

Wolfgang Zellner

Stürzt der „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ ein? Zur gegenwärtigen Krise des (angepassten) KSE-Vertrags

Am 13. Juli 2007 unterzeichnete der russische Präsident Wladimir Putin einen Erlass „Über die Aussetzung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der damit verbundenen internationalen Verträge durch die Russische Föderation“¹, in dem er die Suspendierung des KSE-Vertrags androhte, falls der angepasste KSE-Vertrag nicht innerhalb von 150 Tagen ratifiziert und in Kraft gesetzt würde und weitere russische Forderungen in diesem Zusammenhang unerfüllt blieben. Eine auf Ersuchen Russlands vom 12.-15. Juni 2007 tagende außerordentliche Konferenz der KSE-Vertragsstaaten² hatte diesen Schritt nicht mehr verhindern können. Da es bis Anfang Dezember 2007³ noch zu keinen abschließenden Verhandlungen gekommen ist, befindet sich der häufig als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ bezeichnete KSE-Vertrag in akuter Gefahr zerstört zu werden.

Im vorliegenden Beitrag werden zunächst die wichtigsten Unterschiede zwischen dem KSE- und dem angepassten KSE-Vertrag herausgearbeitet. Im Anschluss daran werden die unterschiedlichen Ansichten über die sogenannten Istanbuler Verpflichtungen Russlands zum Abzug seiner Streitkräfte aus Georgien und Moldau dargestellt; die NATO-Staaten sind erst bereit den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, wenn Russland diese Verpflichtungen erfüllt hat. Es folgt eine Analyse der neuen Forderungen, die Russland in dem Präsidentenerlass vom 13. Juli gestellt hat. Abschließend werden einige Schlussfolgerungen für die Zukunft des angepassten KSE-Vertrags, der europäischen Rüstungskontrolle und der Beziehungen zwischen den NATO-Staaten und Russland gezogen.

-
- 1 Vgl. Spravka k Ukazu „O priostanovlenii Rossijskoj federaciej dejstvija Dogovora ob obyčnych vooružennyh silach v Evrope i svjazannyh s nim meždunarodnyh dogovorov“ [Mitteilung zum Erlass „Über die Aussetzung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der damit verbundenen internationalen Verträge durch die Russische Föderation“], 14. Juli 2007, unter: http://www.norway.mid.ru/news_fp/news_fp_20_rus.html.
 - 2 Vgl. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation, Mitteilung für Medien, Über die Einberufung der Sonderkonferenz zum KSE-Vertrag, 28. Mai 2007, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/191dd15588b2321143256a7d002cfd40/dc811e8ec194827fc32572e900557f11?OpenDocument.
 - 3 Der Beitrag wurde zuletzt am 12. Dezember 2007 aktualisiert.

Vom Gruppenprinzip des KSE-Vertrags zu nationalen und territorialen Obergrenzen im angepassten KSE-Vertrag

Der ursprüngliche KSE-Vertrag,⁴ der auf dem Pariser KSZE-Gipfeltreffen am 19. November 1990 unterzeichnet worden war, spiegelte die bipolare Struktur des Kalten Krieges wider. Die Obergrenzen für die fünf Kategorien vertraglich begrenzter konventioneller Waffen und Ausrüstungen (*Treaty Limited Equipment*, TLE) beziehen sich auf die beiden „Gruppe[n] von Vertragsstaaten, die den Warschauer Vertrag von 1955“ bzw. „den Vertrag von Brüssel von 1948 oder den Vertrag von Washington von 1949 unterzeichnet haben oder diesen Verträgen beigetreten sind“.⁵ Auch das mit dem Vertrag eingeführte System regionaler Obergrenzen (Artikel IV) ist nach dem Gruppenprinzip gestaltet. Obwohl die Bestimmungen schon bei der Unterzeichnung des Vertrags veraltet waren, waren sie bis zum Beitritt der ersten drei Staaten der schon seit langem nur noch fiktiven östlichen Gruppe von Vertragsstaaten – der Tschechischen Republik, Ungarns und Polens – zur NATO im März 1999 immerhin noch tragbar.

Die Russische Föderation forderte bereits seit 1994 eine „Modernisierung“ des Vertrags mit der Begründung, ohne eine solche Modernisierung bedeute die NATO-Erweiterung eine Vertragsverletzung. Nach jahrelangem Zögern der NATO-Staaten beschlossen die Vertragsstaaten im Mai 1996 auf der ersten Überprüfungskonferenz „unverzüglich einen gründlichen Prozess in Gang [zu] setzen, dessen Ziel es ist, die Wirkungsweise des Vertrags in einem sich ändernden Umfeld [...] zu verbessern“.⁶ Im Januar 1997 wurden in der Gemeinsamen Beratungsgruppe Verhandlungen mit dem Ziel aufgenommen, die ursprünglichen Errungenschaften des KSE-Vertrags zu bewahren, gleichzeitig aber das System der Begrenzungen umzustrukturieren, um so Stabilität und Transparenz zu gewährleisten. Die Verhandlungen wurden auf dem Istanbul OSZE-Gipfeltreffen 1999 mit der Unterzeichnung zweier Dokumente zur Anpassung des KSE-Vertrags durch die 30 Vertragsstaaten abgeschlossen.⁷

4 Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. Der Vertrag ist als Volltext erhältlich unter: <http://www.osce.org/item/13517.html>.

