußten sie, daß der alte Staatengruppenansatz künftig nicht mehr aufrecht zu erhalten sein würde, auf der anderen Seite standen sie aber einem neuen, eher nationalstaatlich orientierten Begrenzungsansatz mißtrauisch gegenüber. Die NATO sollte keinesfalls geschwächt werden. Man suchte daher in den Vereinigten Staaten nach Beschränkungskonzepten, die den politischen Zusammenhalt der Allianz wahren sollten, ohne die von Rußland vorgeschlagene Bündnishaftlichkeitsregel aufgreifen zu müssen. Zugleich suchten die Multilateralisten in der amerikanischen Regierung aber auch nach Möglichkeiten, wie die Kooperation mit Moskau zu bewahren sei. Doch ihre ersonnenen Pläne, die eine Gesamtobergrenze für alle KSE-Staaten vorsahen, hatten den Nachteil, daß sie der Aufnahme neuer Mitglieder entgegenstanden und auch die Bündniserweiterung begrenzt hätten. Ein anderer die Allianz stärkender US-Vorschlag sah vor, die östlichen und westlichen Zentralregionen zu einer neuen gemeinsamen zentralen Großzone zusammenzufassen, um die neuen Beitrittsländer besser an die NATO zu binden. Diese Zone wurde aber wegen ihres singulären Charakters von Deutschland abgelehnt und war zudem nicht stabilitätskonform. Die USA mußten folglich noch ein Konzept für die Anpassung des Vertrags entwickeln.

Großbritannien hatte im Oktober 1996 - aufbauend auf der bisherigen Regionalstruktur - ein neues, auf acht Halbzonen basierendes Limitierungskonzept vorgeschlagen. Es bot im Unterschied zu nationalstaatlichen Beschränkungsansätzen zwar mehr militärische Flexibilität, hätte aber die neuen NATO-Beitrittsstaaten weiterhin von den alten Bündnismitgliedern getrennt, weshalb es in Polen, Ungarn, Tschechien und der Slowakei auf Ablehnung stieß. Der britische Entwurf wurde wegen dieses Nachteils und anderer Probleme später fallen gelassen.

Die ostmitteleuropäischen Staaten wollten unbedingt aus der östlichen Staatengruppe heraus, um letzte noch vorhandene Relikte des Warschauer Pakts endlich abzustreifen und ihre nationale Unabhängigkeit zu stärken. Ähnliches galt, wenn man von Armenien und Weißrußland einmal absieht, für die meisten übrigen sowjetischen Nachfolgestaaten. Deutschland und Frankreich waren ebenfalls an der Aufhebung dieses Ansatzes sehr interessiert. Frankreich hauptsächlich, weil es darin einen Hemmschuh für die weitere sicherheitspolitische Entwicklung der EU sah, und Deutschland, weil es seine mit dem 2+4-Vertrag eingegangene Singularisierung mit einem neuen nationalstaatlichen Begrenzungsansatz zu überwinden trachtete.

Obwohl man sich weder in den USA noch in Rußland sowie im westlichen Bündnis und darüber hinaus über das neue Limitierungskonzept verständigt hatte, einigten sich die Teilnehmer bis

zum 1. Dezember 1996 auf übergeordnete Prinzipien und Ziele für die Anpassungsverhandlungen:⁷

- Das neue Konzept sollte sich am aktuellen militärischen Status quo orientieren, da das Prinzip der Bündnisparität nicht mehr anwendbar war. Darunter war zu verstehen, daß die Gesamtzahl der im Anwendungsgebiet erlaubten Waffen in keinem Fall erhöht werden durfte. Rußland setzte zudem durch, daß sich alle Teilnehmer während der Verhandlungen größtmögliche militärische Zurückhaltung auferlegen sollten.
- Beim Beschränkungskonzept konnte man sich lediglich auf eine "Evolution des Staatengruppenkonzepts" verständigen. Rußland wollte sich so die Möglichkeit für seine Bündnischinlänglichkeitsregel offen halten. Die übrigen Vertragsteilnehmer verstanden darunter aber mehr die Abschaffung des Staatengruppenkonzepts.
- Der Vertrag wurde für neue Waffenkategorien geöffnet. Besonders Rußland war an ergänzenden Restriktionen für westliche Frühwarn-, Tanker- und Transportflugzeuge interessiert.
- Das "Prinzip der regionalen Stabilität" wurde gewahrt. So hatten die Türkei und Norwegen schon mit dem Mandat der grundsätzlichen Änderung oder Aufhebung der Flankenregel ein Riegel vorgeschoben.
- Der Informationsaustausch und das Verifikationsregime sollten erhalten und verbessert sowie der Vertrag für neue Mitglieder geöffnet werden.
- Schließlich wollte man analog zur KSE 1A-Schlußakte künftig die Waffen von UN- oder OSZE-mandatierten Truppen aus den Beschränkungen herausnehmen.

Die Einigung trotz dieser großen Defizite macht deutlich, welches Gewicht alle Beteiligten der Fortsetzung der sicherheitspolitischen Kooperation beimaßen. Die NATO-Staaten hatten ihre ursprüngliche Position, erst nach der Bündniserweiterung über eine Anpassung des KSE-Vertrags reden zu wollen, erheblich modifiziert. Nun sollte die KSE-Anpassung schon nach anderthalb Jahren und damit weit vor der Ausdehnung der Allianz unterzeichnet werden. Das kam den sicherheitspolitischen Interessen Rußlands sehr entgegen. Gleiches galt auch für das im Dezember 1996 vom NATO-Rat formulierte Angebot, eine kooperative Sicherheitspartnerschaft zwischen dem Bündnis und Moskau aufzubauen, mit der sich seine anstehende Expansion sicherheitspolitisch abfedern ließ.

3. Ergebnisse der Anpassungsverhandlungen

Die fast drei Jahre dauernden Verhandlungen veranschaulichen, daß der Prozeß sich weit schwieriger gestaltete, als ursprünglich erwartet worden war. Wesentliche Markierungspunkte

⁷ Vgl. Document adopted by the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe on the Scope and Parameters of the Process Commissioned in the Paragraph 19 of the Final Document of the First CFE Treaty Review Conference, Lissabon, 1. Dezember 1996.

für den Gang der Gespräche bildete die NATO-Rußland-Grundakte von Ende Mai 1997, das erste gemeinsame Dokument über einige Grundelemente der KSE-Anpassung vom 23. Juli 1997 und die Rahmenvereinbarung vom 30. März 1999, bevor in Istanbul am 19. November 1999 beim OSZE-Gipfel der angepaßte Vertrag und die dazugehörigen politisch verbindlichen Erklärungen in der "Schlussakte" unterzeichnet werden konnten. Im folgenden werden nicht nur die Ergebnisse, sondern teilweise auch der Gang der Verhandlungen dargestellt. Damit werden zwei Ziele verfolgt. Einmal läßt sich damit die neue kooperative sicherheitspolitische Kultur in Europa beispielhaft darstellen, die trotz mancher unvereinbarer Forderungen und vieler Enttäuschungen immer wieder sicherheitspolitische Kompromisse ermöglichte. Zum zweiten werden damit politische Faktoren näher beleuchtet, die auch für die weitere Zukunft des Regimes von Bedeutung sind.

3.1 Das neue Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität

3.1.1 *Das neue Begrenzungskonzept*

Das neue Begrenzungskonzept beinhaltet den Kern der Anpassung. Weil der alte Block-zu-Block-Ansatz nicht mehr trug, mußte ein neues Konzept entwickelt und das Informations- sowie Verifikationssystem daran ausgerichtet werden. Da das Paritätsprinzip bis auf eine Ausnahme (zwischen den kleinen Südflankenstaaten) nicht mehr anwendbar war, hatte man sich im Mandat verständigt, vom militärischen Status quo (den bestehenden Obergrenzen) auszugehen. Die schon existierende nationale Aufteilung der beiden Staatengruppenbeschränkungen bildete dabei den Ausgangspunkt. Auf dieser Basis wurde dann auch das Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität neu bestimmt. Im folgenden wird zunächst die Stabilitätskomponente des neuen Begrenzungsansatzes näher beschrieben, bevor die Restriktionen für die militärischen Flexibilität folgen.

Die Bundesrepublik Deutschland hatte schon im Sommer 1996 ein neues Netzwerk von nationalen und territorialen Beschränkungen entwickelt, das es im Oktober 1996 in die bündnisinternen Gespräche einführte und schließlich durchsetzte, weil die übrigen NATO-Staaten weniger schlüssige Vorschläge anzubieten hatten. Deutschland verfolgte dabei das Ziel, die Streitkräfte der übrigen Regimemitglieder in gleicher Weise zu begrenzen, wie dies mit dem 2+4-Vertrag schon 1990 für die Bundeswehr geschehen war. Die rüstungskontrollpolitische Singularisierung sollte so überwunden werden. Im ersten westlichen Verhandlungsvorschlag über grundlegende Elemente der KSE-Anpassung vom 20. Februar 1997 wurde dann das Begrenzungskonzept vorgestellt:⁸ Rußland begrüßte den neuen Ansatz⁹, griff er doch russische

8 Vgl. Statement by the Representative of the Federal Republic of Germany to the JCG on behalf of the Delegations of Belgium (...) and the United States of America, Basic Elements For Adaptation of the CFE-Treaty, Wien, 20. Februar 1997, S. 1.

Vorstellungen über nationale Beschränkungen auf. Da es aber lange Zeit Probleme mit den neuen territorialen Limits und der Begrenzung der militärischen Flexibilität hatte, akzeptierte es ihn erst beim KSE-Rahmenabkommen vom 30. März 1999.

Die neuen *nationalen Obergrenzen* sollen die Waffen eines Landes in allen fünf Kategorien im gesamten Anwendungsgebiet limitieren und in dieser Funktion die bisherigen Staatengruppenobergrenzen ersetzen. Das alleine hätte jedoch destabilisierende Kräftekonzentrationen nicht verhindert. Man brauchte deshalb auch auf ein Territorium bezogene Restriktionen, die zugleich die Stationierung beschränkten. Hierzu dienen die neuen *territorialen Obergrenzen*, die in dieser Funktion die bisherigen regionalen KSE-Limits ersetzen und sich nur auf drei Waffenkategorien der Landstreitkräfte (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artilleriesysteme) erstrecken. Da sich diese am Territorium der 28 Vertragsstaaten und an zwei territorialen Sublimits für die russische und ukrainische Flankenregion orientieren (die USA und Kanada haben kein Territorium im Anwendungsgebiet und deshalb auch keine entsprechenden Beschränkungen), sind sie in ihren Auswirkungen auf militärische Operationen sehr viel rigider als die bisherigen Obergrenzen für beide Staatengruppen. Das stärkt die militärische Stabilität im Anwendungsgebiet.

Lange umstritten war die von Moskau geforderte territoriale Beschränkung der Kampfflugzeuge und vor allem der Kampfhubschrauber. Die westlichen Staaten hatten dies wegen der hohen Mobilität der Systeme und der daraus resultierenden Verifikationsprobleme immer abgelehnt oder entsprechende Vorschläge für ein sinnvolles Verifikationssystem verlangt.¹⁰ Da Rußland wegen der Größe seines Territoriums die höchsten Kosten eines solchen Verifikationssystems zu tragen hätte, verzichtete es letztlich wie beim ersten KSE-Vertrag auf territoriale Limitierungen. Daraus resultiert ein Stabilitätsproblem, weil mit dem Wegfall der Staatengruppenbeschränkungen, der Fortsetzung der NATO-Erweiterung und der steigenden technologischen Überlegenheit der westlichen Staaten in diesen Waffenkategorien noch größere destabilisierende Kräftekonzentrationen als unter dem bisherigen Vertrag möglich werden.

Der stabilisierende Effekt der Depotregel als Frühwarnindikator für militärische Mobilisierungsmaßnahmen bleibt weitgehend erhalten. Wegen des rigideren Beschränkungsansatzes

9 Vgl. Statement by A. V. Grushko, Head of the Russian Delegation for Arms Control in the JCG, Wien, 7. März 1997. Darin wird die Akzeptanz der neuen nationalen Obergrenzen angedeutet und eine Reihe von Fragen zu den territorialen Obergrenzen gestellt, die implizit von der Annahme des Konzepts ausgingen. Ebenso: Basic Elements of an adapted CFE Treaty (Position of the Russian Federation), Wien, 22. April. 1997, S. 1-2.

10 Wie schwierig eine derartige Begrenzung von Kampfflugzeugen in Europa wäre, hat der Kosovokrieg gezeigt. Territoriale Beschränkungen der Kampfflugzeuge hätten dort allenfalls sehr begrenzt destabilisierende Kräftekonzentrationen verhindert, weil nicht nur die nach Italien und Ungarn (in Ungarn nur Marinekampfflugzeuge, um den KSE-Staatengruppenansatz zu umgehen) verlegten Flugzeuge eine Rolle spielten, sondern mittels Luftbetankung auch aus Frankreich, Deutschland, England und den USA direkte Kampfeinsätze gegen Serbien geflogen wurden. Hinzu kamen die seegestützten Kampfflugzeuge und die temporär landgestützten Kampfflugzeuge der Marine- und Marineinfanterie, die genauso wie die direkt aus den USA eingesetzten B-2 Bomber keinen KSE-Limits unterlagen.

wurde der völlige Verzicht auf diese Regel erwogen.¹¹ Doch wäre dies gegenüber den (westlichen) Staaten unfair gewesen, die schon vorher ihre Waffenbestände einseitig soweit reduziert hatten, daß sie die Depotregel nicht mehr beachten müssen.¹² Daher setzte sich die Überzeugung durch, aus Stabilitäts- und Gerechtigkeitsgründen auch weiterhin an ihr festzuhalten.¹³ Sie stärkt damit gerade im instabileren Osten Europas die Verhütung zwischenstaatlicher Kriege. Die jeweiligen Sublimits dazu finden sich im Protokoll über die nationalen Obergrenzen.¹⁴ Ein kleiner Vorteil bleibt den sieben Ländern (Weißrußland, Tschechien, Ungarn, Polen, Slowakei, Rußland und Ukraine) mit Depotbeständen: Sie dürfen nach dem neuen Vertrag 20 Prozent ihrer Depotbestände in aktive Einheiten überführen, müssen dann aber die restlichen 80 Prozent abrüsten und entsprechend ihre Obergrenzen absenken.¹⁵ Wenn die sieben genannten Staaten so verfahren, wären dort insgesamt bis zu 5.960 Waffensysteme abzubauen.

In der Endphase der Verhandlungen (Juni 1999 bis Mitte Oktober 1999) erörterte das westliche Bündnis auch die Einordnung der Sublimits der gepanzerten Kampffahrzeuge in das neue Begrenzungskonzept. Die Staatengruppenobergrenze dieser Kategorie (30.000) ist nochmals in eine Untergrenze von 18.000 für Kampfschützenpanzer (AIFVs) und Kampffahrzeuge mit schwerer Bewaffnung unterteilt, von denen wiederum höchstens 1.500 Kampffahrzeuge mit schwerer Bewaffnung (HACVs) sein dürfen. Aus Stabilitätsgründen war es besser, an diesen auf die Einzelstaaten aufgeteilten Sublimits festzuhalten und sie in das neue Begrenzungskonzept zu integrieren, weil damit die quantitative Aufrüstung in der Kategorie der Kampfschützenpanzer verhindert würde. Gerade in dieser Waffenkategorie sind die Aufrüstungstendenzen am größten. Die US-Streitkräfte und Deutschland plädierten für den Verzicht auf diese Beschränkungen, während die Türkei, das amerikanische Außenministerium und Großbritannien dagegen waren. Gerade die Türkei wollte aus Stabilitätsgründen die russischen Fähigkeiten in der Kategorie der Kampfschützenpanzer (AIFVs) begrenzt halten. Diesmal setzte sich nicht das Interesse der US-Streitkräfte nach operativer Flexibilität, sondern das stabilitätsorientierte

11 Im Flankendokument vom 31. Mai 1996 sollte auf russischen Wunsch ausdrücklich die vollständige Abschaffung der Depotregel geprüft werden. Vgl. Final Document (Anm. 6), Annex A, Ziffer IV, 1.

12 Zum besseren Verständnis: Besitzt ein Land 1000 Panzer, von denen 200 unter die Depotregel fallen, so entfällt die Depotregel, wenn er seinen Panzerbestand auf 800 oder tiefer absenkt, weil dann die Stabilitätswirkung der Depotregel nicht mehr benötigt wird.

13 Rußland verzichtete später auf diese Forderung, als es im Rahmen der Flanken Anpassung das Zugeständnis erhielt, die dortigen Depotbestände voll in die aktiven Verbände zu integrieren und damit die Depotsonderregelung an Rußlands Flanken entfällt. Rußland hatte 1990 wegen seiner Truppenabzüge aus Ostmitteleuropa als einziger Staat das Recht erhalten, an seinen KSE-Flanken Waffen in Depots einlagern zu dürfen.

14 Siehe <http://www.rz.uni-frankfurt.de/~hajoschm/KSE/KSANC.htm>.

15 Bei einer Obergrenze von 1000 Panzern und einem Depotlimit von 200 Panzern hat das zur Folge, daß 160 Depotpanzer vernichtet werden müssen, um 40 in aktive Einheiten überführen zu können. Gleichzeitig muß dann aber die Obergrenze auf 840 Panzer reduziert werden. Gegenüber den Staaten, die schon vorher einseitig ihre Bestände und Obergrenzen unterhalb des Depotlimits abgesenkt haben, ist das ein Vorteil.

Interesse der Rüstungskontrollbefürworter durch.¹⁶ Diese Regelung wurde schließlich auch von den übrigen Vertragsmitgliedern übernommen.

3.1.2 Die Beschränkung der militärischen Flexibilität

Das neue Beschränkungskonzept der nationalen und territorialen Obergrenzen samt seiner Sublimits konnte alleine aber keine militärische Stabilität garantieren, solange die Frage der erlaubten militärischen Flexibilität für Übungen, Verlegungen und Verstärkungskräfte nicht beantwortet war. Hinzu kamen zwei weitere Faktoren, die für eine Beschränkung der militärischen Flexibilität sprachen. Zum einen würde mit der NATO-Erweiterung der militärische Spielraum der Allianz stärker als der von Einzelstaaten wachsen, zum anderen waren seit dem Ende des Ost-West-Konflikts alle Nationen bemüht, die Verlege- und Interventionsfähigkeiten ihrer Streitkräfte zu verbessern, weil aufgrund der verminderten militärischen Bedrohung die Landesverteidigung an Bedeutung verlor und der Ort künftiger Kriseneinsätze ungewiß blieb. Die Begrenzung der militärischen Flexibilität war dabei ein völlig neuer und zugleich der zentrale Bestandteil der KSE-Anpassung, sie war lange Zeit bündnisintern und unter den Vertragsmitgliedern strittig.

Im alten Abkommen wurde innerhalb einer Staatengruppe die Weitergabe von nationalen Anteilshöchststärken an andere Länder und die Nutzung von Verstärkungen nur durch die regionalen Obergrenzen beschnitten.¹⁷ Mit dem Wegfall der regionalen Begrenzungen und des Staatengruppenansatzes mußten hierfür jedoch ein Ersatz gefunden werden, weil ansonsten destabilisierende Streitkräftekonzentrationen wieder möglich geworden wären. Der Transit von Waffen durch das Anwendungsgebiet mußte neu geregelt werden. Denn mit dem Wegfall des Blockansatzes verdoppelt sich für jeden KSE-Staat die Größe des Vertragsgebiets und damit die Zeitdauer für den Transfer von Truppen. Außerdem konnten Verlegungen wegen des neuen rigiden Begrenzungsansatzes schnell zum Überschreiten der territorialen Obergrenzen eines zu durchquerenden Staats führen, weshalb es entsprechender Ausnahmeregelungen bedurfte. Manöver waren, sieht man von den Flanken ab, bisher überhaupt nicht limitiert.

Weitgehend konsensual konnte man sich bis zum KSE-Rahmenabkommen am 30. März 1999 auf die Anhebung der nationalen und territorialen Obergrenzen, die neue Transitregelung und die Manöverbeschränkungen verständigen: Auf Vorschlag Frankreichs hat jeder Vertragsstaat das Recht, seine Obergrenzen bei den Landstreitkräften um bis zu 20 Prozent, höchstens jedoch 150 Panzer, 250 gepanzerte Kampffahrzeuge und 100 Artilleriesysteme permanent

16 Mit der Integration der Sublimits in das neue Begrenzungskonzept fand zugleich eine umfangreiche Neuaufteilung unter den alten NATO-Staaten (ohne Polen, Ungarn und Tschechien) statt. Deutschland war hauptsächlich deshalb gegen die Integration, weil es fürchtete, die Neuaufteilung könnte zuviel Zeit kosten. Die neuen Sublimits finden sich in: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/~hajoschm/KSE/KSANC.htm>.

17 Zusätzlich muß jeder KSE-Staat, der seine Höchststärken erhöhen will, zuvor die Erlaubnis des Landes einholen, das seine Höchststärken entsprechend reduziert hat.

anzuheben¹⁸, wenn zuvor ein anderes Mitglied seine Obergrenzen entsprechend absenkt und die dabei freiwerdenden Anteilsrechte dem die Erhöhung wünschendem Land ausdrücklich abtritt. Diese Änderung muß 90 Tage im voraus angekündigt werden. Darüber hinausgehende Änderungswünsche bedürfen der Zustimmung aller Regimeteilnehmer. Über die zulässige Anhebung der Flugzeuglimits verständigte man sich erst in der Schlußphase der Verhandlungen. Der russische Vorschlag mit 30 Kampfflugzeugen und 25 Kampfhubschraubern wurde übernommen. Die Begrenzungen sind weitgehend als stabilitätskonform einzuschätzen. Bei den Landstreitkräften liegen sie je nach Stärke der Landstreitkräfte zwischen einem Bataillon und einer verstärkten Brigade, bei den Luftstreitkräften unterhalb der Geschwaderebene. Das westliche Bündnis profitiert natürlich am meisten von dieser Regelung.

