

Pál Dunay

Der KSE-Prozess nach der Zweiten Überprüfungskonferenz des Vertrags

Seit seinem Beginn hält der KSE-Prozess die Rüstungskontrollexperten seiner Vertragsstaaten auf Trab. KSE-bezogene Aktivitäten finden auf zwei parallelen Ebenen statt. Erstens wurde seit der Unterzeichnung des Vertrags im November 1990 fast durchgängig über die Erweiterung des Umfangs der vertraglichen Verpflichtungen und die Anpassung des Vertrags an veränderte Bedingungen verhandelt. Zweitens waren vier Stränge von Implementierungsaktivitäten zu verfolgen: die Verankerung des Vertrags und seiner Implementierungsregeln in der nationalen Gesetzgebung der Unterzeichnerstaaten, der vertraglich vorgeschriebene Informationsaustausch, die Verifikation, in erster Linie durch Vor-Ort-Inspektionen, und die Durchführung der durch den Vertrag bzw. andere rechtlich oder politisch verbindliche Dokumente festgelegten Reduzierungen von vertraglich begrenztem Gerät (*Treaty Limited Equipment*, TLE). All diese Aufgabenfelder hängen zusammen.

Wichtige Eckpunkte des KSE-Prozesses waren die Unterzeichnung des Vertrags im November 1990 und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken im Juli 1992, das In-Kraft-Treten des Vertrags im November 1992, die Beendigung der Reduzierungsphase im November 1995, die Erste Überprüfungskonferenz im Mai 1996 und ihr wichtigstes Ergebnis, die Modifizierung der Flankenregel, sowie die Anpassungsverhandlungen ab Februar 1997, die zur Unterzeichnung des angepassten Vertrags im November 1999 auf dem Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen führten.

Man könnte jedoch auch eine andere Ereignisreihe nennen, die sich nicht direkt auf den Vertrag bezieht, ihn aber maßgeblich prägte. Das Ende der Ost-West-Konfrontation hatte grundlegenden Einfluss auf die strategische Relevanz des Vertrags, die Auflösung der Sowjetunion komplizierte sein In-Kraft-Treten erheblich, und die erste Welle der NATO-Osterweiterung machte das ursprüngliche Konstruktionsprinzip des Vertrags, die Block-zu-Block-Struktur, obsolet. Dies führte dazu, dass die in der Präambel des Vertrags genannten Ziele, nämlich die Fähigkeit zu Überraschungsangriffen und großangelegten Offensivhandlungen zu beseitigen, heute kaum noch von Bedeutung sind. *De facto* stehen heute neue Ziele im Vordergrund: die Regulierung bilateraler und subregionaler militärischer Kräfteverhältnisse, die Aufrechterhaltung eines historisch einmaligen Maßes an Transparenz und die Schaffung eines einheitlichen konventionellen Rüstungskontrollregimes in ganz Europa durch die Öffnung des Vertrags für alle Teilnehmerstaaten der OSZE, deren Territorium im Anwendungsgebiet des Vertrags liegt.

Zwei bedeutende strukturelle Veränderungen, die den KSE-Prozess beeinflussen haben, werden weniger häufig erwähnt. Erstens war die gemeinsame

Bedrohungsperzeption aller Staaten, die den KSE-Vertrag aushandelten, bereits bei seiner Unterzeichnung unwiderruflich überholt. Da es keine gemeinsame Bedrohung mehr gibt, vor welcher der Vertrag schützen könnte, richtet er sich nun auf Sicherheitsprobleme, die zwar für sich genommen bedeutend sind, jedoch die Interessen der Vertragsstaaten in ganz unterschiedlicher Weise berühren. Dies ist das Ergebnis der grundlegenden Veränderung der europäischen Sicherheitslandschaft weg von einer gemeinsamen und hin zu spezifischen Bedrohungen, die mit ungelösten Konflikten in Osteuropa und im Kaukasus zusammenhängen. Das bedeutet zweitens, dass der aus dem Jahr 1990 stammende KSE-Vertrag, der von der Existenz zweier gegnerischer Gruppen ausgeht, zunehmend auf einer Fiktion basiert. Solange die Vertragsanpassung von 1999 nicht in Kraft getreten ist, bleibt diese Fiktion die Grundlage des Vertrags. In der Realität gehört die Mehrzahl der 30 KSE-Vertragsstaaten der NATO an oder strebt nach Mitgliedschaft in dieser Organisation. Einige der Nicht-NATO-Mitglieder stimmen ihre Politik regelmäßig mit der NATO ab, häufig in der Hoffnung, dass die NATO sie in ihren asymmetrischen Sicherheitsbeziehungen zu Russland unterstützt. Dies ist bei Aserbaidschan, Georgien und in gewissem Maße auch bei der Republik Moldau der Fall. Infolgedessen trifft eine große Gruppe von Vertragsstaaten mit vergleichbaren Interessen auf einige wenige mit abweichender Interessenslage.

Dieser Artikel befasst sich mit der aktuellen Situation und den Aussichten des KSE-Prozesses und behandelt dabei drei Themenfelder: *erstens* die allgemeine Bewertung des Vertrags durch die Zweite Überprüfungskonferenz, *zweitens* den Implementierungsstand des Vertrags und *drittens* die Aussichten auf ein In-Kraft-Treten des angepassten Vertrags.

Die Bewertung des KSE-Vertrags durch die Zweite Überprüfungskonferenz

Der KSE-Vertrag sieht vor, dass der Depositärstaat "in Abständen von jeweils fünf Jahren (...) eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags" einberuft (Artikel XXI, Absatz 1). Die Erste Überprüfungskonferenz vom Mai 1996 befasste sich in erster Linie mit der Anpassung der Flankenregel an die veränderten strategischen Bedingungen. Auf der Zweiten Überprüfungskonferenz gab es kein Thema von derart überragender Bedeutung. Die Vertragsstaaten bewerteten den Vertrag positiv und kamen zu dem Ergebnis, "dass der KSE-Vertrag im Allgemeinen befriedigend funktioniert und umgesetzt wird".¹ Über bestimmte Nichteinhaltungsfragen hinaus beinhaltet das Abschlussdokument nur wenige Bemerkungen

1 Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags, Wien 2001, Offizielle Schlussfolgerungen der Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken, CFE-TRCS.JOUR, 28. Mai-1. Juni 2001, Anhang 2, Punkte 2 und 4, in: http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abruestung/kse_wien_2001.pdf.

zum allgemeinen Funktionieren des Vertrags. Es gab Übereinstimmung darüber, dass der Vertrag weiterhin zur europäischen Sicherheit im Allgemeinen beiträgt, die Vertragsstaaten bezeichneten ihn als einen "Eckpfeiler der Sicherheit in Europa".² Man könnte ihn jedoch auch als einen "schlafenden" Eckpfeiler europäischer Sicherheit bezeichnen. Denn einerseits hat der Bedeutungsverlust der militärischen Dimension von Sicherheit in Europa auch zu einem Bedeutungsverlust des KSE-Vertrags geführt, der diese Sicherheitsdimension durch Begrenzungen und Transparenzmaßnahmen gestaltet. Andererseits stellt der Vertrag eine Rückversicherung gegen eine Remilitarisierung europäischer Außenpolitik dar. Denn während man darüber streiten kann, in welchem Maße die heutigen Sicherheitsstrukturen in Europa durch den KSE-Vertrag (mit) herbeigeführt wurden, stellt der Vertrag, wie weiter unten gezeigt werden wird, einen bedeutenden Ansatzpunkt dar, falls sich Vertragsstaaten in der Zukunft wieder einer stärker militärisch instrumentierten Außenpolitik zuwenden sollten.