5 Ebenda, Artikel II, 1 (A). Artikel IV, 1, begrenzt die Anzahl der TLE für jede der beiden Gruppen von Vertragsstaaten auf 20.000 Kampfpanzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriewaffen, 6.800 Kampfflugzeuge und 2.000 Angriffshubschrauber.

6 Schlussdokument der Ersten Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken, Wien, 15.-31. Mai 1996, S. 6, unter: <http://www.osce.org/item/13517.html> (im Folgenden zitiert als: Schlussdokument der ersten Überprüfungskonferenz).

7 Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, S. 2, unter: <http://www.osce.org/item/13517.html> (im Folgenden zitiert als: KSE-Anpassungsübereinkommen); Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, unter: <http://www.osce.org/item/13517.html> (im Folgenden zitiert als: KSE-Schlussakte).

Das übergeordnete Ziel des angepassten KSE-Vertrags ist dasselbe wie das des ursprünglichen KSE-Vertrags: „[...] Ungleichgewichte, die für die Stabilität und Sicherheit nachteilig sind, zu beseitigen [...] und die Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen und zur Einleitung groß angelegter Offensivhandlungen in Europa zu beseitigen“.⁸ Die wichtigste Neuerung des angepassten KSE-Vertrags besteht darin, dass die kollektiven Obergrenzen für die beiden Gruppen von Vertragsstaaten durch nationale und territoriale Obergrenzen für die einzelnen Staaten ersetzt wurden.⁹ Nationale Obergrenzen beschränken die Gesamtzahl der TLE, die jeder Staat besitzen darf, unabhängig davon, wo diese stationiert sind. Territoriale Obergrenzen beschränken die Zahl der TLE in den drei Kategorien der Landstreitkräfte, die auf einem bestimmten Territorium, in der Regel dem Hoheitsgebiet eines Staates, stationiert sind, unabhängig davon, ob es sich um eigene oder um Streitkräfte anderer Vertragsstaaten handelt. Jeder Vertragsstaat hat das Recht, innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren seine nationalen und territorialen Obergrenzen einseitig um 20 Prozent anzuheben. Beide Typen von Obergrenzen zusammengenommen schaffen, verteilt über das gesamte Anwendungsgebiet, zumindest im Prinzip ein territoriales Netz, das die Stabilität und die Verteidigungsfähigkeit erhöht, gleichzeitig aber die militärische Flexibilität und die Fähigkeit zur Einleitung von Offensivhandlungen verringert.

Gerade diese Verknüpfung von Stabilität einerseits und militärischer Flexibilität andererseits wurde während der Verhandlungen über den angepassten KSE-Vertrag zum Hauptstreitpunkt. Im Juni 1998 schlugen die NATO-Staaten – in erster Linie auf Betreiben der Vereinigten Staaten – zwei Varianten eines speziellen Flexibilitätsinstruments, der sogenannten „vorübergehenden Dislozierung“¹⁰, vor. Danach hat ein Staat das Recht, im Rahmen einer „einfachen vorübergehenden Dislozierung“ seine territorialen Obergrenzen um 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriewaffen zu überschreiten. Im Zuge einer „außerordentlichen vorübergehenden Dislozierung“ kann ein Staat seine territorialen Obergrenzen sogar um das Dreifache, also um 459 Kampfpanzer, 723 gepanzerte Kampffahrzeuge und 420 Artilleriewaffen, überschreiten. Diese Regelung kann von jedem Staat individuell und somit auch von mehreren Staaten gleichzeitig angewendet werden. Der Ausdruck „vorübergehend“ wurde nicht näher definiert, womit offen blieb, wie lange eine vorübergehende Dislozierung andauern kann.

Ursprünglich war die Russische Föderation nicht bereit, einem solch hohen Maß an Flexibilität zuzustimmen. Nach ihren Berechnungen konnte die

8 KSE-Anpassungsübereinkommen, a.a.O. (Anm. 7), Artikel 1.

9 Vgl. ebenda, Artikel 5 und 6.

10 Proposal on Certain CFE Treaty Mechanisms by the Kingdom of Belgium, Canada, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Republic of Iceland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Kingdom of Norway, the Portuguese Republic, the Kingdom of Spain, the Republic of Turkey, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America, JCG.DEL/28/98, 22. Juni 1998 (eigene Übersetzung).

NATO unter maximaler Ausnutzung ihrer Flexibilitätsinstrumente ihre Bestände in den drei neuen NATO-Mitgliedstaaten Polen, Ungarn und Tschechien um 1.799 Kampfpanzer, 4.142 gepanzerte Kampffahrzeuge und 2.142 Artilleriewaffen erhöhen.¹¹ Die Verhandlungen gerieten dadurch in ein kritisches Stadium, in dem es nur noch drei Optionen gab: *erstens* die Abschwächung der Flexibilitätsinstrumente, insbesondere der vorübergehenden Dislozierung; *zweitens* den Verzicht einiger Staaten auf die Nutzung eines Teils der Flexibilitätsinstrumente und *drittens* die weitere Absenkung der territorialen Obergrenzen einiger mitteleuropäischer Staaten.

