

Wolfgang Zellner

Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle

In der KSZE-Charta von Paris 1990 hatten die Staats- und Regierungschefs den Beginn eines neuen Zeitalters der Zusammenarbeit verkündet. Rüstungskontrolle - der KSE-Vertrag, KSE Ia, das Wiener Dokument und künftige gesamteuropäische Verhandlungen - sollte das Fundament kooperativer Sicherheit bilden. Heute droht Rußland offen damit, eine Teilbestimmung des KSE-Vertrages, die sogenannte Flankenregelung, zu verletzen. Ferner erklärt die russische Regierung, stelle die geplante Ost-Erweiterung der NATO die gesamte Geschäftsgrundlage des Vertrages in Frage. Rüstungskontrolle ist wieder zum Gegenstand politischen Konflikts geworden. War die Hoffnung auf kooperative Sicherheit nur eine Illusion oder liegt in der aktuellen Krise europäischer Rüstungskontrolle auch die Chance, neue, tragfähigere Grundlagen zu schaffen? Diese Frage läßt sich zwar auf der Ebene von Rüstungskontrolle stellen, Antworten, die sich auf diese Dimension beschränken, gibt es hingegen nicht. Die Krise europäischer Rüstungskontrolle ist nur ein Teilaspekt der Krise europäischer Sicherheitsbeziehungen mit dem Kern des ungeklärten Verhältnisses zwischen Rußland und der NATO. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Frage, welcher Stellenwert dabei der Rüstungskontrolle zukommt als Teil einer möglichen Lösung und auch als Teil des Problems. Dabei sind zwei Stränge zu untersuchen: Zum einen die Umsetzung der von 1990 bis 1992 unterzeichneten Abkommen, die die Basis kooperativer Sicherheit in Europa bilden sollen, im wesentlichen des KSE-Vertrages; zum anderen der Versuch, im Rahmen des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation (FSK) Grundlagen für gesamteuropäische Rüstungskontrolle zu schaffen.

Der KSE-Vertrag

Grundbestimmungen und Umsetzung des Vertrages

Der KSE-Vertrag legt in fünf Kategorien vertraglich begrenzter Ausrüstung (Treaty Limited Equipment, TLE) gleiche Obergrenzen für zwei Gruppen von Vertragsstaaten fest, die bei Unterzeichnung am 19. November 1990 den Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts

entsprachen.¹ Diese Obergrenzen werden über die Konstruktion der 'Anteilshöchstgrenzen' in Länder-Quoten aufgeteilt, die einen nationalen Besitzstand darstellen, auf den kein anderer Staat derselben Gruppe ohne Zustimmung des jeweiligen Staates zugreifen kann. Die Stationierung von Panzern, gepanzerten Kampffahrzeugen und Artillerie ist einem Regionalregime unterworfen, das aus zwei Komponenten besteht: Einem System aus drei ineinander verschachtelten Obergrenzen im 'Zentrum', dessen ganz auf die Bedürfnisse der Ost-West-Konfrontation zugeschnittener Zweck darin besteht, die Konzentration von Gerät 'vorn' zu begrenzen, während der Abfluß nach 'hinten' offensteht. Dies wird ergänzt durch eine Begrenzung für den Flankenbereich.² Aus der Differenz der bei Vertragsunterzeichnung notifizierten Bestände und der Anteilshöchstgrenzen errechnen sich Reduzierungsverpflichtungen von insgesamt rund 49.000 TLE, davon rund zwei Drittel für die Staaten der östlichen Gruppe. Die Reduzierungen sind innerhalb von drei Phasen von jeweils einem Jahr vorzunehmen (1. Phase 25, 2. Phase 60, 3. Phase 100 Prozent), die sich vom 16. November 1992 bis zum 16. November 1995 erstrecken. Das Gesamtregime wird durch einen umfassenden Informationsaustausch ermöglicht und durch ein strenges Verifikationssystem kontrolliert: So fanden innerhalb der ersten beiden Reduzierungsphasen insgesamt 1.279 Inspektionen statt.

Zwischen Vertragsunterzeichnung und Inkraftsetzung lag ein längerer Zeitraum, als für die Aushandlung des Vertrages benötigt wurde. Grund dafür waren zum einen sowjetische Aktionen nach Unterzeichnung, die als Verstoß gegen Geist bzw. Buchstaben des Vertrages zu werten waren: So hatte die Sowjetunion vor Unterzeichnung 57.300 TLE aus dem Anwendungsgebiet abgezogen bzw. Verbände der Landstreitkräfte der Marine unterstellt, um deren TLE der Geltung des Vertrages zu entziehen. Nach längeren Verhandlungen erklärte sich die Sowjetunion am 14. Juni 1991 dazu bereit, als Kompensation für das über den Ural abgezogene Gerät dort 14.500 TLE zu zerstören; die Marine-TLE blieben im Rahmen einer gesichtswahrenden Formulierung in den Vertrag einbezogen. Zum anderen mußten nach dem Zerfall der Sowjetunion deren Anteilshöchstgrenzen unter sieben Folgestaaten aufgeteilt werden. Dieser Verteilungskampf konnte nur aufgrund des hohen Drucks seitens Rußlands und der NATO erfolgreich bis Mai 1992 abgeschlossen werden. Die teilweise chaotische Zuordnung von Teilen der sowjetischen Armee zu den Folgestaaten sowie

-
- 1 Die Obergrenzen betragen je 20.000 Kampfpanzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriewaffen, 6.800 Kampfflugzeuge und 2.000 Angriffshubschrauber.
 - 2 Dem Flankenbereich gehören an: Norwegen, Militärbezirk (MB) Leningrad, Griechenland, Türkei, Bulgarien, Rumänien, Moldau, MB Odessa (Ukraine), MB Nordkaukasus (Rußland), Armenien, Aserbaidschan und Georgien.

die Kriege im Kaukasus führten dazu, daß die Summe der Reduzierungsverpflichtungen der Folgestaaten entgegen deren vertraglicher Verpflichtung zunächst um etwa 2.000 TLE hinter derjenigen der Sowjetunion zurückblieb. Dieser Abstand konnte jedoch bis zum Spätsommer 1994 bis auf wenige Dutzend TLE verringert werden. Ungeachtet solcher Probleme, die heute eindeutig nur mehr technischer Natur sind, wird die Durchführung der ersten beiden Reduzierungsphasen übereinstimmend als erfolgreich bewertet: Die Vertragsstaaten reduzierten um insgesamt 35.283 TLE. Das derzeit gravierendste Implementierungsproblem dürfte in der Zerstörung der 14.500 TLE jenseits des Ural liegen, die erst zu einem geringen Prozentsatz durchgeführt worden ist und bis zur Frist am 16. November 1995 nicht mehr vollendet werden kann. Hier müssen wohl längere Fristen und/oder einfachere Verfahren eingeräumt werden.