Lediglich in drei Punkten wurde Kritik an der Nichtumsetzung von Vertragsbestimmungen formuliert. Zum einen stellten die Vertragsstaaten fest, "dass bestimmte im Vertrag festgelegte zahlenmäßige Beschränkungen überschritten wurden", und äußerten die Erwartung, "dass die verbliebene Überschreitung so rasch wie möglich beseitigt wird".³ Obwohl sich diese Passage deutlich an die Russische Föderation richtet, wird diese nicht namentlich erwähnt. Zum anderen thematisierten die Vertragsstaaten das Problem vertraglich begrenzter Waffen und Ausrüstungen, "die nicht der Rechenschaftspflicht und Kontrolle unterworfen werden" und stellten fest, "dass diese Situation die Wirkungsweise des Vertrags nachteilig beeinflusst".⁴ Auch hier wird niemand namentlich genannt. Relativ ausführlich erwähnen die "Offiziellen Schlussfolgerungen", dass die Gemeinsame Beratungsgruppe (GBG) das ihr 1996 von der Ersten Überprüfungskonferenz übertragene Mandat bezüglich der Fortschreibung des Protokolls über vorhandene Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen (*Protocol on Existing Types of Conventional Armaments and Equipment*, POET) nicht vollständig erfüllt hat. Die Vertragsstaaten haben natürlich während des vergangenen Jahrzehnts ihre Arsenale modernisiert, bestimmte Typen außer Dienst gestellt und andere neu beschafft. Dies erfordert eine regelmäßige Fortschreibung der Liste, was von der GBG offenbar nicht hinreichend geleistet wurde. Deswegen sind die Listen ungenau geworden, ausgemusterte Typen, Modelle und Versionen konventioneller Waffen und Ausrüstungen wurden nicht gestrichen. Das Dokument empfiehlt der GBG, die Listen jährlich fortzuschreiben und eine elektronische Version in allen offiziellen Sprachen anzufertigen.⁵ Die Tatsache, dass eine solche technische Frage von nachgeordneter Bedeutung im

2 Ebenda, Punkt 2.

3 Ebenda, Punkt 4.

4 Ebenda.

5 Vgl. ebenda.

Schlussdokument der Überprüfungskonferenz überhaupt erwähnt wird, macht deutlich, dass die Vertragsstaaten nichtkontroverse Themen in den Vordergrund stellen wollten, bei denen eine Einigung leicht fiel. Von den elf Redebeiträgen zum Thema POET erwähnten zehn dessen Unzulänglichkeiten ohne jede Schärfe in der Argumentation. Lediglich Norwegen legte etwas deutlicher dar, dass die "fehlende Klarheit darüber, welche Waffensysteme von dem Vertrag eigentlich abgedeckt werden, die Arbeit unserer Inspektoren auf Jahre hinaus behindern und unnötige Friktionen und Doppeldeutigkeiten verursachen wird".⁶ Ferner brachten die Vertragsstaaten lediglich in allgemeiner Form und ohne die damit verbundenen Probleme direkt anzusprechen einige Implementierungsfragen zur Sprache, die von der GBG weiter bearbeitet werden sollen, darunter Begrenzungen und damit einhergehende vertragliche Verpflichtungen, Auslegung der Zählregeln, Notifikationen und Informationsaustausch sowie Verifikationsfragen.⁷ Zusammengefasst kann man sagen, dass die Zweite KSE-Überprüfungskonferenz sehr viel mehr als die erste eine klassische diplomatische Übung war. Kritik an Unzulänglichkeiten der Vertragsumsetzung wurde im Rahmen einer abgewogenen Gesamtbeurteilung lediglich problemorientiert vorgetragen, ohne einzelne Staaten beim Namen zu nennen.

Die Vertragseinhaltung im Lichte aktueller Entwicklungen

Obwohl Überprüfungskonferenzen eine ausgezeichnete Gelegenheit bieten, die Wirkungsweise von Verträgen zu untersuchen, machte die Zweite KSE-Überprüfungskonferenz davon nur wenig Gebrauch. Das mag mit dem hohen Maß an Vertragstreue in den bald zehn Jahren seit dem In-Kraft-Treten des Vertrags zusammenhängen. Nahezu 94 Prozent der Inspektionen erbrachten keine Hinweise auf Vertragsverletzungen. Wo Vertragsbestimmungen verletzt wurden, waren diese Verstöße von geringer Bedeutung und hatten nicht das Ziel, das strategische Verhältnis zwischen den Vertragsstaaten zu verändern. Sie hatten jedoch sehr viel mit innerstaatlichen und begrenzten internationalen Konflikten zu tun. Diese subregionalen Konflikte betreffen jedoch nur eine kleine Anzahl von Vertragsstaaten.

In einem früheren Aufsatz habe ich folgende Analysekatoren eingeführt: Vertragsverletzungen rühren erstens von Veränderungen der strategischen Relevanz von Teilen des Anwendungsgebietes her, zweitens von militärischen Erfordernissen in aktuellen Konfliktlagen und drittens von der Unfä-

6 Statement by Norway at the Opening of the Second CFE Review Conference, Vienna 28 May 2001. Delivered by Mr. Jan Arve Knutsen, Deputy Director General of the Ministry of Foreign Affairs, S. 2 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Die anderen Delegationen, die zu dem Problem sprachen, waren Deutschland, Griechenland, Kanada, Polen, Portugal, die Slowakei, Spanien, die Tschechische Republik, die Türkei und Ungarn.

7 Vgl. Offizielle Schlussfolgerungen der Zweiten Überprüfungskonferenz, a.a.O. (Anm. 1), Punkt 4.

higkeit, im Vertrag vorgesehene Reduzierungen durchzuführen. Bezüglich des Zeitrahmens, in dem Fälle von Nichteinhaltung aufgetreten sind, müssen folgende Phasen unterschieden werden: erstens die Phase vor Unterzeichnung des Vertrags, zweitens diejenige zwischen Unterzeichnung und In-Kraft-Treten und drittens die Periode nach In-Kraft-Treten des Vertrags. Bezüglich des Vertragsstaates, der den Vertrag verletzt, ist zu unterscheiden, ob dieser Staat die Nichteinhaltung anerkennt oder ob er sie leugnet.⁸ Alle drei Kategorien stellen nützliche Instrumente dar, um zu Schlussfolgerungen bezüglich der Vertragseinhaltung zu kommen. Der folgende Abschnitt konzentriert sich jedoch auf die Ursachen von Vertragsverletzungen.

Die Fragestellung des oben erwähnten Aufsatzes soll hier aus zwei Gründen modifiziert werden: Zum einen sollen hier ausschließlich aktuelle Einhaltungsprobleme behandelt werden. Zum anderen sollte man nicht vergessen, dass sich einige Probleme auf die Einhaltung des im November 1990 unterzeichneten Vertrags beziehen, andere hingegen auf die politischen Verpflichtungen, die mit der Unterzeichnung des angepassten Vertrags neun Jahre später auf dem Istanbul Gipfeltreffen der OSZE übernommen wurden. Obwohl diese Unterscheidung wesentlich ist, wird sie in den offiziellen Stellungnahmen nicht erwähnt. Der erste Fall stellt eine politische Verletzung verbunden mit einem Bruch des internationalen Rechts dar, während es im zweiten Fall nicht möglich ist, von einem Verstoß gegen internationales Recht zu sprechen. Da diese Unterscheidung jedoch die strategische Relevanz einer spezifischen Vertragsverletzung nicht unbedingt berührt, kann auch schon die Verletzung einer politischen Verpflichtung Grund für ernste Besorgnis sein.

Der Krieg in Tschetschenien berührte den KSE-Vertrag in direkter und sowohl 1995/1996 als auch seit 1999 gleicher Weise: Erstens überschritt Russland in beiden Fällen die Flankenobergrenzen in den drei landgestützten Kategorien vertraglich begrenzter Waffen. Zweitens war während der Kampfhandlungen kein zuverlässiger Informationsaustausch möglich, teils wegen der sich ständig verändernden Lage, teils weil Russland die notwendigen Informationen nicht zur Verfügung stellen wollte. Drittens war es aus Sicherheitsgründen nicht möglich, im Kampfgebiet Inspektionen vorzunehmen, so dass einseitig gewährte Informationen nicht durch Vor-Ort-Inspektionen verifiziert werden konnten. Von daher bleibt es schwierig, verlässliche Informationen über die Vertragseinhaltung zu erhalten.

Während des zweiten Tschetschenienkriegs informierte die Russische Föderation am 19. Oktober 1999 die Gemeinsame Beratungsgruppe. Demnach hatte Russland am 10. Oktober 1.493 Kampfpanzer, 3.534 gepanzerte Kampffahrzeuge (*Armoured Combat Vehicles*, ACV) und 1.985 Artilleriesysteme in seiner Flankenregion stationiert. Damit wurde die am 30. März 1999 in den KSE-Anpassungsverhandlungen vereinbarte neue Flankenober-

8 Vgl. Pál Dunay, *The CFE Compliance Record a Decade After Treaty Signature*, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden (S+F) 4/2000, S. 327-333, hier: S. 328.

grenze um 193 Kampfpanzer, 1.394 ACVs und 305 Artilleriesysteme überschritten.⁹ Nachdem sie mit der Besetzung von Grosny ihr wichtigstes militärisches Ziel erreicht hatte, deutete die Russische Föderation ihre Bereitschaft an, Einheiten in Divisionsstärke nördlich und solche in Regimentsstärke südlich des Flusses Terek in Tschetschenien zu stationieren. Zum 1. Juli 2000 wurde das die Flankenobergrenzen übersteigende Gerät in Tschetschenien auf 150 Kampfpanzer, 885 ACVs und 317 Artilleriesysteme reduziert. Trotz der Abnahme in zwei Kategorien war dies immer noch eine deutliche Verletzung der Flankenregel.