Die Zeitdauer für den Transit war anfangs umstritten. Während Deutschland die bisherige Frist von sieben Tagen lediglich verdoppeln wollte, bestanden die US-Streitkräfte auf 42 Tagen, weil es jetzt nicht nur um den Transit durch, sondern auch innerhalb des Anwendungsgebiets gehe, der zeitaufwendiger sei. Man einigte sich schließlich auf einen Kompromiß, nachdem Verlegungen im gesamten Anwendungsgebiet nicht länger als 42 Tage und auf dem Territorium eines Staats nicht länger als 21 Tage dauern sollen.¹⁹ Dabei dürfen im Zielland die territorialen Obergrenzen nicht überschritten werden. Die ursprüngliche Frist von sieben Tagen für den Transit durch das Anwendungsgebiet bleibt erhalten.²⁰ Der entsprechende NATO-Vorschlag vom 23. Juni 1998²¹ wurde am 30. März 1999 in das KSE-Rahmendokument übernommen. Da es für die fliegenden Waffensysteme keine territorialen Beschränkungen gibt, fehlen dort entsprechende Regelungen.

Manöver und Übungen müssen, wenn sie zur Überschreitung territorialer Obergrenzen führen, 42 Tage im voraus gemeldet werden und sind nun grundsätzlich für alle KSE-Mitglieder und nicht nur die Flankenstaaten beschränkt.²² Für sie gelten die bisherigen niedrigen Restriktionen (auf Brigadeebene) auch weiterhin. Die übrigen Vertragsstaaten können bei Manövern die territorialen Obergrenzen im Rahmen der Beschränkungen für temporäre Überschreitungen mit bis zu zwei Divisionsäquivalenten überschreiten. Manöver gelten dabei erst als temporäre Stationierung, wenn sie länger als 42 Tage dauern. Nutzt allerdings ein Vertragsstaat schon sein

18 Um auch den Sicherheitsinteressen der Vertragsstaaten mit sehr kleinen Streitkräften besser gerecht zu werden, wurde der Vorschlag später dahingehend ergänzt, daß entweder eine Anhebung von höchstens 40 Panzern, 60 gepanzerten Kampffahrzeugen und 20 Artilleriesystemen oder 20 Prozent der Obergrenzen eines Staats erlaubt seien. Es gilt die jeweils höhere Zahl. Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Istanbul, 19. November 1999, Art. V, Zif. 4, Abs. (A). Das Übereinkommen wird im folgenden als "KSE-Anpassungsvertrag" zitiert.

19 Im Unterschied zum bisherigen Vertrag können KSE-Staaten auch um zusätzliche Erläuterungen und Klarstellungen bitten, die innerhalb von sieben Tagen erfolgen müssen. Vgl. ebd., Art. V, Abs. (C).

20 Vgl. ebd., Art. IV, Absatz (G).

21 Vgl. Proposal by the Kingdom of Belgium (...) and the United States of America, Basic and Exceptional Temporary Deployments Exceeding Territorial Ceilings, Wien, 23. Juni, 1998, S. 1-3.

22 Vgl. KSE-Anpassungsvertrag, a.a.O. (Anm. 18), Artikel VII, Absatz (A), Zif. 1-3 und Absatz (B), Zif. 2.

Recht auf temporäre Stationierung in Krisensituationen (siehe unten) und kommt es dabei gleichzeitig durch eine Übung zur Überschreitung des Basiswerts für temporäre Überschreitungen, so hat jedes Mitgliedsland das Recht, unverzüglich eine Konferenz aller Vertragsstaaten zu verlangen. Damit soll eine Umgehung des politischen Mechanismus für die außerordentliche temporäre Überschreitung in Krisensituationen vermieden werden.

Sieht man vom russischen und ukrainischen Flankenterritorium ab, so gelten diese Flexibilitätsbeschränkungen nur für multinationale Manöver. Nationale Manöver werden ansonsten durch den KSE-Vertrag nicht beschränkt. Hier greifen allerdings die Maßnahmen des Wiener Dokuments, nach denen Übungen ab Divisionsstärke zu notifizieren, ab Korpsstärke zu beobachten und ab Armeestärke beschränkt sind. Diese Maßnahmen orientieren sich aber noch an den Großmanövern zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Der Versuch Polens, Frankreichs und Deutschlands, daher dort wenigstens die Notifikationsschwelle für Manöver auf Brigadeebene abzusenken, scheiterte allerdings.²³

Der Umfang der Verstärkungen für Krisensituationen war lange Zeit heftig umstritten. Wegen der Rigidität des neuen Begrenzungssystems hat es bündnisintern und unter den KSE-Staaten eine grundsätzliche Diskussion über das daraus resultierende neue Verhältnis zwischen Stabilität und Flexibilität gegeben. Man war sich im Grundsatz schnell einig, daß, je rigider man die neuen Obergrenzen an den nationalen Beständen orientierte, um so großzügiger bei der militärischen Flexibilität (vorübergehende Stationierung zusätzlicher Truppen) für Krisensituationen zu verfahren sei oder umgekehrt.

Zusätzliche Differenzen entstanden aber dadurch, daß die spezifische militärische Situation der Vertragsstaaten erheblichen Einfluß auf die Definition dieses Verhältnisses hatte. Staaten, die keinem Bündnis oder militärischen Beistandspakt angehörten, hatten weniger Interesse an temporären Verstärkungskräften. Sie wollten eher möglichst hohe über ihren Beständen liegende Limits, um sich selbst ausreichende militärische Handlungsmöglichkeiten in Krisensituationen zu sichern. Das erklärt auch, warum viele östliche Länder ihre bisherigen nationalen Anteilshöchststärken kaum absenkten. Bündnisstaaten dagegen hatten mehr ein Interesse an temporären Verstärkungen und weniger an möglichst hohen Obergrenzen mit viel Spielraum (=Headroom) über ihren Beständen. Daher war es auch für die NATO-Staaten generell einfacher, ihre bisherigen Beschränkungen abzusenken.

Doch auch in der Allianz gab es aufgrund der asymmetrischen militärischen Fähigkeiten der Bündnispartner Probleme. Die USA waren an möglichst viel Flexibilität interessiert, weil sie die größten militärischen Fähigkeiten zur schnellen Verlegung von Truppen und damit die entscheidenden Potentiale für den Erhalt der Allianz besitzen. Die Vereinigten Staaten gehörten deshalb auch zu den Ländern, die bei ihren Landstreitkräften die Limits am stärksten auf ihre aktuellen Bestände absenkten, gleichzeitig aber die größte militärische Flexibilität für Verstärkungskräfte forderten. Die übrigen europäischen NATO-Partner konnten auf den Spiel-

23 Proposal submitted by France, Germany and Poland on further Development of the Vienna Document 1994, Wien, 18. Juni 1997.

raum (Headroom) zwischen ihrem Waffenbestand und ihren Obergrenzen weitgehend verzichten. Denn die meisten von ihnen besitzen nur geringe Fähigkeiten zur schnellen Verlegung von Kampfverbänden. Vorschläge der USA in der ersten Hälfte des Jahres 1997 und später Anfang Januar 1999, die bisherigen nationalen Anteilshöchststärken auf die neuen nationalen Obergrenzen abzusenken, beinhalteten daher nicht nur ein Entgegenkommen gegenüber Rußland, sondern dienten gleichzeitig auch der Machtsicherung im Bündnis. Westeuropäische NATO-Länder, die den USA über die KSE-Anpassung nicht zuviel Dominanz in der Allianz einräumen wollten, erhielten sich deshalb auch einen begrenzten Headroom. Er ist gegenüber der temporären Überschreitung die stabilitätskonformere Lösung, weil der Kauf oder die Herstellung neuer Waffen längere Vorlaufzeit benötigen.

Die Unterschiede in den militärischen Strukturen und Fähigkeiten bedingten daher auch unterschiedliche rüstungskontrollpolitische Prioritäten bei den Flexibilitäten. Daraus wird auch ersichtlich, daß es kein Stabilitätskonzept gab, das für alle Vertragsmitglieder die gleiche Wirkung entfalten konnte, sondern nach einem Kompromiß gesucht werden mußte.

Über das Wann der militärischen Flexibilität verständigte man sich in den Verhandlungen zum NATO-Rußlandrat bis zum Mai 1997: bei Manövern, Verlegungen, Verstärkungen in Krisensituationen und bei UN- sowie OSZE-Einsätzen.²⁴ Bei der Begrenzung der militärischen Flexibilität wollten Deutschland, Frankreich, Norwegen und die Türkei den Flexibilitätsmechanismus der Flanke auf alle Regimemitglieder ausdehnen. Das Argument der deutschen Seite war, daß das, was noch zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes und der Existenz zweier Bündnisse an der ohnehin instabileren Flanke für ausreichend erachtet wurde, nun nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erst recht für alle KSE-Staaten genügen müßte. Dahinter stand die Philosophie, durch diese niedrige Beschränkung in Krisensituationen die politische Konfliktlösung zu fördern.

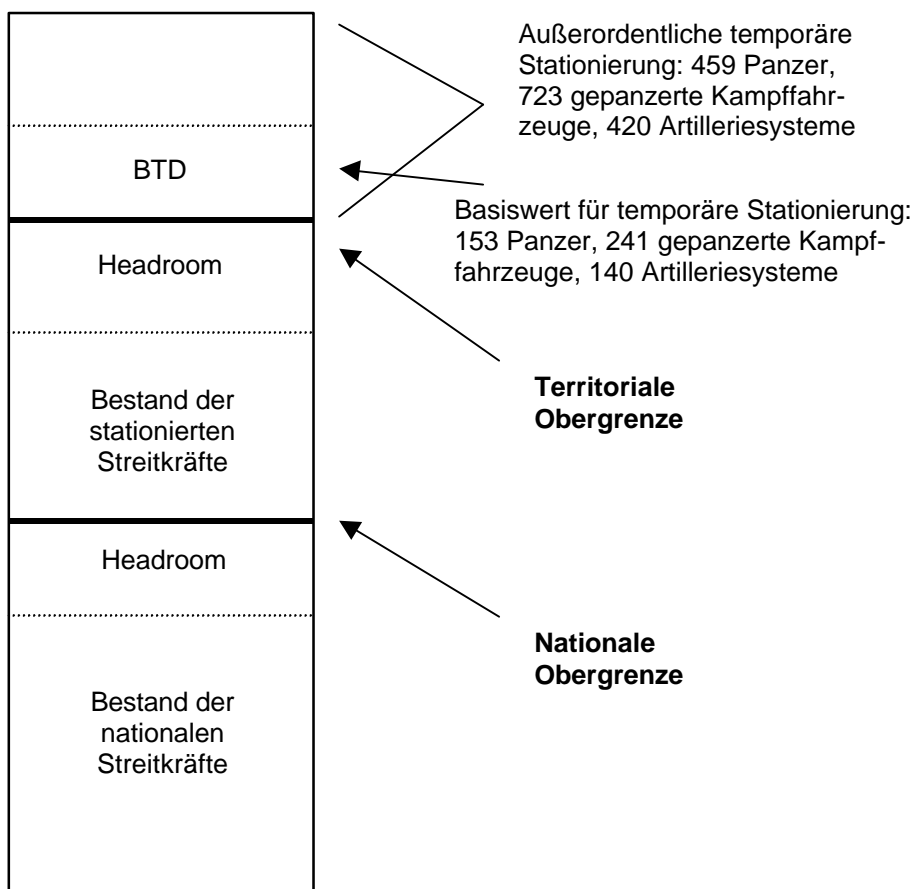
Das britische und vor allem das amerikanische Verteidigungsministerium setzten dagegen in Krisensituationen in erster Linie auf militärische Stärke und die Erhaltung der operativen Handlungsfreiheit. Hierin wurden sie auch von den neuen Beitrittsstaaten sowie von den südeuropäischen Staaten, die künftige militärische Konflikte an ihren Außengrenzen nicht ausschließen, unterstützt. Die NATO-Planer kamen unter britischem und amerikanischem Einfluß im Winter 1997 zu dem Ergebnis, daß bei einer potentiellen Bedrohung Polens wenigstens zwei Divisionen mit 460-700 Panzern, 770-1.000 gepanzerten Kampffahrzeugen und 320-400 Artilleriesystemen zur Krisenverstärkung notwendig seien. Das stützte den Vorrang des Militärischen in Krisensituationen und schwächte die deutsche Position.

In der Debatte war die von den USA geforderte außerordentliche temporäre Stationierung (Exceptional Temporary Deployment, ETD) mit 460 Panzern, 770 gepanzerten Kampffahrzeugen und 325 Artilleriesystemen das eigentliche Problem. Denn wenn sie gleichzeitig von mehreren benachbarten Vertragsstaaten genutzt würde, konnte das zu destabilisierenden

24 Vgl. Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Brussels, 27. Mai 1997, S. 14-15.

Streitkräftekonzentrationen führen. Deutschland wollte daher verbindlich festschreiben, daß zunächst der Spielraum zwischen dem niedrigeren Bestand und der höheren Obergrenze zu nutzen sei, um die Inanspruchnahme des ETD soweit wie möglich zu vermeiden. Außerdem sollten die US-Streitkräfte, die hier die amerikanische Position bestimmten, nur den dreifachen Basiswert für einen Flankenstaat akzeptieren, um die Einheitlichkeit des Vertrags zu wahren. Die bilateralen deutsch-amerikanischen Verhandlungen wurden besonders im März und April

Das neue Begrenzungskonzept



1998 mit äußerster Härte geführt.²⁵ Die deutsche Delegation war dabei von der Bundesregierung ermächtigt worden, die US-Streitkräfte darauf aufmerksam zu machen, daß sie ihre Obergrenze bei den Staaten, die keine Stationierungstruppen haben, entspricht die territoriale der nationalen Obergrenze.

²⁵ Das deutsche Außenministerium sei insofern schon im April 1998 für mehrere Wochen ihre von den USA abweichende Auffassung unter dem Titel "Zum Status der KSB-Anpassung" öffentlich in das Internet. Der Text ist dokumentiert unter: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/hajoschm/kse-a-aa.htm>. Siehe auch: Hans-Joachim Schmidt, Folgenreicher Stillstand. Die westliche Strategiedebatte gefährdet die konventionelle Rüstungskontrolle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) v. 10.06.1998, S. 12.

militärische Präsenz und Stärke in Europa in erster Linie der deutschen Gastfreundschaft verdanken. Das enthielt die kaum verhüllte Drohung, daß diese Gastfreundschaft und damit die US-Militärpräsenz in Europa zur Disposition stehen könnten, wenn sie weiterhin so kompromißlos an ihrer Position festhielten.

Doch die US-Streitkräfte und die amerikanische Regierung lenkten nur begrenzt ein, weil sie dem Bündnis und der Wahrung ihres Einflusses in der NATO Vorrang vor Stabilitätserwägungen einräumten. Sie akzeptierten schließlich die bisherige Flankenregelung als Ausgangsbasis, sondern auf der höheren territorialen Obergrenze aufsetze. Auch die deutsche Idee, dann hielten aber ihre Rechtsposition aufrecht, daß der ETD nicht auf dem niedrigeren Bestand, wenigstens die gleichzeitige Nutzung des ETD in direkt benachbarten Staaten zu untersagen, ließ sich nicht durchsetzen. Den eigentlichen Kompromiß ermöglichte schließlich Frankreich, als es am 7. Juni 1998 einen politischen Mechanismus für die Nutzung der außerordentlichen temporären Stationierung vorschlug, der die Transparenz und die politische Schwelle dafür erhöhen sollte. Das akzeptierte das amerikanische Verteidigungsministerium schließlich als das kleinere Übel gegenüber einer weiteren Beschränkung der militärischen Flexibilität.

Es wurde ein Basiswert von 153 Panzern, 241 gepanzerten Kampffahrzeugen und 140 Artilleriesystemen vereinbart.²⁶ Daneben einigte man sich auf eine außerordentliche temporäre Stationierung von 459 Panzern, 723 gepanzerten Kampffahrzeugen und 420 Artilleriesystemen, was etwa zwei Divisionen entspricht. Ergänzend soll - auf freiwilliger Basis - im Falle einer außerordentlichen temporären Stationierung zunächst der sogenannte Headroom und der Basiswert genutzt werden, bevor es zu einer weiteren Überschreitung der territorialen Obergrenzen kommt. Weiterhin wird es mit Beginn der Nutzung des ETD einen politischen Mechanismus geben, mit dem die Notwendigkeit der Maßnahme begründet werden muß und der zusätzliche Transparenzmaßnahmen vorsieht sowie bei einer länger dauernden Überschreitung regelmäßig zusätzliche Erläuterungen notwendig macht.²⁷ Der Primat des Militärischen wurde so mit einem politischen Mechanismus verknüpft und dadurch deutlich relativiert.

Rußland stand dieser außerordentlich hohen Flexibilität zunächst sehr kritisch gegenüber. Besonders Vertreter der russischen Streitkräfte rechneten bei einem rüstungskontrollpolitischen Expertentreffen im Juli 1998 in Brüssel die destabilisierenden Akkumulationsmöglichkeiten in

26 Siehe KSE-Anpassungsvertrag, a.a.O., (Anm. 18), Art. VIII, Zif. 1 u. 2. Staaten mit Flankenstatus oder einem Flankenteil dürfen aus Stabilitätsgründen nur diesen Basiswert nutzen.

27 Schon der Vertragstext ("außergewöhnliche Umstände") unterstreicht, daß es sich bei der außerordentlichen temporären Überschreitung (ETD) nur um eine Ausnahmeregelung handelt. Der politische Mechanismus (Vertragsstaatenkonferenz) beginnt gleichzeitig mit der Ankündigung des ETD, jedoch nicht später als 7 Tage und dauert bis zu 48 Stunden, wenn nichts anderes vereinbart wird. In einer Konferenz der Vertragsstaaten müssen sowohl der aufnehmende als auch der (die) Stationierungsgruppen zur Verfügung stellende(n) Staat(en) ihre Maßnahmen begründen. Außerdem wird der Ständige Rat und das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE unterrichtet. Die Begründung muß alle zwei Monate erneuert werden, um die Zeitdauer für den ETD so kurz wie möglich zu halten. Vgl. KSE-Anpassungsvertrag, a.a.O., (Anm. 18), Artikel VII, Abs. B, Zif. 1 u. 2. und Artikel XXI, Abs. 1.

Ostmitteleuropa vor.²⁸ Erst mit dem KSE-Rahmenabkommen vom 30. März 1999 akzeptierte Rußland dann schließlich doch den westlichen Vorschlag.

Ob der ETD auf Dauer Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Der politische Mechanismus bewirkt zwar nicht de jure, aber de facto, daß die meisten KSE-Staaten in Krisensituationen zunächst freiwillig ihren Headroom ausschöpfen werden, bevor sie den ETD beanspruchen, um den darin enthaltenen politischen Rechtfertigungszwang zu vermeiden. Auch die Gefahr der gleichzeitigen Mehrfachnutzung in einer Krisensituation läßt sich zwar nicht völlig ausschließen, dürfte aber durch den politischen Mechanismus ebenfalls an Bedeutung verlieren. Darüber hinaus werden wie beim alten Abkommen die Waffenbestände der Vertragsstaaten in den meisten Fällen aus finanziellen Gründen weiter sinken, so daß der Headroom wieder wachsen und damit der Rückgriff auf den ETD weniger wahrscheinlich wird. Deutschland hofft deshalb, daß sich die außerordentliche temporäre Überschreitung mittel- und langfristig in ihrer Höhe als nicht notwendig erweist und dann vielleicht doch noch zur Disposition stehen könnte. Das würde auch die Differenz zwischen dem Normal- und dem Flankenstatus abbauen und insgesamt die Effizienz des Regimes verbessern.

3.1.3 *Information und Verifikation*

Die meisten Vertragsstaaten waren sich im Grundsatz einig, daß man für das neue Begrenzungskonzept die militärische Transparenz verbessern mußte, wollte man dem Sicherheitsbedürfnis der Einzelstaaten entgegenkommen. Denn bei 30 nationalen und 28 territorialen (plus zwei subterritorialen Flankenlimits) Beschränkungen mußte man aus Sicherheitsgründen destabilisierende Entwicklungen sehr viel früher wahrnehmen können als beim Staatengruppenansatz. Doch sollte das aus der Sicht der ostmitteleuropäischen und sowjetischen Nachfolgestaaten möglichst keine Zusatzkosten verursachen. Daher mußte ein Kompromiß zwischen den neuen rüstungskontrollpolitischen Anforderungen und ihren Kosten gefunden werden.

Erste Vorschläge zur Verifikation gab es im Sommer 1998.²⁹ Die eigentlichen Verhandlungen begannen aber erst im Frühjahr 1999 während des Kosovokrieges, als viele Staaten hierzu eigene Ideen vorlegten. Ein besonderes Problem bildeten dabei die USA, die fast bis zur letzten Minute heillos über die Verifikation zerstritten waren. Die amerikanischen Streitkräfte lagen sich mit ihren Geheimdiensten über die Frage in den Haaren, was an Transparenz und Verifikation wirklich notwendig sei. Die US-Geheimdienste, seit dem Ende des Ost-West-

28 Translated Remarks by the Delegation of the Russian Federation during the 16th July Ad hoc Meeting of Arms Control Experts, Analysis of NATO proposals on 23rd June 1998 on Certain CFE Treaty machinery, Statement by Rear Admiral V. S. Kuznetsov, Annex II to HLTF (INV) (98) (40), Brüssel, 3. August 1998, S.1-2. Die dort von Admiral Kusnetzow präsentierten Zahlen sind aber teilweise zu hoch, weil fälschlicherweise die einfache und die außerordentliche temporäre Überschreitung addiert wurden, während im Vorschlag der NATO-Staaten die einfache Überschreitung in der außerordentlichen enthalten ist.

29 Vgl. Proposal on the Adaptation of the CFE Treaty Notification and Exchange of Information and Verification Regimes by the Kingdom of Belgium, (...), and the United States, Wien, 23. Juni 1998.

Konflikts auf der Suche nach neuen Aufgaben, wollten jederzeit wissen, woher eine Waffe kommt, und wann sie wohin gegangen ist (TLE-Tracking), während dies den mehr an operativer Freiheit interessierten Streitkräften viel zu weit ging. Im Kern ging es um die Frage, wann und wo bedeutsame destabilisierende Streitkräftekonzentrationen entstehen, die man rechtzeitig wahrnehmen können muß, um darauf angemessen zu reagieren. Zu Zeiten der beiden Bündnissysteme war dies relativ einfach: Die militärisch bedeutsame Größenordnung für destabilisierende Kräftekonzentrationen lag bei zehn Divisionen.