Die russischen Probleme mit der Flankenregelung

Die Probleme Rußlands mit der Flankenregelung bzw. dem gesamten Vertragswerk stehen in engem Zusammenhang mit den Bedingungen, unter denen der Vertrag verhandelt wurde. Diese waren von einer doppelten Asymmetrie gekennzeichnet: Der Osten war überlegen allein in der Zahl seiner Waffen, der Westen war politisch überlegen und bestimmte während der gesamten Dauer der Verhandlungen deren Konzept. Während sich zu Beginn der Verhandlungen im März 1989 noch zwei zumindest pro forma gleichwertige Partner gegenübermaßen, verfiel die östliche bzw. sowjetische Position zusehends: Bei Vertragsunterzeichnung war klar, daß der Warschauer Pakt keine Zukunft mehr hatte, bei Inkrafttreten gab es keine Sowjetunion mehr. Insofern wurde der KSE-Vertrag, wie der damalige US-Chefunterhändler Woolsey treffend feststellte, in einem "very special window of time"³ abgeschlossen: Gorbatschow war noch stark genug, um einen Vertrag zu unterzeichnen, die Sowjetunion aber schon so schwach, daß sie Zugeständnisse machte, die bis dorthin und auch nachher nie wieder erreichbar waren. Diese mußten allerdings auf dem Hintergrund eines prekären innersowjetischen Kräfteverhältnisses zwischen Reformern und Status quo-Kräften, im wesentlichen Militärs, gegen den erbitterten Widerstand der letzteren durchgesetzt werden.

Die spezifischen Probleme der Sowjetunion und später Rußlands mit der Flankenregelung reichen bis in die Spätphase der Verhandlungen zurück. Im Oktober 1990 hatte Außenminister Schewardnadse der Einbeziehung

3 Woolsey, zit. nach Wolfgang Zellner, Die Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Konventionelle Rüstungskontrolle, die neue politische Lage in Europa und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1994, S. 402.

des MB Kiew in die Flankenregion zugestimmt, mußte dieses Zugeständnis aber wenig später auf Druck der Militärs zurückziehen. Nach erneuten Verhandlungen, in denen auf russischer Seite Generalstabschef Moissejew federführend war, wurde der MB Kiew der Region Mitte zugeschlagen mit der Folge, daß dort sehr viel mehr TLE stationiert werden können. Auch der bereits angesprochene Versuch, drei Küstenschutzdivisionen und vier Marineinfanteriebrigaden der Geltung des Vertrages zu entziehen, hat mit der Flankenproblematik zu tun: All diese Verbände sind in der Flankenregion stationiert. Es bedurfte massivsten politischen Drucks - die NATO setzte den Ratifizierungsprozeß des KSE-Vertrages und die KSE Ia-Verhandlungen über Personalobergrenzen aus, die USA drohten mit Konsequenzen bezüglich START - um die sowjetische Führung nach sieben Monaten zum Einlenken zu zwingen. War die Flankenregelung schon für die Sowjetunion schwierig, so verschärfte die Aufteilung der sowjetischen Quote unter den Folgestaaten das Problem für Rußland noch einmal wesentlich: Statt der 9.125 sowjetischen stehen Rußland jetzt nur noch 4.360 Flanken-TLE zur Verfügung, 1.300 Kampfpanzer (davon 600 in Depots), 1.380 gepanzerte Kampffahrzeuge (davon 800 in Depots) und 1.680 Artilleriewaffen (davon 400 in Depots). Das bedeutet, daß Rußland auf mehr als der Hälfte seines europäischen Territoriums nur 20 Prozent seiner Panzer, zwölf Prozent seiner gepanzerten Kampffahrzeuge und 26 Prozent seiner Artillerie stationieren darf.

Nachdem es bereits im März 1993 erste Hinweise gegeben hatte, brach der Konflikt im September 1993 auf: In einem Brief an eine Reihe westlicher Staatschefs forderte Präsident Jelzin offiziell die Aufhebung der Flankenregelung. Die Ukraine, neben Rußland der einzige KSE-Staat mit Territorium im Zentrum und an der Flanke und von den Restriktionen der Flankenregelung noch härter betroffen als Rußland, schloß sich dieser Forderung an. Aus einer Demarche vom September 1993 gehen die Motive Rußlands hervor: Hauptbegründung für den wachsenden Streitkräftebedarf in der Flankenregion ist das "Anwachsen von Separatismus und Fundamentalismus" an der südlichen Grenze Rußlands. Weiterhin behauptete Rußland, daß es ohne die Aufhebung der Flankenbegrenzung mehr Streitkräfte an der westlichen Grenze und im Bereich Kaliningrad stationieren müsse. Ferner brauche man die Infrastruktur im MB Nordkaukasus zur Aufnahme der aus Mitteleuropa abgezogenen Verbände. Und schließlich habe die Flankenbegrenzung unter den veränderten Umständen für Rußland einen "einseitigen und diskriminierenden Charakter"⁴ angenommen. Rußland betonte sein Interesse am KSE-Vertrag, drohte

4 Text der russischen Demarche in: The Arms Control Reporter 11/1993, S. 407.D.85-D.86.

jedoch gleichzeitig mit einseitigen Schritten und forderte eine außerordentliche Vertragskonferenz.

Die NATO versuchte zunächst, Zeit zu gewinnen. Man befürchtete, daß ein Entgegenkommen gegenüber Rußland eine Lawine weiterer Forderungen seitens dritter Staaten auslösen und so die komplizierten Kompromisse, auf denen der Vertrag fußt, gefährden könnte. Die volle Vertragserfüllung während der laufenden Reduzierungsphase, so die Allianz, sei die Voraussetzung für einen konstruktiven Dialog auf der für Mai 1996 anstehenden Vertragskonferenz. Dies löst das Problem allerdings insofern nicht, als die regionalen Obergrenzen bis zum Ende der dritten Reduzierungsphase, also zum 16. November 1995, eingenommen werden müssen. Ab Mitte 1994 begann die NATO-Position flexibler zu werden und 15 NATO-Staaten begannen, Rußland auf die Möglichkeiten aufmerksam zu machen, die der Vertrag ohnehin bietet. Dabei verwies man insbesondere auf die Regelung zur vorübergehenden Verlegung von TLE in den Flankenbereich. Die Nutzung dieser Regel würde es Rußland erlauben, dort 'vorübergehend' zusätzlich 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriewaffen zu stationieren, wobei die Dauer dieser Stationierung offen wäre, da der Begriff 'vorübergehend' nirgendwo im Vertrag definiert ist. Die Handlungsfähigkeit der NATO wird durch die Türkei eingeschränkt, die eine extrem harte Haltung an den Tag legt und jedes Zugeständnis verweigert. Die türkische Regierung bewertet die russischen Forderungen als militärische Bedrohung der Türkei, was um so bemerkenswerter ist, als dieser Staat wie kein zweiter militärisch vom KSE-Vertrag profitiert: Neben einer Ausschlußzone bekam die Türkei Aufrüstungsspielräume von rund 25 Prozent zugestanden, die im Rahmen des sogenannten NATO-Transfers von Waffen auch zu einem erheblichen Teil genutzt wurden.