Die Russische Föderation aktualisierte diese Information regelmäßig. Aus taktischen und strategischen Gründen bot die Zweite Überprüfungskonferenz erneut dazu Gelegenheit: in strategischer Hinsicht, um klar zu machen, dass sich die Absichten Russlands mit denen der anderen Vertragsstaaten decken, in taktischer Hinsicht, um Argwohn zuvorkommen und um zu verhindern, dass Russland aufgrund des Drucks seiner Partner gezwungen wäre, Informationen zu liefern. Es war klar, dass sich die Diskussion auf der Überprüfungskonferenz auf die Konflikte konzentrieren würde, in die Russland verwickelt ist, sowie auf deren Auswirkungen auf den Vertrag. Die russische Regierung hat eine derartige Entwicklung in sehr geschickter Weise verhindert bzw. in nichtkonfrontative Bahnen gelenkt. In einer Notifizierung, die am ersten Tag der Überprüfungskonferenz abgegeben wurde, erklärte sie, dass "Russland mit Stand vom 25. Mai (drei Tage vor Beginn der Konferenz, P.D.) in der Flankenregion 1.304 Panzer, 2.246 ACVs und 1.609 Artilleriesysteme stationiert hat".¹⁰ Nachfolgende Erläuterungen lieferten weitere Einzelheiten. Demnach sank die Zahl der ACVs in der Flankenregion zwischen 1. Januar und 25. Mai 2001 um 544 Stück. Weiter wurde erwähnt, dass von den TLE in der Flankenregion 18 Kampfpanzer, 352 ACVs und 93 Artilleriesysteme zeitweilig stationiert seien.¹¹ Der Leiter der russischen Delegation erklärte, dass "die Tendenz zur vollständigen Vertragseinhaltung unübersehbar ist".¹² Russland begründete seine Position mit einer dynamischen Analyse, die auf einen graduellen Übergang zur Vertragseinhaltung abhob. Andere Länder bezogen sich auf der Überprüfungskonferenz wie zu anderer Gelegenheit stärker auf die aktuelle Situation: "Derzeit hält Russland bestimmte Aspekte des Vertrags nicht ein, insbesondere geltende oder angepasste Vertragsobergrenzen in der so genannten 'Flankenregion', zu der

9 Bemerkenswerterweise waren die Vertragsstaaten bereit, Russlands Vertragseinhaltung anhand eines Dokuments zu messen, auf das man sich in den Anpassungsverhandlungen geeinigt hatte, das jedoch noch keinerlei rechtlichen Status besaß. Dieser Vorgang ereignete sich einen Monat vor der Unterzeichnung des angepassten Vertrags, in den die erwähnte Einigung einging; vgl. Decision of the Joint Consultative Group on CFE Treaty Adaptation, JCG/DD/4/99/Rev.4, 30. März 1999.

10 Statement of Yury S. Kapralov, Director of the Department for Security Affairs and Disarmament of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation at the Opening Ceremony of the Second CFE Review Conference, Wien, 28. Mai 2001, S. 3.

11 Vgl. Clarifications to notification CFE/RU/01/174/F00.RC/DEL/29/01, S. 1, und Uvedomlenie F00 CFE/RU/01/174/F00/0.

12 Statement of Yury Y. Kapralov, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

Tschetschenien gehört."¹³ Trotz der oben genannten Reduzierungen überschritt die Anzahl der russischen TLE in der Flankenregion einen Monat nach der Überprüfungskonferenz die Obergrenzen immer noch um 143 Stück und stieg seitdem wieder um 31 ACV und zwei Kampfpanzer an.¹⁴ Russland wollte mit seinem Vorgehen einerseits demonstrieren, dass es beabsichtigt, den Vertrag einzuhalten. Andererseits will es seine Sicherheitsinteressen nicht aufs Spiel setzen, so wie kein Land die Einhaltung von Rüstungskontrollabkommen über vitale Sicherheitsinteressen stellen wird. Oder in der Formulierung westlicher Analytiker: "(...) sie werden die Vertragsobergrenzen so lange nicht einhalten, bis Moskau seine - wie es sie selber nennt - antiterroristischen Operationen in Tschetschenien abgeschlossen hat."¹⁵ Wie es scheint, können diese beiden Tendenzen in Tschetschenien zumindest vorübergehend zur Deckung gebracht werden, wobei Rückschläge jederzeit möglich sind. Russland kann sich Schritt für Schritt der vollen Einhaltung der Flankenregel annähern. Gleichzeitig will die russische Regierung zeigen, wie schwierig es ist, den Vertrag einzuhalten, wenn die Sicherheitssituation brüchig ist, und, wie man in Moskau formuliert, im Süden Russlands separatistische Tendenzen auftreten. Der Konflikt in Tschetschenien mag zeitweise abflauen, kann aber unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht gelöst werden. Diese Feststellung gibt nicht nur die Realität wieder, sondern zeigt gleichzeitig, dass sich die russische Regierung der Tatsache bewusst ist, dass das Erreichen der vollen Vertragseinhaltung auf schwankendem Boden steht und deshalb möglicherweise nicht dauerhaft ist.

Die russische Position wurde von den anderen Vertragsstaaten relativ günstig aufgenommen, so wie dies bereits seit dem Wiederausbruch der Kampfhandlungen in Tschetschenien 1999 der Fall gewesen war. Zwar brachten die Länder, welche die erste und zweite Tschetschenien-Operation der russischen Streitkräfte entschieden abgelehnt hatten, ihre Besorgnis über deren Auswirkungen auf den KSE-Vertrag deutlich zum Ausdruck, doch gingen sie dabei ganz ähnlich wie Russland vor und formulierten ihre Kritik in professionell-diplomatischem Stil bezogen auf die rüstungskontrollpolitische Ebene. Diejenigen Delegationen, die sich auf die russische Notifikation zu Beginn der Überprüfungskonferenz hin zu Wort meldeten, betonten dieselben Punkte: Man begrüße die Übergabe von Informationen und mehr noch deren Inhalt und denke über den weiteren Prozess in Richtung auf die Einhaltung der Flankenobergrenzen und damit über die schrittweise Beendigung der Vertragsverletzung nach. Die US-Delegation betonte: Ohne "erheblich mehr Informationen und ohne erhöhte Transparenz und Zugang werden wir natürlich

13 Press Statement of Richard Bou cher, State Department Spokesman on Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Review Conference, Washington, D.C., 5. Juni 2001, in: <http://www.usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060603.htm>.

14 Für diese Information danke ich Hans-Joachim Schmidt von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

15 Wade Boese/Christopher Fischer, Pragmatism in practice: CFE seeks to secure Europe's future, in: Jane's Intelligence Review 2/2000, S. 18.

hinsichtlich des Ausmaßes der Reduzierungen und darüber, ob die russischen Streitkräfte wirklich zu den vereinbarten Obergrenzen zurückgekehrt sind, unsere Zweifel haben".¹⁶ Russland wurde daran erinnert, dass andere Vertragsstaaten "auf die unverzichtbaren Transparenzmaßnahmen hinsichtlich dieser Reduzierungen hoffen, die bei zahlreichen früheren Gelegenheiten versprochen worden waren".¹⁷ Die britische Delegation, die zu denen zählte, die Russland während der Überprüfungskonferenz etwas stärker unter Druck setzten, erörterte die Frage detaillierter: "Wir hoffen, von der russischen Delegation (...) weitere Einzelheiten und Erläuterungen zu den Daten zu erhalten, die uns in die Lage versetzen, deren Bedeutung und die Art, wie sie mit den eingegangenen Verpflichtungen, ihre Anteilshöchstgrenzen auf das vereinbarte Niveau zu senken, zusammenhängen, besser zu verstehen. Wir erwarten die schnellstmögliche *verifizierbare Einhaltung* dieser vereinbarten Obergrenzen."¹⁸ Insgesamt scheint es, als ob eine Einhaltung der Flankenobergrenze durch Russland in naher Zukunft erreicht werden könnte. Dabei konnten externe Akteure mit dem Instrument der Rüstungskontrolle die innenpolitische Entwicklung zumindest etwas beeinflussen.

