Jörg Wallner

Die Implementierung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen

Mit dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE I), der Abschließenden Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE Ia), den Wiener Dokumenten über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (WD 90, 92, 94) und dem Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies) sind zu Beginn der neunziger Jahre maßgebliche Vereinbarungen zur Kodifizierung militärischer Stärke, Handlungsweisen und Einsatzoptionen abgeschlossen worden. Die Regime, die auch als Fundament für den Aufbau einer neuen europäischen Sicherheitsordnung gedacht waren, erwiesen sich jedoch schon bald als weitgehend unwirksam gegenüber den veränderten Bedrohungen bzw. Bedrohungswahrnehmungen und den neu aufkommenden Konfliktypen, hier vor allem den ethnisch bzw. religiös bedingten und den innerstaatlichen Kriegen. Den Krieg in Jugoslawien konnten sie ebensowenig verhindern wie die anhaltenden Auseinandersetzungen im Kaukasus. Die primäre Funktion von Rüstungskontrolle, die Kriegsverhinderung, gelang es mit den vorhandenen Regimen nicht - bzw. nicht mehr - zu erfüllen.

Fragen der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und der Durchführung von Friedensmissionen schienen angesichts der gegebenen Umstände dringlicher einer Antwort zu bedürfen und ließen den traditionellen Rüstungskontrollansatz ins Hintertreffen geraten. Unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung der künftigen europäischen Sicherheitsbeziehungen und Schwierigkeiten mit der Umsetzung der komplexen Rüstungskontrollbestimmungen, die aus den gravierenden Änderungen der sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen resultierten, brachten den Prozeß insgesamt zum Erliegen. Das Vorhaben der Harmonisierung der verschiedenen Rüstungskontrollverpflichtungen scheiterte, ebenso das Inkraftsetzen des 1992 unterzeichneten Vertrags über den Offenen Himmel; und nur durch den energischen Einsatz der westlichen Staaten konnte das Kernstück der konventionellen Rüstungskontrolle, der KSE-Vertrag, so weit an die geänderten Rahmenbedingungen angepaßt werden, daß Neuverhandlungen einstweilen vermieden und die wesentlichen Bestimmungen aufrechterhalten und durchgeführt wurden.

Die Umsetzung des KSE-Vertrags

Im KSE-Vertrag wurden, bezogen auf fünf Kategorien von Hauptwaffensystemen (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber), gleiche Obergrenzen für die Bestände der westlichen und der östlichen Gruppe von Vertragsstaaten festgesetzt. Durch zusätzliche regionale Bestimmungen, das Suffizienzprinzip und die sogenannten Anteilshöchstgrenzen ergaben sich daraus für jeden einzelnen Staat verbindliche Quoten, die nicht im Alleingang veränderbar sind.

Zu den wesentlichen Verpflichtungen, die der Vertrag den 30 Vertragsstaaten auferlegt hat, gehörte es, sämtliche notwendigen Reduzierungen von Hauptwaffensystemen nach vereinbarten Verfahren in drei Phasen bis zum 16. November 1995 abzuschließen. Ab dem 17. November 1995 müssen die vorgesehenen Beschränkungen der Bestände und der Dislozierungsform eingehalten werden. Jeder Vertragsstaat ist darüber hinaus verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Informationen über seine Land- und Luftstreitkräfte - und gegebenenfalls weitere Notifikationen - zu übermitteln und die Überprüfung seiner Angaben durch Inspektionen zuzulassen.

Reduzierungen bis zum 16. November 1995

Mit guten Voraussetzungen für einen erfolgreichen Abschluß begann die dritte und letzte Reduzierungsphase im November 1994. In den vorangegangenen beiden Phasen hatte es nur wenig Grund zu Beanstandungen gegeben, und statt der erforderlichen 60 Prozent waren bereits etwas mehr als 70 Prozent aller Reduzierungen durchgeführt worden. In absoluten Zahlen entsprach das etwa 35.000 Hauptwaffensystemen gemäß KSE-Definitionen.¹ Die Tendenz, daß die westlichen Staaten ihre Verpflichtungen schneller erfüllten als die östlichen, setzte sich 1995 fort. Ende März 1995 hatten die NATO-Staaten schon 90 Prozent, die Staaten der östlichen Vertragsgruppe hingegen erst 70 Prozent der bis zum Stichtag am 16. November 1995 notwendigen Reduzierungen vorgenommen. Deutschland, das durch die Vereinigung und die damit verbundene Übernahme des Materials der Nationalen Volksarmee die zweithöchsten Reduzierungsverpflichtungen aller KSE-Staaten (nach Rußland) hatte, gab Ende Mai den erfolgreichen Abschluß dieser Reduzierungen bekannt. Zwei Punkte verdienen dabei besondere