Da die USA nicht bereit waren, die Flexibilitätsinstrumente abzuschwächen, einigte man sich auf eine Kombination der Optionen zwei und drei, wobei Polen, die Slowakische Republik, Ungarn und die Tschechische Republik ihre territorialen Obergrenzen um insgesamt 1.700 TLE reduzierten.¹² Außerdem erklärten die vier genannten Staaten sowie Belarus, Deutschland und die Ukraine, dass sie nicht beabsichtigten, ihre territorialen Obergrenzen anzuheben.¹³ Insbesondere Polen wurde dieser Schritt dadurch erleichtert, dass Russland erklärte, es habe derzeit „keine Gründe, Pläne oder Absichten, wesentliche Kampfkräfte, seien es Luftstreitkräfte oder Bodentruppen, in dem besagten Gebiet [Oblast Kaliningrad und Pskow, W.Z.] zusätzlich auf Dauer zu stationieren“.¹⁴ Auf der Grundlage dieser Erklärungen war Russland bereit, die in den angepassten KSE-Vertrag aufgenommenen Bestimmungen über einfache und außerordentliche vorübergehende Dislozierungen zu akzeptieren. In Bezug auf regionale Begrenzungen wurden die konzentrischen Zonen in Mitteleuropa und die Hinlänglichkeitsregel abgeschafft; die Flankenregelung von 1996 wurde dagegen in modifizierter Form beibehalten.¹⁵

11 Vgl. Wolfgang Zellner, Der KSE-Vertrag – Anpassung an veränderte strategische Bedingungen, in: Die Friedenswarte 75/2000, 2, S. 193.

12 Vgl. KSE-Schlussakte, a.a.O. (Anm. 7), Anhang 1, Erklärung im Namen der Tschechischen Republik; Anhang 2, Erklärung im Namen der Republik Ungarn; Anhang 3, Erklärung im Namen der Republik Polen; Anhang 4, Erklärung im Namen der Slowakischen Republik.

13 Vgl. ebenda, Anhang 6, Erklärung im Namen der Republik Belarus; Anhang 7, Erklärung im Namen der Tschechischen Republik; Anhang 8, Erklärung im Namen der Bundesrepublik Deutschland; Anhang 9, Erklärung im Namen der Republik Ungarn; Anhang 10, Erklärung im Namen der Republik Polen; Anhang 11, Erklärung im Namen der Slowakischen Republik; Anhang 12, Erklärung im Namen der Ukraine.

14 Ebenda, Anhang 5, Erklärung im Namen der Russischen Föderation.

15 Die regionalen Begrenzungen des KSE-Vertrags von 1990 sahen drei konzentrischen Kreisen entsprechende Obergrenzenzonen in der „Mitte“ Europas vor (Artikel IV), mit denen die Streitkräftekonzentration an der „Frontlinie“, der innerdeutschen Grenze, beschränkt werden sollte. Eine zusätzliche Flankenregelung begrenzte die TLE in den nördlichen und südlichen Gebieten (Artikel V). Die Hinlänglichkeitsregel (Artikel VI), die lediglich auf die Sowjetunion Anwendung finden konnte, begrenzte die TLE eines Vertragsstaates auf etwa ein Drittel der TLE aller Vertragsstaaten zusammen. Auf der KSE-Überprüfungskonferenz 1996 einigten sich die Vertragsstaaten auf eine neue Flankenregelung. Die alten Flankenobergrenzen der Russischen Föderation (1.300 Kampfpanzer, 1.380 gepanzerte Kampffahrzeuge, 1.680 Artilleriewaffen) wurden auf ein erheblich verkleinertes Gebiet angewendet, während für die alte russische Flankenregion erheblich höhere Obergrenzen festgelegt wurden (1.800 Kampfpanzer, 3.700 gepanzerte Kampffahrzeuge, 2.400 Artilleriewaffen); vgl. Schlussdokument der ersten Überprüfungs-konferenz, a.a.O. (Anm.

Der angepasste KSE-Vertrag stärkt die territoriale Souveränität der einzelnen Vertragsparteien. Das Recht eines jeden Vertragsstaates darüber zu entscheiden, ob er die Dislozierung von Fremdstreitkräften auf seinem Hoheitsgebiet zulässt oder nicht, wurde durch die schärfere Formulierung des Erfordernisses der Zustimmung des aufnehmenden Staates zur Stationierung von Fremdstreitkräften bekräftigt. Eine in dieser Hinsicht wichtige Bestimmung lautet, dass alle Vertragsparteien über eine solche Zustimmung in Kenntnis gesetzt werden müssen.¹⁶ Der Informationsaustausch und das Inspektionsregime wurden ebenfalls verstärkt, wobei die Zahl der Inspektionen um etwa ein Drittel erhöht wurde. Nach Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags kann ihm jeder OSZE-Teilnehmerstaat, dessen Territorium im Anwendungsgebiet des Vertrags liegt, beitreten.¹⁷ Das ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Streitkräfte der neuen NATO-Mitglieder Estland, Lettland, Litauen und Slowenien sowie Fremdstreitkräfte, die potenziell auf ihrem Hoheitsgebiet stationiert sind, bislang keiner Begrenzung durch das KSE-Regime unterliegen.¹⁸