Im Unterschied zu dem primär innenpolitischen Tschetschenienkonflikt gibt es eine Reihe zwischenstaatlicher Konflikte, welche die Einhaltung des KSE-Vertrags berühren. Einer von ihnen bezieht sich auf den KSE-Vertrag von 1990, zwei andere auf die Vereinbarungen über die Anpassung des KSE-Vertrags, die auf dem Istanbul Gipfeltreffen 1999 erzielt wurden. Der erste Fall betrifft die russische Präsenz in Armenien und das Verhalten Russlands im Berg-Karabach-Konflikt.

Russland hat während der gesamten Dauer des Konflikts um Berg-Karabach die Position Armeniens unterstützt. Russland arbeitete eng mit Armenien zusammen, das dort Truppen mit Kampfpanzern, ACVs und schwerer Artillerie stationierte. Um mit den armenischen Streitkräften Schritt zu halten, hat Aserbaidschan seinerseits vertragliche Begrenzungen verletzt. Zwischen 1994 und 1996 gingen, wie der frühere russische Verteidigungsminister Rodionow später zugab, geheime russische Waffenlieferungen an die armenischen Truppen auf dem besetzten Territorium Aserbaidschans, die 84 Kampfpanzer T-72, 50 Schützenpanzer des Typs BMP-2 und 72 Artilleriesysteme der Typen D-1, D-20 und D-30 umfassten.¹⁹ Seitdem hat Aserbaidschan wiederholt die Meinung vertreten, dass die militärische Zusammenarbeit zwischen Russland und Armenien die subregionale Stabilität bedrohe und dass Armenien den KSE-Vertrag fortgesetzt verletze. Im Zusammenhang mit dem Abzug russischer Streitkräfte aus Georgien erhob Aserbaidschan die

16 United States of America Delegation to the Second CFE Treaty Review Conference, Opening Remarks Assistant Secretary of State Avis T. Bohlen, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

17 Second CFE Review Conference, Statement by Ambassador Johannes C. Landman, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

18 CFE Review Conference: Text of General Statement by Mr. John de Fonblanque, Head of United Kingdom Delegation to the OSCE, RC.DEL/8/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2 (Hervorhebung im Original).

19 Vgl. The Arms Control Reporter, S. 407.B.558, 2. April 1997.

Forderung, dass Russland seine Streitkräfte nicht nur aus Georgien, sondern aus dem gesamten Transkaukasus abziehen solle. Eine aserische Quelle behauptete, dass die aus Georgien abgezogenen russischen Waffen nach Armenien verbracht und dort stationiert worden seien und damit eine direkte Bedrohung Aserbaidschans darstellten.²⁰

Die Überprüfungskonferenz konzentrierte sich auf einen spezifischen Aspekt des Konflikts, das so genannte UTLE-Problem (*unaccounted and uncontrolled TLE*). Dabei kann man drei Gruppen von Vertragsstaaten unterscheiden. Die erste besteht aus Staaten, die direkt in den Berg-Karabach-Konflikt verwickelt und von daher zentral vom UTLE-Problem betroffen sind, also Armenien und Aserbaidschan. Die zweite Gruppe besteht aus den Streitparteien in anderen Konflikten, wo diese Problematik ebenfalls auftritt (Moldau und Georgien), und aus Staaten wie der Russischen Föderation, die in der einen oder anderen Weise in diese Konflikte verwickelt sind. Die dritte und größte Gruppe besteht aus Vertragsstaaten, die von dem UTLE-Problem nicht betroffen sind und sich dazu entweder gar nicht äußern oder aus verschiedenen Gründen ihre Solidarität mit der einen oder anderen Seite bekunden. Die extrem unterschiedliche Betroffenheit und die entsprechend unterschiedliche Perzeption des UTLE-Problems ist nur ein Beispiel dafür, wie schwierig es ist, von unteilbarer Sicherheit in Europa auf der Grundlage des KSE-Vertrags zu sprechen. Dies schlug sich in einer gemeinsamen Stellungnahme der Delegationen Aserbaidschans, Georgiens, Moldaus und der Ukraine nieder, die betonte, dass "Aserbaidschan zwar den Standpunkt seiner KSE-Partnerstaaten völlig teilt, dass der Vertrag eine zentrale Rolle bei der Förderung von Stabilität und Sicherheit in Europa spielen sollte, wir aber doch anmerken müssen, dass ein in eklatanter Weise nicht eingehaltener Vertrag kaum ein Stützpfeiler der Sicherheit meines Landes und der des Südkaukasus insgesamt werden kann".²¹

Aserbaidschan nahm die Position ein, dass "die KSE-Gemeinschaft gezwungen worden ist, die Situation hinzunehmen, dass Hunderte von TLE eines Vertragsstaates auf dem Territorium Aserbaidschans in krasser Verletzung der Vertragsbestimmungen illegal stationiert sind. Es liegt auf der Hand, dass diese Waffen und militärischen Ausrüstungen auf die Obergrenzen dieses Vertragsstaates angerechnet werden müssen, der diese TLE jahrelang vor der KSE-Gemeinschaft in den besetzten Gebieten Aserbaidschans verborgen hat (...) Die Frage der UTLE wurde als ernsthaftes Problem identifiziert und auf die Agenda des Implementierungsprozesses des KSE-Vertrags gesetzt. Die GBG wurde entsprechend damit beauftragt, sich mit dieser Herausforderung zu befassen. Bisher sind jedoch keine wirklichen Fortschritte erzielt worden

20 Vgl. L.E. Mamedolj, Azerbaijan dolzen vistupit' protiv militarizatsii Armenii, in: Zerkalo, 26. Oktober 2000, in: <http://www.zerkalo.az>.

21 Delegations of Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine, Statement at the CFE Treaty Review Conference opening plenary meeting, RC.DEL/6/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 3. Offensichtlich wurde dieser Teil des Textes von der aserischen Delegation in nationaler Eigenschaft vorgetragen.

(...) Bedauerlicherweise ist es auch beim Anpassungsprozess unterlassen worden, der Besonderheit und Komplexität der Südkaukasusregion hinsichtlich ihrer Rolle im Rahmen der sich herausbildenden europäischen Sicherheitsarchitektur die entsprechende Aufmerksamkeit zu schenken."²² Die sorgfältig gewählte Bezeichnung von Berg-Karabach als besetztes Gebiet ist ein deutlicher Hinweis auf das Gewicht und den Charakter des Problems. Armenien nahm eine ähnlich entschlossene Haltung an: "Wir müssen uns mit den Äußerungen einer bestimmten Vertragspartei befassen, die nach ihrer Art und Sprache im Gegensatz zum Geist der gegenwärtigen Vertragsdokumente stehen und sich auf die Frage der UTLE beziehen (...) Sie führen auch so genannte Fakten an, die unbegründet und nicht belegt sind; sie weigern sich einzusehen, dass bestimmte Fragen von der Lösung unentschiedener politischer Konflikte abhängen. UTLEs können nicht dazu benutzt werden, politische Lösungen vorwegzunehmen oder im Voraus festzulegen, noch deren Ergebnis durch die Hintertür zu prägen. Unsere Regierung wird sich jedem Versuch widersetzen, die Frage des Status von Territorien, Entitäten und zwischenstaatlichen Beziehungen durch technische oder definitorische Tricks zu erzwingen (...) Einige dieser ungelösten Fragen betreffen neben der Republik Armenien und unserem unmittelbaren Nachbarn die andere nichtstaatliche Konfliktpartei. Unsere Delegation ist der unverbrüchlichen Meinung, dass Fragen im Zusammenhang mit UTLE nicht in allen von Konflikten betroffenen Regionen gleich sind. Daher glauben wir auch nicht, dass man ein einziges Format und eine einziges Paradigma auf alle Fälle anwenden kann. Unsere Position bezieht sich auf die Besonderheiten einer für uns relevanten Situation, die nicht in ein Modell einbezogen werden darf, von dem wir glauben, dass es sich auf unsere Situation nicht anwenden lässt. "U" bedeutet *unaccounted for* und "U" bedeutet *uncontrolled*. Wir wissen in diesem Fall, in den uns andere verwickeln wollen, dass sie nicht unkontrolliert sind. Daher stellen sie lediglich ein Zählproblem dar, das gelöst werden kann, wenn geklärt ist, auf wessen Rechnung sie gehen."²³ Armenien wollte aus verständlichen taktischen Gründen sein Problem singularisieren und so von den anderen Konflikten trennen, in denen die UTLE-Problematik ebenfalls eine Rolle spielt. Es konnte so die Bildung einer "Anti-UTLE-Koalition" aus Staaten verhindern, die vor denselben Problemen stehen. Interessanterweise hielt es die Russische Föderation, die TLE in der Region stationiert hat, nicht für notwendig, auf das UTLE-Problem im Kontext des Berg-Karabach-Konflikts zu reagieren. Möglicherweise ist dies Teil einer Anpassung der russischen Transkaukasus-Politik in Richtung einer ausgewogeneren Position zwischen den beiden Parteien. Eine andere Erklärung scheint jedoch zwingender zu sein: Russland möchte sich nicht an einer multilateralen Debatte über dieses Thema beteiligen, da es die sensible UTLE-Materie bilateral verhandeln will.