---

¹ Vgl. Zdzislaw Lachowski, *Conventional Arms Control and Security Dialogue in Europe*, in: *SIPRI Yearbook 1995, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 1995, S. 761-790, hier: S. 761-765.

Beachtung: zum einen, daß ein erheblicher Teil der Reduzierungsverpflichtungen nicht durch die Zerstörung überschüssiger Hauptwaffensysteme, sondern durch deren Verkauf bzw. Weitergabe an NATO-Verbündete erfüllt worden war; zum anderen, daß die Kosten des Gesamtprozesses auf über 100 Millionen DM geschätzt wurden.

Die vergleichsweise hohen Kosten der vertragskonformen Zerstörungsmethoden stellten, wie sich nicht nur hier, sondern auch am Beispiel verschiedener zentral- und osteuropäischer Staaten zeigte, einen erheblichen Anreiz zur Erfüllung der Reduzierungsverpflichtungen durch den Export überschüssiger Hauptwaffensysteme dar. Abrüstung in Europa durch die Aufrüstung anderer Regionen zu erreichen, mag zwar vertragskonform sein, ist aber zumindest moralisch ein fragwürdiges Unterfangen und beleuchtet die Dringlichkeit von Regelungen des Transfers bzw. Exports konventioneller Waffen.

Eine andere Spielart des Problems zeigte sich im Zusammenhang mit Belarus, das im Februar 1995 den Reduzierungsprozeß unter Hinweis auf seine ökonomischen Schwierigkeiten einstellte. Eine Demarche der NATO-Staaten blieb ohne Wirkung. Lieber würde man überzählige Kampfpanzer verkaufen als für teures Geld zerstören, lautete die Devise, und im übrigen erwartete man eine finanzielle Unterstützung des Westens. Erst nachdem der deutsche Außenminister entsprechende Zusagen gemacht und Belarus erste Ausrüstungshilfen bekommen hatte, wurden die Zerstörungen im Oktober wieder aufgenommen. Die Chance, den Reduzierungsverpflichtungen bis zum Ablauf der Frist im November nachzukommen, war jedoch dahin.

Neben Belarus erklärten auch Kasachstan, die Ukraine und Rußland im Herbst 1995, daß sie aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage seien, die Bestimmungen des KSE-Vertrags fristgerecht umzusetzen. Im Falle Kasachstans resultierten die Schwierigkeiten aus den Waffensystemen, die die damalige Sowjetunion noch vor Vertragsunterzeichnung hinter den Ural abgezogen hatte (und deren Zerstörung bis zum 31. Dezember 1995 sie später in einer politisch verbindlichen Erklärung zugesichert hatte), die Ukraine und Rußland verwiesen auf die noch ausstehende Aufteilung der Schwarzmeerflotte samt Marineinfanterie- und Küstenschutzeinheiten. Rußland räumte zudem ein, daß es erst etwa 2.500 von den insgesamt über 8.000 Kampfpanzern und gepanzerten Kampffahrzeugen reduziert habe, die die UdSSR hinter den Ural zurückgezogen hatte, und daß es nicht in der Lage sei, die übrigen dort stehenden Waffensysteme bis zum vorgesehenen Termin zu zerstören. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die dabei anfallenden Kosten in Höhe von etwa 30 Millionen DM verwiesen. Um so erstaunlicher war es - auch angesichts der überaus starken militärischen Präsenz Rußlands in der südlichen Flankenzone -, daß von seiten des russischen Generalstabs im

November erklärt wurde, man habe die Vertragsverpflichtungen mit der Reduzierung von weit über 10.000 Hauptwaffensystemen erfüllt. Ob Armenien und Aserbaidschan die für sie geltenden Bestimmungen einhalten würden, blieb unklar, da die Gewinne und Verluste beider Seiten bei den kriegerischen Auseinandersetzungen in und um Berg-Karabach nur schwer einzuschätzen waren und nicht vor Ort kontrolliert werden konnten.