Rußland bezeichnet die NATO-Linie, die Spielräume des Vertrages zu nutzen, als unzureichend und besteht zudem auf einer Lösung vor 1996. Die russische Seite hat eine Reihe von Lösungsmöglichkeiten vorgeschlagen, die teils innerhalb der Vertragsflexibilität liegen, teils nicht, wobei eine genaue Grenzziehung deswegen schwierig ist, weil es im Grauzonenbereich vom Konsens der 30 Vertragsstaaten abhängt, was als vertragskonform bewertet wird und was nicht. Eindeutig außerhalb der Vertragsflexibilität dürften die Vorschläge Rußlands liegen, Artikel V des Vertrages, der die Flankenobergrenze festlegt, zu suspendieren, die Depotregel aufzuheben oder die Flankenregel nicht auf die TLE der Küstenschutz- und Marineinfanterieeinheiten anzuwenden. Andere Vorschläge hingegen wären, den Konsens der 30 vorausgesetzt, durchführbar: die Aufhebung des MB Nordkaukasus oder die Veränderung seiner Grenzen; der Umbau von TLE in vertraglich nicht begrenzte 'look alike's'; die Übernahme von

Quoten von Armenien, Aserbaidschan und Georgien, sofern diese Staaten zustimmen; schließlich die Rückkehr zum ursprünglichen Artikel XII des Vertrages, der jedem Teilnehmerstaat 1.000 Schützenpanzer in paramilitärischen Einheiten zugesteht, die nicht auf die Obergrenzen zählen. Art. XII war auf einer außerordentlichen Vertragskonferenz im Juni 1992 in Oslo durch eine wesentlich restriktivere Regelung ersetzt worden.

Bis zum Frühsommer 1995 gab es keine offiziellen Verhandlungen zur Flankenproblematik, in der Gemeinsamen Beratungsgruppe gab Rußland formelle Statements ab, auf die der Westen nicht reagierte. Wohl aber fanden informelle Gespräche mit Verhandlungscharakter auf verschiedenen bilateralen Ebenen statt. Russische Gesprächspartner nannten dabei unterschiedliche Zahlen, wobei das Forderungsniveau etwa bei 900 Panzern, 2.000-2.500 gepanzerten Kampffahrzeugen und 1.700 Artillerieeinheiten in aktiven Einheiten für den gesamten Flankenbereich lag. Daraus wird deutlich, daß das Problem weniger bei Panzern und Artillerie bestand, wo die Forderungen nur um wenige Hundert über den Obergrenzen lagen, sondern bei den gepanzerten Kampffahrzeugen, der klassischen Bürgerkriegswaffe. Vor dem Tschetschenien-Krieg schien eine Lösung in greifbarer Nähe, seitdem hat sich die russische Position in doppelter Weise verschärft: Zum einen unterscheidet Rußland nun zwischen dem allgemeinen Flankenproblem und dem speziellen Problem in Tschetschenien, dessen Territorium die russische Führung, zumindest solange dort Krieg herrscht, zur Ausschlußzone erklären und damit aus dem Geltungsbereich des Vertrages herausnehmen will. Zum anderen erklärte Rußland die alten Forderungen für den Flankenbereich für überholt und kündigte neue an. Laut *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28. April 1995 soll das neue Forderungsniveau bei 1.100 Panzern, 3.000 gepanzerten Kampffahrzeugen und 2.100 Artilleriewaffen liegen.⁵ Spätestens seit der Ankündigung des Befehlshabers der russischen Landstreitkräfte, General Semjonow, ab 1. Juni 1995 mit der Aufstellung einer 100.000 Mann starken '58. Armee' im MB Nordkaukasus zu beginnen, gibt es keinen Zweifel mehr, daß Rußland den Vertrag brechen wird, wenn bis zum 16. November 1995 keine einvernehmliche Lösung gefunden wird.

Der Konflikt um die Flankenregelung beleuchtet den Zusammenhang zwischen subregionalem Krieg und europäischer Rüstungskontrolle. KSE-Vertrag und Wiener Dokument sind Abkommen für den Frieden, im Krieg werden sie gebrochen. Das zeigte sich nicht erst in Tschetschenien, wo Rußland in eindeutigster Weise Regelungen des Wiener Dokuments

5 Vgl. Horst Bacia, Über den KSE-Vertrag ist das letzte Wort noch nicht gesprochen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.4.1995. Es ist einerseits unklar, ob diese Angaben Bestände in Depots, und andererseits, ob sie die Bestände in Tschetschenien einschließen.

1994 verletzte, sondern bereits im Jahre 1991, als (Rest-)Jugoslawien, z. B. bei der Beschießung von Dubrovnik von See aus, ebenso eindeutig gegen das Wiener Dokument 1990 verstieß. Die grundsätzliche Frage ist: Können europäische Rüstungskontroll-Regime im ganzen aufrechterhalten werden, obwohl sie auf subregionaler Ebene in flagranter Weise verletzt bzw. in einer Art modifiziert werden, die der Kriegführung nicht im Wege steht? Denn Rußland in Sachen Flanke entgegenzukommen heißt, ihm rüstungskontrollpolitisch freie Hand im Süden einzuräumen. Wer das nicht will, muß das Gegenargument widerlegen, daß Rußland dort ohnehin tun wird, was es will, gleich ob dabei Verträge gebrochen werden. Rußland bei der Flankenregelung mit einer harten Position entgegenzutreten würde bedeuten, wegen subregionaler Kriege das Risiko des Zerfalls europäischer Rüstungskontroll-Regime einzugehen, wahrscheinlich ohne dadurch die Entwicklung am russischen Südrand auch nur irgendwie beeinflussen zu können. Dies wäre eine Form der Eskalation subregionaler Konflikte auf die europäische Ebene, die nicht im Interesse Westeuropas liegen kann. Daraus ist der moralisch nicht befriedigende, politisch aber kaum zu umgehende Schluß zu ziehen, daß man Rußland bei der Flankenregelung entgegenkommen müssen. Das bedeutet gleichzeitig das Eingeständnis, daß man außer Protesten und der Entsendung von OSZE-Delegationen nichts tun kann, wenn Rußland in seinem Hinterhof 'für Ordnung sorgt'. Auf welche Weise das Flankenproblem im einzelnen gelöst wird, ist eine technische Frage. Über der Tatsache, daß dies mit rüstungskontrollpolitischen Instrumenten getan werden kann, sollte jedoch nicht vergessen werden, daß die grundsätzliche Frage der Belastbarkeit europäischer Rüstungskontrolle durch subregionale Kriege offen bleibt.