22 Ebenda, S. 2.

23 Opening Statement by the Armenian Delegation, RC.DEL/25/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

Dies entspricht der russischen Position während der KSE-Anpassungsverhandlungen, in denen die russische Regierung empfindliche Fragen wie die Stationierung russischer Truppen auf dem Territorium anderer Staaten nicht diskutieren wollte und stattdessen stets auf bilaterale Foren verwies.

Die Zweite Überprüfungskonferenz war eine gute Gelegenheit, Fragen der Vertragseinhaltung zu behandeln. Dabei ist klar, dass die Verletzungen des Vertrags sowohl in den Fällen Tschetschenien und Berg-Karabach als auch in den Fällen Georgien und Moldau, die im folgenden behandelt werden, ein Symptom und nicht die Ursache des Problems sind. Ohne dauerhafte politische Lösungen wird auch eine dauerhafte Einhaltung der Bestimmungen des KSE-Vertrags nicht zu erreichen sein.

Der Fall der russischen Präsenz in Armenien unterscheidet sich von den Fällen Georgien und Moldau in folgenden Aspekten. Erstens: Während die beiden letzteren Staaten ihre Probleme mit Russland mit Erfolg in den KSE-Anpassungsverhandlungen multilateralisiert haben, was seinen Niederschlag in der "Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa" vom 19. November 1999 fand, war Armenien dazu entweder nicht fähig oder nicht willens. Sowohl die Bildung der GUAM-Gruppe (Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Moldau), die jene Länder umfasst, die vergleichbare Probleme mit Russland haben, als auch die Diskussion im KSE-Rahmen waren Elemente, den Prozess zu multilateralisieren. Armenien hingegen hat die Frage russischer TLE auf der bilateralen Ebene gehalten. Zweitens ist Russland in den Fällen Georgien und Moldau in einen innenpolitischen Konflikt verwickelt, während es sich bei Armenien um einen zwischenstaatlichen mit Aserbaidschan handelt. Drittens spielte in den Fällen Georgien und Moldau das so genannte UTLE-Problem eine geringere Rolle als im Falle Armeniens. Viertens gibt es in den Fällen Georgien und Moldau bereits politische Verpflichtungen, die zu einer Konfliktlösung führen sollen, während dies bei Berg-Karabach nicht der Fall ist.

Georgien

Auf dem Istanbul Gipfeltreffen im November 1999 wurde eine formelle, allerdings nur partielle Lösung gefunden. Russland verpflichtete sich, bis zum 31. Dezember 2000 die Anzahl seiner in Georgien stationierten TLE derart zu verringern, "dass sie 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme nicht überschreitet",²⁴ d.h. das Niveau einer einfachen vorübergehenden Dislozierung nach dem angepassten KSE-Vertrag.²⁵

24 Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, Istanbul, 17. November 1999, Punkt 1, Anhang 14 zur Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokument von Istanbul 1999, S. 268.

25 Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Artikel VII, Absatz 1, B (1), in: Dokument von Istanbul 1999, a.a.O. (Anm. 24), S. 135.

Russland verpflichtete sich weiter, bis zum 31. Dezember 2000 seine TLE aus den Militärstützpunkten in Gudauta und Wasiani sowie aus Reparaturwerkstätten in Tiflis abzuziehen und die beiden Stützpunkte bis zum 1. Juli 2001 aufzulösen.²⁶ Russland musste feststellen, dass die internationale Gemeinschaft der Umsetzung dieser Verpflichtungen kontinuierlich Beachtung schenkte. Dies zeigte sich beim Wiener OSZE-Ministerratstreffen im November 2000, auf dem die scheidende US-Außenministerin Madeleine Albright betonte, dass ihr Land "ständige Fortschritte hinsichtlich des russischen Abzugs aus Georgien erwartet, einschließlich des Abschlusses der ersten Phase des Abzugs von Gerät bis zum Ende des Jahres (2000, P.D.) und der Schließung bestimmter Militärstützpunkte bis Mitte nächsten Jahres".²⁷ Russland erfüllte die Verpflichtung, sein in Georgien stationiertes TLE zu reduzieren, und zog fristgerecht 35 Kampfpanzer, 313 ACVs sowie 27 Artilleriesysteme ab und zerstörte weitere 24 Kampfpanzer, 90 ACVs und zwei Artilleriesysteme. Der Luftwaffenstützpunkt Wasiani wurde der georgischen Seite rechtzeitig zum 1. Juli 2001 übergeben. Der Stützpunkt in Gudauta hingegen erfüllt nach Angaben der abchasischen Führung "friedenserhaltende Funktionen". Seine Schließung würde die Lösung des Konflikts erschweren. Die Situation wird weiter dadurch kompliziert, dass sich die abchasische Führung offenbar weigert, zur Versöhnung beizutragen. Sie hat im Frühjahr 2001 ihre Teilnahme am Friedensprozess ausgesetzt. Nach georgischen Angaben könnten die Aufgaben des Stützpunkts Gudauta auch auf andere Weise erfüllt werden. Diese Ansicht wird jedoch von den russischen Streitkräften nicht geteilt. Sie stationieren weiterhin Streitkräfte auf dem Stützpunkt und haben Großbritannien den Zugang zu einer Inspektion des Stützpunkts verweigert.²⁸ Russland beschuldigte Georgien, bezüglich der Übergabe des Stützpunkts Gudauta unrealistische Forderungen zu erheben. Das russische Verteidigungsministerium erklärte, dass "der Zeitplan für den russischen Abzug nicht genug Zeit dafür vorsah, in Russland neue Unterkünfte für die dort stationierten Truppen und das Gerät zu bauen".²⁹ Georgien gewährte Russland das Recht, TLE im oben erwähnten Umfang auf zwei anderen Stützpunkten, Batumi und Achalkalaki, zu stationieren. Die beiden Seiten verpflichteten sich darauf, im Verlauf des Jahres 2000 "Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki" zu Ende zu führen.³⁰ Da der Stützpunkt Achalkalaki der größte Arbeitgeber in einer überwiegend von Armeniern be-

-
- 26 Vgl. Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens vom 17.11.1999, a.a.O. (Anm. 24), Punkt 2, S. 268.
- 27 Intervention by Secretary of State Madeleine K. Albright, OSCE Ministerial, Wien, 27. November 2000, S. 2, in: <http://www.osce.usia.co.at/albright27nov00.html>.
- 28 Vgl. Ambassador David T. Johnson, Statement on Georgia to the Permanent Council, Wien, 4. Juli 2001, S. 1, in: <http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4georgia.htm>.
- 29 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/europe/newsid%2014180000/1418260.stm>, zit. in: News-Press-Reports@bits.de, 6. Juli 2001, S. 1.
- 30 Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens vom 17.11.1999, a.a.O. (Anm. 24), Punkt 5, S. 268.

wohnten Region Südgeorgiens ist, könnte seine Schließung zusätzliche Probleme verursachen.