Unter den aktuellen sicherheitspolitischen Strukturen könnte in einzelnen KSE-Staaten schon ein zusätzliches Bataillon oder eine Brigade zuviel für die militärische Stabilität sein. Das war mit ein Grund, warum die USA die Zahl der Inspektionen deutlich erhöhen wollten. Auf der anderen Seite stand die Frage, ob ein derart aufwendiges und teures Verifikationssystem wie das "TLE-tracking" wirklich notwendig sei, zumal die Wahrscheinlichkeit von zwischenstaatlichen Kriegen deutlich abgenommen hat. Gerade wirtschaftlich schwächere Länder wie die Ukraine, Weißrußland, Moldau, Georgien, Bulgarien und Rumänien konnten ein derartiges Verifikationssystem nicht finanzieren. Die USA und andere Vertragsstaaten müssen daher die vereinbarte Erhöhung der jährlichen Inspektionsquote von 15 auf 20 Prozent der Verifikationsobjekte (Militärstandorte) selbst bezahlen. Deutschland verfolgte einen anderen Ansatz. Es wollte die aktuellen Inspektionsquoten unabhängig von der Zahl der Verifikationsobjekte festschreiben und zusätzlich alle drei Monate einen allgemeinen Daten- und Informationsaustausch vornehmen lassen, um früher auf strukturelle Veränderungen in den Streitkräften aufmerksam zu werden.

In der Schlußphase gab es im Bereich der Verifikation und des Informationsaustausches viele Kompromisse. Fünf Maßnahmen verbessern dabei die militärische Stabilität des neuen Beschränkungskonzepts:

- Die jährlichen Inspektionsquote wird von 15 auf 20 Prozent erhöht.
- Der Daten- und Informationsaustausch findet viel häufiger statt (statt wie bisher ein- bis zweimal pro Jahr, künftig vier mal pro Jahr).
- Es werden qualitativ differenziertere Daten und Informationen erhoben, um Umgehungsversuche besser entdecken, einschätzen und ihnen vorbeugen zu können.³⁰
- Daten über Stationierungstreitkräfte müssen differenzierter ausgewiesen werden.
- Überschreitungen der territorialen Obergrenzen sind grundsätzlich notifizierungspflichtig: Manöver, die länger als 21 Tage dauern und die Obergrenzen überschreiten, können inspiert werden. Temporäre Stationierungen in Krisensituationen sind zusätzlich mit einem regelmäßigen Informations- und Überprüfungsmechanismus ausgestattet, wenn sie die

30 Für weitere Details siehe KSE-Anpassungsvertrag, a.a.O. (Anm. 18), Protokoll über Notifikationen und Informationsaustausch, Abschnitt IV-XV.

Obergrenzen überschreiten.³¹ Zur Erhöhung der Krisenstabilität erfolgen anfangs die Informationen und Inspektionen in kürzeren Zeitabständen.

Auffallend sind allerdings die Zeitunterschiede, mit denen militärisch bedeutsame Änderungen angekündigt werden müssen. So muß in normalen Friedenszeiten die Anhebung von nationalen und territorialen Obergrenzen schon 90 Tage im voraus und die Überschreitung der territorialen Obergrenzen bei Manövern schon 42 Tage im voraus gemeldet werden. In Krisensituationen muß dagegen die Verlegung von Streitkräften innerhalb des Anwendungsgebiets und die temporäre Stationierung erst zum Beginn der Maßnahme, spätestens jedoch nach fünf Tagen notifiziert werden. Besonders den amerikanischen Streitkräften war dabei die Erhaltung ihrer operativen Sicherheit wichtig. Hier hat sich der Primat des Militärischen leider gegenüber der politischen Krisenvorsorge durchgesetzt.

3.2 Kriegsverhütung und Krisenstabilität

Der KSE-Vertrag dient in erster Linie zur Verhütung zwischenstaatlicher Kriege und soll die Krisenstabilität vor solchen Konflikten verbessern. Durch seine Anpassung hat sich an dieser grundsätzlichen Zielsetzung nichts verändert. Inzwischen hat allerdings das Kriegsrisiko zwischenstaatlicher Konflikte deutlich abgenommen, was auch dem vertrauensbildenden Charakter des KSE-Informations- und Inspektionsregimes zu verdanken ist. Doch können auch weiterhin vorbedachte militärische Aggressionen nicht gänzlich ausgeschlossen werden und interne Gewaltkonflikte jederzeit auf die zwischenstaatliche Ebene eskalieren. Dem wachsenden Risiko innerstaatlicher Gewaltkonflikte wollte man parallel zu den Anpassungsverhandlungen bei der Weiterentwicklung des Wiener Dokuments begegnen. Dort wurde an einem politischen Mechanismus zur Verhütung solcher Konflikte gearbeitet, der jedoch von Rußland abgelehnt wurde.³² Daher wird im folgenden zunächst geprüft, ob die Krisenstabilität vor und die Verhütung von zwischenstaatlichen Gewaltkonflikten verbessert werden konnte, um dann den Einfluß des angepaßten KSE-Vertrags auf interne Konflikte zu untersuchen.

31 Bei Überschreitung der territorialen Obergrenzen müssen Informationen über zeitweise Stationierungen zunächst nach 21 Tagen und dann alle 90 Tage aktualisiert werden. Bei Überschreitung der territorialen Obergrenzen durch eine temporäre Stationierung im Rahmen des BTD kann diese frühestens am 30. Tag und dann alle 90 Tage inspiziert werden. Wird der BTD überschritten, kann diese frühestens ab dem 27. Tag, dann am 75. Tag und ab dem 180. Tag im 90-Tage-Rhythmus überprüft werden. Jeder Vertragsstaat muß außerdem Veränderungen in Bataillonsstärke (ab 30 Panzer, 30 gepanzerte Kampffahrzeuge und zehn Artilleriesysteme) zusätzlich notifizieren.

32 Vgl. OSCE Inspection for Clarification on Military Activities Giving Rise to Concern, in: Chairman's perception (Final), Wien Document 2000 of the Negotiations on Confidence- and Security-Building Measures, Wien, 1. September 1999, S. 17-18. Der neue Mechanismus hätte dem OSZE-Vorsitz das Recht auf eigenständige Vermittlungsbemühungen und auf Inspektionen vor Ort eingeräumt, wenn alle anderen politischen Maßnahmen versagt hätten.

Insgesamt gesehen werden durch eine Reihe von Maßnahmen die Kriegsverhütung und Krisenstabilität vor zwischenstaatlichen Koalitionskriegen³³ weiter verbessert. Dabei wirken die Maßnahmen sowohl dem Risiko des vorbedachten Angriffs als auch dem Krieg aus Versehen entgegen. Dazu dienen einmal die rigideren Beschränkungen. Sie machen früher als die bisherigen auf destabilisierende Streitkräftekonzentrationen der Landstreitkräfte aufmerksam. Zudem sind die militärischen Flexibilitäten (Verlegung, Manöver, zeitweise Stationierung), wenn sie zur Überschreitung der neuen niedrigeren Obergrenzen führen, erstens meldepflichtig und zweitens beschränkt. Temporäre Stationierungen müssen gerade in der instabilen Anfangsphase in kürzeren Zeitabständen angezeigt und können in kürzeren Abständen auch überprüft werden, bevor der regelmäßige Notifizierungs- und Beobachtungsrythmus von 90 Tagen gilt. Gerade die überall in Europa im Aufbau befindlichen militärischen Interventionspotentiale der Landstreitkräfte werden dadurch weitgehend stabilitätskonform begrenzt.

Nachteilig ist allerdings, daß gerade in Krisensituationen Verlegungen und temporäre Stationierungen erst mit dem Beginn der militärischen Maßnahme und nicht schon zum Zeitpunkt der Entscheidung gemeldet werden müssen. Das erhöht die Eskalationsgefahr und verkürzt die Zeit für eine politische Konfliktbeilegung. Außerdem bestünde bei einer früheren Ankündigung die Chance, durch politische Regelungen auf die beabsichtigten militärischen Schritte verzichten zu können. Die präventive Funktion der Rüstungskontrolle wurde so geschwächt. Da der Beginn der militärischen Maßnahmen aber nicht mit dem Beginn der Kampfbereitschaft verwechselt werden darf, bleibt noch Zeit für politische Aktivitäten. Das gilt auch für den politischen Mechanismus bei der Nutzung des ETD. Er stellt eine neue politische Ebene in Krisensituationen bereit, um den Ausbruch militärischer Gewalt zu vermeiden. Dieser Mechanismus existiert jedoch nicht für die Flankenstaaten, da diese das Recht auf die außerordentliche temporäre Stationierung nicht besitzen.

Ein weiteres Problem besteht darin, daß destabilisierende Konzentrationen von Luftstreitkräften, denen in der konventionellen Kriegführung eine immer größere militärische Bedeutung zu zukommen scheint, zwar notifizierungspflichtig sind, aber keinen stabilisierenden territorialen Limits unterliegen. Durch den Wegfall der Blockbeschränkungen und die Erweiterung der NATO wird dieses Stabilitätsproblem sogar verschärft. Trotz ihrer wachsenden destabilisierenden Wirkungen sind sie aber noch nicht einmal Gegenstand des politischen Krisenmechanismus. Hier klafft eine Lücke, die künftig unbedingt geschlossen werden sollte. Vorzuschlagen wäre daher, daß bei einer Verlegung von mehr als 200 Kampfflugzeugen und 100 Kampfhubschraubern, die unter einem einheitlichen Kommando eingesetzt werden sollen, gleichfalls der politische Mechanismus aktiviert und auf alle Vertragsstaaten ausgedehnt wird.

Außerdem zielen die krisenstabilisierenden und kriegsverhütenden Maßnahmen der KSE-Anpassung leider weniger auf das Kriegsrisiko zwischen zwei Einzelstaaten. Bisher existiert hier lediglich ein Mechanismus des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende

33 Darunter werden hier Kriege von mehreren verbündeten Staaten gegen andere Länder (die ebenfalls miteinander verbündet sein können, aber nicht müssen) verstanden.

Maßnahmen, nachdem bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten um Klarstellungen und Verhandlungen ersucht werden kann. Es fehlen aber gerade für Staaten mit kleinen Streitkräften ausreichend abgesenkte Notifikationsschwellen, um früh genug auf potentiell gefährliche militärische Aktivitäten aufmerksam zu werden, die sich dann durch Inspektionen vor Ort überprüfen ließen.

Auch das Eskalationsrisiko von innerstaatlichen Konflikten auf die zwischenstaatliche Ebene wird kaum erfaßt. Die KSE-Anpassung wird hier lediglich für das Flankenterritorium der Ukraine und Rußlands die Transparenz verbessern, wenn bei solchen Kriegen die territorialen Sublimits überschritten werden. Da ansonsten bei internen Konflikten mit einer Überschreitung territorialer Obergrenzen kaum zu rechnen ist, werden die Regeln des angepaßten Vertrags hier nicht greifen. Zudem sind bei internen kriegerischen Auseinandersetzungen Vorortinspektionen im Konfliktgebiet nicht mehr möglich, weil das Leben und die Gesundheit der Inspektoren gefährdet wären. Anders als bei herkömmlichen Krisensituationen können hier Inspektionen nicht mehr zur Überprüfung und Vertrauensbildung genutzt werden. Hinzu kommt, daß die USA und Rußland in letzter Zeit die Vorortbeobachtung zusätzlich erschweren: Entweder verweisen sie in solchen Situationen auf Geheimhaltungsgründe (US-Streitkräfte in Makedonien) oder lehnen Beobachtungs- und Inspektionsbesuche unter dem Vorwand ab, die Sicherheit der Inspektionsteams nicht garantieren zu können (Rußland beim Tschetschenienkonflikt). Um hier einer weiteren Erosion der Rüstungskontrolle vorzubeugen, sollten die Regeln für Informationen, Beobachtungen und Inspektionen in Krisensituationen erweitert und die Bedingungen für die Ablehnung von Beobachtungen (nach dem Wiener Dokument) und Inspektionen (KSE-Vertrag) so restriktiv wie möglich gefaßt werden.

Die KSE-Anpassung berührt nur am Rande innerstaatlich einsetzbare Gewaltpotentiale. So sind im Datenaustausch auch die Waffenbestände aufzuführen, die nicht den regulären Streitkräften unterstehen, aber von militärischer Bedeutung sind.³⁴ Damit unterliegen auch die vertragsrelevanten Waffen paramilitärische Verbände dem Datenaustausch. Da diese in innerstaatlichen Gewaltkonflikten eine immer größere Rolle spielen (allein in Tschetschenien stellen die Truppen des russischen Innenministeriums rund 50 Prozent der Kräfte), sind Informationen darüber von erheblicher Bedeutung. Allerdings wird mit den vertragsrelevanten Großwaffen nur ein begrenzter Teil der Kampfkraft solcher Verbände erfaßt. Am stärksten dürften sich in diesem Bereich noch die Beschränkungen für die Truppen der inneren Sicherheit in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge auswirken. Mit der Absenkung ihrer Obergrenzen konnten hier auch die Begrenzungen etwas enger gefaßt werden.³⁵

Da inzwischen das Risiko innerstaatlicher Gewaltkonflikte in Europa deutlich zugenommen, das zwischenstaatlicher Kriege aber abgenommen hat, scheint auch der angepaßte KSE-Vertrag

34 Vgl. KSE-Anpassungsvertrag, a.a.O. (Anm. 18), Protokoll über Notifikationen und Informationsaustausch, Abschnitt IV.

35 Truppen für Aufgaben der inneren Sicherheit dürfen in dieser Waffenkategorie nicht mehr als fünf Prozent der erlaubten nationalen Obergrenze oder 100 Systeme (es gilt die jeweils höhere Zahl) besitzen.

trotz einiger Fortschritte für die Kriegsverhütung und Krisenstabilität an Bedeutung zu verlieren. Das ist um so mißlicher, als beim Wiener Dokument weitere Verbesserungen nicht zu erwarten sind. Daher wäre es sinnvoll, das angepaßte KSE-Abkommen in diese Richtung weiter zu entwickeln. So ließe sich etwa die Transparenz in Krisensituationen und bei internen Konflikten deutlich erhöhen. Im Informationsaustausch sollten außerdem paramilitärische Verbände und ihre Aktivitäten besser erfaßt werden. Verbesserungsvorschläge dieser Art lassen sich jedoch erst dann realisieren, wenn das angepaßte KSE-Abkommen von allen Vertragsstaaten in Kraft gesetzt wurde.

3.3 Anpassung und aktuelle militärische Konflikte

Der Kosovo-Konflikt und der Tschetschenienkrieg hatten Einfluß auf die Verhandlungen gehabt, der hier untersucht wird. Es läßt sich anhand dieser Konflikte zugleich prüfen, ob der angepaßte Vertrag etwas zu ihrer Verhinderung oder Begrenzung beigetragen hätte.

Mit dem Beginn des völkerrechtlich nicht legitimierten NATO-Luftbombardements gegen Serbien am 24. März 1999 drohte der Abzug der russischen und weißrussischen Delegation aus den Verhandlungen. Doch da das KSE-Rahmenabkommen kurz vor seinem Abschluß stand, blieben beide in Wien und kehrten auch nach der Osterpause trotz Fortdauer der NATO-Luftangriffe dorthin wieder zurück. Das unterstrich das große Interesse Moskaus an der Anpassung und am Offenhalten einer begrenzten Kooperation mit den westlichen Regierungen. Es blockierte jedoch weitere Fortschritte, solange eine Intervention westlicher Landstreitkräfte möglich blieb. Ihr Kampfeinsatz hätte vermutlich den Verhandlungsprozeß für eine ungewisse Zeit zum Erliegen gebracht oder sogar zum Bruch geführt. Denn eine völkerrechtlich nicht legitimierte Invasion Serbiens hätte den Wert der angepaßten KSE-Vereinbarung grundsätzlich in Zweifel gezogen.

Das militärische Vorgehen der Allianzstaaten hatte auch Rückwirkungen auf die Ergebnisse der Verhandlungen. Ein Teil der Bündnisstreitkräfte unter amerikanischer Führung verletzte in Makedonien gleich mehrfach die Bestimmungen des Wiener Dokuments³⁶ und entwertete damit die Glaubwürdigkeit politisch verbindlicher KSE-Abmachungen. Rußland forderte deshalb später ihre Verrechtlichung, konnte sich damit aber nicht durchsetzen. Außerdem demonstrierten die NATO-Staaten den massierten Einsatz ihrer überlegenen Luftstreitkräfte, die durch den bisherigen Vertrag nicht beschränkt waren. Moskau erhob daraufhin zwei Forderungen: Erstens sollte die Verlegung und damit die destabilisierende Konzentration von Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern angezeigt werden. Zweitens sollten die neuen nationalen Obergrenzen (im Vorgriff auf den Beitritt aller europäischen Staaten) europaweit gelten. Damit hätten die USA als wesentlicher Träger des Luftkrieges künftig nicht mehr über

36 Siehe ausführlich Hans-Joachim Schmidt/Wolfgang Zellner, Konventionelle Rüstungskontrolle im Belastungstest: Der Einfluß regionaler Gewaltkonflikte, in: Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz und Bruno Schoch (Hg.) Friedensgutachten 2000, Münster, 2000, S. 270f.

1.000, sondern höchstens nur noch 784 Kampfflugzeuge von europäischen Basen aus einsetzen können.

Bei der Notifikation kam man Moskau entgegen. Verlegungen von mehr als 18 Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern müssen künftig gemeldet werden. Die europaweite Ausdehnung der nationalen Obergrenzen wurde dagegen abgelehnt, weil Rußland schon vor dem Beitritt neuer Mitglieder die zusätzliche Stabilitätswirkung der Vertragsöffnung erhalten und damit sein Interesse an sicherheitspolitischen Kompromissen mit neuen Beitrittsstaaten abgenommen hätte.

Interessant ist die Frage, welche Relevanz der angepaßte und auf ganz Europa (ohne Serbien) erweiterte KSE-Vertrag bei diesem Konflikt gehabt hätte, wenn neben dem Einsatz der Luftstreitkräfte auch die Invasion mit Landstreitkräften erwogen worden wäre. Denn ohne UN-Mandat hätten die NATO-Staaten das angepaßte KSE-Abkommen entweder beachten, oder gleich den doppelten Bruch des Völkerrechts riskieren müssen. Bei den Luftstreitkräften wären im Unterschied zum jetzigen Vertrag die Verlegung der an Land stationierten Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber notifizierungspflichtig und den USA nicht mehr als 784 Kampfflugzeuge erlaubt gewesen. Partiiell hätten sie die nationale Beschränkung aber mit zeitweise an Land stationierten Marineluftstreitkräften, seegestützten Luftstreitkräften und Bombern mit interkontinentaler Reichweite umgehen können, da diese bisher nicht den KSE-Beschränkungen unterliegen. Faktisch hatten die Vereinigten Staaten auch insgesamt mehrere hundert seegestützte Kampfflugzeuge, Kampfflugzeuge der Marineinfanterie und strategische Bomber aus den USA im Einsatz. Selbst der angepaßte KSE-Vertrag hätte daher auf diese Art der Kriegsführung kaum Einfluß gehabt.

Erstens unterstreicht dies nachhaltig das Problem, daß auch mit dem neuen Abkommen destabilisierende Kräftekonzentrationen von Luftstreitkräften nicht beschränkt werden. Wenn mehr als 1.000 Kampfflugzeuge ohne jede Rüstungskontrollbeschränkung gegen ein europäisches Land eingesetzt werden können, dann ist das sicherheitspolitisch keine Lappalie mehr. Zweitens wurden bei diesem Konflikt in erheblichem Umfang Kampfflugzeuge genutzt, die weder den Beschränkungen des bisherigen noch des neuen Vertrags unterliegen. Neben den nicht erfaßten Marinekampfflugzeugen kommen die aus den USA direkt eingesetzten strategischen Bomberpotentiale hinzu. Will man die davon ausgehende Entwertung der konventionellen Rüstungskontrolle künftig vermindern, darf es nicht nur um die Erfassung der Marineluftstreitkräfte³⁷ gehen, sondern auch um eine Ausweitung des Geltungsbereiches bis nach Nordamerika.

37 Das sowjetische Verteidigungsministerium und sein Generalstab hatten allerdings bei der Regelung der sogenannten Artikel III-Problematik am 14. Juni 1991 durchgesetzt, daß die Waffen der Marineinfanterie rechtlich nicht unter die Vertragsbeschränkungen fallen. Auf der anderen Seite sind in einem Zusatzprotokoll zum KSE-Vertrag die ständig an Land stationierten Marinekampfflugzeuge auf 430 je Staatengruppe und höchsten 400 je Staat im Anwendungsgebiet beschränkt.

Bei einer Invasion mit Landstreitkräften wäre der Headroom, die Höhe der erlaubten temporären Stationierung und die Zahl der für den Einmarsch zur Verfügung stehenden Länder wegen der gleichzeitigen Mehrfachnutzung der temporären Stationierung entscheidend. Ist der Headroom gering und kann wegen des Flankenstatus nur der BTD genutzt werden und ist dabei die Zahl der zur Verfügung stehenden Staaten klein, so müßte für jede größere friedens erzwingende Operation entweder der KSE-Vertrag verletzt oder um ein UN- oder OSZE-Mandat nachgesucht werden. Ist dagegen der Headroom groß, kann die außerordentliche temporäre Überschreitung genutzt werden, und ist die Zahl der zur Verfügung stehenden Staaten hoch, dürfte selbst bei einer größeren friedens erzwingenden Operation der KSE-Vertrag immer weniger verletzt werden und daher der Druck, eine Legitimation des UN-Sicherheitsrats zu benötigen, abnehmen. Da gegenwärtig die kriegsträchtigen Krisengebiete Europas hauptsächlich im Kaukasus und in Südosteuropa liegen, erfordert der Flankenstatus der Kaukasusstaaten ein UN- oder OSZE-Mandat bei größeren friedens erzwingenden Operationen. In Südosteuropa wird diese Wirkung von den Bedingungen abhängen, zu denen die dortigen Staaten dem angepaßten KSE-Vertrag beitreten werden. Allgemein ist aber aufgrund der Größe der meisten Staaten in dieser Region davon auszugehen, daß wohl auch dort der angepaßte KSE-Vertrag bei jeder größeren friedens erzwingenden Operation der Landstreitkräfte eine Legitimation durch die Vereinten Nationen erfordern wird. Der politische Mechanismus für die Nutzung der außerordentlichen temporären Überschreitung hätte allerdings diesen Konflikt wahrscheinlich kaum verhindert, weil schon zuvor im UN-Sicherheitsrat und in der Konferenz bei Rambouillet die politischen Möglichkeiten dafür weitgehend ausgeschöpft wurden.