Der KSE-Vertrag und die NATO-Erweiterung

Seit Mitte 1994 vertritt Rußland offen die Position, daß die geplante Osterweiterung der NATO die Geschäftsgrundlage des KSE-Vertrages in Frage stelle und daß es deswegen keine NATO-Erweiterung geben dürfe, solange der KSE-Vertrag nicht 'modernisiert' worden sei. Rußland argumentiert, daß der Vertrag auf dem militärischen Gleichgewicht zwischen den beiden Gruppen von Vertragsstaaten aufbaue und daß dieses Gleichgewicht durch einen NATO-Beitritt von Staaten der östlichen Gruppe zerstört werde. Diese Begründung in den klassischen Kategorien eines strategischen Gleichgewichts zeigt sehr deutlich die relative Bedeutung 'kooperativer Sicherheit' in der russischen Perzeption. Sie verweist aber zugleich darauf, daß es Rußland weniger darauf ankommt, eine NATO-Erweiterung zu verhindern als dafür einen aus seiner Sicht angemessenen Preis in Form der Gestaltung seines strategischen Umfelds zu erzielen.

Die russische Argumentation zielt auf die ordnungspolitisch zentrale Bestimmung des Vertragswerkes, die beiden 'Gruppen von Vertragsstaaten', denen gleiche Obergrenzen zugeordnet sind. Obwohl der ursprünglich im Vertrag enthaltene Hinweis auf die Mitgliedschaft in der NATO bzw. im Warschauer Vertrag gestrichen worden ist, bleibt der KSE-Vertrag eine ambivalente Konstruktion zwischen Blockansatz und nationalen Höchstgrenzen: Einerseits bezieht sich die Grundstruktur des Vertrages, wie sich das insbesondere in den Obergrenzen und den Inspektionsquoten ausdrückt, auf die alte bipolare Blocksituation, andererseits ist es mit der Konstruktion der 'Anteilshöchstgrenzen' gelungen, nationale Höchststärken zu schaffen, die der souveränen Verfügung des jeweiligen Vertragsstaates unterliegen. Man kann daher das Gruppenprinzip des KSE-Vertrages sowohl als strategisches Realprinzip als auch als rein juristische Hilfskonstruktion zur Erlangung nationaler Obergrenzen interpretieren. Für die Stellung des KSE-Vertrages in bezug auf eine NATO-Erweiterung ist diese Frage von zentraler Bedeutung. Faßt man das Gruppenprinzip als reine Hilfskonstruktion auf, dann hat die NATO-Erweiterung keinerlei Konsequenzen für den Vertrag. Interpretiert man es hingegen als Realprinzip, dann hätte ein NATO-Beitritt eines Mitglieds der östlichen Gruppe zur Folge, daß die aggregierten Anteilshöchstgrenzen der verbleibenden Mitglieder der östlichen Gruppe um die Quote des die Gruppe verlassenden Mitglieds erhöht *und* die Anteilshöchstgrenzen der ursprünglichen westlichen Gruppe um die durch den Beitritt neu hinzukommende Quote verringert werden müßten, um das ursprüngliche Gleichgewicht wiederherzustellen. Der NATO-Beitritt der vier Visegrád-Staaten hätte damit zur Folge, daß deren neu hinzukommende 14.798 TLE die heutigen westlichen Anteilshöchstgrenzen um dieses Volumen schrumpfen lassen würden, das die kombinierten Anteilshöchstgrenzen Deutschlands und der Niederlande (14.252 TLE) übersteigt, während die verbleibende östliche Gruppe dieselben 14.798 TLE und damit mehr als die Anteilshöchstgrenzen der Ukraine (14.590 TLE) dazubekäme. Dieses Ergebnis ist für die NATO völlig inakzeptabel, müßte auf östlicher Seite zu einem dramatischen Anwachsen der ukrainischen Bedrohungsperzeption durch Rußland führen und würde insgesamt die Regulierungsfunktion des KSE-Vertrages zerstören. Polen hat die russische Argumentation energisch abgelehnt und sieht das Gruppenprinzip als rein juristische Konstruktion an; dieser Position neigten ursprünglich auch die USA und Großbritannien zu. Mittlerweile beginnt sich allerdings auch innerhalb der NATO die von Deutschland schon früh vertretene Auffassung durchzusetzen, daß man den realen Charakter des Gruppenprinzips kaum leugnen könne. Damit sieht sich plötzlich das westliche Bündnis, wo man offensichtlich die rüstungskontrollpolitischen Konsequenzen einer Diskussion

um die NATO-Osterweiterung zum gegebenen Zeitpunkt nicht rechtzeitig begriffen hatte, in der Position des Demandeurs: Die NATO braucht Rußlands Zustimmung zur Abschaffung des Gruppenprinzips, wenn sie im Fall einer Osterweiterung absurde rüstungskontrollpolitische Konsequenzen vermeiden will. Andererseits braucht Rußland die Zustimmung der NATO zur Abschaffung bzw. Modifizierung der Flankenregel, wenn es der außenpolitischen Isolierung, die ein Vertragsbruch nach sich zöge, entkommen will. Diese gegenseitige Abhängigkeit ist die Basis für einen 'deal', der sich immer deutlicher abzuzeichnen beginnt, auch wenn noch kaum jemand darüber reden will: russische Zustimmung zur NATO-Erweiterung und zur Abschaffung des Gruppenprinzips gegen westliche Zustimmung zu einer großzügigen Neuformulierung oder Abschaffung der Flankenregion. Es versteht sich, daß dieses Geschäft einerseits nur als Teil eines größeren Interessenausgleichs zustande kommen kann und daß es andererseits der Komplettierung etwa durch russische Garantien gegenüber Norwegen und der Türkei bedarf. Seine Grundstruktur aber bleibt NATO-Erweiterung gegen Flankenregelung.

Die NATO-Erweiterung setzt unwiderruflich den Zusammenhang zwischen Sicherheitsarchitektur und Rüstungskontrolle auf die Tagesordnung. Denn der KSE-Vertrag ist ungeachtet eines gewissen Anpassungspotentials an postkonfrontative Verhältnisse ein Produkt der bipolaren Struktur. Er leistete wertvolle Dienste in einer Übergangsphase, in der die alte Sicherheitsarchitektur nicht mehr wirksam, eine neue noch nicht geschaffen war. Eine neue europäische Sicherheitsstruktur hingegen, und die geplante NATO-Erweiterung ist ein wesentliches Element davon, sprengt die konzeptionellen Grundlagen des Vertrages. Da sich im Problemzusammenhang NATO-Erweiterung und KSE Elemente der Sicherheitsarchitektur und solche der Rüstungskontrolle untrennbar verbinden, verlangt eine Lösung zwingend Regelungen auf beiden Ebenen. Wenn man vom realstrategischen Charakter des Gruppenprinzips ausgeht, was Vertragsgeschichte und russisches Verhalten nahelegen, dann wird deutlich, daß es Lösungen auf der Grundlage des Gruppenprinzips nicht mehr geben kann.

Europäische Rüstungskontrolle zwischen Helsinki 1992 und Budapest 1994

Ergebnisse bis zur Budapester KSZE-Folgekonferenz 1994

Nach langen und kontroversen Vorverhandlungen schuf der KSZE-Gipfel von Helsinki 1992 einen Rahmen für gesamteuropäische Rüstungskontrolle. Er beauftragte das neu geschaffene KSZE-Forum für Sicherheits-

kooperation mit der Bearbeitung eines 14 Punkte umfassenden Sofortprogramms. Bis zum Budapester KSZE-Gipfel 1994 verabschiedete das FSK eine Reihe von Beschlüssen, die teilweise in das Gipfeldokument oder das Wiener Dokument 1994 aufgenommen wurden.