Die Frage des russischen Truppenabzugs aus Georgien scheint mehr Aufmerksamkeit erregt zu haben als das UTLE-Problem zwischen Armenien und Aserbaidschan. Dazu könnten verschiedene Faktoren beigetragen haben, etwa die Bedeutung, die Georgien der fristgerechten Umsetzung des Abkommens mit Russland beimisst. In der gemeinsamen Erklärung der GUAM-Länder wurde der Fragenkomplex nicht erwähnt, jedoch erörterte ihn die georgische Delegation detailliert auf der Überprüfungskonferenz. Ebenso wie die aktuelle Entwicklung war ihre Erklärung von einem "Einerseits-Andererseits" geprägt. Georgien erkannte an, dass im Jahre 2000 beträchtliche Fortschritte bei der Reduzierung der russischen TLE erreicht worden seien und stellte mit Zufriedenheit den fristgerechten Abzug von TLE aus dem Stützpunkt Wasiani und dessen Schließung fest. Andererseits formulierte die georgische Delegation eine Reihe von Besorgnissen. Erstens habe die Schließung des Stützpunkts Gudauta, die am 3. Mai 2001 hätte beginnen sollen, bis zur Überprüfungskonferenz noch nicht begonnen. Zweitens seien die Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki noch nicht zu Ende geführt worden. Die georgische Seite betonte, dass diese Verhandlungen nicht ewig dauern könnten, und äußerte die Erwartung, diese Frage bis zum 1. Juli 2001 zu lösen. Drittens beklagte Georgien einen Mangel an Transparenz beim Abzug des Geräts und der Schließung der Basen. Und viertens erwähnte man das UTLE-Problem in seiner spezifischen Bedeutung für die beiden Konfliktregionen Abchasien und die Region Zchinwali in Südossetien, wo sich selbsternannte Regime vollständig auf die Existenz von UTLE in ihrem Bereich stützen würden.³¹

Der Abzug der russischen Streitkräfte und TLE wirft sowohl bezüglich der Stützpunkte als auch in einem breiteren politischen Kontext eine Reihe von Fragen auf. Nach der formellen Lösung des Problems in Istanbul wurde deutlich, dass Russland seine Streitkräfte nicht vollständig aus Georgien abziehen will. Während des zweiten Tschetschenienkrieges kritisierte die russische Regierung Georgien, es sei nicht fähig, die gemeinsame Grenze angemessen zu kontrollieren. Deswegen würden "tschetschenische Terroristen" Hilfsgüter und Verstärkung aus Georgien erhalten.³² Die Unzufriedenheit Moskaus schlug sich auch darin nieder, dass der Abzug der russischen Streitkräfte nicht vor August 2000 begann. Spätere Abzugsaktivitäten konzentrierten sich auf die Landstreitkräfte, die Reduzierung der Luftwaffe wurde so weit wie möglich hinausgeschoben. Um Druck auf Georgien auszuüben, ergriff die russische Regierung einige Maßnahmen, die mit der engeren Thematik des Truppenabzugs nichts zu tun haben. Anfang 2001 führte Russland

31 Vgl. Statement by the Delegation of Georgia at the Second Review Conference of the CFE Treaty, RC.DEL/24/01, S. 2-3.

32 In diesem Zusammenhang soll daran erinnert werden, dass Tschetschenien Teil der Russischen Föderation ist und die russische Regierung von daher die Grenze zwischen Georgien und Tschetschenien von ihrer Seite aus kontrollieren könnte.

die Visumpflicht für georgische Bürger ein. Da viele Georgier in Russland arbeiten und deren Einkünfte wichtig für die georgische Wirtschaft sind, bringt diese Maßnahme Georgien in erhebliche Schwierigkeiten. Etwa zur selben Zeit zeigte die Aussetzung von Energielieferungen, insbesondere Gas, dass Russland seine Position der Überlegenheit festigen wollte. Angesichts der Herausforderungen an die territoriale Integrität Georgiens ist schwer vorherzusagen, ob der Abzug russischer Streitkräfte und TLE vollendet oder ob Georgien eine begrenzte russische Präsenz legitimieren wird. Die gegenwärtige Entschlossenheit der georgischen Regierung spricht für ersteres, Änderungen sind jedoch nicht auszuschließen. Georgien nutzte die Überprüfungskonferenz, um auf das Problem hinzuweisen und die Aufmerksamkeit anderer Vertragsstaaten auf eine Frage zu lenken, die für seine Souveränität von zentraler Bedeutung ist. Da viele Vertragsstaaten ihre Unterstützung für das Anliegen Georgiens versicherten, ging dessen Kalkül auf. Man sollte dabei jedoch nicht übersehen, dass Russland auf der Überprüfungskonferenz keine einzige zusätzliche Verpflichtung bezüglich Georgiens einging. Die russische Regierung will die Problematik offensichtlich bilateral verhandeln in der Hoffnung, dabei größeren Druck auf Georgien ausüben zu können.

Moldau

Hier ging Russland im Istanbul Gipfeldokument weniger Verpflichtungen ein als im Falle Georgiens. In der Schlussakte der Konferenz der KSE-Staaten verpflichtet sich Russland, seine TLE bis Ende 2001 aus Moldau abziehen, die Gipfelerklärung von Istanbul begrüßt "die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet Moldaus vollständig abziehen".³³ Russland knüpfte jedoch den Abzug seiner etwa 2.500 Mann starken Streitkräfte in Moldau an eine politische Lösung des Status Transnistriens.³⁴ Russland hat oft das Argument vorgetragen, dass der Abzug seiner Truppen aus Moldau die Stabilität untergraben würde. Ferner verwies es auf die logistischen Probleme des Transports einer großen Menge von Munition durch die Uk-

33 Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 24), S. 253, und Gipfelerklärung von Istanbul, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 447.

34 Dessen ungeachtet hat die Republik Moldau die russische Verpflichtung von Istanbul als unbedingte interpretiert (vgl. Statement of the Delegation of the Republic of Moldova to the Second CFE Review Conference, RC.DEL/7/01/Corr.1, Wien, 28. Mai 2001, S. 1. Zur Abstützung dieser Position hatte die Republik Moldau bereits auf dem Istanbul Gipfeltreffen 1999 eine einseitige Erklärung abgegeben, in der sie unter Verweis auf "Verfassungsbestimmungen, die jede Anwesenheit ausländischer Streitkräfte im Hoheitsgebiet von Moldau regeln und verbieten", auf ihr Recht zur Aufnahme einer vorübergehenden Dislozierung verzichtet; vgl. Erklärung im Namen der Republik Moldau, Anhang 13 der Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa der KSE-Vertragsstaaten, a.a.O. (Anm. 24), S. 267.

raine.³⁵ Daraufhin bat Moldau die OSZE-Teilnehmerstaaten um finanzielle Unterstützung, um das Problem zu lösen. Die USA deuteten Anfang 2000 an, dass sie 30 Millionen US-Dollar für den Abzug bereitstellen würden, wenn sich die Führung in Tiraspol (Transnistrien) kooperativ verhielte. Es dauerte jedoch mehrere Monate, bis die OSZE-Teilnehmerstaaten den Stillstand überwinden konnten, der durch ihre Unfähigkeit entstanden war, die Finanzfragen zu regeln.³⁶ Dieser Stillstand diente Russland als Entschuldigung und bis Ende 2000 fand kein substantieller Abzug russischer TLE statt. Ungeachtet der Versprechen der Russischen Föderation, ihre TLE bis Ende 2001 und ihre Truppen bis Ende 2002 abzuziehen, gab es kaum Fortschritte.³⁷

Interessanterweise gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen hochrangigen OSZE-Ereignissen, die sich mit dem Abzug befassten, und demonstrativen Akten Russlands, die Fortschritt in der Sache signalisieren sollten. Kurz vor Beginn des Istanbul Gipfeltreffens wurden drei Zugladungen Gerät abgezogen, zum Treffen des OSZE-Ministerrats im November 2000 folgte eine weitere Zugladung militärischer Ausrüstung.³⁸ Der Zweiten Überprüfungs-konferenz gingen keine derartigen symbolischen Schritte voraus, obwohl in den Monaten zuvor intensive diplomatische Bemühungen zu verzeichnen waren. Vor der Eröffnung der Überprüfungs-konferenz unterzeichnete der Leiter der OSZE-Mission in Moldau in Moskau ein Dokument über die Nutzung des so genannten Freiwilligen Fonds. Mehrere Länder hatten sich den USA angeschlossen und der Umstand, dass der Finanzfonds die Chancen zur Lösung des Konflikts erhöhte, veranlasste viele von ihnen, ihre Beiträge auf der Zweiten KSE-Überprüfungs-konferenz zu erwähnen.³⁹ Etwa eine Woche vor Beginn der Überprüfungs-konferenz wurden hochrangige Beratungen zwischen Russland und Moldau über die konkreten Modalitäten des Abzugs russischer TLE abgehalten, um die vereinbarten Termine einzuhalten.⁴⁰ Wenige Wochen nach der Konferenz wurden zehn Panzer der russischen Streitkräfte

35 Russland nannte den Schutz zweier strategisch wichtiger Munitionsdepots formell als Grund für seine Truppenpräsenz in Transnistrien.