Erfahrungen mit dem Verifikationsregime

Das oben angesprochene Problem, Inspektionen in den Kriegs- bzw. Krisenregionen des Kaukasus aus Sicherheitsgründen nicht durchführen zu können, war eine der wenigen Einschränkungen genereller Art, die bei der Umsetzung des Verifikationsregimes bis dato gemacht werden mußten. Von einigen wenigen Einzelfällen einmal abgesehen, hat es ansonsten vom Inkrafttreten des Vertrags bis zum Ende der letzten Reduzierungsphase keine größeren Schwierigkeiten und keine Anzeichen für ernsthafte Vertragsverletzungen bei der Durchführung der insgesamt 2.351 Inspektionen² gegeben. Allerdings hat sich eine Erwartung - man könnte auch sagen Befürchtung - bestätigt: Der Einsatz von Vor-Ort-Inspektionen ist im nationalen Alleingang, ohne Abstimmung mit anderen KSE-Vertragsstaaten (vorrangig aus der gleichen Gruppe), kostspieliger, schwieriger zu handhaben und weniger effizient als ein koordiniertes Vorgehen mehrerer Staaten. Es ist kein Zufall, daß die Staaten der östlichen Vertragsgruppe im Durchschnitt mehr als doppelt so viele Inspektionen auf eigenem Territorium hinnehmen mußten wie sie selber durchgeführt haben; vier Staaten dieser Gruppe (Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan und Moldau) haben gar im gesamten Zeitraum keine einzige Inspektion durchgeführt. Bei den NATO-Staaten, die sowohl bei der Vorbereitung und Koordination ihrer Verifikationsaktivitäten als auch bei der Bewertung des Implementierungsverhaltens der östlichen Vertragsstaaten kooperieren, ist dieses Verhältnis genau umgekehrt.

Man muß den westlichen Staaten allerdings zugute halten, daß sie durch eine Reihe von Maßnahmen versucht haben, die starken Diskrepanzen zwischen ihnen und den östlichen Vertragsstaaten zu mindern. So wurde letzteren bereits 1994 der Zugang zur NATO-Datenbank VERITY angeboten, in der sämtliche KSE-Daten, also etwa die jährlichen Informationsaustausche, sonstige Notifikationen und Inspektionsberichte, gespeichert sind.

---

² Vgl. zu den konkreten Zahlenangaben: Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis (Jahresabrüstungsbericht 1995), in: Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Drucksache 13/4450, S. 49.

Bis auf Moldau haben inzwischen alle von dieser Option Gebrauch gemacht, und es wird, nach NATO-Angaben, intensiv auf die Datenbestände zugegriffen. Mehrere Workshops zur Nutzung der Datenbank, Seminare zur Kooperation bei der Verifikation und Implementierung von konventionellen Rüstungskontrollabkommen und Lehrgänge für Inspektoren ergänzten das Kooperations- und Schulungsangebot der NATO-Staaten.

Die Praxis der westlichen Staaten, Gastinspektoren aus verbündeten Staaten an eigenen Inspektionen teilnehmen zu lassen (was bei insgesamt 1.247 von 1.557 Inspektionen der Fall war), wurde ebenfalls zunehmend auf die östlichen Vertragsstaaten ausgeweitet. So haben bis zum Abschluß der letzten Reduzierungsphase 165 Gastinspektoren aus östlichen Ländern an Inspektionen teilgenommen, die von NATO-Staaten durchgeführt wurden. Umgekehrt beteiligten sich Inspektoren aus NATO-Staaten bislang an 20 Inspektionen, die von Staaten der östlichen Vertragsgruppe in einem anderen Staat derselben Gruppe durchgeführt wurden.