Uneinigkeit über die „Istanbuler Verpflichtungen“

Die Ratifizierung und das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags stoßen seit 1999 auf erhebliche Probleme. Bis heute haben lediglich Russland, die Ukraine, Belarus und Kasachstan den Vertrag ratifiziert. War zwischen 1999 und 2001 die Tatsache, dass Russlands Bestände in der Flankenregion die Flankenobergrenzen von 1996 ebenso wie diejenigen des angepassten KSE-Vertrags erheblich überschritten, das größte Hindernis, so war nach dem Prager NATO-Gipfel 2002 vor allem die Nichterfüllung der Verpflichtung Russlands, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen, der Grund für die Weigerung der NATO-Staaten, den Vertrag zu ratifizieren. Zur Zeit der Unterzeichnung des angepassten KSE-Vertrags überschritten Russlands Bestände in der Flankenregion (wie auch immer diese definiert war) die vereinbarten Obergrenzen erheblich. In einer Erklärung vom 1. No-

6), Anlage A: Dokument, das von den Vertragsstaaten des Vertrags vom 19. November 1990 über konventionelle Streitkräfte in Europa vereinbart wurde, Artikel II und III. Im KSE-Anpassungsübereinkommen wurde die verkleinerte russische Flankenregion mit den Obergrenzen des Vertrags von 1990 mit Ausnahme der gepanzerten Kampffahrzeuge, deren Obergrenze auf 2.140 angehoben wurde, kombiniert; vgl. KSE-Anpassungsübereinkommen, a.a.O. (Anm. 7), Artikel 6, und das im Anpassungsübereinkommen enthaltene „Protokoll über territoriale Obergrenzen für die durch den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen“.

16 Vgl. KSE-Anpassungsübereinkommen, a.a.O. (Anm. 7), Artikel 2 und Artikel 14 (2).

17 Vgl. ebenda, Artikel 18.

18 Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags über einfache und außerordentliche vorübergehende Dislozierungen, die jedem einzelnen Vertragsstaat zustehen.

vember 1999 hatte Russland explizit zugesagt, alle Vertragsverpflichtungen einzuhalten.¹⁹

Auf ihrem Treffen am 24. Mai 2000 in Florenz nahmen die Außenminister der NATO-Staaten „die Zusicherungen Russlands zur Kenntnis [...] dass diese Überschreitung der KSE-Obergrenzen vorübergehender Natur sein wird“, und gaben ihrer Erwartung Ausdruck, „dass Russland seiner Zusage nachkommt, so bald wie möglich Reduzierungen bis auf die KSE-Obergrenzen vorzunehmen [...]“. Darüber hinaus erklärten sie: „Auf dieser Grundlage werden die Bündnispartner weiter auf das Inkrafttreten des angepassten Vertrags hinarbeiten.“²⁰ Ende 2001 erklärte Russland, es habe die vereinbarten Flankenobergrenzen erreicht, und auf dem Prager Gipfeltreffen begrüßten die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten „die wichtigen Ergebnisse der Anstrengungen Russlands, Streitkräfte im Vertragsgebiet gemäß Artikel 5 des Vertragswerks auf vereinbarte Obergrenzen zu reduzieren“.²¹ Damit war das erste Hindernis für die Ratifizierung beseitigt.

Das zweite und, wie sich später herausstellen sollte, gravierendere Hindernis für die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Staaten ist die Tatsache, das Russland der Verpflichtung, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen, bislang nicht nachgekommen ist. Diese sogenannten Istanbuler Verpflichtungen gehen auf die Gipfelerklärung von Istanbul zurück, in der die OSZE-Teilnehmerstaaten „die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet Moldaus vollständig abzuziehen [begrüßen]“.²² Russlands Verpflichtung zum Abzug seiner Streitkräfte aus Georgien ist in einer Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens enthalten, die der KSE-Schlussakte als Anhang beigefügt ist und in der Russland sich dazu verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2000 die Anzahl seiner TLE in Georgien auf 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme zu reduzieren, ebenfalls bis zum 31. Dezember die TLE abzuziehen, die sich in den russischen Militärstützpunkten Wasiani und Gudauta befinden, und die beiden Stützpunkte bis zum 1. Juli 2001 aufzulösen. Des Weiteren erklärten beide Seiten ihre Bereitschaft, im „Verlauf des Jahres 2000 [...] Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki und der russischen Militär-objekte im Hoheitsgebiet Georgiens zu Ende zu führen“.²³

19 Vgl. KSE-Schlussakte, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

20 Kommuniqué anlässlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, Absatz 51, NATO Press Release M-NAC-1(2000)52, 24. Mai 2000, unter: <http://www.nato.int/docu/other/de/2000/p00-052de.htm>.

21 Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag am 21. November 2002, Absatz 15, NATO Press Release 2002(127), 22. November 2002, unter: <http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm>.

22 Gipfelerklärung von Istanbul, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul 1999, Januar 2000/Corr., S. 47-61, Absatz 19, unter: <http://www.osce.org/mc/documents.html>.