Die Entscheidung des Kremls im September 1999, in Tschetschenien militärisch zu intervenieren, schuf ein neues Problem. Die russischen Flankenobergrenzen (alt und neu) wurden dadurch massiv überschritten, und die KSE-Anpassung mußte während einer bestehenden Vertragsverletzung in Istanbul unterzeichnet werden.³⁸ Daß dieser interne Krieg überhaupt den KSE-Vertrag berührt, ist dem Umstand zuzuschreiben, daß nur die Ukraine und Rußland separate Sublimits auf ihrem Territorium zu beachten haben. Bei allen übrigen Vertragsstaaten hätte ein derartiger Konflikt die KSE-Begrenzungen auch nach der Anpassung nicht verletzt.

Rußland versuchte den rüstungskontrollpolitischen Schaden zu minimieren. Anders als beim ersten Tschetschenienkrieg meldete es diesmal rechtzeitig das Überschreiten der Notifikationschwelle (9.000 Mann) des Wiener Dokuments und zeigte auch die Überschreitung der russischen Flankenobergrenze Anfang Oktober 1999 an, obwohl dies nach dem gültigen KSE-Bestimmungen nicht notwendig gewesen wäre. Es kündigte zusätzliche Transparenzmaßnahmen an, und Ministerpräsident Putin versicherte am 11. November ausdrücklich seine Vertragstreue: Nach dem Tschetschenienfeldzug will es die (neuen) Flankenobergrenzen wieder einhalten. Überdies bestünde keine Absicht, andere Staaten dadurch zu bedrohen. Dieses

38 Solange die KSE-Anpassung nicht in Kraft ist, verletzen aus russischer Sicht allerdings auch die NATO-Staaten den KSE-Vertrag, weil die drei neuen Bündnisstaaten seit ihrer Aufnahme in die NATO nicht in gleicher Weise inspiziert werden können wie die alten.

vertrauensbildende Vorgehen wurde von den USA und den übrigen KSE-Staaten begrüßt.³⁹ Mitte Oktober 1999 präsentierte Rußland auch Daten⁴⁰ über den Umfang seiner Überschreitung der Flankenregel. Um den politischen Druck auf Moskau zu erhöhen, haben allerdings auf dem OSZE-Gipfel fast alle übrigen Vertragsstaaten die Ratifizierung der KSE-Anpassung von der Einhaltung der russischen Flankenobergrenzen abhängig gemacht.

Auch wenn die KSE-Anpassung vor dem Konflikt in Kraft getreten wäre, hätte dies wohl nur geringen Einfluß auf den Tschetschenienkrieg gehabt. Der politische Mechanismus für den ETD hätte nicht gegriffen, da es sich bei Tschetschenien um Territorium mit Flankenstatus handelt, für das nur die normale temporäre Überschreitung genutzt werden darf. Rußland wäre lediglich verpflichtet gewesen, anfangs etwas häufiger und dann alle 90 Tage über die Überschreitung der Obergrenzen zu informieren. Zusätzlich gäbe es dazu ein regelmäßiges Inspektionsrecht, das aber kaum jemand in Anspruch nehmen dürfte, solange die Kampfhandlungen andauern und der Gaststaat die Sicherheit der Inspektoren nicht garantieren könnte. Natürlich könnten die Vertragsstaaten wegen der Verletzung des Abkommens eine außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz einberufen, doch über was sollen sie verhandeln, wenn Rußland die baldige Einhaltung verspricht und das Instrument der Rüstungskontrolle überfordert wäre, sollte es zur Regelung des internen Konflikts dienen. Das Risiko wäre groß, daß dann Moskau aus Verärgerung darüber die zusätzlichen Flankenbeschränkungen auf seinem Territorium wieder in Frage zu stellen begänne. Außerdem zeigt der Tschetschenienkonflikt, daß der angepaßte KSE-Vertrag nur sehr unzureichend einer Eskalation des Krieges auf die zwischenstaatliche Ebene entgegenwirken würde und über die dort in großem Umfang eingesetzten paramilitärischen Verbände kaum Informationen zur Verfügung stehen.

Die beiden Konflikte machen deutlich, wo schon jetzt die Defizite der KSE-Anpassung liegen. Zum einen werden die paramilitärischen Potentiale, die bei internen Gewaltkonflikten eine wesentliche Rolle spielen, nur unzureichend rüstungskontrollpolitisch erfaßt und dem Eskalationsrisiko auf die zwischenstaatliche Ebene wird kaum vorgebeugt. Darüber hinaus ist offen, ob nicht die frühzeitige internationale Unterstützung der Kriegsgegner in Moskau im September 1999 diesen Waffengang hätte verhindern können, wenn man rechtzeitig darüber informiert gewesen wäre und ein verlässlicher OSZE-Mechanismus zur Vermeidung solcher internen Auseinandersetzungen existiert hätte. Zugleich haben die militärischen Operationen der NATO-Staaten während des Kosovokonflikts offenbart, wie wenig selbst der angepaßte KSE-Vertrag dort hätte ausrichten können. Destabilisierende Konzentrationen der Luftstreitkräfte wären zwar inzwischen meldepflichtig, jedoch gibt es keinerlei Beschränkungen. Selbst wenn es welche gäbe, wären sie zumindest von Rußland und den NATO-Staaten mit ihren Seeluft-

39 Vgl. James P. Rubin, Press Briefing US Departement of State, 8. Oktober 1999, S. 13-14.

40 Nach den russischen Angaben vom 19. Oktober 1999 überschritten sie die aktuellen Flankenlimits um 193 Panzer, 2.154 gepanzerte Kampffahrzeuge und 305 Artilleriesysteme und das höhere Limit des neuen Vertrags in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge immer noch um 1.394 Systeme.

streitkräften und strategischen Bombern⁴¹ in erheblichem Umfang zu umgehen. Die konventionelle Rüstungskontrolle hält mit der verstärkten operativen Kombinierbarkeit der Teilstreitkräfte und ihrer Aufklärungs- und Führungssysteme sowie der Globalisierung besonders der amerikanischen konventionellen Kriegsführungsfähigkeiten immer weniger Schritt. Daher droht mittel- und langfristig die Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle von zwei Seiten: der Ebene der internen Konflikte und der Ebene der operativen Kombinierbarkeit und der Globalisierung konventioneller Kriegstechniken.

3.4 Integration der Flankenregelung

Die Integration der Flankenregel war ein Mehrebenenproblem. Auf der übergeordneten Ebene hing sie davon ab, daß die NATO-Länder Rußland in der Frage der rüstungskontrollpolitischen Einbettung ihrer Erweiterung ausreichend entgegen kamen. Je mehr hier die westlichen Staaten zugestehen würden, desto eher würde sich Moskau auch am bisherigen Stabilitätskonzept der Flanken gebunden fühlen. Fort- und Rückschritte in der Flankenfrage waren daher auch ein Gradmesser für die Aussichten der KSE-Anpassung. In der Schlußphase der Verhandlungen zum Rahmenabkommen (Januar-März 1999) nutzte Rußland allerdings seine frühen Zugeständnisse in der Flankenfrage auch, um die Allianzstaaten zu weitergehenden Konzessionen zu drängen.

Eine Ebene darunter gab es das Problem, daß sich viele Flankenländer (Rußland, Rumänien, Bulgarien, Griechenland und Ukraine) ihren Sonderbeschränkungen entledigen und den übrigen Vertragsstaaten gleichgestellt werden wollten.⁴² Letzteres wäre aber nur auf Kosten der regionalen Stabilität möglich gewesen. Deshalb hatten Norwegen und die Türkei mit dem im Mandat formulierten Prinzip der "regionalen Stabilität" schon einen wichtigen Anfangserfolg erreicht. Die Flankenregel konnte nicht mehr völlig aufgekündigt werden, ohne das Mandat zu verletzen. Eine weitere Ebene bildeten die Absichten Aserbaidschans, Georgiens und Moldaus, die KSE-Anpassung zur Stärkung der eigenen Unabhängigkeit zu nutzen. Hierin wurden sie vom amerikanischen Kongreß und der US-Regierung ab April 1997 nachhaltig unterstützt.

Betrachtet man das zunächst das Ergebnis auf der zweiten Ebene, so haben die Staaten, die den Sonderstatus der Flankenregel abschaffen wollten, folgendes erreicht: Die Flankenregel (Artikel IV) existiert nicht mehr. Im gesamten Vertragstext wird der Begriff der Flanke nicht mehr

41 Richtig ist, daß strategische Bomber bei START I und II beschränkt wurden und doppelte Beschränkungen auf nuklearer und konventioneller Ebene nicht sinnvoll erscheinen. Auf der anderen Seite muß man aber auch zu Kenntnis nehmen, daß die meisten strategischen Bomber inzwischen immer weniger für nukleare Missionen und zunehmend für konventionelle Aufgaben ausgerüstet und eingesetzt werden.

42 Rußland und die Ukraine müssen als einzige Vertragsstaaten territoriale Sublimits für ihre Flanke akzeptieren. Beide Länder wollten sich daher vor allem ihren territorialen Zusatzbegrenzungen entledigen und vertraten die Auffassung: "Ein Land - eine territoriale Obergrenze". Die Flankenstaaten durften aus Stabilitätsgründen Teile ihrer Anteilshöchststärken der Landstreitkräfte nur untereinander an andere weitergeben. Ihre militärische Flexibilität war schon mit dem ersten KSE-Vertrag beschränkt.

erwähnt. Die Sonderbeschränkungen der Länder mit Flankenstatus finden sich nur im Protokoll über territoriale Obergrenzen. Damit ist es ihnen gelungen, ihren Sonderstatus im Vertrag so niedrig wie möglich zu hängen. Das war besonders Rumänien, Bulgarien und Griechenland aus politisch-symbolischen Gründen sehr wichtig.

Die Ukraine beabsichtigte zunächst, sich der Flankenregel völlig zu entledigen. Sie mußte dann aber doch die zuvor bei der ersten Änderung aus der ukrainischen Flanke herausgenommene Region Odessa als Anteil behalten, weil Rumänien und Moldau unter ausdrücklicher Berufung auf das Mandat keine Verschlechterung ihrer sicherheitspolitischen Situation hinnehmen wollten. Die Ukraine konnte sich somit dem Flankenstatus nur teilweise entziehen.

Rußland entledigte sich der Zusatzbeschränkungen für die aus der alten größeren Flankenregion ausgeklammerten Regionen. Es wird künftig nur ein Limit für die schon 1996 verkleinerte Region geben. Dafür muß es aber weiterhin insgesamt zehn Zusatzinspektionen pro Jahr in den ausgeklammerten Gebieten akzeptieren. Außerdem entfallen die Depotbeschränkungen an den russischen Flanken, womit es in dieser Frage den übrigen Flankenstaaten gleichgestellt wird. Es darf zudem dort sein Limit in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge um 760 Systeme auf 2.140 anheben, muß jedoch dafür in dieser Waffenkategorie auf die Nutzung der temporären Überschreitung verzichten und seine Truppen in Moldau endlich ganz und in Georgien teilweise abziehen.

Da Norwegen eine erneute Anhebung des russischen Flankenlimits an der Nordflanke ablehnte, werden auf der Basis des Abrüstungsvorschlags von Boris Jelzin⁴³ vom 3. Dezember 1997 die Waffenbestände im Militärbezirk Leningrad eingefroren.⁴⁴ Der Kreml sicherte dies in einer einseitigen politischen Erklärungen auch für die Region Kaliningrad und Pskow zu, um sicherheitspolitischen Bedenken Polens und der baltischen Staaten entgegen zu kommen. Es signalisierte damit, daß es an seiner Nordflanke und im Ostseeraum anders als an seiner Südflanke eher auf militärische Entspannung setzte, um die politische und wirtschaftliche Kooperation zu verbessern.

Norwegen und die Türkei dagegen versuchten, unterstützt von den USA, die Substanz der Flankenregel mit möglichst geringen Änderungen zu erhalten. Zur Substanz gehörten ihre Geographie, der bisherige Flexibilitätsmechanismus und die Summe der regionalen Flankenobergrenzen. Schon im Teilrahmenabkommen⁴⁵ vom 23. Juli 1997 setzten beide Länder im Prinzip ihre Forderungen durch. Doch am 20. Januar 1998 folgte eine kalte Dusche. In einem im wesentlichen von den russischen Streitkräften konzipierten Vorschlag zur Änderung der

43 Vgl. Jasper von Altenbockum, Jelzin spricht in Stockholm vom "mächtigsten Kontinent der Welt", in: FAZ, 04.12.1997, S. 3. Jelzin kündigte an, Rußland werde seine Streitkräfte im Nordwesten (Militärbezirk Leningrad und Region Kaliningrad) einseitig bis 1999 um etwa 40 Prozent reduzieren.

44 Informationen des Verfassers aus Gesprächen mit norwegischen KSE-Delegierten am 16. April und 13. Dezember 1999 in Wien.

45 Vgl. Draft Decision adopted by the States Parties to the CFE Treaty Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation, Wien, 23. Juli 1997, Zif. 16.

Flankenregel, der auch eine späte Antwort auf die westliche Bündniserweiterungsentscheidung vom Sommer 1997 war, stellte Rußland Forderungen⁴⁶, die auf eine doppelte Schwächung des bisherigen Flankenregimes hinausliefen. Erstens sollte der Grad der Verbindlichkeit deutlich vermindert, zweitens die militärischen Handlungsmöglichkeiten Rußlands an der Südflanke signifikant erhöht werden. Die übrigen KSE-Vertragsstaaten hätten mit der Annahme dieses Vorschlages die hegemoniale Stellung Rußlands im Kaukasus (und an der Nordflanke) anerkannt. Das stieß auf den einhelligen Widerstand der übrigen Mitglieder. Zugleich signalisierte der Vorschlag aber auch, daß man in Moskau weder mit der rüstungskontrollpolitischen Einbettung der NATO-Erweiterung noch der Beschränkung der militärischen Flexibilität zufrieden war.

Im Sommer 1998 begannen deshalb die Türkei und Rußland einen strategischen Dialog über künftige politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation, in dessen Verlauf es Ankara gelang, Moskau von der Aufrechterhaltung der Flankenregel als ein wesentliches Element der militärischen Stabilität im Kaukasus zu überzeugen.⁴⁷ Die US-Regierung hielt sich bei den Verhandlungen bewußt zurück, um den konservativen Republikanern im Kongreß wegen ihrer Auflagen zum Flankendokument in der späteren Ratifikationsdebatte so wenig Angriffsfläche wie möglich zu bieten. Wie berechtigt dieses Vorgehen war, zeigte sich am 3. Februar 1999, als der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im US-Senat, Jesse Helms, einen äußerst kritischen Brief an Präsident Clinton schrieb, indem er sich gegen die Hast der Verhandlungen verwahrte und ausdrücklich auf die Einhaltung der Amendments zum Flankendokument verwies.⁴⁸

Rußland und die Türkei hatten sich kurz zuvor, am 25. Januar 1999, nicht nur über die Prinzipien, sondern auch über viele Details der künftigen Flankenregelung verständigt. Oslo und die

46 Vgl. Statement by the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Adaptation of the "Flank Agreement" (Position Paper), Wien, 20. Januar 1998. Dort erhob Rußland folgende Forderungen:

- Die Aufhebung der rechtlichen Verbindlichkeit der Flankenregelung.
- Die Rückkehr zur alten größeren Flankenregion unter Beibehaltung der neuen höheren Obergrenzen. Damit hätte Rußland seine Streitkräfte in der eigenen Flankenregion drastisch erhöhen dürfen.
- Die Ausklammerung der Waffenbestände (insgesamt über 2.000 Waffensysteme) in den beiden großen Wartungsdepots bei Kuschtschewskaja (Südflanke) und St. Petersburg (Nordflanke) von den Flankenlimits. Als Kompensation wurden dafür zusätzliche Transparenzmaßnahmen angeboten. Dies lief auf eine weitere Erhöhung der militärischen Flexibilität an den Flanken hinaus.
- Die Rückverlegung von Stationierungstruppen aus den Kaukasusstaaten soll nicht auf die russischen Flankenobergrenzen angerechnet werden. Verzicht auf alle separaten regionalen Sublimits für die russische Flankenregion.

47 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem türkischen KSE-Delegationsmitglied am 15. Dezember 1999 in Wien.

48 Vgl. Helms Letter to Clinton on CFE Treaty, in: Inside the Pentagon, Jg. 15, Nr. 7, 18. Februar 1999, S. 17-18: Rußland sollte vor allem seine Flankenlimits nicht erhöhen dürfen und seine Truppen aus Moldau und Georgien abziehen.

Ankara konnten durchsetzen, daß die bisherigen nationalen Höchststärken der Flankenländer auch künftig fast unverändert erhalten bleiben, der bisherige Flexibilitätsmechanismus für einzelne Staaten übernommen wird und die Mitglieder aus Stabilitätsgründen nur untereinander Anteile ihrer territorialen Beschränkungen austauschen dürfen.

Die neue Flankenregelung ist somit ein Kompromiß, bei dem die Ukraine und Rußland ihre Sonderbeschränkungen einerseits begrenzt abbauen, zugleich aber Norwegen und die Türkei die aus ihrer Sicht wesentlichen stabilitätskonformen Sonderbegrenzungen erhalten konnten. Der russische Vorstoß vom 20. Januar 1998 macht aber auch klar, daß Moskau langfristig die Sonderregelungen des Flankenstatus weiter vermindern will und hierin von anderen Flankenstaaten unterstützt wird. Wie schnell dies geschieht, wird mit davon bestimmt, in welchem Umfang die künftigen NATO-Erweiterungen rüstungskontrollpolitisch eingebettet werden.

Im Juni 1999 begannen die bilateralen Verhandlungen Rußlands mit Moldau und Georgien, über den Abbau seiner Stationierungstruppen, nachdem es vorgeschlagen hatte, diese bis zum Jahre 2005 abzuziehen. Moldau und Georgien dagegen wollten den Abzug der russischen Stationierungstruppen binnen weniger Monate. Anfangs gab es kaum Fortschritte, daher forderten Georgien, Moldau und Aserbaidschan im September 1999, den "host nation consent" (Zustimmung des Gaststaats zur Anwesenheit fremder Truppen) in die Präambel oder/und in den Vertrag selbst aufzunehmen, um mehr Druck auf Rußland auszuüben.⁴⁹ Darüber hinaus sollte auch das Problem der nicht gezählten aber vom Vertrag begrenzten Waffen besser geregelt werden.⁵⁰ Georgien und Aserbaidschan wollten nicht mehr ständig als Bittsteller erscheinen, sondern ausdrücklich das Recht erhalten, dieses Problem in der Gemeinsamen Beratungsgruppe zur Sprache zu bringen.

Diese Forderungen griff die US-Regierung - den Kongreß mit Jesse Helms im Rücken - nun bereitwillig auf, obwohl sie gegenüber den eigenen Bündnispartnern bisher eine Änderung der Präambel hartnäckig abgelehnt hatte. Die Kaukasusstaaten hatten den Türöffner gefunden, über den nun doch Änderungen der Präambel möglich wurden. Die USA erklärten den gesamten Vertrag zur Verhandlungsmasse, so daß im September und Oktober 1999 viele Kompromisse geschnürt werden konnten, die im Sommer noch nicht möglich gewesen wären. Auch die bisherigen Staatengruppenobergrenzen, die einer Öffnung für neue Mitglieder im Wege standen, ließen sich nun ändern. Sie werden zwar noch erwähnt, sind aber für den neuen Vertrag nicht mehr gültig. Die Türkei bestand auf der Erwähnung der Staatengruppenobergrenzen, um der künftigen Kritik am Flankenstatus besser begegnen zu können, Rußland war dies im Zusammenhang mit seiner Bündnishinlänglichkeitsforderung wichtig.

49 Vgl. KSE-Anpassungsvertrag, a.a.O. (Anm. 18), Art. I, Abs. 3. Der "host nation consent" wurde später in den Vertrag integriert.

50 Das Problem des Unaccounted Treaty Limited Equipment (UTLE) betrifft Georgien und Aserbaidschan besonders, da die lokalen Behörden in Abchasien und Nagorni-Karabach umfangreiche Waffenarsenale besitzen, die nicht von den regulären Streitkräften kontrolliert werden und bisher auch nicht den KSE-Vertragsregeln unterworfen sind.

Danach ging es nur noch um die Regelung des russischen Truppenabzugs. Am 16. November 1999 begannen die russischen Streitkräfte mit dem Abzug ihrer Truppen aus Moldau.⁵¹ Am 17. November 1999 gelang die Einigung mit Georgien. Moskau ist bereit, dort zwei (Gudauta, Vaziani) von vier Militärstandorten - darunter einen in Abchasien – bis zum 1. Juli 2001 zu schließen und will bis Ende 2000 seinen Teilabzug abschließen.⁵² Im Jahr 2000 soll außerdem ein Stationierungsvertrag für die verbleibenden Basen (Batumi, Achalkalaki) komplettiert werden. Rußland verzichtete darauf, den Abzug mit einer Autonomieregelung für Abchasien zu verknüpfen, dafür akzeptierte Georgien die längere Zeitdauer des Rückzugs.

Die Abzugsregelung für Moldau gelang erst im letzten Moment, nachdem deswegen die Unterzeichnung der KSE-Anpassung auf den 19. November 1999 verschoben wurde. Moldau akzeptierte den phasenweisen Abzug der russischen Streitkräfte schließlich doch, den es zuvor immer abgelehnt hatte, weil es befürchtete, er solle nur zur Verschleppung des vollständigen Rückzuges dienen. Bis Ende 2001 müssen alle vertragsrelevanten russischen Waffen und bis Ende 2002 alle russischen Streitkräfte entfernt sein.⁵³ Dafür mußte Moskau wie im Falle Georgiens auf die Verknüpfung mit der Autonomieregelung für Transnistrien verzichten. Die USA unterstützten den Abzug russischer Streitkräfte, indem sie auf dem OSZE-Gipfel die Schaffung eines OSZE-Finanzierungsfonds mit freiwilligen Beiträgen anregten, für den sie inzwischen mehr als 30 Mio. US-Dollar zur Verfügung stellen.