36 Dazu sagte der US-Botschafter im Mai 2001 vor dem Ständigen Rat der OSZE: "Die Vereinigten Staaten sind seit langem bereit, zu den Kosten im Zusammenhang mit dem russischen Militärabzug durch den Freiwilligen Fonds der OSZE beizutragen. Der Abschluss eines Schriftwechsels über die Verfahren zur Verwendung dieser Mittel ist jedoch eine unerlässliche Voraussetzung für eine Erstattung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Abzug. Uns scheint, der Abschluss dieses Briefwechsels wäre sowohl ein praktischer erster Schritt zur Vollendung des Abzugs als auch ein Vorgang, der in Russlands wohlverstandenen Eigeninteresse liegt." Ambassador David T. Johnson, Statement on Moldova to the Permanent Council, Wien, 3. Mai 2001, S. 1, in: <http://www.osce.usia.co.at/mold3may01.html>.

37 Vgl. zu diesem Thema: Zdzislaw Lachowski, Conventional Arms Control Agreements: Issue of Compliance, in: Ian Anthony/Adam Daniel Rotfeld (Eds.), A Future Arms Control Agenda: Proceedings of Nobel Symposium 118, 1999, Oxford 2001, S. 234.

38 Vgl. Statement on Moldova Delivered by Ambassador David T. Johnson to the Permanent Council, Wien, 7. Dezember 2000, S. 1, in: <http://www.osce.usia.co.at/moldova7dec00.html>.

39 Vgl. z.B. die Statements der Tschechischen Republik und Großbritanniens.

40 Vgl. Erklärung im Namen der Republik Moldau, a.a.O. (Anm. 34), S. 2.

in Moldau zerstört.⁴¹ Dies deutet darauf hin, dass Russland nicht als ein Land erscheinen will, das seine Verpflichtungen verletzt, und dass es versucht, deren Erfüllung mit seinen nationalen Interessen in Einklang zu bringen.

Es ist schwierig zu beurteilen, was den Wandel der russischen Haltung bewirkt hat. Sicherlich gab es bedeutende und energische Schritte zur Lösung des Konflikts. Der Wechsel von Boris Jelzin zu Wladimir Putin könnte ebenso eine Rolle gespielt haben wie der politische Kurswechsel in Chisinau nach den jüngsten Wahlen, der Moskau kooperativer gestimmt haben könnte. Es gab auch Anzeichen dafür, dass Chisinau Russland eine ständige Stationierung von Streitkräften auf dem Territorium Moldaus erlauben könnte.⁴² Trotz willkommener Bewegung wäre die Schlussfolgerung voreilig, der Transnistrienkonflikt sei bereits gelöst, ohne die Möglichkeit von Rückschlägen einzubeziehen. Russland ließ die Absicht erkennen, etwa 70 TLE herauszulösen und sie im Rahmen zu vereinbarenden friedenserhaltender Maßnahmen weiter zu stationieren. Angesichts der Tatsache, dass es kein Abkommen über die Beobachtung eines künftigen Friedensschlusses gibt, ist dies eine fragwürdige Forderung. Darüber hinaus wird diese Möglichkeit weder im KSE-Vertrag noch in der Schlussakte der Konferenz der KSE-Vertragsstaaten erwähnt. Von daher scheint ein solches Vorgehen unmöglich, solange es nicht explizit beschlossen wird.⁴³

Die Zweite Überprüfungskonferenz fand in einer Phase statt, in der in einigen Konfliktgebieten wichtige Entwicklungen abliefen, die das Vertragsregime negativ beeinflussten. Obwohl der KSE-Vertrag den Lauf der Dinge in diesen Konfliktregionen nicht grundlegend ändern kann, trägt er dennoch zur Konfliktlösung bei, indem er bestimmte Standards setzt. Er stellt für einige Staaten ein wichtiges Instrument dar, um das Verhalten anderer Staaten auch am KSE-Vertrag zu messen.

Die Aussichten für das In-Kraft-Treten des angepassten Vertrags

Der angepasste KSE-Vertrag ermöglicht den Beitritt jedes OSZE-Teilnehmerstaates, dessen Territorium im Anwendungsgebiet des Vertrags zwischen dem Atlantik und dem Ural liegt. Er wird zehn Tage, nachdem alle Vertragsstaaten ihre Ratifizierungsurkunden hinterlegt haben, in Kraft treten.⁴⁴ Das heißt, dass alle 30 Unterzeichnerstaaten den Vertrag ratifizieren müssen. Dies wäre ein bedeutender Schritt über den KSE-Vertrag von 1990 hinaus, dessen

41 Vgl. Statement on Moldova Delivered by Ambassador David T. Johnson to the Permanent Council, Wien, 4. Juli 2001, in: <http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4moldova.htm>.

42 Für eine detaillierte Darstellung vgl. Claus Neukirch, *Moldovan Headaches: The Republic of Moldova 120 Days after the 2001 Parliamentary Elections* (CORE Working Paper 3), Hamburg 2001, insbesondere S. 24-25.

43 Vgl. Special Envoy Dunkerley, *Statement on Moldova to the Permanent Council*, Wien, 17. Juli 2000, S. 2, in: <http://www.osce.usia.co.at/dunkmold17july00.html>.

44 Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 25), Artikel XVIII, Absatz 1, und Artikel XXXI, Absatz 3.

Struktur noch vom Ost-West-Konflikt geprägt ist. Von daher liegt es im Interesse aller Vertragsstaaten, den Vertrag in Kraft zu setzen.

Angesichts der Nichteinhaltung der Flankenregel durch die Russische Föderation und der Zweifel an der Einhaltung der russischen Verpflichtungen bezüglich Georgiens und Moldaus kam die NATO im Mai 2000 zu folgender Position: "Wir sind weiterhin besorgt über die fortbestehende hohe Zahl der durch den Vertrag begrenzten russischen Ausrüstungen in Nordkaukasus in Bezug auf die ('Flanken-')Beschränkungen gemäß Artikel V des Vertrags. Diese Zahlen müssen in Übereinstimmung mit den vereinbarten Zählregeln und -verfahren mit den Vertragsobergrenzen in Einklang gebracht werden, wenn ein Inkrafttreten möglich werden soll. Wir haben die Zusicherungen Russlands zur Kenntnis genommen, dass diese Überschreitung der KSE-Obergrenzen vorübergehender Natur sein wird, und wir erwarten, dass Russland seiner Zusage nachkommt, so bald wie möglich Reduzierungen bis auf die KSE-Obergrenzen vorzunehmen und in der Zwischenzeit für maximale Transparenz seiner Streitkräfte und Ausrüstungen in Nordkaukasus zu sorgen. Auf dieser Grundlage werden die Bündnispartner weiter auf das Inkrafttreten des angepassten Vertrags hinarbeiten. Bis zum Abschluss dieses Prozesses bleibt die weitere Implementierung des bestehenden Vertragswerks und seiner dazugehörigen Dokumente von ausschlaggebender Bedeutung."⁴⁵ Seitdem ist dies die Grundlage der NATO-Politik zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags. Viele Staaten außerhalb der NATO teilen diese Position. Ungeachtet der Tatsache, dass Russland der Einhaltung der Flankenregel von 1990 näher gekommen ist und Schritte eingeleitet hat, um seine Verpflichtungen gegenüber Georgien und Moldau zu erfüllen, ist die gemeinsame Position der NATO unverändert geblieben.

Auf der Überprüfungskonferenz konnten die Unterzeichner folgendes feststellen: Erstens haben zwei Staaten den Vertrag ratifiziert, Belarus und die Ukraine. Belarus erklärte auf der Konferenz, dass "die internen Ratifizierungsverfahren (...) am 18. Juli 2000 abgeschlossen wurden. Die ratifizierten Dokumente wurden am 6. Oktober beim Depositar des Vertrags hinterlegt (...)"⁴⁶ Zweitens bekundete Russland "seine Absicht, dieses Dokument (den angepassten Vertrag, P.D.) in nächster Zukunft zur Ratifizierung in die Staatsduma einzubringen, und fordert alle anderen Teilnehmer des KSE-Vertrags dazu auf, keine künstlichen Hindernisse auf dem Weg zu seinem Inkraft-Treten zu schaffen".⁴⁷ Drittens wiederholten die NATO-Staaten, einschließlich des Depositars, sowie eine Anzahl gleich gesinnter Staaten ihre Position, dass "sie das In-Kraft-Treten des angepassten Vertrags gern so früh wie möglich sehen würden. Wir rufen daher alle Vertragsstaaten dazu auf, die

45 Kommuniké anlässlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, in: <http://www.nato.int/docu/other/de/2000/p00-052de.htm>.