23 KSE-Schlussakte, a.a.O. (Anm. 7), Anhang 14, Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, 17. November 1999.

Die gegenwärtige Position der NATO-Staaten, den angepassten KSE-Vertrag erst dann zu ratifizieren, wenn Russland seine Istanbuler Verpflichtungen erfüllt hat, bildete sich allerdings erst drei Jahre nach dem Istanbuler Gipfel auf dem Prager NATO-Gipfel von 2002 heraus. Auf dem Außenministertreffen in Florenz im Jahr 2000 hatten die NATO-Staaten noch erklärt: „Wir erwarten die baldige und effektive Implementierung von Russlands Verpflichtungen zur Reduzierung und zum Abzug seiner Streitkräfte aus Moldau und Georgien.“²⁴ Von einer Verknüpfung dieser Frage mit der Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags ist jedoch hier noch nicht die Rede. Der Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 geht sogar noch weiter und fordert explizit, die Ratifizierung von den Istanbuler Verpflichtungen abzukoppeln: „Einige Staaten beharren aber auf der Erfüllung auch dieser nicht KSE-relevanten Verpflichtungen [zum Abzug russischer Truppen aus Georgien und Moldau, W.Z.] aus der Schlussakte von Istanbul durch Russland. Damit würde die Ratifikation des Anpassungsübereinkommens von der Lösung eher untergeordneter Fragen abhängig gemacht, und es bestünde die Gefahr, dass das Inkrafttreten des für die Sicherheit und Stabilität des gesamten europäischen Kontinents so elementaren Rüstungskontrollabkommens auf die lange Bank geschoben oder gar unmöglich wird.“²⁵ Und genau das ist eingetreten. Nachdem Deutschland auf dem Prager NATO-Gipfel 2002 offenbar nicht in der Lage war, seine Position aufrechtzuerhalten, erklärten die NATO-Staaten schließlich: „Wir drängen auf die zügige Erfüllung der noch ausstehenden Istanbuler Verpflichtungen in Bezug auf Georgien und Moldau, die die Voraussetzungen dafür schaffen werden, dass die Mitglieder des Bündnisses und andere Vertragsstaaten die Ratifikation des angepassten KSE-Vertrags weiterführen können.“²⁶ Damit hatten die NATO-Staaten ein Junktim zwischen der Ratifizierung des Vertrags und dem Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau hergestellt, was von Russland natürlich vehement zurückgewiesen wurde. Die NATO-Staaten versuchten auf diese Weise den angepassten KSE-Vertrag als Hebel für den Abzug der russischen Truppen und damit indirekt als Mittel zur Lösung der Territorialkonflikte in Georgien und Moldau einzusetzen.

Eine detaillierte Darstellung der seit 1999 geführten mühsamen Debatte über den Rückzug der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen. Der heutige Stand ist der, dass der Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien nach Jahren der Blockade entsprechend einem georgisch-russischen Übereinkommen vom März 2006 ein Jahr vor dem vereinbarten Zeitpunkt abgeschlossen werden konnte.

24 Kommuniké anlässlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, a.a.O. (Anm. 20), Absatz 51.

25 Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2002), Berlin 2002, S. 36, in: Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/1104, 2. Juni 2003, Unterrichtung durch die Bundesregierung.

26 Prager Gipfelerklärung, a.a.O. (Anm. 21), Absatz 15.

Probleme bereiten noch die Anwesenheit russischer (GUS-)Friedenstruppen in Abchasien und Südossetien sowie die Übergabe des Militärstützpunktes in Gudauta; Gudauta liegt in Abchasien und ist somit georgischer Kontrolle entzogen. Hier könnte eine – von Deutschland vorgeschlagene – OSZE-Erkundungsmission Abhilfe schaffen.²⁷ In Moldau (Transnistrien) befinden sich in einem russischen Depot noch rund 20.000 Tonnen Munition unter russischer Bewachung.²⁸ Auch in Transnistrien sind noch russische (GUS-)Friedenstruppen stationiert. Ein besonderes Problem auf Seiten der NATO besteht darin, dass unter den NATO-Staaten keine Einigkeit darüber herrscht, ob die russischen Friedenstruppen unter die Istanbuler Verpflichtungen fallen oder nicht. Während u.a. die USA, Großbritannien, Rumänien, Polen, die Tschechische Republik und die baltischen Staaten diese Frage mit ja beantworten, sind Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und weitere Staaten gegenteiliger Meinung. Die USA zeigen sich allerdings in der Frage der Istanbuler Verpflichtungen im Allgemeinen und der Friedenstruppen im Besonderen seit Kurzem ziemlich flexibel.

Alles in allem hat sich das von den NATO-Staaten hergestellte Junktim zwischen der Erfüllung der Istanbuler Verpflichtungen und der Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags als gravierende Fehlkalkulation erwiesen. Es hat die Ratifizierung und das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags erheblich verzögert und wird vielleicht sogar zum Zusammenbruch des gesamten KSE-Regimes beitragen, gleichzeitig hat es aber weder zum Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau geführt, noch zur Lösung der dortigen Territorialkonflikte.

Russlands Drohung, den KSE-Vertrag auszusetzen – das Ende des „Eckpfeilers der europäischen Sicherheit“?