Doch ob und wenn ja in welchem Umfang der Truppenabzug realisiert werden wird, ist offen. Putin hat mit seiner Machtübernahme angekündigt, den russischen Einfluß im Süden wieder zu stärken. Da sowohl Georgien als auch Moldau vor allem energiepolitisch von Moskau abhängig und dort hoch verschuldet sind, besitzt Rußland genügend Mittel, um die Vereinbarungen wieder in Frage zu stellen. Auf der anderen Seite ist Rußland gerade wegen der wirtschaftlichen und energiepolitischen Abhängigkeit dieser Staaten nicht unbedingt auf seine Truppenpräsenz angewiesen, um seinen Einfluß zu wahren. Der Truppenabzug setzt auch voraus, daß die Autonomiefrage für Transnistrien und Abchasien zufriedenstellend gelöst werden kann. In der Vergangenheit hatte sich Moskau dieser Regelung entzogen, weil es angesichts der eigenen Zerfallstendenzen nicht anders kann, als letztlich die territoriale Integrität der beiden Kaukasusstaaten zu erhalten. Damit muß es aber partiell einen Konflikt mit den lokalen bisher

51 Vgl. Russians start withdrawal from Moldova, in: RFE/RL Newsline, Jg. 3, Nr. 224, Teil I, 17. November 1999.

52 Vgl. Joint Statement of the Russian Federation and Georgia, Istanbul, 17. November 1999, in: Final Act of the Conference of the State Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Istanbul, 19. November 1999, in: http://osce.istanbul-summit.org/final_act_of_cfe.htm. Zusätzlich wird Rußland im Rahmen der temporären Überschreitung nicht mehr als 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme für seine verbleibenden Truppen nutzen dürfen.

53 Vgl. OSCE Istanbul Summit 1999, Istanbul Summit Declaration, Istanbul, November 1999, Ziffer 19, in: http://osce.istanbul-summit.org/summit_declaration.htm, sowie Final Act, a.a. O., (Anm. 52) Rußland bestand auf den phasenweisen Ansatz, weil dort neben den Truppen und Waffen über 40.000t Munition abgezogen und zerstört werden müssen.

von Rußland unterstützten Autoritäten riskieren, die eher einer separatistischen Lösung zuneigen. Im Sommer 2000 sollen im Rahmen der GUS die Autonomieverhandlungen beginnen. Das Ergebnis ist offen. Sollten die russischen Truppen dort abgezogen werden und eine Autonomieregelung zustande kommen, wird man übergangsweise zusätzliche Beobachter und Truppen aus den OSZE-Staaten benötigen, um den Frieden zwischen den verfeindeten Volksgruppen zu sichern. Zusätzlich erschwert werden die Verhandlungen auch dadurch, daß Georgien inzwischen den Abzug aller russischen Truppen bis 2003 fordert, weil es ab 2005 der NATO beitreten möchte. Eine kooperative Regelung der Folgeprobleme der russischen Truppenreduzierungen steht daher noch aus.

3.5 Einbettung der NATO-Erweiterung

Die rüstungskontrollpolitische Einbindung der Allianzerweiterung war für Rußland von zentraler Bedeutung, um die radikalen Gegner dieses Prozesses im eigenen Land ausreichend besänftigen zu können. Der erste westliche Vorschlag vom 20. Februar 1997 enthielt zunächst zwei Elemente zur rüstungskontrollpolitischen Einbettung der NATO-Ausdehnung. Erstens boten die westlichen Staaten im Rahmen ihres neuen Begrenzungsansatzes eine substantielle Absenkung der Summe ihrer bisherigen nationalen Höchststärken an: Das heißt, ihre neuen nationalen und territorialen Obergrenzen sollten näher als bisher an ihren Beständen liegen und so die zusätzlichen Waffensysteme der neuen Bündnisstaaten kompensieren.

Zweitens schlug man auf Anregung der USA eine "Stabilitätszone" zwischen den alten Bündnisstaaten und Rußland vor, in der die neuen territorialen Obergrenzen aus Stabilitätsgründen eingefroren werden sollten, während sie im übrigen Anwendungsgebiet angehoben werden durften, solange die Gesamtbergrenzen unverändert bleiben. Diese Stabilitätszone sollte sich auf Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei Weißrußland, den nordwestlichen Teil der Ukraine (ohne Flankenteil) sowie die russische Region Kaliningrad erstrecken. Ziel war es, durch zusätzliche Beschränkungen für das Gebiet zwischen Rußland und der alten Allianz, russische Sicherheitsbedenken wegen der NATO-Erweiterung zu zerstreuen, zugleich aber auch für das an die mittelosteuropäischen Staaten angrenzende Kaliningrad, sowie Weißrußland und Ukraine eine entsprechende Zurückhaltung einzufordern.

Das Angebot für eine substantielle Reduzierung der Summe der Obergrenzen ging in die von Moskau gewünschte Richtung, die künftigen Obergrenzen auf die Bestände abzusenken und schien zwar nicht de jure, aber de facto eine Anerkennung der russischen Bündnishinlänglichkeitsregel zu beinhalten. Die Stabilitätszone signalisierte Zurückhaltung bei der Stationierung neuer Verbände in den Beitrittsstaaten. Das kam der russischen Forderung nach einer Regel, die künftige Stationierungen verbot, nahe.

Allerdings stieß die Stabilitätszone bei den zur Aufnahme anstehenden Bündniskandidaten Polen, Tschechien und Ungarn auf Ablehnung, weil sie sich durch diese zusätzlichen Auflagen, die nicht für die bisherigen Bündnisstaaten gelten sollten, zu NATO-Staaten zweiter Klasse

degradiert sahen.⁵⁴ Auch im US-Kongreß bestanden die Republikaner auf einen gleichberechtigten Status der neuen Allianzstaaten. Andererseits drängten Länder wie Bulgarien und Rumänien in die Stabilitätszone, um so ihre Chancen für eine baldige Aufnahme in das westliche Bündnis zu verbessern.

Um die rechtliche Benachteiligung der neuen NATO-Mitglieder zu vermeiden, verzichtete man später auf die Stabilitätszone. Die in diesem Gebiet liegenden Staaten sicherten dafür in einer einseitigen, politisch verbindlichen Erklärung das Einfrieren ihrer territorialen Obergrenzen zu. Der Vorteil dieses Vorgehens ist, daß der zusätzliche Stabilitätsgewinn erhalten bleibt und das amerikanische Parlament keinen Einspruch mehr dagegen erheben konnte. In Krisensituationen kann man allerdings leichter von dieser Verpflichtung zurücktreten. Auch für Rußland bot dies Vorteile, da es wegen der besonderen Lage Kaliningrads rechtlich verbindliche Sublimits ablehnte, aber bereit war, die dortigen Waffenbestände politisch verbindlich einzufrieren. Später wurde in diese Regelung auch die früher zur russischen KSE-Nordflanke gehörende Region Pskow einbezogen. In Friedenszeiten demonstriert Moskau so seine militärische Zurückhaltung gegenüber Polen und den baltischen Staaten, in Krisensituationen bleibt dennoch genügend militärische Flexibilität erhalten. Von besonderer Bedeutung ist das einseitige Einfrieren der weißrussischen Obergrenzen, da dies auch für die militärische Integration im Rahmen der Russisch-Weißrussischen Union gelten würde und somit eine Verlagerung russischer Truppen in die Nähe Polens oder der baltischen Staaten verhindert. Von Warschau und Moskau wurde außerdem sehr begrüßt, daß Deutschland als stärkste Militärmacht in Mitteleuropa und einziges westliches Bündnisland ab Sommer 1998 ebenfalls bereit war, seine territorialen Obergrenzen einzufrieren. Die Bundesrepublik, die ursprünglich eine solche Sonderregelung für sich abgelehnt hatte, war wegen der aus ihrer Sicht viel zu hohen außerordentlichen temporären Stationierung dann doch zu diesem Schritt bereit.

Die westlichen Staaten erhöhten ihr Angebot einer substantiellen Absenkung ihrer neuen Obergrenzen in mehreren Stufen bis zum KSE-Rahmenabkommen am 30. März 1999. Einschließlich der abschließenden Absenkung der vier Visegrad-Staaten um insgesamt 1.700 Systeme werden die 19 Allianzstaaten ihre neuen Obergrenzen um etwas über 11.000 Waffensysteme vermindern.⁵⁵ Während Ungarn und Tschechien schon bis 2002 ihre Obergrenzen um insgesamt 742 Systeme absenken werden, folgen Polen mit 762 und die Slowakei mit 195 Waffensystemen allerdings erst 2003.⁵⁶ Die Slowakei hat sich dabei an den Verminderungen

54 Vgl. Michael Ludwig, Mitgliedschaft zweiter Klasse befürchtet, in: FAZ, 25.03.1997, S. 7.

55 Siehe Jeffrey D. McCausland, Entering the new Millenium-Goals for the OSCE Summit, United States Army War College, Carlisle, 1999, S. 14.

56 Vgl. Statement by Ambassador Anton Pinter, Head of the Slovak Delegation to the JCG, Wien, 30. März 1999; Statement by Ambassador Marie Kostalova, Head of the Czech Delegation to the JCG, Wien, 30. März 1999; Statement by the Delegation of the Republic Hungary to the JCG, Wien, 30. März 1999; Statement by the Delegation of Poland to the JCG, Wien, 30. März 1999. Dies ist insofern von Bedeutung, weil Rußland es akzeptierte, daß die vier Visegrad-Staaten den ETD schon vor der Absenkung ihrer Obergrenzen nutzen dürfen, sollte der Vertrag vor 2002 in Kraft treten.

schon beteiligt, obwohl sie noch nicht für den Allianzbeitritt vorgesehen war. Trotz der NATO-Erweiterung wird daher das westliche Bündnis im Rahmen der alten Staatengruppenobergrenzen bleiben und damit faktisch die russische Forderung nach Bündnishinlänglichkeit erfüllen. Im Gegenzug baute auch Rußland seine Obergrenzen um 380 Waffensysteme ab, die es im März 1999 an Kasachstan abtrat.

Ergänzend als drittes Element der Einbettung sicherten die Bündnisstaaten am 14. März 1997 Rußland in einer politischen Erklärung⁵⁷ zu, sich bei ihrer Zusammenarbeit mit den drei Beitrittsstaaten mehr auf den Ausbau und die Entwicklung der militärischen Infrastruktur als auf die Stationierung neuer substantieller Verbände zu konzentrieren, wobei aber zunächst offen blieb, ob sich diese Zurückhaltung nur auf die Land- oder auch die Luftstreitkräfte bezog. Erst am 8. Dezember 1999 sicherte die Allianz gemeinsam mit Polen, Ungarn und Tschechien zu, daß sie - wie von Rußland gewünscht - nicht nur für die Land- sondern auch für die Luftstreitkräfte gelten wird.⁵⁸

Zwei weitere von Rußland geforderte Elemente der NATO-Einbindung, die Beschränkung von Stationierungen und militärischen Infrastrukturvorhaben in den neuen Beitrittsstaaten, scheiterten dagegen. Die politische Zusicherung der Allianz, keine bedeutsamen Streitkräfte in den neuen Bündnisländern zu dislozieren, kam den russischen Wünschen, eine Verlegung westlicher Streitkräfte in die Nähe ihrer Grenze zu verhindern, schließlich mehr entgegen. Deutschland und Frankreich waren außerdem grundsätzlich gegen jede Stationierungsregel, weil sie ein Hindernis für eine künftige militärische Zusammenarbeit in der EU sein konnte und die bilateralen Kontrollmöglichkeiten Moskaus und Washingtons über die militärische Sicherheit in Europa einseitig gestärkt hätten.

Rußland stand auch dem Ausbau der militärischen Infrastruktur in den neuen NATO-Beitrittsstaaten ablehnend gegenüber. Die westlichen Staaten, die angesichts ihrer Zurückhaltung bei der Stationierung zu keinen Beschränkungen in der militärischen Infrastruktur bereit waren, unterbreiteten Mitte April 1997 bei den Gesprächen zur Weiterentwicklung des Wiener Dokuments (WD) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen den Vorschlag, neue Infrastrukturvorhaben oder die signifikante Erweiterung schon vorhandener Infrastrukturanlagen künftig transparent zu machen.⁵⁹ Da Rußland aber nur an Begrenzungen der militärischen Infrastruktur und weniger an zusätzlicher Transparenz interessiert war, entfiel schließlich eine entsprechende Regelung im WD 1999.

Auch wenn die rüstungskontrollpolitische Einbettung der Bündniserweiterung der drei Visegrad-Staaten mit der KSE-Anpassung gelungen ist, so ist der Prozeß keineswegs abgeschlos-

57 Vgl. Statement by the North Atlantic Council, Press Release (97) 27, 14. März 1997, in: <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-027e.htm>.

58 Vgl. Statement on CFE, Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE): Restraint And Flexibility, Brüssel, 8. Dezember 1998, in: <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-141e.htm>.

59 Vgl. Proposal by Belgium (...) and the United States of America, Transparency Measures on Infrastructure, Wien, 16. April 1997.

sen. Die geplante Aufnahme neuer Staaten in das Bündnis wird weitere rüstungskontrollpolitische Anpassungsmaßnahmen notwendig machen. Am einfachsten wird sich noch der Beitritt der Slowakei gestalten, da sie an allen stabilisierenden Maßnahmen (Absenkung der Obergrenzen, Einfrieren der territorialen Obergrenzen) beteiligt war. Doch schon die Mitgliedschaft Rumäniens und Bulgariens würde zusätzliche rüstungskontrollpolitische Schritte erfordern. Denn beide haben bisher weder ihre nationalen Obergrenzen abgesenkt noch ihre territorialen Obergrenzen einfrieren lassen. Auch die Aufnahme der baltischen Staaten in die Allianz dürfte ohne zusätzliche Rüstungskontrollabsprachen kaum möglich sein. Denn mit ihrem KSE-Beitritt würden sie durch den ETD zusammengekommen eine militärische Verstärkungsoption von bis zu sechs Divisionen erhalten, die weit über ihren Beständen liegen dürfte und von Rußland als destabilisierend eingeschätzt wird. Umgekehrt haben aber auch die baltischen Staaten ähnliche Probleme mit der russisch-weißrussischen Union, die mit dem doppelten ETD bis zu vier Divisionen gegen Lettland mobilisieren könnte. Estland grenzt an russisches Territorium sowohl mit Flankenstatus als auch mit Normalstatus, so daß Moskau dort den BTD und den ETD gleichzeitig nutzen dürfte. Um neue Spannungen in dieser Region zu vermeiden, wird man sich daher über ein neues System der wechselseitigen militärischen Zurückhaltung verständigen müssen. Ähnliche Fragen könnten sich auch in Südosteuropa stellen, sollten Staaten wie Albanien oder Makedonien dem KSE-Vertrag beitreten und längerfristig auch die NATO-Mitgliedschaft wünschen.

Bisher sind die Allianzstaaten zwar faktisch der russischen Forderung nach der Bündnishinlänglichkeit nachgekommen, dies wird aber mit der Fortsetzung der NATO-Erweiterung, insbesondere wenn Staaten mit großen vertragsrelevanten Waffenpotentialen (Rumänien 5.200, Bulgarien 5.450 und Schweden 3.750 Systeme) der Allianz beitreten sollten, immer schwieriger werden. Der derzeit vorhandene Spielraum der Bündnisstaaten von ca. 16.000 Waffensystemen zwischen Bestand und Obergrenzen erscheint dafür kaum ausreichend, selbst wenn er durch weitere einseitige Abrüstungsmaßnahmen wieder wachsen wird. In Moskau wird man daher bei Fortsetzung der Allianzausdehnung nicht mehr in gleicher Weise wie bisher mit der Berücksichtigung der Bündnishinlänglichkeitsforderung rechnen können. Das könnte dort die Kritik an der NATO-Erweiterung wieder wachsen lassen. Um so wichtiger ist es, daß Staaten, die bisher kein Mitglied des KSE-Regimes sind, aber vom Bündnis aufgenommen werden wollen, zuvor dem Rüstungskontrollvertrag beitreten, ohne jedoch dies zu einer Bedingung zu machen.

Auch die EU-Erweiterung kann den politischen Druck zum KSE-Beitritt erhöhen. Denn mit dem Aufbau einer eigenständigen Interventionsstreitmacht von 60.000 Mann bis zum Jahre 2003 und der möglichen Integration der WEU in die EU, wird sie zunehmend auch sicherheits- und verteidigungspolitische Aufgaben übernehmen. Im WEU-Vertrag ist zudem - anders als bei der NATO - eine automatische Beistandsverpflichtung vorgesehen. Estland, das zu den nächsten sechs EU-Mitglieder gehören wird, ist deshalb an der WEU-Mitgliedschaft sehr interessiert. Im Zuge dieses Prozesses könnte auch der Druck auf die EU-Mitglieder Schweden und Finnland wachsen, dem angepaßten KSE-Vertrag beizutreten.

3.6 Öffnung des Vertrags

Die Öffnung des Vertrags für neue Mitglieder war unstrittig. Man mußte sich lediglich über das wer, wann, wo und zu welchen Bedingungen verständigen. Diskussionen gab es darum, ob grundsätzlich alle Vertragsstaaten den Beitritt eines neuen Mitglieds ratifizieren sollten, weil es sich um eine völkerrechtliche Änderung (Erweiterung des Vertragsgebiets, Inspektionsrechte, etc.) handelte. Besonders die US-Regierung waren angesichts ihrer Probleme mit dem amerikanischen Kongreß dagegen. Es werden deshalb lediglich die Regierungen der Vertragsstaaten der Aufnahme zustimmen und nur der beitretende Staat selbst den Vertrag ratifizieren müssen. Um Serbien von der Antragstellung auszuschließen, dürfen außerdem nur OSZE-Mitgliedsstaaten in Europa dem Regime angehören. Damit sind zunächst auch die asiatischen Nachfolgestaaten der UdSSR vom Vertrag ausgeschlossen. Sie haben ohnehin noch große Schwierigkeiten, ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen. Allerdings wird damit auch verhindert, daß das Regime auf den asiatischen Teil Rußlands und amerikanisches Territorium ausgedehnt werden kann. Die Beitrittsverhandlungen werden von der Gemeinsamen Beratungsgruppe in Wien geführt. Neue Staaten können jedoch erst nach dem Inkrafttreten der KSE-Anpassung aufgenommen werden. Positiv ist zu bewerten, daß schon bei der Unterzeichnung der KSE-Anpassung auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul am 19. November 1999 vier Staaten - Österreich, Litauen, Slowenien und Makedonien - ihren Beitrittswunsch bekundet haben und weitere Staaten dies prüfen.

Mit der Aufnahme neuer Mitglieder werden auch die Anforderungen an die Koordinierung der Verifikation steigen. Sonst kann es ähnlich wie jetzt schon beim Wiener Dokument passieren, daß bei bestimmten Vertragsstaaten schon in der ersten Hälfte des Jahres alle passiven Inspektionsquoten⁶⁰ ausgeschöpft sein werden. Um dieses zu verhindern, wird man auf Dauer um eine bessere Abstimmung der Verifikationsmaßnahmen nicht herum kommen, auch wenn die USA dies derzeit noch ablehnen.

Die Öffnungsabsicht des Vertrags hat schon im Vorfeld zu einer begrenzten Entwertung der regionalen Rüstungskontrollverhandlungen⁶¹ nach Artikel V des Annexes 1b des Dayton-Friedensabkommens geführt. Vier Staaten - Makedonien, Albanien, Österreich und Slowenien - wollen künftig nur noch Streitkräftebeschränkungen im Rahmen von KSE und nicht mehr im Rahmen der Artikel V-Verhandlungen akzeptieren. Außerdem wird das Verhältnis zwischen dem subregionalen Rüstungskontrollabkommen⁶², welches seit Mitte 1996 die Streitkräfte

60 Damit sind die Inspektionen gemeint, die ein Land pro Jahr bei seinen Streitkräften dulden muß. Davon zu unterscheiden sind aktive Inspektionsquoten, die festlegen, wie viele Inspektionen ein Land bei anderen Vertragsstaaten durchführen darf.

61 Die Verhandlungen wurden Anfang 1999 aufgenommen, an ihnen sind über 20 Länder, darunter alle Staaten Südosteuropas unter Einschluß Serbiens beteiligt. Sie sollen die krisengeschüttelte Region in und um das ehemalige Jugoslawien sicherheitspolitisch stabilisieren helfen.

62 Das Abkommen beschränkt die konventionellen Streitkräfte der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas im Verhältnis 5 : 2 : 2 und fußt auf den Definitionen und Waffenkategorien

Bosnien-Herzegowinas, Kroatiens und der Bundesrepublik Jugoslawien begrenzt, und der KSE-Anpassung noch zu klären sein. Langfristig könnte das Abkommen durch die KSE-Anpassung ersetzt werden, da es mit seinem Flexibilitätsmechanismus attraktiver sein dürfte. Außerdem möchte Kroatien dem Bündnis beitreten und wird deshalb nach Möglichkeit den gleichen rüstungskontrollpolitischen Status wie die übrigen NATO-Staaten anstreben. Doch sollte zur Beschränkung der jugoslawischen Streitkräfte am subregionalen Rüstungskontrollregime festgehalten werden, solange die Bundesrepublik Jugoslawien sich nicht demokratisiert. Das kann für eine ungewisse Übergangsperiode zusätzliche Abstimmungsmaßnahmen zwischen beiden Regimen erfordern.

4. Die neue Herausforderung

4.1 Wird der angepaßte Vertrag ratifiziert?

Experten der konventionellen Rüstungskontrolle betrachten die anstehende Ratifikation in den Parlamenten als das eigentliche Problem für die Anpassung des KSE-Vertrags. Erstens, weil jetzt schon feststeht, daß sie sich länger hinziehen wird. Damit können neue Konflikte zwischen den Teilnehmerstaaten und darüber hinaus den Prozeß erschweren und weiter verzögern. Zweitens ist in einer ganzen Reihe von Ländern (USA, Rußland, Ukraine, Moldau, Georgien, Aserbaidshan, Rumänien) die Ratifikation keineswegs gesichert. Drittens scheint zunehmend die globale Kontroverse um das ABM-NMD-Problem das Inkrafttreten zu verzögern. Je länger sich aber dieser Prozeß hinzieht, desto größer wird die Gefahr, daß der derzeit gültige Vertrag weiter entwertet wird, ohne daß etwas Neues an dessen Stelle tritt. Ursprünglich hoffte man, daß möglichst alle Parlamente das Abkommen bis zur nächsten KSE-Überprüfungskonferenz am 15. Mai 2001 in Kraft setzen, doch mittlerweile wird dies immer fraglicher. Folglich überlegt man auch, wie etwa durch eine provisorische Anwendung der neuen Vereinbarung eine Entwertung des bestehenden Regimes vermieden werden kann. Doch zunächst zu den Schwierigkeiten der Ratifikation.