Das Programm für militärische Kontakte und Zusammenarbeit, beschlossen am Rande der KSZE-Ratssitzung von Rom 1993 und aufgenommen in das Wiener Dokument 1994, beinhaltet eine Aufzählung von Kontakt- und Kooperationsformen, die auf bilateraler Ebene oder im Rahmen des Partnership-for-Peace-Programms ohnehin durchgeführt werden.

Das Dokument *Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen*, ebenfalls in Rom vom FSK verabschiedet, enthält eine Auflistung im wesentlichen bekannter, teils neu gefaßter Informations-, Transparenz-, Beschränkungs- und Verifikationsmaßnahmen, die in Krisensituationen zur Anwendung kommen können, wenn alle Beteiligten zustimmen.

Ein weiterer Beschluß des FSK von 1993 betrifft *Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen*. Waffenexporte sollen etwa dann vermieden werden, wenn sie zur Verletzung von Menschenrechten führen könnten oder Beschlüssen der KSZE oder der VN widersprechen. Die Prinzipien sind so weit gefaßt, daß sie die nationale Entscheidungsfreiheit kaum einengen.

Der vierte Beschluß des FSK von Rom, in Budapest in das Wiener Dokument 1994 aufgenommen, sieht einen jährlichen Informationsaustausch zur *Verteidigungsplanung* vor. Dieser beinhaltet Angaben zu Militärstrategie, Verteidigungs- und Streitkräfteplanung sowie anhand des "Standardisierten internationalen Berichtssystems über Militärausgaben" der VN zu den Militärausgaben des jeweils vorangegangenen sowie der Planung für die kommenden fünf Haushaltsjahre. Der Informationsaustausch zur Verteidigungsplanung ist als Transparenzmaßnahme primär politischer Relevanz zu bewerten, er liefert zumindest für die westlichen Staaten kaum Informationen, die nicht schon bekannt wären. In ost(mittel-)europäischen Staaten wird er auch als Hilfe bei der Errichtung von Mechanismen demokratischer Kontrolle über die Streitkräfte angesehen. 1995 beteiligte sich etwa die Hälfte der Teilnehmerstaaten fristgerecht an dieser Maßnahme.

Der bedeutendste Beschluß des FSK zum KSZE-Gipfel in Budapest 1994 ist der in das Gipfeldokument aufgenommene *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit*. Er übersteigt den Rahmen klassischer Rüstungskontrolle und ist als wichtiger Beitrag der KSZE zur politisch-militärischen Normbildung zu werten. Der Verhaltenskodex beinhaltet ein System von Prinzipien für den Umgang mit militärischer Macht im Frieden und in inneren Krisen, der von der demokratischen Kontrolle von

Streitkräften bis hin zu Normen für deren Einsatz im Inneren - verfassungsgemäße Verfahren, Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von Gewalt, Vermeidung der Schädigung von Zivilisten - reicht. Er verbietet insbesondere den Einsatz von Gewalt gegen nationale und ethnische Minderheiten. Mit dem Verhaltenskodex hat sich die KSZE an eine Maßnahme herangewagt, die direkt auf die Realität der Krisen und Kriege in Ost- und Südosteuropa zielt. Der Umstand, daß Rußland die Prinzipien des Verhaltenskodex Tage nach dessen Verabschiedung in direkter und massiver Weise im Tschetschenien-Krieg verletzt hat, wird von einer Reihe von Teilnehmerstaaten nicht als Argument gegen dessen längerfristige Bedeutung gewertet. Die Existenz des Verhaltenskodex habe vielmehr der Kritik am russischen Vorgehen erst die politische Berufungsgrundlage geboten. Ebenfalls in das Budapester Dokument aufgenommen wurden *Prinzipien der Nichtverbreitung*, in denen sich die Teilnehmerstaaten verpflichten, die einschlägigen internationalen Regime vom Nichtverbreitungsvertrag über die B- und C-Waffenkonvention bis zum Missile Technology Control Regime zu unterstützen bzw. soweit noch nicht geschehen, ihnen beizutreten. Da das ukrainische Parlament bereits Mitte November 1994 den Beitritt zum Nichtverbreitungsvertrag beschlossen hatte, war der ursprüngliche Hauptzweck der *Prinzipien* bereits vorher erfüllt.

Parallel zur Budapester Folgekonferenz stellte das FSK das *Wiener Dokument 1994* und den *Weltweiten Austausch militärischer Information* fertig. Das Wiener Dokument 1994 bringt außer der Aufnahme neuer Schwellenwerte für notifizierungs- und beobachtungspflichtige Aktivitäten (500 gepanzerte Kampffahrzeuge und 250 Artilleriewaffen) nicht viel Neues. Der weltweite Informationsaustausch bezieht erstmals neben Transportflugzeugen und -hubschraubern auch Seestreitkräfte mit ein und bricht damit ein bisher geltendes Rüstungskontroll-Tabu, insbesondere der USA. Die Disaggregationsebene ist jedoch mit Korps bzw. Armee sehr hoch angesetzt, Verifikationsbestimmungen fehlen ganz.

Insgesamt ist der rüstungskontrollpolitische Ertrag seit Helsinki II denkbar gering. Die verabschiedeten Maßnahmen haben sicherlich alle ihren spezifischen Wert, aber dabei handelt es sich doch mehr um rüstungskontrollpolitisches Filigran, keiner der genannten Beschlüsse berührt die große politische Entwicklung oder ist ein Element von ihr. Dies wiegt um so schwerer, als der politisch wichtigste Auftrag des Sofortprogramms von 1992, die sogenannte Harmonisierung, komplett gescheitert ist.

Das Scheitern der Harmonisierung

Nach wie vor gelten in Europa zwei unterschiedliche Rüstungskontroll-Regime mit verschiedenen weitreichenden Rechten und Pflichten: Der KSE-Vertrag für 30 und das Wiener Dokument für alle 53 OSZE-Teilnehmerstaaten. Im Sofortprogramm des Helsinki-Dokuments 1992 wurde dem FSK der Auftrag erteilt, diese beiden Regime insbesondere hinsichtlich Informationsaustausch, Verifikation und Obergrenzen zu 'harmonisieren'. Ganz im Gegensatz zu den Erwartungen von 1992, als man dabei keine größeren Schwierigkeiten erwartete, war die Harmonisierung bereits vor dem Budapester Gipfel politisch vollständig gescheitert, im Budapester Dokument kommt der Begriff 'Harmonisierung' nicht mehr vor. Verantwortlich dafür waren vor allem vier Faktoren: Probleme der neutralen Staaten, der Krieg in Jugoslawien, die russische Position und nicht zuletzt die Uneinigkeit innerhalb der NATO.