Nachdem es den KSE-Vertragsstaaten auf der außerordentlichen Konferenz vom 12.-15. Juni 2007 nicht gelungen war, eine Lösung zu finden, unterzeichnete Russlands Präsident Putin am 13. Juli 2007 einen Erlass, in dem die Aussetzung des KSE-Vertrags ins Auge gefasst wurde. Dieser Schritt wurde mit einer Reihe „außergewöhnlicher Umstände“ und mit Forderungen untermauert, die weit über die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Staaten hinausgehen. In dem Erlass geht es konkret um folgende Punkte:²⁹

27 Vgl. Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2006), Berlin 2006, S. 43, unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ABRBericht2006.pdf>.

28 Vgl. ebenda.

29 Alle Zitate in der nachfolgenden Aufzählung sind dem Erlass über die Aussetzung des KSE-Vertrags, a.a.O. (Anm. 1), entnommen und sind eigene Übersetzungen.

- Der Erlass kritisiert, dass „Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien, die Slowakei und Tschechien die Formalitäten in Bezug auf die Veränderungen in der Zusammensetzung der Gruppen der KSE-Vertragsstaaten durch ihren Beitritt zur NATO“ umgangen haben.
- Er verweist auf die „negativen Folgen der geplanten Dislozierung amerikanischer konventioneller Streitkräfte in Bulgarien und Rumänien“ und fordert die Erarbeitung einer gemeinsamen Definition des Begriffs „substanzielle Kampfgruppen“. Hintergrund dieser Forderung sind Erklärungen der NATO, sie werde in den neuen NATO-Staaten keine „substanziellen Kampfgruppen“ („*substantial combat forces*“) stationieren.
- Russland kritisiert das Versäumnis der NATO-Staaten, den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, und fordert „das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags oder zumindest den Beginn der vorläufigen Anwendung des Anpassungsvertrags bis spätestens 1. Juli 2008“.
- Russland beanstandet darüber hinaus, dass „Ungarn, Polen, die Slowakei und Tschechien ihren in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen zur Anpassung ihrer territorialen Obergrenzen noch nicht nachgekommen sind“. Dazu ist anzumerken, dass die genannten Staaten zwar tatsächlich ihre territorialen Obergrenzen noch nicht notifiziert haben, die Voraussetzung dafür wäre allerdings das Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags.
- Russland stellt des Weiteren fest, dass „sich die Nichtbeteiligung Estlands, Lettlands und Litauens am KSE-Vertrag nachteilig auf die Erfüllung der politischen Verpflichtungen Russlands zur militärischen Zurückhaltung im nordwestlichen Teil der Russischen Föderation auswirkt“, und verlangt die Einbeziehung der drei baltischen Staaten in das KSE-Regime, was aber ebenfalls erst nach Inkrafttreten des angepassten KSE-Vertrags möglich ist.
- Russland fordert „die Herabsetzung der erlaubten Höchstgrenzen der Bestände an vertraglich begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen für NATO-Staaten als Ausgleich für die Potenziale, die das Bündnis durch seine Erweiterung hinzugewonnen hat“. Das wiederum würde die Wiederbelebung der längst überholten Vorstellung eines ausgewogenen Streitkräfteverhältnisses zwischen Ost und West bedeuten, die ja gerade mit Hilfe des angepassten KSE-Vertrags überwunden werden sollte.
- Schließlich verlangt Russland in Übereinstimmung mit früheren Forderungen „die Abschaffung der Flankenbeschränkungen auf russischem Hoheitsgebiet“.

Die Russische Föderation drohte mit der Aussetzung des Vertrags für den Fall, dass diese Forderungen nicht innerhalb von 150 Tagen, d.h. bis zum 12. Dezember 2007, verhandelt würden. Auf gemeinsame Initiative Frankreichs

und der Bundesrepublik fanden im Oktober und November 2007 zwei informelle Konferenzen der KSE-Vertragsstaaten plus Estland, Lettland, Litauen und Slowenien als neue NATO-Mitgliedstaaten statt, die zwar eine Menge neuer Ideen hervorbrachten, jedoch nicht zu einem Durchbruch führten. Und obwohl sich die USA im Vorfeld des vom 29.-30. November in Madrid stattfindenden OSZE-Ministerratstreffens in der Frage der Istanbuler Verpflichtungen weitaus flexibler gezeigt hatten als bisher, scheiterten auch die dortigen Verhandlungen. Präsident Putin setzte seinen Erlass, den das russische Parlament im November gebilligt hatte, am 30. November, noch während der OSZE-Ministerrat tagte, in Kraft. Allerdings signalisierte Russland, dass es auch nach Verstreichen des Ultimatums vom 12. Dezember verhandlungsbereit bliebe.

Russlands Schachzug scheint nicht in erster Linie innenpolitische Gründe zu haben. Die anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sind zwar für den russischen Präsidenten ein willkommener Anlass, Stärke zu demonstrieren. Auch hat der zunehmende Autoritarismus in der Russischen Föderation im Verein mit einer verstärkten Ressourcenbasis unbestreitbar bewirkt, dass sich Moskaus Position in regionalen Konflikten zusehends verhärtet. Der wichtigste Grund für Russlands Schritt ist jedoch viel mehr in den zunehmend mit Problemen belasteten Beziehungen zwischen Russland und den westlichen Staaten, insbesondere den USA, zu sehen. Aus russischer Sicht hat der Westen unter der Führung der USA seine alte Politik der politisch-militärischen Einhegung Russlands wieder aufgenommen, die Schritt für Schritt in Form neuer Erweiterungsrunden, der Vorwärtsstationierung amerikanischer Streitkräfte und des Projekts eines weltweiten Raketenschutzschildes mit einzelnen in Europa stationierten Komponenten umgesetzt wird. Russlands Aussetzung des KSE-Vertrags ist somit also weniger ein offensives Vorgehen als vielmehr der Versuch, einer als inakzeptabel empfundenen Situation zu entkommen. Und wie so oft in der russischen Politik ist sie eher eine Reaktion denn Teil einer durchdachten Strategie. Letzten Endes hat Russland selbst die größten Nachteile von einem Zusammenbruch des KSE-Regimes zu erwarten.