Hier gibt es zwei Ansätze. Einmal wird der Beginn des Prozesses von der russischen Einhaltung der neuen Flankenobergrenzen abhängig gemacht. Diese Auffassung wird zur Zeit von den meisten KSE-Staaten geteilt. Besonders die USA pochen auf die strikte und volle Einhaltung, weil dies eine Vorbedingung des amerikanischen Kongresses sein wird und weil die amerikanische Regierung ohnehin nach Gründen sucht, um ihre späte Ratifizierung im nächsten Jahr zu rechtfertigen. Andererseits wird vom deutschen Außenministerium darauf hingewiesen, man dürfe die Vorteile, die der neue Vertrag für die gesamte europäische Sicherheit biete, nicht von einem lokalen Konflikt und einer damit zusammenhängenden begrenzten Regelverletzung

des KSE-Vertrags. Insgesamt haben die drei beteiligten Länder bis Ende 1997 mit mehr als 5.000 Waffensysteme fast ein Drittel ihrer Potentiale abgerüstet.

abhängig machen. Diese Position wird gegenwärtig noch von einer Minderheit vertreten. Leider hat auch der deutsche Bundeskanzler in Istanbul auf dem OSZE-Gipfel – angelehnt an die Statements der übrigen westlichen Staaten - erklärt, daß die Ratifizierung nicht sinnvoll sei, solange Rußland das Abkommen nicht einhält.⁶³ Sollte Rußland wegen der Ereignisse in Tschetschenien auch weiterhin die neuen Flankenobergrenzen nicht einhalten können, stellt sich die Frage, ob man auch künftig den Beginn der Ratifikation damit verknüpfen will. Schließlich wird damit das gesamte Vertragswerk zur Geisel dieses lokalen Konflikts.

In Istanbul auf dem OSZE-Gipfel verfolgte man hauptsächlich das Ziel, Rußland zu einer Einhaltung der neuen KSE-Obergrenzen zu drängen, um eine baldige politische Regelung des Konflikts zwischen der russischen Regierung und den lokalen tschetschenischen Führern zu fördern. Daneben will man durch das Verweigern der Ratifikation die russische Regierung grundsätzlich zur Einhaltung ihrer Vertragsverpflichtungen anhalten. Nachdem die russischen Truppen Tschetschenien weitgehend erobert haben, wird es künftig darum gehen, ob sie mit der Stationierung der 42. Mot.-Schützen-Division in Tschetschenien diese Region militärisch stabilisieren können. Zwar hat die russische Regierung seit Dezember 1999 mehrfach versichert, dies im Rahmen der neuen Flankenobergrenzen gewährleisten zu wollen, doch hängt das auch davon ab, wie stark der militärische Widerstand der tschetschenischen Rebellen künftig sein wird und ob Moskau ein glaubwürdiges politisches Friedenskonzept entwickelt. Sollte Rußland in Tschetschenien seinen Verpflichtungen nachkommen, gibt es allerdings auch noch einige andere Regelverletzungen⁶⁴, die eine Ratifikation erschweren.

Ein weiterer sehr wichtiger Punkt wird sein, ob Rußland seinen Reduzierungsverpflichtungen in Moldau und Georgien rechtzeitig nachkommt. Moldau will die KSE-Anpassung erst dann ratifizieren, wenn gewährleistet ist, daß die russischen Truppen vollständig abziehen. Das kann unter Umständen erst gegen Ende 2001 der Fall sein.⁶⁵ Die Bemühungen der USA und Moldaus, einen verbindlichen Abrüstungsplan mit Rußland auszuhandeln, könnten mehr Berechenbarkeit schaffen und Moldau schon zu einem früheren Zeitpunkt zur Ratifikation veranlassen, wenn die russischen Streitkräfte ihn strikt einhalten. Problematisch ist allerdings, daß die neue russische Regierung unter Präsident Putin entgegen der Vereinbarung von Istanbul den Abzug ihrer Truppen wieder zunehmend von einer einvernehmlichen Autonomieregelung für Transnistrien abhängig zu machen scheint.

63 Vgl. Rede v. Bundeskanzler Gerhard Schröder auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul, 18. November 1999, S. 3.

64 So überschreitet Rußland seit dem letzten Datenaustausch für den 1. Januar 2000 wegen des Tschetschenienkrieges auch seine Gesamtobergrenzen leicht. Außerdem hat es schon jetzt seine Depotbestände in den Flanken den aktiven Verbänden zugewiesen, obwohl dies erst nach dem Inkrafttreten der KSE-Anpassung zulässig wäre. Schließlich gibt es auch mit den Beständen in den beiden großen Wartungsdepot bei St. Petersburg und Kuschtschewskaja Probleme. Rußland möchte dort die nicht mehr nutzbaren Waffensysteme von Begrenzungen ausklammern lassen. Über eine Regelung wird in der GBG verhandelt, eine Lösung steht aber noch aus.

65 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem moldauischen Delegationsmitglied am 15. Dezember 1999 in Wien.

Georgien wollte zunächst nur einen Teilabzug der russischen Truppen. Rußland sollte für die verbleibenden Truppen lediglich die einfache außerordentliche temporäre Stationierung nutzen dürfen, um zu verdeutlichen, daß auch diese Truppen eines Tages abziehen müssen. Außerdem möchte es einen besseren Stationierungsvertrag für die verbleibenden russischen Streitkräfte aushandeln. Doch inzwischen sollen alle russischen Truppen möglichst bis zum Jahre 2003 abziehen. Schließlich möchte das georgische Verteidigungsministerium die Waffen der abziehenden russischen Einheiten übernehmen. Es will den KSE-Anpassungsvertrag erst dann ratifizieren, wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind.⁶⁶ Rußland dagegen möchte für seine Stationierungstruppen auch den georgischen Headroom nutzen dürfen.⁶⁷ Es beansprucht nun für seine Friedenstruppen in Abchasien und Südossetien auch eine finanzielle Entschädigung, um dies mit den georgischen Forderungen zu verrechnen. Weiterhin möchte man - wie in Transnistrien - den Abzug mit einer Autonomieregelung für Abchasien verknüpfen. Schließlich haben die lokalen Autoritäten in Abchasien ihrerseits das Interesse bekundet, die Waffen der abziehenden russischen Streitkräfte zu übernehmen, obwohl dies von der georgischen Regierung strikt abgelehnt wird. Angesichts der vielen offenen Fragen ist mit einer baldigen Ratifizierung nicht zu rechnen. Jedoch läßt es sich aufgrund der wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und energiepolitischen Abhängigkeit Georgiens von Rußland voraussehen, daß es trotz amerikanischer und westlicher Unterstützung nicht alle seine Forderungen durchsetzen können. Da Georgien seine Möglichkeiten realistischer als Moldau einschätzt und es sich der vielen Vorteile des neuen Vertrags bewußt ist, könnte es auch dann zur Ratifikation bereit sein, wenn vielleicht noch nicht alle Vorbedingungen erfüllt sind. An Georgien jedenfalls wird das Inkrafttreten letztlich kaum scheitern.

Wie sich die Dinge in und zwischen Armenien und Aserbaidschan entwickeln werden, ist schwer vorherzusagen.⁶⁸ Die auf höchster bilateraler Ebene im letzten Jahr begonnenen Friedensverhandlungen für Nagorni-Karabach sind nach der zwischenzeitlichen Blockade durch den terroristischen Überfall auf das armenische Parlament am 27. Oktober 1999 wieder in Gang gekommen. Für Aserbaidschan werden dabei Fortschritte in der Nagorni-Karabach- und damit in der UTLE-Frage eine wichtige Vorbedingung sein, um die KSE-Anpassung zu ratifizieren. Sollte es dazu nicht kommen, wird wie in der Vergangenheit vieles von der Überzeugungskraft der USA und der Türkei abhängen, um Aserbaidschan doch noch zur Unterschrift zu bewegen.

Für Rußland bringt die KSE-Anpassung zwar viele Vorteile, aber damit ist die Ratifikation durch die Duma keinesfalls gesichert. Erinnerung sei daran, daß Boris Jelzin es nicht wagte, die zum Vorteil Rußlands geänderte KSE-Flankenregelung vom Mai 1996 von der Duma ratifizie-

66 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem georgischen Delegationsmitglied am 13. Dezember 1999 in Wien.

67 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem russischen Delegationsmitglied am 16. Dezember 1999 in Wien.

68 Die folgenden Informationen des Verfassers fußen auf Gesprächen, die der Autor am 13. und 14. Dezember 1999 mit Mitgliedern der aserischen, armenischen und amerikanischen Delegation in Wien führte.

ren zu lassen, sondern sie per Dekret in Kraft setzte. Immerhin scheint nach den jüngsten Dumawahlen die Zusammensetzung des neuen Parlaments für die Ratifikation günstiger zu sein. Trotzdem könnten eine Reihe von Faktoren sich negativ darauf auswirken.⁶⁹ Von zentraler Bedeutung wird das künftige Verhältnis zur NATO und zu den USA sein. Hier sind neue Probleme nicht auszuschließen, wie die jüngsten Entwicklungen im Kosovo und in Montenegro leider zeigen. Sollte das Bündnis dabei erneut ohne UN-Sicherheitsratsbeschluß militärisch aktiv werden, so könnte dies schwerwiegende Folgen für den Ratifikationsprozeß haben. Eine bloße Verschiebung wäre dabei das Geringste aller Übel. Ähnliches gilt, wenn die Allianz oder die USA noch vor der Ratifikation die erneute Aufnahme neuer Mitglieder in das westliche Bündnis ankündigen sollten. Außerdem scheint Rußland wegen der amerikanischen Absichten den ABM-Vertrag aufzuweichen oder aufzukündigen, die Ratifikation des konventionellen Rüstungskontrollabkommens erst einmal zurückzustellen.⁷⁰ Schließlich hat der Auswärtige Ausschuß der Duma am 1. Dezember 1999 in einer ersten Reaktion auf den Abschluß der KSE-Anpassungsverhandlungen vor allem kritisiert, daß die Abzüge der eigenen Truppen aus Moldau und Georgien nicht mit einer Autonomieregelung für Transnistrien und Abchasien verknüpft wurden. Je nachdem, wie sich die ab Juni 2000 darüber beginnenden Verhandlungen entwickeln, könnte auch das negative Auswirkungen haben. Es bleibt nur zu hoffen, daß die Vorteile, die Rußland aus der KSE-Anpassung erwachsen, letztlich bei der Ratifikation den Ausschlag geben.

In den USA gibt es ähnliche Probleme, wenngleich aus ganz anderen Gründen. Präsident Clinton kann es im Präsidentschaftswahlkampf nicht wagen, die KSE-Anpassung im amerikanischen Kongreß ratifizieren zu lassen. Er muß fürchten, daß die rechtskonservativen Republikaner mit ihrer Mehrheit im Senat den Vertrag scheitern lassen. Daher ist erst nach den Präsidentschaftswahlen mit dem Beginn des Ratifikationsprozesses zu rechnen. Je nachdem, ob nun der derzeitige Vizepräsident Al Gore oder sein republikanischer Herausforderer George W. Bush die Wahlen gewinnt, kann dies großen Einfluß auf die Ratifikation haben.

Al Gore könnte im Falle seines Wahlsieges zwar sehr zügig - noch vor der nächsten KSE-Überprüfungskonferenz - den neuen Vertrag vor den US-Kongreß bringen, weil er für die Regierungsumbildung voraussichtlich nicht viel Zeit benötigen wird. Allerdings wäre er noch ein Repräsentant der bei den Republikanern "verhaßten" Clinton-Administration, so daß die Ratifikation einem erheblichen Risiko ausgesetzt sein könnte. Zumal Senator Jesse Helms dies auch mit der Vorlage der beiden Zusatzprotokolle zum ABM-Vertrag vom September 1997

69 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem russischen Delegationsmitglied am 16. Dezember 1999 in Wien.

70 Der Ausschußvorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma, Dmitri Rogosin, drohte inzwischen sogar mit der Aufkündigung des KSE-Vertrags, sollten die USA wegen ihres NMD-Programms den ABM-Vertrag nicht einhalten. Vgl. Rogozin warns CFE Treaty could be at risk, in: RFE/RL Newline, Jg. 4, Nr. 98, Teil I, 22. Mai 2000.

verknüpfen könnte, um die Administration beim NMD-Programm unter Druck zu setzen.⁷¹ Sollte dagegen George W. Bush zum Präsidenten gewählt werden, so wäre dieses Risiko deutlich geringer. Dafür würde aber für die Regierungsbildung mehr Zeit benötigt, so daß der Beginn der Ratifizierung vor der KSE-Überprüfungskonferenz eher unwahrscheinlich erscheint.

Vieles wird auch davon abhängen, wie gut die Demokraten bei den amerikanischen Parlamentswahlen abschneiden und ob Rußland seinen zuvor erwähnten Verpflichtungen nachkommt. Jesse Helms und andere republikanische Senatoren haben in der Vergangenheit in mehreren Briefen an den US-Präsidenten deutlich gemacht, daß das russische Verhalten hier eine entscheidende Rolle spielen wird.⁷² Zu einem Stolperstein kann jederzeit die Frage werden, welche Flankenobergrenzen Rußland einzuhalten hat. Denn alle KSE-Staaten orientieren sich schon am höheren Limit der KSE-Anpassung, das Moskau künftig auch einhalten will. Völkerrechtlich gilt aber noch die deutlich niedrigere Obergrenze des seit 1. Juni 1999 gültigen Flankendokuments.⁷³ Selbst wenn der Vertrag vom US-Kongreß unterschrieben werden sollte, ist angesichts seiner bisherigen Haltung zur Flankenfrage von einer Reihe zusätzlicher Amendments auszugehen. Weitere Schwierigkeiten sind auch in Rumänien und in der Ukraine nicht ganz auszuschließen.

Vor dem Jahre 2001 ist aus den genannten Gründen mit einem Inkrafttreten nicht zu rechnen. Sollte sich der Ratifizierungsprozeß aber auch über das Jahr 2001 hinaus hinziehen, dürften zusätzliche Probleme entstehen, weil die NATO-Staaten 2002 über die Aufnahme weiterer Länder in das Bündnis entscheiden wollen und Rußland schon jetzt signalisiert hat, daß dies die Unterschrift der Duma unter dem Vertrag erschweren, wenn nicht sogar blockieren würde. Eine Übergangslösung könnte dann die provisorische Anwendung der KSE-Anpassung eröffnen, die aber dann entweder auf der Überprüfungskonferenz oder einer außerordentlichen Vertragskonferenz beschlossen werden müßte.

71 Vgl. Helms Statement on U.S.-Russia Arms Agreements, Washington D.C., 27. April 2000, S. 2, in: <http://usinfo.state.gov/cgi-bin/washington/products/washfile/newsitem.shtml>. Vor allem das Zusatzprotokoll zur Unterscheidung zwischen taktischer und strategischer Raketenabwehr stößt bei den konservativen Republikanern auf Ablehnung.

72 Siehe zum Inhalt der Briefe von Jesse Helms und anderen US-Senatoren vom 3. Februar 1999 und 10. und 11. November 1999 an den US-Präsidenten: Helms wants U.S. to resist Russian calls for quick end to CFE Talks, in: Inside the Pentagon, Jg. 15, Nr. 7, 18. Februar 1999, S. 16-17; ebenso: Nikolaus Busse, Führende amerikanische Senatoren sind gegen die Unterzeichnung des KSE-Vertrags in Istanbul, Zwölf Republikaner drohen Clinton mit Verweigerung der Ratifikation, in: FAZ, 13.11.1999, S. 2.

73 Ein weiterer Kritikpunkt, den die republikanischen Senatoren jederzeit monieren könnten, ist die erneute Erhöhung des russischen Flankenlimits in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge, da sie sich schon bei der Ratifikation des Flankendokuments am 14. Mai 1997 gegen eine erneute Erhöhung dieser Obergrenzen ausgesprochen hatten. So schreibt Jesse Helms in seinem Brief vom 03.02.1997 (Anm. 72): "Despite the assurance by the Administration that the Flank limits would not be renegotiated, discussions are under way to change these limits yet again. This, Mr. President, is inconsistent with the understanding shared by the Administration and the Senate at the time of advice and consent to the Flank Agreement."

4.2 Provisorische Anwendung als Übergangslösung?

Die provisorische Anwendung ist nicht neu. Schon der bisherige Vertrag wurde mehr als zweieinhalb Jahre nach seiner Unterzeichnung im Sommer 1992 für vier Monate vorläufig in Kraft gesetzt, bis ihn auch die beiden letzten Nachzügler ratifiziert hatten. Damit sollten die Abrüstungsmaßnahmen nicht weiter verzögert werden. Die geänderte Flankenregel trat ab dem 31. Mai 1996 ebenfalls vorläufig in Kraft, um die seit dem 17. November 1995 bestehende Regimeverletzung Rußlands zu beenden. Völkerrechtlich in Kraft gesetzt wurde sie aber erst knapp ein Jahr später. Allerdings stieß dieses Verfahren im amerikanischen Parlament auf Kritik, weil es dadurch seine verfassungsrechtliche Prerogative unterlaufen sah.⁷⁴ Die erneute Nutzung der provisorischen Anwendung könnte daher die Ratifikation im US-Kongreß erschweren. Auch andere Regierungen haben rechtliche und politische Bedenken dagegen.

Der Prozeß der faktischen provisorischen Anwendung der KSE-Anpassung hat allerdings schon am 1. Juni 1999 begonnen. Denn zu diesem Zeitpunkt traten die Obergrenzen des revidierten Flankendokuments in Kraft. Obwohl Rußland verpflichtet gewesen wäre, sie einzuhalten, hatte es schon zuvor signalisiert, es werde sich an den höheren Flankenobergrenzen des neuen Vertrags orientieren. Die Reaktion der übrigen Vertragsstaaten war verhalten. Man gab lediglich eine Erklärung ab, in der ganz allgemein alle Staaten zur Einhaltung ihrer rechtlichen Verpflichtungen angehalten wurden, ohne Rußland und seine Vertragsverletzung in irgendeiner Weise beim Namen zu nennen.⁷⁵ Damit duldete man stillschweigend das russische Vorgehen, hielt sich aber für den Fall des Scheiterns der KSE-Anpassung alle Möglichkeiten offen.

Nach der Unterzeichnung in Istanbul wird der Druck zur provisorischen Anwendung zunehmen. So wurde auf dem 10. Seminar des Verifikationskoordinierungszentrums in Brüssel Anfang Februar 2000 schon mit der Diskussion begonnen, wie künftig die KSE-Anpassung umgesetzt werden kann. Deutschland hat Anfang Juni 2000 schon eine erste Probeinspektion nach dem neuen Abkommen durchgeführt, weitere testweise Anwendungen der neuen Bestimmungen und Verfahren werden folgen. Je länger sich die Ratifikation hinzieht, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß sich einzelne Teilnehmer wegen der Vorteile des neuen Vertrags wechselseitig verabreden, schon Teile oder die gesamte KSE-Anpassung vorläufig anzuwenden. Auch Länder wie Litauen, die wegen ihrer NATO-Ambitionen dem neuen Regime so schnell wie möglich beitreten wollen, drängen auf sein baldiges Inkrafttreten.

Entscheidend für die provisorische Anwendung wird die Haltung der US-Regierung sein. Bisher steht sie diesem Verfahren skeptisch bis ablehnend gegenüber und verweist darauf, daß sie nicht über die Köpfe ihres Parlaments hinweg schon vorzeitig zustimmen darf. Da die Vereinigten Staaten aus den genannten Gründen leider eher zu den letzten Ratifikationsländern

74 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem ehemaligen US-Regierungsmitglied am 12. und 13. Juli 1999 in Frankfurt.

75 Siehe Statement by the Permanent Mission of Greece on behalf of the members of the Atlantic Alliance, Wien, 1. Juni 1999. Die USA kritisierten allerdings am 1. Juli 1999 die Vertragsverletzung Rußlands.

gehören werden, wird die Unterschrift des US-Senats die Dinge kaum vereinfachen. Diskutiert wird daher, lediglich einen Teil des Vertrags vorläufig anzuwenden. Das würde weniger Probleme aufwerfen und böte den Vorteil, daß man einige für Rußland wichtige Bestandteile solange herausnehmen könnte, bis es seinen Verpflichtungen nachkommt. Selbst wenn dies auf den ersten Blick ein gangbarer Weg zu sein scheint, er dürfte daran scheitern, daß eine gemeinsame Position über die notwendigen Elemente einer vorläufigen Teilanwendung nur sehr schwer zu erreichen sein dürfte. So wird man entweder auf die freiwillige provisorische Anwendung zurückgreifen müssen oder kann dieses Verfahren erst in der Schlußphase der Ratifikation nutzen, wenn in absehbarer Zeit die Unterschrift der letzten Vertragsstaaten zu erwarten ist. Das Instrument der provisorischen Anwendung taugt deshalb nur begrenzt als Übergangs- und Rettungsstrategie, sollte sich der Ratifizierungsprozeß auch über das Jahr 2001 hinaus hinziehen. Allerdings kann und wird die freiwillige vorläufige Anwendung den Druck zur Ratifikation erhöhen, weil dadurch der alte Vertrag mehr und mehr entwertet wird. Auf der nächsten Überprüfungs-konferenz im Mai 2001 wird eine erste Entscheidung über die provisorische Anwendung anstehen, sollte der Vertrag bis dahin nicht in Kraft getreten sein.