Finnland und Schweden hatten Schwierigkeiten, die KSE-Bestimmungen zu Informationsaustausch und Verifikation zu akzeptieren. Denn dies hätte erfordert, auch die Lage jener Depots offenzulegen, auf die diese beiden Staaten ihre stark mobilisierungsabhängigen Streitkräfte stützen. Finnland und Schweden befürchteten, damit ihr ganzes Mobilisierungssystem offenzulegen, was sie strikt ablehnten. Für diese eher technische Frage hätte es durchaus Lösungen gegeben, entscheidend war jedoch, daß die Probleme der beiden skandinavischen Länder in der NATO-internen Auseinandersetzung insbesondere von den USA als Argument gegen die Harmonisierung benutzt wurden. Wichtiger war schon der Einfluß der jugoslawischen Kriege, die die Frage aufkommen ließen, welchen Sinn es habe, die Streitkräfte von Staaten wie Österreich oder Schweden zu begrenzen, wenn man dasselbe dort, wo es notwendig wäre, z.B. bei Serbien, nicht tun könne. Der entscheidende Faktor war jedoch die Haltung Rußlands und die Rückwirkung daraus auf die NATO. Rußland hatte zunächst kein besonderes Interesse an der Harmonisierung gezeigt, versuchte jedoch ab März 1993 mit der Vorlage eines eigenen Vorschlags, die Harmonisierung für die Lösung des Flankenproblems zu instrumentalisieren. Rußland schlug vor, ein einheitliches Informations- und Verifikationssystem sowie nationale Obergrenzen einzuführen, die den KSE-Vertrag, KSE Ia und das Wiener Dokument 1992 durch ein einheitliches KSZE-Regime ersetzen sollten. Damit wären die Probleme Rußlands mit dem KSE-Vertrag auf einen Schlag 'gelöst' worden, denn ein Regionalsystem, geschweige denn eine Flankenregel sahen diese Vorschläge nicht vor. Rußlands Haltung führte innerhalb des Westens zu einer Polarisierung bereits vorhandener latenter Differenzen. Innerhalb der NATO hatte es bereits zuvor zwei unterschiedliche Auffassungen zur Harmonisierung ge-

geben: Der eine mehr technisch geprägte Ansatz betonte den Rationalisierungsgewinn bei der Harmonisierung der beiden Regime und wurde vor allem von den USA vertreten; Frankreich und Deutschland hingegen wollten über die Harmonisierung die Grundlage für gesamteuropäische Rüstungskontrolle schaffen, verfolgten also weitgespannte politische Ziele. Auf dem Hintergrund der russischen Position wurden früher eher indifferente Staaten unter der Führung der USA zu Gegnern der Harmonisierung, während vor allem Frankreich und Deutschland, unterstützt von Polen und Österreich, am Ziel der Harmonisierung festhielten. Das Hauptargument der USA war, daß man die Integrität des KSE-Vertrages bewahren müsse und nicht zulassen dürfe, daß ein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag durch nur politisch verbindliche Vereinbarungen ersetzt werde. Zu Finnlands Problemen kam die Unsicherheit über künftige russische Bestände im Norden hinzu, so daß sich Finnland außerstande sah, sich auf Obergrenzen festzulegen, solange das Flankenproblem ungelöst ist. Deutschland bemühte sich, das Thema zu entpolitisieren, in den amerikanisch-französischen Disput jedoch mischten sich bald auch allgemeinpolitische Töne. Frankreich ist zwar genauso am KSE-Vertrag interessiert wie die USA, wollte aber getreu seiner außenpolitischen Tradition die Harmonisierung wenigstens zum Ansatzpunkt für gesamteuropäische Rüstungskontrolle machen und zumindest im Erscheinungsbild den Blockansatz überwinden. Man darf unterstellen, daß dies auch auf eine Relativierung der politischen Rolle der NATO zielte. Gemeinsam arbeiteten Frankreich und Deutschland auf die Schaffung eines Rüstungskontroll-Regimes der 53 hin, weil beide Länder eine künftige Rolle für gesamteuropäische Rüstungskontrolle sehen. Die starke Betonung der Integrität des KSE-Vertrages in der US-Position hingegen entspricht dem Ziel der USA, harte Rüstungskontrolle in Europa mit dem KSE-Vertrag zu beenden. Die USA wollen damit aber auch die politische Rolle der NATO aufrechterhalten und stärken, da dem Gruppenansatz des KSE-Vertrages eine nicht zu unterschätzende Funktion für die Legitimierung der westlichen Allianz und die Strukturierung ihrer praktischen Aufgaben zukommt. Der französisch-amerikanische Streit über die Harmonisierung erinnerte stark an den bei der Ausarbeitung des KSE-Mandats in den Jahren 1987 und 1988, wo es ebenfalls um das Verhältnis zwischen der gesamteuropäischen Dimension und dem westlichen Bündnis ging. Die Harmonisierung war das Kernstück des Sofortprogramms von 1992. Aus ihrem Scheitern mag man schließen, daß zwei Jahre vertan wurden. Im nachhinein betrachtet, war dieses Scheitern aber vielleicht zwangsläufig und vielleicht sogar noch nicht einmal gänzlich unproduktiv. Denn mit dem KSE-Vertrag und dem Wiener Dokument sollten inmitten der Unsicherheit einer Übergangsphase zwei Regime vereinheitlicht werden, die

beide zutiefst von der bipolaren Konfrontation der Vergangenheit geprägt sind. Dabei war weitgehend unklar, welche neuen Elemente einzuführen sind, damit das harmonisierte Regime nicht primär die Sicherheitsarchitektur der Vergangenheit reflektiert, sondern mit einer künftigen kompatibel ist. Weil die Substanz künftiger Sicherheitsstrukturen in Europa zwischen 1992 und 1994 noch ungeklärt war, konnte sich die Harmonisierung auch nicht darauf beziehen und hätte von daher fast zwangsläufig zur Festschreibung von vergangenheitsorientierten Elementen geführt. Insofern liegt im Scheitern der Harmonisierung auch die Chance, in einem zweiten Anlauf und diesmal unter politischem Druck das zu schaffen, wofür im ersten Anlauf noch die Bedingungen fehlten.