Vorwärts in die Vergangenheit? Die Gefahr einer erneuten Teilung Europas

Der Kalte Krieg war kein einzigartiger, vom Verlauf der übrigen Geschichte isolierbarer Zeitabschnitt, sondern lediglich eine – wenn auch extreme – *Form* der Ost-West-Teilung Europas. Der *Inhalt* dieser Teilung, die über Jahrhunderte Bestand hatte, hängt eher mit dem unterschiedlichen Grad sozialer und politischer Modernisierung zusammen, einschließlich aller damit verbundenen Dimensionen, von den herrschenden Wertvorstellungen über die Beschaffenheit der Gesellschaft bis hin zur Art der Staatlichkeit. Die Frage, ob die sich vertiefenden Trennlinien in Europa zur Rückkehr einer mit

dem Kalten Krieg vergleichbaren bipolaren Konfrontation führen werden, ist daher falsch gestellt. Das tun sie natürlich nicht – und sei es auch nur deshalb, weil der Aufstieg Chinas und Indiens die Rückkehr zu einer bipolaren Konstellation gar nicht mehr zulässt. Die Frage muss vielmehr lauten: Wie geht man politisch mit den in Europa existierenden Trennlinien – die wohl auch noch geraume Zeit existieren werden – um? Werden sie sich weiter vertiefen oder können sie durch Kooperation überbrückt werden? In diesem Kontext ist die Zukunft des KSE-Regimes von Bedeutung, und zwar hauptsächlich in einem politischen Sinne.

Auch wenn es schwierig ist, mögliche Szenarien der weiteren Entwicklung des KSE-Regimes und ihre Konsequenzen für den breiteren europäischen Kontext (und umgekehrt) vorherzusagen, können an dieser Stelle doch einige vorläufige Schlüsse gezogen werden.

Erstens: Es führt kein Weg zurück zum alten KSE-Vertrag von 1990, weder im politischen Sinne, noch was die Implementierung anbelangt. Wenn der KSE-Vertrag überhaupt eine Zukunft hat, dann nur in der angepassten Fassung von 1999, wahrscheinlich unter Einschluss einiger neuer Elemente.

Zweitens: Bis 2006 wäre es möglich gewesen, den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren und in Kraft zu setzen, ohne dass Russland weitere Forderungen gestellt hätte. Die lange Verzögerung bei der Ratifizierung des Vertrags seitens der NATO-Staaten hat Russland jedoch zu weitergehenden Forderungen provoziert. Es scheint eher unwahrscheinlich, dass diese von der Ratifizierungsfrage wieder abgekoppelt werden können.

Drittens: Je näher das Datum 12. Dezember rückte, desto flexibler zeigten sich die USA gegenüber den Istanbuler Verpflichtungen, einschließlich der Frage der russischen Friedenstruppen. In nur wenigen Wochen schien sich eine Lösung in dieser Angelegenheit, die acht Jahre lang wie eine heilige Kuh behandelt worden war, abzuzeichnen. Es scheint, dass die USA weder für das Scheitern des KSE-Regimes verantwortlich gemacht werden noch die guten Beziehungen zu Russland belasten wollten, die für die Lösung anderer Probleme, z.B. bezüglich der Situation im Iran, wichtig sind. Leider blieben allerdings die Positionen zu drei der wichtigsten zusätzlichen russischen Forderungen verhärtet: Erstens hat die Türkei – anders als die USA – definitiv ein besonderes Interesse an der Flankenregelung; Norwegen hat sich dagegen in dieser Hinsicht wesentlich flexibler gezeigt. Zweitens ist es nur schwer vorstellbar, dass die NATO Russlands Idee, Bündnisobergrenzen für die NATO einzuführen, akzeptieren könnte, da dies einen Schritt zurück zum Blockkonzept von vor 1999 bedeuten würde. Und drittens ist Russlands Forderung nach sofortiger provisorischer Anwendung des angepassten KSE-Vertrags nur schwer zu erfüllen, da dies neue Gesetze in den meisten der NATO-Länder erfordern würde. Es ist geradezu eine Ironie der Geschichte, dass in dem Moment, da die Istanbuler Verpflichtungen, die die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags seit 1999 verzögert haben, lösbar geworden sind, andere und derzeit schwerwiegendere Hindernisse auftauchen.