5. Das Glas ist erst halb voll: Zu den Perspektiven der Anpassung

Trotz der rüstungskontrollpolitischen Stagnation zwischen den USA und Rußland gelang es, wenn auch mit einigen Verzögerungen, die KSE-Anpassung in Istanbul auf dem OSZE-Gipfel am 19. November 1999 zu unterzeichnen. Auf russischer Seite haben sich somit entgegen manchen Widrigkeiten die Reformkräfte und diejenigen durchgesetzt, die auch weiterhin die politische und wirtschaftliche Kooperation mit den westlichen Staaten erhalten wollen. Auf amerikanischer Seite konnten sich die Multilateralisten trotz des wachsenden Drucks der konservativen Unilateralisten im US-Kongreß behaupten. Dies wurde dadurch begünstigt, daß die konservativen Unilateralisten diese Verhandlungen nicht so wichtig nahmen und Forderungen stellten, auf die sich letztlich die russischen Reformeure und die westlichen Multilateralisten in Kompromissen verständigen konnten. Doch dafür blieben viele Regelungen nicht rechtlich, sondern nur politisch verbindlich. Um dieses Ergebnis überhaupt zu erreichen, bedurfte es eines erheblichen politischen Druckes der westeuropäischen Regierungen auf Washington und Moskau. Die (west-)europäischen KSE-Staaten - darunter auch maßgeblich Deutschland und Frankreich - haben konzeptionell und inhaltlich die Verhandlungen wesentlich bestimmt und waren der treibende Motor für den Erfolg. In der zweiten Verhandlungsphase ist hier auch das konstruktive Verhalten der Türkei zu betonen. Es gelang ihnen immer wieder, zwischenzeitliche Störungen im russisch-amerikanischen Verhältnis zu überwinden. Dabei spielten neben den Verhandlungen in Wien zeitweise informelle bilaterale, aber auch multilaterale Gespräche in der um Rußland erweiterten hochrangigen politischen Arbeitsgruppe der NATO-Länder eine wichtige Rolle. (West)Europa hat erfolgreich eine größere politische Eigenständigkeit demonstriert.

Der Erfolg bei der Anpassung von KSE war keineswegs selbstverständlich. Denn die parallel laufenden Verhandlungen zur Weiterentwicklung des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa scheiterten daran, daß die USA dort die See-streitkräfte nicht einbeziehen wollten und Rußland deshalb zusätzliche Regelungen zur Verhütung interner Gewaltkonflikte ablehnte.

Die Unterzeichnung des neuen Vertrags hat inzwischen das seit dem Kosovokrieg gestörte Verhältnis zwischen dem Bündnis und Rußland wieder etwas verbessert. Der NATO-Rußland-Rat konnte seit März 2000 seinen Themenkatalog erweitern und die sogenannte Kontaktgruppe ihre Tätigkeit wieder aufnehmen. Die Allianz darf außerdem ihrerseits eine schon lange geplante Informationsstelle in Moskau aufbauen.

Das Inkrafttreten der angepaßten Vereinbarung wird allerdings zunehmend von der ABM-NMD-Kontroverse überschattet. Die US-Regierung verzögert unter Hinweis auf die Vertragsverletzungen in Tschetschenien den Beginn des Ratifikationsprozesses und Rußland will wegen der amerikanischen Pläne für ein neues Nationales Raketenabwehrsystem (NMD), das den ABM-Vertrag bedroht, die eigenen Ratifikationspläne zurückstellen. Die Gefahr ist groß, daß die Gegner der Rüstungskontrolle auf beiden Seiten so wechselseitig das Inkrafttreten der KSE-Anpassung verhindern. Angesichts der bisherigen Entwicklung des Krieges in Tschetschenien ist mit einer baldigen Einhaltung der KSE-Vertragsobergrenzen an der russischen Südflanke kaum zu rechnen. Soll die Anpassung nicht zur Geisel dieses Konflikts werden, muß das bestehende Junktim zwischen dem Beginn des Ratifikationsprozesses und der Einhaltung der russischen Flankenlimits eher gelockert als noch fester gezurrt werden. Baldige und deutliche Reduzierungen der russischen Truppen in Tschetschenien könnten dabei ein hilfreicher und wichtiger Schritt sein. Umgekehrt muß aber auf russischer Seite verhindert werden, daß der Ratifikationsprozeß mit der Lösung der ABM-NMD-Frage verknüpft wird, weil dies ebenfalls eine langwierige Verzögerung zur Folge haben kann. Denn je länger das Inkrafttreten hinausgezögert wird, desto mehr wächst die Gefahr einer Entwertung des bisherigen Regimes. Schon im März 1999 hat die NATO drei neue Mitglieder aufgenommen. Derzeit ist es aber ungewiß, ob der neue Rüstungskontrollvertrag wenigstens im Jahre 2001 in Kraft gesetzt werden kann. Das westliche Bündnis will schließlich schon 2002 über die Aufnahme weiterer Staaten beraten.

Solange der angepaßte Vertrag nicht in Kraft ist, können seine neuen Vorteile nicht umgesetzt werden. Zu den wichtigsten gehören:

- Er bindet die gegenwärtige Erweiterung der NATO rüstungskontrollpolitisch ein und stellt Instrumente für ihre weitere Einbettung bereit, sollte der Ausdehnungsprozeß fortgesetzt werden. Es wird mit der Aufnahme weiterer Staaten in das Bündnis keine neue militärische Bedrohung aufgebaut und so die wirtschaftlichen Reformen in Rußland und Ostmitteleuropa nicht von außen zusätzlich belastet.
- Das neue Begrenzungskonzept beschränkt die konventionellen Landstreitkräfte weit rigider als das bisherige und verbessert dadurch die militärische Stabilität. Der häufigere Daten-

und Informationsaustausch und die um ein Drittel erhöhte Inspektionsquote verbessern die Krisenstabilität und Kriegsverhütung vor zwischenstaatlichen Konflikten.

- Die militärische Flexibilität der Landstreitkräfte wird grundsätzlich beschränkt. Das ist in mehrfacher Hinsicht bedeutsam. Erstens wird dadurch der Einsatz militärischer Interventionspotentiale, die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts immer mehr an Bedeutung gewinnen, rüstungskontrollpolitisch limitiert. Zweitens werden die militärischen Handlungsfähigkeiten des westlichen Bündnisses und der russisch-weißrussischen Union sowie der EU gegenüber Einzelstaaten begrenzt. Drittens fördern sie die völkerrechtliche Norm, größere militärische Operationen in fremden Staaten von der UN oder der OSZE politisch legitimieren zu lassen.
- Die niedrigen stabilitätskonformen Beschränkungen der bisherigen Flankenregion (einschließlich der dort schon vorhandenen Flexibilitätsbeschränkungen) bleiben im wesentlichen erhalten, was angesichts der sicherheitspolitischen Instabilitäten an der Südflanke zu begrüßen ist. Damit wird einer weiteren Destabilisierung an der Südflanke vorgebeugt und der Rahmen für einen Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Kooperation verbessert. Die Bereitschaft Rußlands, seine Waffenbestände an der Nordflanke und in den Regionen Kaliningrad und Pskow einzufrieren, ist eine wichtige sicherheitspolitische Vorleistung, um die regionale politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit im Ostseeraum ergänzend zu unterstützen.⁷⁶
- Der Vertrag wird für alle europäischen OSZE-Staaten geöffnet. Damit kann er seine Stabilitätswirkung zwischen allen europäischen Länder entfalten. Insbesondere kann er die militärischen Verhältnisse für die baltischen Staaten und die südosteuropäische Region neu ordnen und stabilitätskonformer gestalten, um damit auch in diesen Gebieten die politische und wirtschaftliche Kooperation nachhaltiger zu fördern.
- Die Unabhängigkeit Moldaus und Georgiens wird durch den russischen Truppenabzug unterstützt.

Doch zugleich gibt es auch Defizite, die mittel- und langfristig die KSE-Anpassung wieder entwerten können:

- Die Vertragsstaaten haben ihr politisches Hauptziel, die NATO-Erweiterung rüstungskontrollpolitisch kooperativ einzubinden, nur begrenzt erreicht. Sieht man von der Slowakei ab, müssen für weitere mögliche Allianzmitglieder (Litauen, Estland, Lettland, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Albanien, Makedonien) entsprechende Regelungen noch ausgehandelt werden.

76 Nach dem bisherigen Vertrag hätte Rußland dort theoretisch bis zu 4.200 Panzer, 8.760 gepanzerte Kampffahrzeuge und 3.235 Artilleriesysteme stationieren können, nach dem neuen Vertrag werden nur 855 Panzer, 1.007 gepanzerte Kampffahrzeuge und 375 Artilleriesysteme erlaubt sein. Für Pskow sind nach der jetzigen Regelung theoretisch 1.800 Panzer, 600 gepanzerte Kampffahrzeuge und 2.400 Artilleriesysteme zulässig. Der neue Vertrag wird nur 31 Panzer, 139 gepanzerte Kampffahrzeuge und 91 Artilleriesysteme gestatten.

- Die erlaubte militärische Flexibilität ist für Staaten mit normalem Vertragsstatus (keine Flankenmitglieder) mit bis zu zwei Divisionen relativ hoch, zumal die gleichzeitige Mehrfachnutzung in direkt benachbarten Länder nicht begrenzt wurde. Doch der damit verknüpfte politische Mechanismus wird hoffentlich die davon ausgehenden destabilisierenden Effekte ausreichend einfangen.
- Die verbesserte krisenstabilisierende und kriegsverhütende Wirkung des neuen Vertrags kann nicht voll ausgeschöpft werden, weil temporäre Verstärkungen und Verlegungen nicht schon zum Zeitpunkt ihrer Entscheidung, sondern erst mit dem Beginn der militärischen Aktivität gemeldet werden.
- Die Luftstreitkräfte werden nicht stabilitätskonform begrenzt. Im Gegenteil, mit dem Wegfall der Staatengruppenobergrenzen werden sogar noch größere destabilisierende Streitkräftekonzentrationen als bisher erlaubt. Die Ausdehnung der westlichen Allianz und die Entwicklung einer verteidigungspolitischen Komponente der EU bei ihrer gleichzeitigen Erweiterung verschärfen dieses Problem. Der Krieg um den Kosovo hat außerdem gezeigt, daß stabilitätskonforme Begrenzungen der Luftstreitkräfte durch seegestützte und strategische Potentiale jederzeit umgangen werden können.
- Der angepaßte Vertrag wirkt nicht gegen die Hauptgefahr für die Krisenstabilität und Kriegsverhütung in Europa, die inzwischen hauptsächlich von internen und nicht mehr von zwischenstaatlichen militärischen Auseinandersetzungen ausgeht. Der Tschetschenienkrieg, der Kosovokonflikt, der drohende Bürgerkrieg in Montenegro und die instabilen Verhältnisse in Moldau, Georgien und Aserbaidschan unterstreichen dies nachdrücklich. Dieses Problem wird durch das Scheitern der Weiterentwicklung des Wiener Dokuments noch erhöht, weil dieses Regime für künftige Regelungen dieser Art völlig entfällt. Damit wachsen die Anforderungen an den KSE-Prozeß. Hinzu kommt, daß das neue KSE-Abkommen keine ausreichende Vorwarnung liefert, sollten innerstaatliche Konflikte auf die zwischenstaatliche Ebene eskalieren.
- Qualitative Faktoren der Rüstungs- und Streitkräfteentwicklung werden bisher kaum erfaßt, sieht man einmal von der Begrenzung der militärischen Flexibilität ab.
- Der Abzug der russischen Truppen aus Moldau und Georgien läßt die Frage offen, wie künftig die innere Sicherheit in betroffenen Staaten hergestellt werden soll und wer dafür die Verantwortung übernehmen will.

Die Aufzählung der Defizite macht deutlich, daß der Prozeß der Anpassung nur teilweise gelungen ist. Die ungelöste Frage der rüstungskontrollpolitischen Einbindung künftiger NATO-Mitglieder, die hohen Begrenzungen der militärischen Flexibilität bei den Landstreitkräften, die fehlenden Limitierungen gegen destabilisierende Konzentrationen der Luftstreitkräfte und die ungebremste qualitative Rüstungsdynamik erklären auch, warum Rußland trotz der Revision von KSE mit der neuen Militärdoktrin seine konventionelle militärische Schwäche durch die Androhung des nuklearen Ersteinsatzes zu kompensieren sucht. Dabei ist die Doktrinenänderung deutlich billiger als ein umfangreiches konventionelles Aufrüstungspro-

gramm. Die notwendigen wirtschaftlichen Reformen in Rußland werden so nicht durch sicherheitspolitisch motivierte Ausgaben über Gebühr belastet, was auch der Sicherheit der osteuropäischen Länder und ihren wirtschaftlichen Reformbemühungen zugute kommt. Zugleich verdeutlicht es, daß der angepaßte Rüstungskontrollvertrag bisher nur begrenzt zur Einhegung der konventionellen Rüstungsdynamik in Europa beitragen konnte.

Der Prozeß der Anpassung ist mit der Ratifikation keineswegs abgeschlossen und setzt deshalb den weiteren Erhalt kooperativer Sicherheitsstrukturen in Europa voraus. Denn anders ist die rüstungskontrollpolitische Einbettung neuer NATO-Mitglieder und die kooperative Neuordnung der militärischen Verhältnisse im baltischen Raum, in Südosteuropa und südlich Rußlands nicht zu leisten. Selbst wenn es gelingen sollte, die Ratifikation des neuen Abkommens aus der ABM-NMD-Kontroverse herauszuhalten, für die dann noch anstehenden Stabilisierungsprozesse wäre das kaum mehr wahrscheinlich. Das würde erst recht für Maßnahmen gelten, die den angepaßten KSE-Vertrag qualitativ weiter verbessern sollen.

Die amerikanischen Absichten, ein nationales Raketenabwehrsystem aufzubauen, bedrohen den ABM-Vertrag, an dem Rußland aber unverändert festhalten will, weil es sich einen neuen Rüstungswettlauf im nuklearstrategischen Bereich nicht leisten kann. Die USA wollen dafür aber diese Vereinbarung ändern und rechtfertigen das Aufrüstungsprogramm mit der wachsenden Raketenbedrohung durch die sogenannten "Schurkenstaaten". Doch es stellt sich sehr die Frage, ob die wenigen Raketen dieser Länder wirklich das Bedrohungsproblem sind, oder ob es nicht mehr um die chinesischen Potentiale geht. Diese Kontroverse ist von grundsätzlicher Bedeutung für die Zukunft der globalen Rüstungskontrollbemühungen, weil ein amerikanischer Ausbruch aus dem Regime die Erfolge der nuklearstrategischen Abrüstung und der weltweiten Nichtweiterverbreitungspolitik von Massenvernichtungsmitteln gefährdet und zunehmend auch das Schicksal der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa negativ beeinflußt. Die Schwierigkeiten gehen dabei hauptsächlich von den USA aus, denn dort hat seit 1991 das Interesse an wechselseitiger multilateraler Rüstungskontrolle deutlich abgenommen.

Das ist vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen, die sich zum Teil wechselseitig bedingen und verstärken: Die USA haben nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts als einzige Supermacht ihre militärtechnologische Überlegenheit weiter ausbauen können und dabei zugleich von einem langfristigen wirtschaftlichen Aufschwung profitiert, der ihre öffentlichen Haushalte von den hohen Schulden entlastete. Zweitens zogen nach innenpolitischen Veränderungen mit den Parlamentswahlen 1994 mehrheitlich konservative Republikaner in den US-Kongreß ein, denen es als Unilateralisten in erster Linie um die Stärkung amerikanischer Interessen und weniger um einen multilateralen Interessensausgleich geht.

Diese Entwicklungen führten neben der Schwächung der UNO auch zu einem zunehmenden Bedeutungsverlust der (konventionellen) Rüstungskontrolle in den Vereinigten Staaten.⁷⁷

77 Siehe ausführlicher Bernd Kubbig, Matthias Dembinski, Alexander Kelle, Unilateralismus als alleinige außenpolitische Strategie?, Die amerikanische Politik gegenüber der UNO, NATO und der Chemiewaffen-Organisation in der Ära Clinton, HSK-Report Nr. 3, Frankfurt am Main, 2000.

Rußlands konventionelle Streitkräfte sind besonders in den Augen der konservativen Republikaner und des Pentagon keine Bedrohung mehr. Warum sollte man den eigenen Streitkräften noch zusätzliche Restriktionen zumuten und die eigene globale militärische Machtentfaltung unnötig behindern. Die KSE-Anpassung hat deshalb für machtbewußte republikanische Senatoren wie Jesse Helms nur geringe Bedeutung und kann jederzeit in Frage gestellt werden. Die endgültige Auflösung und Integrierung der eigenständigen amerikanischen Rüstungskontrollbehörde ACDA (Arms Control and Disarmament Agency) in das State Department sowie die Auflösung und Integration der amerikanischen Verifikationsbehörde OSIA (On Site Inspektion Agency) in die Defense Threat Reduction Agency (DTRA) im April 1999 symbolisierten diesen Bedeutungsverlust organisatorisch. Ihm folgte Anfang Juni 1999 der inhaltliche mit dem von den USA vorgeschlagene "minimum" oder "amendment approach" bei den KSE-Verhandlungen. Nach der Unterzeichnung des neuen KSE-Vertrags erfuhr die konventionelle Rüstungskontrolle in den USA eine weitere Schwächung. War sie bisher in der wichtigen Europaabteilung des State Department ressortiert, wurde sie im Dezember 1999 ausgegliedert und dem neu geschaffenen Rüstungskontrollbüro im State Department unterstellt.⁷⁸

Der Bedeutungswandel der konventionellen Rüstungskontrolle in den USA ist auch dafür verantwortlich, daß ihr Handlungsspielraum im Wechselspiel mit Rußland immer enger wird: Weil Washington zu keinerlei Beschränkungen seiner Seestreitkräfte bereit war, scheiterte an Moskau die Einrichtung eines OSZE-Krisenmechanismus, der innerstaatliche Kriege besser verhüten sollte. Dazu hat natürlich auch die Gewalteskalation in Tschetschenien beigetragen. Und weil die US-Streitkräfte während des Kosovokrieges den vertrauensbildenden Beobachtungsmechanismus des Wiener Dokuments verletzten, nehmen es inzwischen die russischen Streitkräfte beim Tschetschenienkonflikt damit auch nicht mehr so genau. Das offenbart ein wachsendes Dilemma. Die Vereinigten Staaten wollen sich aus einer Position der Stärke immer weniger zur Rüstungskontrolle und ihren Verpflichtungen bekennen. Demgegenüber versucht Rußland, seine Schwäche kaschierend, es den USA gleich zu tun. Dieser Prozeß muß im Ergebnis zum Ende der wechselseitigen multilateralen Rüstungskontrolle führen.

Kommt es zu keiner Regelung in der Raketenabwehrfrage und bricht Washington mit dem Nationalen Missile Defense Programm den ABM-Vertrag, wird dies wegen seiner gravierenden sicherheitspolitischen Bedeutung, die weit über das amerikanisch-russische Verhältnis hinausreicht, auch zu einer grundlegenden außenpolitischen Neuorientierung in Moskau führen. Die dortigen postkommunistischen und nationalistischen Kräfte, die zu den Aufrüstungsbefürwortern, internen Reformgegnern und zu den Kritikern des westlichen Bündnisses gehören, werden an Einfluß gewinnen und den bisherigen außenpolitischen Kurs der ohnehin immer schwieriger gewordenen Kooperation mit den westlichen Staaten in Frage stellen. Zugleich würde der Bruch der ABM-Vereinbarung signalisieren, daß die USA Rüstungskontrolle nur noch aus einer Position der Stärke, zur Absicherung ihrer eigenen Überlegenheit betreiben wollen. Damit stünde Rußland vor der Wahl, sich entweder den sicherheitspolitischen Bedürf-

78 Im Zuge der Ratifikation der KSE-Anpassung scheint das Europäische Büro aber unter dem Sonderbotschafter Craig Dunkerley vorerst einige Zuständigkeiten zu behalten.

nissen der Vereinigten Staaten unterzuordnen oder die Kooperation aufzukündigen, weil es eine ausreichende Berücksichtigung seiner sicherheitspolitischen Interessen nicht mehr erwarten kann. Schon das russische Verhalten im Kosovokrieg hat gezeigt, daß letzteres wahrscheinlicher sein dürfte. Moskau könnte daher auf den amerikanischen Vertragsbruch nicht nur mit dem Rückzug aus dem START-Prozeß antworten, sondern auch seine Zusicherung, die neuen KSE-Flankenlimits einzuhalten, aufkündigen. Damit würde die Erosion des KSE-Vertrags drastisch verschärft, weil eines seiner zentralen Elemente nicht mehr funktionieren würde. Die Entwertung der konventionellen Rüstungskontrolle wäre eingeleitet.

Welche Konsequenzen daraus für die europäische Sicherheit entstehen können, sei im folgenden kurz aufgelistet:

- Der bisherige Vertrag würde mittel- bis langfristig zerfallen und von immer weniger Staaten beachtet werden.⁷⁹ Seine die konventionelle Rüstungsdynamik begrenzende Funktion dürfte verloren gehen und die Unsicherheit in Europa wieder wachsen. Das Risiko von zwischenstaatlichen Konflikten könnte deutlich ansteigen.
- Die Sicherheit Europas würde wieder teilbar und die Gefahr eines konventionellen und nuklearen Rüstungswettlaufes in Europa erneut wachsen. Rußland könnte seine konventionelle Unterlegenheit durch verstärkte Aufrüstung im nukleartaktischen Bereich zu kompensieren suchen.
- Damit würden Massenvernichtungswaffen, die gegenwärtig für die europäische Sicherheit kaum Relevanz besitzen, wieder an Bedeutung gewinnen. Der Vertrag zum Verbot der Intermediate-range Nuclear Forces (INF) könnte dann zur Disposition stehen.⁸⁰
- Die europäischen Staaten und Rußland müßten trotz der kostenintensiven wirtschaftlichen Reformmaßnahmen zusätzliche finanzielle Mittel für die militärische Sicherheit aufwenden, die zu Lasten der sozialen Sicherheit gehen dürften und zugleich die Gefahr interner Spannungen und Konflikte erhöhen. Gleichzeitig entfallen die Vorteile aus der bisherigen wirtschaftlichen Kooperation zwischen Moskau und dem übrigen Europa.