Rahmen für Rüstungskontrolle und Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert

Der Streit um die Harmonisierung fand seine Fortsetzung bei der Formulierung der Ziele europäischer Rüstungskontrolle im Budapestener Dokument 1994. Dort finden sich zwei Schlüsselbegriffe: der *Rahmen für die Rüstungskontrolle* und das *Programm*, in Englisch 'agenda'. Der 'Rahmen' (framework) steht für die US-amerikanische Position, im Text wird dieser Begriff mit regionaler Rüstungskontrolle und Abrüstung in Zusammenhang gebracht, nicht jedoch mit gesamteuropäischer Abrüstung (wobei der Begriff Abrüstung für Reduzierungen steht). Der Rahmen für die Rüstungskontrolle hat bisher kaum positiven Inhalt und ist hauptsächlich durch die amerikanische Ablehnung des französisch-deutschen Verständnisses von Harmonisierung definiert. Nach der Budapestener Konferenz ist von den USA der Begriff des 'umbrella' nachgeschoben worden, eines Prinzipienkatalogs von Kriterien, Aufgaben und Zielen, der sich über den KSE-Vertrag, das Wiener Dokument 1994 und regionale Abkommen spannen und diese irgendwie zusammenhalten soll. Aber was 'umbrella' genau heißt, wissen selbst die Urheber dieses Begriffs noch nicht so recht zu sagen. Der Begriff 'Programm' bzw. 'Agenda' steht für die Position Deutschlands, Frankreichs und Polens. Die Außenminister dieser drei Staaten hatten am 15. September 1994 in Bamberg eine Erklärung zur Zukunft europäischer Rüstungskontrolle veröffentlicht, in der es heißt, daß das FSK "das Mandat erhalten [solle], eine Neue KSZE-Agenda für Europäische Rüstungskontrolle zu erarbeiten, die 1996 vereinbart werden sollte."⁶ Die Schlüsselbegriffe dieser Erklärung - 'gesamt-

6 Ein neuer Impuls für die Rüstungskontrolle in Europa, Gemeinsame Erklärung der Außenminister von Deutschland, Frankreich und Polen, Bamberg, 15. September 1994, Auswärtiges Amt, Mitteilung für die Presse 1100/1994 vom 15. September 1994, S. 2.

europäisches einheitliches Rüstungskontrollregime' und 'gemeinsamer KSZE-Sicherheitsraum' - geben die Zielrichtung an. Bemerkenswert ist jedoch, daß im Text des Budapester Dokuments das 'Programm' zwar in Zusammenhang mit VSBM, nicht aber mit 'Abrüstung' gebracht wird, was insbesondere die Position Polens ausdrückt, das zum jetzigen Zeitpunkt weitere Reduzierungen ablehnt. Frankreich, Polen und Deutschland fassen den Budapester Beschluß als Auftrag auf, bis zum Madrider OSZE-Folgetreffen ein Mandat gesamteuropäischer Rüstungskontrolle auszuarbeiten; die USA dürften dieser Interpretation kaum folgen.

Rußland hat seine Intentionen in eine eigene Passage des Budapester Dokuments eingebracht, in der eine Diskussion über ein *gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert* beschlossen wurde. Dabei ist das Sicherheitsmodell umfassender angelegt als der Rahmen und schließt alle drei OSZE-Körbe ein. Unter 'gemeinsam' versteht Rußland, daß alle OSZE-Staaten einbezogen werden sollen. Da dies längerfristig auch für das Anwendungsgebiet des Wiener Dokuments gelten soll, ist ein Konflikt mit den USA vorgezeichnet, die dies aus Angst vor der Gegenforderung, Nordamerika in konventionelle Rüstungskontrolle einzubeziehen, strikt ablehnen. 'Umfassend' meint im russischen Verständnis Einbeziehung aller europäischen Organisationen (NATO, EU, WEU, GUS) und erinnert damit an das KSZE-Memorandum Rußlands vom Oktober 1993, das der KSZE eine zentrale Rolle unter den europäischen Organisationen einräumen wollte. Auch die EU-Staaten arbeiten im Rahmen der GASP an einem Vorschlag zum Sicherheitsmodell. Damit stehen in der Perspektivdiskussion widersprüchliche Positionen weithin unverbunden nebeneinander. Auf dieser Grundlage ist kaum zu erhoffen, daß der Wiener Verhandlungsapparat aus sich selbst heraus bis zur Madrider OSZE-Folgekonferenz Ende 1996 gemeinsam getragene Vorstellungen zur Zukunft europäischer Rüstungskontrolle erarbeiten kann.

Gefahr und Chance der Krise europäischer Rüstungskontrolle

Erstmals seit 1990 hat das Thema KSE-Vertrag wieder die Titelseiten der Tagespresse erreicht, aber diesmal nicht als Triumph der Kooperation (nach westlichen Vorstellungen), sondern als Krise europäischer Rüstungskontrolle aufgrund russischer Vorstellungen. Thematisch geht es um die beiden Problemzusammenhänge zwischen subregionalem Krieg bzw. Sicherheitsarchitektur und Rüstungskontrolle. Die strategische Akteursbeziehung ist die zwischen der (erweiterten) NATO und Rußland bzw. der GUS. Der wichtigste Akteur ist nicht die NATO, sondern Ruß-

land, denn hier überlagern sich die beiden Hauptprobleme am deutlichsten und folgenschwersten. Die wichtigste Einzelfrage ist, wie Rußland sein Verhältnis zum 'nahen Ausland' gestalten und mit welchen Mitteln es die Rechte der 25 Millionen Menschen starken russischen Minderheiten in den Folge-Republiken der Sowjetunion verteidigen will. Noch ist die Frage nicht beantwortet, ob Tschetschenien Ausnahme oder Modellfall ist. Diese Entscheidung fällt hauptsächlich in Rußland, der Westen hat darauf nur bedingt Einfluß, aber diese Qualifizierung 'bedingt' ist möglicherweise wesentlich. Wenn Rußland sein Verhalten dauerhaft am Modell Tschetschenien ausrichtet, wird man die Vokabeln 'kooperative Sicherheit' und 'gesamteuropäische Rüstungskontrolle' vorerst sehr klein schreiben müssen. Das Beste, was dann erreichbar ist, ist in Präsident Jelzins Worten ein 'kalter Friede' und in diesem Fall wird man froh sein müssen, wenn die nuklearstrategischen Beziehungen zwischen Rußland und den USA von der Vereisung ausgespart bleiben. Was der Westen allerdings - noch - beeinflussen kann, ist die Beziehung zwischen der NATO-Erweiterung und dem KSE-Vertrag, und hier gibt es allen Anlaß, endlich zu einer konsistenten Politik zu finden, die die widersprüchlichen Interessen der NATO, der ostmittel- und osteuropäischen Staaten und die der Russischen Föderation sorgfältiger als bisher austariert. Denn die vergangenen Jahre waren gekennzeichnet durch westliche Selbstzufriedenheit - man hatte mit dem KSE-Vertrag ja alles gewonnen, was man wollte - und isolierte Vorstöße in Sachen NATO-Erweiterung ohne ausreichende Berücksichtigung deren Folgen. Aber was nützt dieser Vertrag, dessen Hauptzweck ja nach wie vor die Regulierung russischer Militärmacht ist, wenn das Objekt dieser Bemühung die Kooperation aufkündigt? Und auch eine NATO-Erweiterung, die dazu beiträgt, die unvermeidliche strukturelle Bruchstelle zwischen West- und Osteuropa zur Konfrontationslinie zu schärfen, nützt weder dem Westen noch den in die NATO drängenden Staaten Ostmitteleuropas. Die Gestaltung des strategischen Verhältnisses zu Rußland und die Neufassung des KSE-Vertrages sind (neben der nuklearstrategischen Dimension) die beiden sicherheitspolitischen Hauptzugänge, durch die der Westen bedingt Einfluß auf die weitere Entwicklung Rußlands nehmen kann. Damit verbunden ist die Hoffnung, daß eine kooperative Regelung dieses Komplexes Rußlands Bereitschaft zu kooperativen Lösungen im allgemeinen und speziell im Verhältnis zum 'nahen Ausland' stärkt. Spekulationen über die Erfolgswahrscheinlichkeit sind müßig, der Einsatz ist einen entschlossenen westlichen Versuch allemal wert. Über drei Bedingungen sollte man sich dabei im klaren sein: Erstens ist Rußland keine Demokratie im westlichen Sinne und wird das in absehbarer Zeit auch nicht werden. Das hat verschiedene Auswirkungen, darunter auf die Bereitschaft zur Gewaltanwendung im Inneren