Viertens: Die Aussetzung des KSE-Vertrags und erst recht der Zusammenbruch des gesamten Vertragsregimes wird mehrere z.T. unmittelbare, z.T. langfristig in Erscheinung tretende Folgen haben:

- Der Informationsaustausch und die Inspektionen werden eingestellt. Das bedeutet das Ende kooperativer Transparenz zugunsten einseitiger Transparenz für diejenigen, die über Satelliten verfügen – ein schwerer Schlag für eine kooperative europäische Sicherheitspolitik.
- Da die derzeitigen Bestände fast aller Vertragsstaaten deutlich unterhalb der jeweiligen nationalen Obergrenzen liegen, besteht nur wenig Anlass zu der Sorge, die Suspendierung des KSE-Vertrags oder der Zusammenbruch des KSE-Regimes könnte zu einem generellen Anstieg in den fünf Kategorien vertraglich begrenzter Waffen und Ausrüstungen führen. Wozu es jedoch kommen könnte, sind erneute subregionale Streitkräftekonzentrationen, insbesondere in der südlichen Flankenregion sowie in den Oblasten Kaliningrad und Pskow.
- Im Zusammenhang damit ist die Frage völlig offen, wie lange die politischen Verpflichtungen in den Anhängen der KSE-Schlussakte eine längerfristige Aussetzung des KSE-Vertrags überleben würden.

Alles in allem ist die Gefahr groß, dass das Vertragsregime sich allmählich aufzulösen beginnen wird, wenn die Aussetzung sich zu lange hinzieht. Bis zum endgültigen Zusammenbruch des KSE-Vertrags bleiben vielleicht nur noch wenige Monate.

Fünftens: Der Zusammenbruch des KSE-Regimes würde auch das Wiener Dokument von 1999 in größte Gefahr bringen und damit das gesamte System kooperativer Sicherheit in Europa aushöhlen. Dies gilt umso mehr, als dieses Schlüsseldokument der Rüstungskontrolle, das in den ureigenen Zuständigkeitsbereich der OSZE fällt, in großen Teilen veraltet ist und die NATO-Staaten nur widerwillig bereit sind, über russische Vorschläge zur Anpassung des Dokuments an die veränderten Bedingungen zu diskutieren. Verglichen mit dem Wiener Dokument von 1999 ist der Rest des Rüstungskontroll-*Acquis* der OSZE – mit Ausnahme des in erster Linie normativen Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit – von nachrangiger Bedeutung. Wenn der KSE-Vertrag scheitert und das Wiener Dokument unter Druck gerät, würde die OSZE somit einen ihrer letzten Arbeitsbereiche verlieren, an denen Russland überhaupt noch Interesse hat: die Rüstungskontrolle. Damit wäre sie letztendlich mehr oder weniger ausschließlich auf die menschliche Dimension reduziert – und gerade an dieser haben einige Teilnehmerstaaten, u.a. Russland, nicht das geringste Interesse.

Sechstens: Das Interesse an Rüstungskontrolle nimmt in vielen europäischen Hauptstädten und in den USA insgesamt ab. Es wäre mehr als optimistisch zu erwarten, dass sich dies unter einem neuen US-Präsidenten substanziell ändern wird. Vor diesem Hintergrund wäre es interessant zu sehen, ob die Krise

der europäischen Rüstungskontrolle diejenigen anspricht, die mit dem gesamten Bereich ohnehin schon abgeschlossen haben, oder aber diejenigen, die bereit sind, sich für ihn einzusetzen und ihn wiederherzustellen. Trotz der seit Kurzem feststellbaren größeren Flexibilität ist die Chance, dass eine solche Initiative von den USA ausgeht, relativ gering. Folglich müssen die EU-Staaten wesentlich entschlossener handeln, wollen sie das erhalten, was sie in besseren Tagen als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ bezeichnet haben. Das denkbar schlechteste Szenario für das KSE-Vertragsregime wäre, wenn es sang- und klanglos untergehen würde, ohne dass auch nur der geringste Versuch unternommen wird, dieses Kernelement des europäischen Rüstungskontrollregimes zu erhalten.

Alles in allem besteht die Gefahr, dass immer zahlreichere Trennlinien zwischen Ost und West sich wechselseitig auch noch immer weiter vertiefen, ohne dass sie durch Kooperation überbrückt, neutralisiert oder zumindest abgemildert werden. Dass es eine normative Kluft zwischen Russland und anderen GUS-Ländern auf der einen und dem Westen auf der anderen Seite gibt, ist kaum zu leugnen. Diese Situation wird durch Differenzen in Bezug auf Regionalkonflikte und Besorgnisse hinsichtlich der Energiesicherheit noch verschärft. In diesem Umfeld kann das Wegbrechen eines Schlüsselements des europäischen Regimes kooperativer Sicherheit einen – weit weniger im engen militärischen, als vielmehr im weiteren politischen Sinne – negativen Katalysatoreffekt haben und dazu führen, dass Europa erneut als geteilter Kontinent wahrgenommen wird. Eine weitere Ursache für die Vertiefung der Spannungen mit Russland (aber nicht nur mit Russland) zeichnet sich bereits jetzt ab: die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo. Ob es den KSE-Vertragsstaaten – und insbesondere den Mitgliedstaaten der EU – gelingen wird, den KSE-Vertrag in einem solchen Umfeld zu bewahren, wird ihr Bekenntnis zu einem wirksamen Multilateralismus auf eine harte Bewährungsprobe stellen.