79 Siehe Anm. 70.

80 So hat der Kommandeur der Strategischen Raketentruppen, General Wladimir Jakowlew, am 21. Juni 2000 gedroht, daß Rußland sich vom INF-Vertrag zurückziehen könnte, sollten die USA den ABM-Vertrag verletzen. Vgl. Yakovlev clarifies 'assymetric response' to U.S. ABM Plan, in: RFE/RL Newslines, Jg. 4, Nr. 121, Teil I, 22. Juni 2000. Der INF-Vertrag ist auch durch neuere militärtechnische Entwicklungen in den USA bedroht. Die amerikanischen Streitkräfte wollen unbemannte Aufklärungsdrohnen wie den "Predator" mit kleinen gelenkten Bomben bewaffnen. Der INF-Vertrag verbietet aber die Stationierung von unbemannten, bewaffneten, bodengestützten Flugkörpern (Cruise Missiles), wenn sie eine Reichweite von 500 bis 5.500 km haben. Der Predator fällt in diese Kategorie. Das gilt auch für neuere Entwicklungen wie das Unmanned Combat Air Vehicle. Dagegen wären entsprechende Flugkörper der Marine von diesen Beschränkungen frei. Vgl. o.A., USAF makes Predator its first armed UAV, in: Aviation Week & Space Technology, Jg. 152, Nr. 42, 12. Juni 2000. Nach den Definitionen des KSE-Vertrags fallen unbemannte, autonom gesteuerte Waffensysteme grundsätzlich unter die KSE-Beschränkungen. Zuvor müßte allerdings das Protokoll über vorhandene Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen erweitert werden.

- Die sicherheitspolitische Kooperation zwischen den westlichen Staaten und Rußland wäre ernsthaft bedroht oder würde sogar aufgekündigt. Der NATO-Rußlandrat dürfte seine Tätigkeit einstellen. Die OSZE würde geschwächt und das kooperative Krisenmanagement in Europa nicht mehr funktionieren. Die neue Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation in Europa würde zerfallen.
- Die Allianzbeziehungen zwischen den USA und Europa wären einem sehr schweren Belastungstest - wenn nicht gar einem Bruch - ausgesetzt, wenn das Scheitern der KSE-Anpassung von den USA zu verantworten wäre. Die sicherheitspolitischen Differenzen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten würden steigen.
- Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der westlichen Demokratien könnte gegenüber den eigenen Gesellschaften in eine neue Glaubwürdigkeitskrise schlittern, und die eigenen Streitkräfte würden an Legitimität verlieren.

Nun wird argumentiert, daß Rußland wegen seiner wirtschaftlichen Schwäche und unzureichenden Reformen zu einem neuen Rüstungswettkampf gegenwärtig kaum in der Lage sei. Das mag besonders aus amerikanischer Sicht einleuchtend erscheinen. Doch verfügt Rußland immer noch über genügend wirtschaftliche, militärische und technisch-wissenschaftliche Ressourcen, um mittel- bis langfristig wenigstens begrenzt in diesen Wettkampf einzusteigen, wenn auch mit nachteiligen Folgen für die eigenen demokratischen und wirtschaftlichen Reformen. Das hätte negative Rückwirkungen auf die politischen Reformbemühungen der osteuropäischen Staaten, weil sie mehr für ihre Sicherheit aufwenden müßten, der Handel mit Rußland schwieriger würde und die Kosten der EU-Erweiterung sich erhöhen dürften. Auch den westeuropäischen Ländern würden zusätzliche Verteidigungskosten entstehen. Verschärft würde die Situation dadurch, daß durch diese Entwicklungen die gesellschaftspolitischen Spannungen besonders in den osteuropäischen Staaten wüchsen, folglich die Wahrscheinlichkeit innerer Gewaltauseinandersetzungen zunähme und gleichzeitig das Risiko zwischenstaatlicher Kriege stiege. Parallel dazu verlören wegen der wachsenden Konfrontation mit Rußland multilaterale Institutionen wie die OSZE an Bedeutung und könnten kaum noch zur kooperativen Verhütung und Steuerung solcher Konflikte dienen. Ein erodierender KSE-Vertrag dürfte in dieser Lage ebenfalls keine große Hilfe sein. Dies kann weder im Interesse Rußlands noch der europäischen Staaten sein, zumal sie die eigentlichen Kosten der neuen Konfrontation zu tragen hätten und im globalen wirtschaftlichen Wettbewerb mit den USA nur benachteiligt würden.⁸¹

Auch im westlichen Bündnis würden sich einige grundsätzliche Fragen stellen. Sollen die westeuropäischen Staaten sich der Konfrontationspolitik der USA anschließen und sich damit wieder verstärkt in die sicherheits- und verteidigungspolitische Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten begeben? Oder will man sich durch eine eigenständigere Politik soweit wie möglich der Konfrontation entziehen, um wenigstens begrenzt die noch vorhandene Kooperation mit Rußland zu retten? Wie will man sich zur NATO-Erweiterung verhalten, wenn sie unter diesen Bedingungen den hegemonialen Einfluß der USA in Europa nur vergrößert und

81 So auch der russische Verteidigungsminister Igor Sergejew, in: FAZ, 23.06.2000, S. 6.

zugleich die Konflikte mit Rußland verschärft? Denn mit der wachsenden Polarisierung zwischen Washington und Moskau werden die osteuropäischen Staaten noch stärker als bisher in die Allianz drängen. Jedoch dürften gerade dann die Instrumente des angepaßten KSE-Vertrags kaum mehr ausreichen, um eine kooperative rüstungskontrollpolitische Einbindung der Bündnisausdehnung zu ermöglichen. Muß deshalb die EU nicht eigenständige Streitkräfte aufbauen, um den osteuropäischen Staaten eine sicherheitspolitische Alternative zu bieten, wenn sie unter diesen Bedingungen eine weitere Ausdehnung der Allianz abblockt. Und macht es dann noch viel Sinn, allein an dem rüstungskontrollpolitischen Koordinierungsinstrument der hochrangigen politischen Arbeitsgruppe der NATO (HLTF) festzuhalten, wenn die sicherheitspolitischen Zielvorstellungen der USA und der westeuropäischen Staaten immer weniger zur Deckung zu bringen sind? Sollten die EU- oder WEU-Länder nicht besser ein eigenständiges politisches Rüstungskontrollforum einrichten, um notfalls separat auf der Basis des angepaßten KSE-Vertrags ein neues regionales Rüstungskontrollabkommen auszuhandeln, das ihren Interessen an Kooperation und der Vermeidung eines neuen Rüstungswettlaufs besser entspricht?

Wenn die Vereinigten Staaten durch den Aufbau eines nationalen Raketenabwehrsystems nach globaler militärischer und sicherheitspolitischer Dominanz streben, dann können die EU-Staaten dem davon ausgehenden Element der Konfrontation nur entgehen, indem sie ihre Verteidigungspolitik von der NATO entkoppeln und zugleich eine selbstständige Rüstungskontrollpolitik entwickeln. Der Aufbau einer eigenständigen Verteidigung, die nicht mehr nur der Kontrolle der Allianz unterläge, würde außerdem das amerikanische Interesse an Rüstungskontrolle wieder steigen lassen.

Die USA werden klären müssen, ob sie sich für ein waffentechnisches Programm von begrenztem sicherheitspolitischem Wert aber von hoher symbolischer Bedeutung auch dann entscheiden, wenn es keinen Rüstungskontrollkompromiß mit Rußland gibt, die Entwertung zentraler globaler und regionaler Rüstungskontrollregime droht, und die bisherige Struktur der Bündniszusammenarbeit davon negativ beeinflußt würde.

Aus jeder Krise erwächst aber auch eine Chance. Sollte es gelingen, zu einem sicherheitspolitischen Kompromiß in der ABM-NMD-Frage zu kommen, der auch die russischen Interessen ausreichend berücksichtigt, so könnte das den globalen aber auch regionalen Rüstungskontrollbemühungen einen neuen Impuls verleihen, den man nicht ungenutzt verstreichen lassen dürfte. Denn dem Streben der Vereinigten Staaten nach globaler sicherheitspolitischer und militärischer Dominanz läßt sich erst dann mit Aussicht auf Erfolg begegnen, wenn die Transparenz und Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten und Entwicklungen global und regional deutlich verbessert wird. Es ginge deshalb in der konventionellen Rüstungskontrolle um die Verwirklichung zweier paralleler Konzepte.

1. Auf europäischer Ebene müßten die schon zuvor aufgeführten Defizite des angepaßten KSE-Vertrags abgearbeitet werden.

2. Auf globaler Ebene sollten militärische Transparenz, Vertrauensbildung und konventionelle Rüstungskontrolle dazu genutzt werden, um regionale Konflikte besser zu verhüten, schon eingeleitete Friedensprozesse nachhaltiger zu unterstützen und um die Rüstungsdynamik zum Vorteil wirtschaftlicher Entwicklung und sicherheitspolitischer Kooperation zu begrenzen. Zugleich würde dies auch die globale Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungsmitteln fördern und die Weiterentwicklung des NPT, des CWÜ und der Bio-Waffenkonvention erleichtern. Das Wiener Dokument über Vertrauensbildende Maßnahmen und der angepaßte KSE-Vertrag könnten dafür als Beispiel und Grundlage dienen.

Im folgenden werden zunächst die Maßnahmen aufgeführt, mit denen die bestehenden Defizite der KSE-Anpassung überwunden werden könnten, um dann auf globaler Ebene Regionen zu benennen, in denen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle eine wichtige ergänzende sicherheitspolitische Rolle spielen könnten.

Maßnahmen zur Verbesserung des angepaßten KSE-Vertrags:

- Von zentraler Bedeutung ist es, dem wachsenden Risiko innergesellschaftlicher Gewaltkonflikte sowie ihrer Eskalation auf die zwischenstaatliche Ebene zu begegnen. Dazu bedarf es schon in Krisensituationen mehr Transparenz - besonders bei paramilitärischen Verbänden und ihren Aktivitäten. Beispielsweise ließe sich die Anpassung des KSE 1A-Abkommens (beschränkt die Mannschaftsstärken) an den neuen KSE-Vertrag nutzen, um die Transparenz bei paramilitärischen Verbänden zu erhöhen. Diese Vereinbarung wäre dazu auch besser geeignet, weil sie mit der Kategorie des militärischen Personals die Kampfkraft paramilitärischer Verbände auch vollständiger erfaßt. Inspektionen und Beobachtungen⁸² vor Ort müßten in Krisensituationen häufiger möglich sein und auch paramilitärische Truppen einbeziehen. Zu prüfen wäre, ob sich für diese Aufgabe nicht ein Teil der jährlichen Inspektions- und Beobachtungsquoten bis fast zum Schluß des Jahres reservieren ließe oder ob dafür zusätzliche Quoten vereinbart werden sollten. Kriegerische Auseinandersetzungen dürfen zudem nicht – wie es in letzter Zeit häufiger zu beobachten war – als Vorwand dienen, um solche Inspektionen und Beobachtungen abzulehnen. Dem Eskalationsrisiko auf die zwischenstaatliche Ebene ließe sich in solchen Kriegssituationen durch besondere Informationsverpflichtungen bei allen militärischen Aktivitäten in Grenznähe vorbeugen. Darüber hinaus könnten - wie in Makedonien und Georgien – auf Antrag multinationale Beobachter der OSZE oder der UNO in besonders gefährdet erscheinenden Nachbarstaaten eingesetzt werden, die nicht nur die Aufgabe hätten, ein Übergreifen des Krieges zu erschweren, sondern auch Waffenlieferungen von außen unterbinden sollten.
- Um die unbefriedigende Begrenzung der Luftstreitkräfte wenigstens ansatzweise zu beheben, böte sich eine Übergangslösung an, mit der destabilisierende Konzentrationen von Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern wenn schon nicht verhindert, so doch wenigstens erschwert werden könnten. Hierzu müßte die Verlegung von mehr als 200 Kampfflugzeugen und 100 Kampfhubschraubern, wenn sie unter einem einheitlichen Kommando

82 Das Instrument der Beobachtung ist bisher nur im Wiener Dokument vorgesehen.

eingesetzt werden sollen, mit dem neuen politischen Mechanismus von KSE verknüpft und dies auf alle Vertragsstaaten ausgedehnt werden. Des Weiteren könnte in der Gemeinsamen Beratungsgruppe eine kleinerer Arbeitsstab eingerichtet werden, um verschiedene Methoden, mit denen fliegende Waffensysteme begrenzt werden könnten, auf ihre Kosten und technische Realisierbarkeit hin zu prüfen.

- Beim Krieg um den Kosovo wurden in erheblichem Umfang Seeluftstreitkräfte eingesetzt, die nicht unter die Restriktionen des KSE-Vertrags fielen. Zwar sind in einem Zusatzprotokoll zum bisherigen KSE-Vertrag ständig an Land stationierte Marinekampfflugzeuge begrenzt (je 430 pro Staatengruppe, höchstens 400 je Staat), jedoch war dies ohne jede Relevanz, da flugzeugträgergestützte Potentiale und nur vorübergehend an Land stationierte Marinekampfflugzeuge der USA nicht unter die Beschränkungen und Inspektionsregeln fielen. Da dieses Zusatzprotokoll als einziges noch an den neuen Vertrag anzupassen ist, eröffnet dies die Chance, die KSE-Limitierungen so zu erweitern, daß Marinekampfflugzeuge auch dann von den Begrenzungen sowie Notifikations- und Inspektionsbestimmungen erfaßt werden, wenn sie nur vorübergehend an Land disloziert oder von See aus gegen das Anwendungsgebiet eingesetzt werden. Diese Erweiterung wäre von erheblicher Bedeutung, da damit erstmalig auch seegestützte Potentiale der regionalen konventionellen Rüstungskontrolle unterworfen wären und ein wichtiger Schlupfloch gestopft würde. Die Ausdehnung der Rüstungskontrolle auf die Seekriegspotentiale würde russischen Forderungen entgegenkommen und könnte dort Maßnahmen zur Verhütung interner Gewaltkonflikte deblockieren.
- Die qualitative Dimension der konventionellen Rüstungsentwicklung wurde im bisherigen Verhandlungsablauf kaum berücksichtigt. Dies trägt auf Dauer zur Entwertung des revidierten KSE-Vertrags bei. Im NATO-Rußland-Rat wurden und werden wieder qualitative Faktoren der Verteidigungs- und Militärpolitik (Militärdoktrinen, Verteidigungskonzepte, militärische Infrastruktur) zwischen beiden Seiten diskutiert. Dieses Gremium läßt sich daher als ein Seismograph auf informeller Ebene nutzen, wenn neue qualitativ destabilisierende Entwicklungen die konventionelle Rüstungskontrolle bedrohen sollten. Auch OSZE-Seminare böten sich für solche informellen Diskussionen an.
- Darüber hinaus stellen sich die rüstungskontrollpolitische Einbindung der NATO- und der EU-Erweiterung sowie die Öffnung des Abkommens für neue KSE-Mitglieder als weitere Aufgaben.

Eine grundsätzliche Frage ist, ob der Prozeß der konventionellen Rüstungskontrolle eine regionale, auf Europa bezogene Nischenlösung bleiben wird, oder ob er sich auch auf andere Regionen übertragen läßt. Für die Zukunft von KSE kann dies von eminenter Bedeutung sein. Denn im Pentagon wird schon über global einsetzbare, im Weltraum zu stationierende Waffensysteme nachgedacht, die in 15 bis 20 Jahren zu einer neuen Herausforderung für die konventionelle Rüstungskontrolle werden dürften. Ein regionales Abkommen wäre vermutlich nur unzureichend geeignet, entsprechende Waffenprogramme rüstungskontrollpolitisch einzubinden. Mehrere über den ganzen Erdball verteilte Regime besäßen dagegen eine deutlich größere

politische Bedeutung und müßten von einer nach weltweiter Dominanz strebenden USA eher berücksichtigt werden. Sie wären eine wichtige Zwischenstufe für ein dann notwendig werdendes globales konventionelles Rüstungskontrollregime. In folgenden Regionen könnten beispielsweise solche vertrauensbildenden Maßnahmen und Waffenkontrollregime die Sicherheitspolitik unterstützen:

- Zwischen Rußland und China, um künftig einem Konflikt an der gemeinsamen Grenze zu verhüten. Die schon seit mehreren Jahren laufenden bilateralen Gespräche zur wechselseitigen militärischen Zurückhaltung an der gemeinsamen Grenze müßten dafür entsprechend erweitert werden. Besonders in Moskau gibt es Befürchtungen, daß Teile des dünn besiedelten asiatischen Territoriums Rußlands durch die Bevölkerungsentwicklung in China und mögliche innerchinesische Konflikte gefährdet sein könnten.
- Zwischen Nord- und Südkorea hat in diesem Jahr ein politischer Entspannungsprozeß begonnen. Nordkorea ist nicht in der Lage, sein umfangreiches konventionelles Waffenpotential zu modernisieren und könnte deshalb ein wachsendes Interesse an gemeinsamen Rüstungskontrollbeschränkungen haben. Das dürfte auch dazu beitragen, die nuklearen Ambitionen dieses Landes zu relativieren.
- Zwischen Pakistan und Indien, um der Gefahr neuer kriegerischer Konflikte und ihrer Eskalation auf die nukleare Ebene vorzubeugen.
- Im Nahen Osten zwischen Israel, Syrien, Jordanien, Ägypten, dem Libanon und dem neuen Staat der Palästinenser, um dort den Friedensprozeß nachhaltiger zu fördern.

Weitere Regime dieser Art wären zwischen Iran und Irak, zwischen Taiwan und China sowie in bestimmten Regionen Afrikas vorstellbar. Auch die Multilateralisten in Washington sollten an solchen Regelungen letztlich interessiert sein, weil die Vereinigten Staaten trotz ihrer weltweiten militärischen Überlegenheit derzeit nicht in der Lage sind, sich in mehr als eins bis zwei militärischen Konflikten gleichzeitig zu engagieren. Diese würde auch ihren globalen wirtschaftlichen Interessen und der Sicherung interkontinentaler Handelsströme dienen, deren Bedeutung in den nächsten Jahrzehnten weiter wachsen dürfte.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts steht eine Richtungsentscheidung über die künftige Struktur globaler Sicherheit an, die auch die Perspektiven der Rüstungskontrolle bestimmen wird. Es geht um die Beantwortung der Frage, ob das Sicherheitsdilemma vorrangig durch den Ausbau multilateraler Organisationen und Regime eingeeht werden soll und die USA sich trotz ihrer globalen Dominanz diesem Ziel unterordnen - oder ob das Sicherheitsdilemma durch den einseitigen Ausbau der militärischen Überlegenheit Nordamerikas vermindert werden soll, dem sich dann multilaterale Organisationen und Regime anzupassen hätten. Im ersten Fall bleibt Rüstungskontrolle ein wichtiges eigenständiges Mittel zur Ordnung und Einbindung militärischer Macht, im zweiten wird sie zur Absicherung der globalen militärischen Herrschaft der Vereinigten Staaten degradiert. Die zweite Option erhöht die Gefahr eines neuen globalen Rüstungswettlaufs. Denn viele Staaten werden kaum bereit sein, die militärische Dominanz der USA auch noch durch völkerrechtliche Rüstungskontrollverträge dauerhaft abzusichern. Es

bedarf daher auch einer grundsätzlichen Debatte darüber, welche Strategie zur Überwindung des Sicherheitsdilemmas die bessere ist, und wie der Primat der Politik in der Rüstungskontrolle wieder hergestellt werden kann.

Den Europäern kommt in der aktuellen sicherheitspolitischen Debatte eine wichtige Rolle zu. Sie können auf jahrzehntelange Erfolge multilateraler Politik zurückblicken und sich deshalb glaubwürdig für die Fortsetzung des Multilateralismus in Washington einsetzen. Soll außerdem die in Europa entwickelte Kultur der sicherheitspolitischen Kooperation und der konventionellen Rüstungskontrolle auch weiterhin eine Zukunft haben, werden sie im US-Kongreß für die Ratifikation der KSE-Anpassung werben und verhindern müssen, daß sie sowohl in den USA als auch in Rußland zur Geisel der ABM-NMD-Debatte wird. Gleichzeitig müssen sie sich zur Erhaltung des Raketenabwehrvertrags bekennen. Nur dann werden sie in Moskau auch glaubwürdig auf eine baldige Ratifizierung des angepaßten KSE-Vertrags und die Einhaltung der Flankenlimits in Tschetschenien drängen können. Schließlich ist China davon zu überzeugen, daß es mehr rüstungskontrollpolitische Verantwortung übernehmen muß, soll der Multilateralismus und der ABM-Vertrag erhalten bleiben. Die europäischen Regierungen werden dafür ihre Rüstungskontrollpolitik weit stärker als bisher koordinieren müssen.

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Anti Ballistic Missile (Vertrag zum Verbot der Abwehr ballistischer Raketen)
ACR	Arms Control Reporter
ACV	Armoured Combat Vehicle (gepanzertes Kampffahrzeug)
AIFV	Armoured Infantry Fighting Vehicles (Kampfschützenpanzer)
BTD	Basic Temporary Deployment (Basiswert für temporäre Stationierung)
CFE	Conventional Forces in Europe (siehe auch KSE)
CSSR	Tschechoslowakei (seit 1993 in Tschechien und Slowakei aufgeteilt)
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen
DPSS	Deployed Permanent Storage Sites (Ständige ausgewiesene Lagerstätte)
DTRA	Defense Threat Reduction Agency (neue Inspektionsbehörde der USA)
EAPC	European-Atlantic Partnership Council
ETD	Exceptional Temporary Deployment (außerordentliche temporäre Stationierung)
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GBG	Gemeinsame Beratungsgruppe (siehe auch JCG)
HACV	Heavy Armoured Combat Vehicle (gepanzertes Kampffahrzeug mit schwerer Bewaffnung)
HLTF	High Level Task Force (Hochrangige politische Arbeitsgruppe der NATO zur Koordinierung der Rüstungskontrollpolitik der Allianzstaaten)
INF	Intermediate-range Nuclear Forces (Vertrag zum Verbot nuklearer Mittelstreckenflugkörper)
JCG	Joint Consultative Group (siehe auch GBG)
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa (siehe auch CFE)
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ab 1.1.1995 OSZE)
MB	Militärbezirk (russischer)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantische Vertragsgemeinschaft)
NMD	National Missile Defense (Nationales Raketenabwehrsystem)
NPT	Nonproliferation Treaty (Nichtweiterverbreitungsvertrag)
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe (siehe auch OSZE)
OSIA	On Site Inspection Agency (ehemalige Inspektionsbehörde der USA)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (siehe auch OSCE)
PfP	Partnership for Peace Program
START	Strategic Arms Reduction Talks
TLE	Treaty Limited Equipment (vom Vertrag begrenzte Ausrüstung/Waffen)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet Republiken (Sowjetunion)
UAV	Unmanned Aerial Vehicle (unbemanntes Flugobjekt)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
WD	Wiener Dokument über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen
UTLE	Unaccounted Treaty Limited Equipment (nicht gezählte aber vom KSE-Vertrag begrenzte Waffen)