und gegenüber den ehemaligen sowjetischen Republiken. Zweitens ist jeder noch so gute sicherheitspolitische Ansatz zum Scheitern verurteilt, wenn er nicht eingebettet ist in die ökonomische-soziale Abstützung des russischen Transformationsprozesses durch den Westen. Hier liegen die folgenschwersten Versäumnisse der letzten Jahre, ein positiver Ansatzpunkt ist das Kreditpaket des Internationalen Währungsfonds vom Frühjahr 1995. Und drittens muß in der Beziehung zwischen der Gestaltung von Sicherheitsarchitektur und Rüstungskontrolle zum Ausdruck kommen, daß ersterer Priorität zukommt; Rüstungskontrolle ist Funktion einer bestimmten Sicherheitsstruktur, ja kann sogar Instrument zu deren Gestaltung sein, aber niemals ein selbsttragendes Element. Die Krise europäischer Rüstungskontrolle ist ein Indikator für die Krise europäischer Sicherheitsbeziehungen. Konkret heißt das, daß es nicht viel nützen wird, Rußland an die Einhaltung seiner Pflichten aus dem KSE-Vertrag zu erinnern, solange von der NATO eingeleitete Verschiebungen der Sicherheitsstruktur, die dem russischen Verhalten zumindest teilweise zugrundeliegen, nicht konkret berücksichtigt werden. Daraus ergeben sich die folgenden beiden Denkrichtungen für die Lösung der sich verdichtenden Krise europäischer Rüstungskontrolle:

Das erste Lösungselement erfordert die Neudefinition des Verhältnisses zwischen Rußland und der NATO, die Erarbeitung einer 'strategischen Partnerschaft'. Diese sicherheitspolitische Aufgabe, die hier nicht ausführlicher diskutiert werden kann, verlangt Antworten auf die Fragen nach der Stellung Rußlands in Europa, nach gemeinsamen Reaktionen Rußlands und der NATO auf regionale Krisen und Kriege und nach der Haltung der NATO zu Rußlands Ordnungspolitik im Rahmen der GUS. Eine solche Partnerschaft übersteigt den Rahmen von Partnership-for-Peace, steht in engem Zusammenhang mit dem (nuklear-)strategischen Verhältnis zwischen Rußland und den USA und ist nur als integrales Element allgemeiner westlicher Politik gegenüber Rußland konzipierbar. Die zentrale Schwierigkeit dieses Unterfangens ist, daß die angestrebte Partnerschaft eine zwischen ungleichen Partnern sein wird - ungleich in ihrem Entwicklungsniveau, ihrem Potential und nicht zuletzt hinsichtlich ihres Willens zum Einsatz militärischer Gewalt in regionalen Krisen - und von daher das Kunststück erfordert, Elemente der Ungleichheit und der Gleichheit in einer für beide Seiten akzeptablen Weise auszubalancieren, ohne Interessen Dritter zu schädigen. Aber ohne eine neue strategische Partnerschaft zu Rußland, die zusammen mit der NATO-Erweiterung eines der beiden bekannten Elemente einer ansonsten noch weithin unklaren neuen europäischen Sicherheitsstruktur darstellt, gibt es keine Grundlage für künftige Rüstungskontrolle.

Das zweite Lösungselement betrifft die Rüstungskontrolle, sowohl eine Neufassung des KSE-Vertrages als auch darüber hinausgehende Regelungen. Kurzfristig ist unabdingbar, die dritte KSE-Reduzierungsphase erfolgreich abzuschließen und eine provisorische Regelung für das Flankenproblem zu finden, die einen Vertragsbruch vermeidet und die Zeit bis zu einer Änderungskonferenz überbrückt. Am einfachsten wäre dies dadurch möglich, daß man Tschetschenien unter Hinweis auf die besonderen Umstände zeitweilig aus dem Anwendungsgebiet des Vertrages herausnimmt und den Rest des Flankenproblems über die Vertragsflexibilität regelt. Die für Mai 1996 routinemäßig anstehende erste KSE-Überprüfungskonferenz zu Fragen der Vertragsumsetzung wird sich, möglicherweise parallel, als Änderungskonferenz konstituieren müssen, ein Konsens in diese Richtung beginnt sich zu entwickeln. Diese Konferenz ist der Ort, um alle mit der Anpassung des KSE-Vertrages zusammenhängenden Fragen zu besprechen, vom Gruppenprinzip über das Regionalregime bis hin zu russischen Wünschen, daß die NATO eine gewisse Quote nicht überschreiten möge. Dabei ist weniger die Frage, welche Elemente des KSE-Vertrages verändert werden dürfen, sondern vielmehr, was unbedingt erhalten bleiben muß: Das sind nationale Obergrenzen, ein extensiver Informationsaustausch und strenge Verifikation. Über KSE hinaus sollte die NATO Rußland vertraglich zusichern, daß eine NATO-Osterweiterung nicht zur Stationierung von Atomwaffen sowie zur dauernden Stationierung von Fremdruppen auf den Territorien der beitretenden Staaten führen wird. Deutschland, aber auch die USA, Großbritannien und Frankreich werden sich einer solchen Position schon deshalb nicht verschließen können, weil sie diese beiden Punkte in bezug auf die neuen deutschen Bundesländer im Zwei-plus-Vier-Vertrag garantiert haben und die Nichtanwendung derselben Grundsätze auf Länder östlich von Deutschland diesen Vertrag entwerten würde. Zudem wäre ein solcher Verzicht von eher politisch-symbolischer denn militärischer Relevanz.

Die Marginalisierung europäischer Rüstungskontrolle zwischen 1992 und 1994 ist seit 1993 durch deren Krise zunächst allmählich überlagert, dann abgelöst worden. Die Dimension der Krise ist erst 1995 deutlich geworden. Das Hauptmoment dieser Entwicklung ist sicher die Gefahr, daß das bereits Erreichte und als sicher Erachtete wieder verloren geht. Die Krise europäischer Rüstungskontrolle birgt aber *auch* die Chance auf einen neuen Anfang, der durch die Verschiebung der europäischen Sicherheitsgleichungen notwendig geworden ist.