46 Statement by the Head of the Delegation of the Republic of Belarus, Ambassador V.A. Gaisnak, at the Opening Session of the Second CFE Treaty Review Conference, RC.DEL/2/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

47 Statement of Yury S. Kapralov, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

Bedingungen rasch zu erfüllen, die die Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten ermöglichen."⁴⁸ Die USA, die auf der Überprüfungskonferenz zurückhaltend auftraten, ließen keinen Zweifel an ihrer Entschlossenheit in Sachen Ratifizierung: "Die Vereinigten Staaten und andere NATO-Mitgliedstaaten stellten fest, dass die Ratifizierung des angepassten Vertrags nur im Kontext vollständiger und verifizierbarer Einhaltung der vereinbarten Obergrenzen in Übereinstimmung mit der Schlussakte und der Gipfelerklärung von Istanbul möglich ist."⁴⁹ Viertens wiederholten jene Vertragsstaaten, deren Sicherheitsperzeption von der Nichteinhaltung des Vertrags wesentlich berührt wird, unverblümt ihre Position zum In-Kraft-Treten des Vertrags: "Ohne die vollständige Erfüllung der in Istanbul eingegangenen russischen Verpflichtungen ist es nicht schwer, sich den Ausgang des Ratifizierungsprozesses im georgischen Parlament vorzustellen - der angepasste Vertrag wird nicht ratifiziert."⁵⁰ Moldau betonte, dass "die vorbehaltlose Implementierung der Beschlüsse von Istanbul von höchster Bedeutung für die schnellstmögliche Ratifizierung und Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags ist".⁵¹ Fünftens thematisierte Russland die weiterreichenden Implikationen der gegenwärtigen Situation und warnte vor einer Grauzone, "die, während das Übereinkommen über die Anpassung zwar generell mit der heutigen Realität übereinstimmt, formal jedoch noch nicht in Kraft getreten ist, die Bestandsfähigkeit des Vertragsregimes und auf lange Sicht die Stabilität in Europa zu bedrohen beginnt".⁵² Zu den Aussichten des KSE-Prozesses erklärte das russische Außenministerium, dass "der möglich Beitritt der baltischen Staaten zur NATO destruktive Auswirkungen auf Schlüsselbestimmungen des KSE-Vertrags haben würde, insbesondere in Bezug auf die Flankenobergrenzen und die Stabilitätszone in Mittel- und Osteuropa".⁵³

Diese Erklärungen umreißen offenkundig ein Dilemma: Anderthalb Jahre nach der Unterzeichnung des angepassten Vertrags und angesichts einer sich verbessernden russischen Vertragseinhaltung muss man sich fragen, ob die Nichtratifizierung durch die NATO noch irgendwelchen sinnvollen Zwecken dient. Es ist klar, dass die volle Einhaltung des Vertrags am besten wäre. Es könnte jedoch sein, dass eine weitere Verzögerung des Ratifizierungsprozesses dem Ziel der Vertragseinhaltung nicht dienlich ist. Es scheint so, als ob einige größere westeuropäische Staaten dies klarer verstanden haben als die Vereinigten Staaten. Hinzu kommt, dass die NATO-Staaten offenbar gegenüber Russland eine strengere Position einnehmen als gegenüber anderen

48 Second CFE Review Conference, Statement by Ambassador Johannes C. Landman, Wien, 1. Juni 2001, S. 1.

49 Press Statement of Richard Boucher, a.a.O. (Anm. 13).

50 Statement by the Delegation of Georgia, a.a.O. (Anm. 31), S. 2.

51 Statement of the Republic of Moldova, a.a.O. (Anm. 34), S. 2.

52 Statement of Yury S. Kopalov, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

53 Press Release of the Russian Ministry of Foreign Affairs in connection with the completion of the work of the second Conference on Review of the Treaty on Conventional Forces in Europe, 4. Juni 2001, in: <http://www.in.mid.ru/website/b.../3090b13eda127bff43256a62003c0fbc?OpenDocument>.

Staaten, deren Vertragseinhaltung ebenfalls zu wünschen übrig lässt.⁵⁴ Die sehr geringe Zahl der Ratifizierungen macht die Lage für jene Staaten leicht, die wegen ihrer direkten Beteiligung an Konflikten im Anwendungsgebiet des Vertrags entschlossen sind, den angepassten Vertrag nicht zu ratifizieren. Darüber hinaus sind erst nach seinem In-Kraft-Treten Beitritte zum angepassten KSE-Vertrag möglich.⁵⁵ Für die baltischen Staaten oder Slowenien, die der NATO beitreten wollen, ist das von praktischer Bedeutung. Und schließlich wird die Lebensfähigkeit des KSE-Prozesses umso stärker in Frage gestellt, je mehr Zeit zwischen Unterzeichnung und In-Kraft-Treten verstreicht, wie die ungarische Delegation auf der Überprüfungskonferenz zutreffend feststellte: "Die Verzögerung des Ratifizierungsprozesses birgt die Gefahr, ein zurzeit effektiv funktionierendes Regime der Rüstungskontrolle und Abrüstung auszuhöhlen und seine Bedeutung schrittweise zu vermindern."⁵⁶ Die formelle Schlussfolgerung der Zweiten Überprüfungskonferenz konnte nur in der Hoffnung bestehen, "dass die dritte derartige Konferenz die Wirkungsweise und Umsetzung des angepassten KSE-Vertrags überprüfen werde".⁵⁷

Schlussfolgerungen

Der KSE-Vertrag hat seit 1990 angemessen funktioniert, die Zweite Überprüfungskonferenz fand von daher unter guten Vorzeichen statt. Obwohl es Grund gab, unzureichende Fortschritte in einer Reihe von Fragen zu kritisieren, gab es hingegen keinerlei Grund, von einer Krise zu sprechen. Der beste Ausdruck dessen ist das diplomatisch formulierte und manchmal schon allzu glatte Abschlussdokument der Überprüfungskonferenz.

Trotz seiner Anpassung hat der KSE-Vertrag einen Teil seiner Bedeutung verloren. Der wichtigste Grund dafür ist die Tatsache, dass die europäische Sicherheit zunehmend fragmentiert ist. Bestimmte Sicherheitsfragen berühren die verschiedenen Staaten ganz unterschiedlich. Diejenigen Sicherheitsprobleme, die mit den klassischen Mitteln der Rüstungskontrolle behandelt werden können, konzentrieren sich auf das Gebiet der früheren Sowjetunion. Andere Unterzeichnerstaaten des angepassten KSE-Vertrags werden davon nur indirekt berührt.

Die Mehrheit der KSE-Vertragsstaaten gehört der NATO an oder will ihr beitreten. Dies führt zu einer Situation, in der die gemeinsame Position des Nordatlantischen Bündnisses in erster Linie mit dem wichtigsten Vertrags-

54 Für diese Überlegung danke ich Hans-Joachim Schmidt von der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

55 Ein Beitritt zum KSE-Vertrag von 1990 ist nicht möglich.

56 Statement by Dr. Ferenc Gazdag, Head of Department for Security Policy and Arms Control at the 2nd CFE Review Conference, RC.DEL/13/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2.

57 Offizielle Schlussfolgerungen der Zweiten Überprüfungskonferenz, a.a.O. (Anm. 1), Punkt 7.

staat, der nicht der NATO angehört, mit Russland, abgestimmt werden muss. Dies scheint der Tatsache zu widersprechen, dass kleinere Staaten in Abwesenheit einer gemeinsamen militärischen Bedrohung bessere Möglichkeiten haben, vitale nationale Interessen zu vertreten. Da nationale Interessen in höherem Maße Eingang in den KSE-Prozess gefunden haben, ist die Aufgabe, ein Abkommen wie den angepassten KSE-Vertrag in Kraft zu setzen, anspruchsvoller geworden.

Um die Dynamik des Prozesses nicht zu verlieren, sollte man sich genau überlegen, wann der richtige Zeitpunkt zur Ratifizierung des KSE-Vertrags gekommen ist. Um die besser werdende russische Vertragseinhaltung in Rechnung zu stellen, muss man flexibel sein. Die Ratifizierung durch die NATO-Mitgliedstaaten sollte den Weg dafür frei machen, dass interessierte OSZE-Teilnehmerstaaten dem angepassten Vertrag in absehbarer Zeit beitreten können.