Die Flankenproblematik

In Artikel V des KSE-Vertrags sind für die Flankenregion besondere Beschränkungen festgelegt worden. Als einzige aller Vertragsstaaten müssen Rußland und die Ukraine aufgrund dieser Regelung neben ihren Länderquoten auch regionale Stationierungsbeschränkungen ihrer Streitkräfte und deren Ausrüstung beachten. Auf einem Gebiet, das mehr als die Hälfte seines europäischen Territoriums ausmacht, darf Rußland aufgrund dieser Bestimmungen lediglich knapp 20 Prozent seiner vertraglich begrenzten Hauptwaffensysteme stationieren, sechsmal weniger Panzer und fünfzehnmal weniger gepanzerte Kampffahrzeuge als etwa in der vergleichsweise winzigen Region Kaliningrad. Die Ukraine darf in jenem Teil ihres Landes, das in die Flankenregion fällt, lediglich 17 Prozent ihrer Kampfpanzer, sieben Prozent der gepanzerten Kampffahrzeuge und 25 Prozent der Artillerie stationieren.

Spätestens seit dem Ausbruch des Krieges in Tschetschenien mußten die übrigen KSE-Staaten damit rechnen, daß Rußland - dessen Präsident Jelzin bereits vorher eine Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen gefordert hatte - sich nicht an die im KSE-Vertrag festgelegten Flankenobergrenzen halten würde. Die Zurückhaltung, mit der Rußland auf wiederholte Angebote der westlichen Staaten reagierte, alle nur denkbaren Alternativen und Schlupflöcher zu nutzen, um die Zahl seiner Waffen in der Kaukasusregion zu erhöhen und gleichzeitig nicht gegen den KSE-Vertrag zu verstoßen, ließ den Schluß zu, daß die Streitkräfte in dieser Region radikal umstrukturiert werden sollten, um sie an die neue Militärdoktrin und die Erfordernisse der

modernen Kriegführung anzupassen.³

Im Juli 1995 präsentierte Rußland der NATO neue Zahlen für seinen Vorschlag einer temporären Ausschlußzone, den es bereits im Februar des Jahres in die Gemeinsame Beratungsgruppe der KSE-Staaten eingebracht hatte. Die NATO-Staaten lehnten die Einrichtung einer solchen Zone kurze Zeit später ab, kündigten aber für den September einen eigenen Vorschlag zur Lösung des Problems an. Er sah vor, aus der nördlichen und der südlichen Flankenzone fünf russische (Pskow, Nowgorod, Wologda, Wolgograd, Astrachan) und ein ukrainisches Gebiet (Odessa) auszuklammern,⁴ verband dies aber mit beschränkenden Maßnahmen sowie zusätzlichen Verifikations- und Informationsregelungen, die den sicherheitspolitischen Besorgnissen anderer Staaten aus den betroffenen Regionen Rechnung tragen sollten.

Im Prinzip akzeptierte Rußland den Lösungsweg, legte dann, im Oktober, aber einen eigenen Vorschlag vor. Danach sollten aus der Nordflanke die Gebiete Pskow und St. Petersburg ausgeklammert werden, aus der Südflanke Wolgograd, Krasnodar und Stawropol. Verteidigungsminister Gratschow erklärte nach einem Treffen mit seinem amerikanischen Kollegen Perry, daß beide Seiten einen Kompromiß gefunden hätten, wonach das Gebiet um St. Petersburg in der Nordflanke verbleiben würde, aus der Südflanke hingegen die Gebiete Wolgograd, Krasnodar, Stawropol und Rostow herausgenommen und der erweiterten Region Mitte zugeordnet werden würden. Da dieser Kompromiß innerhalb der NATO auf den entschiedenen Widerstand der Türkei traf, außerdem sowohl von den baltischen Staaten als auch von Finnland Bedenken geäußert wurden, kam dennoch bis zum Abschluß der letzten Reduzierungsphase keine Lösung des Problems zustande.

Die Bilanz am 17. November 1995

Reduzierungen um insgesamt 18.295 Kampfpanzer, 17.435 gepanzerte Kampffahrzeuge, 9.349 Artilleriewaffen, 2.096 Kampfflugzeuge und 249 Angriffshubschrauber sind von den 30 Vertragsstaaten seit dem 17. Juli 1992 vorgenommen worden. Die Summe von 47.424 Hauptwaffensystemen entspricht dabei 95 Prozent der vorgesehenen Gesamtreduzierungen - keine

---

³ Als problematisch erwies sich für Rußland vor allem die Beschränkung, wonach nur 580 gepanzerte Kampffahrzeuge in der Flankenregion in aktiven Einheiten stationiert sein dürfen. Damit ließen sich kaum genügend Kampfeinheiten ausrüsten, um die Manövrierbarkeit und Flexibilität herzustellen, die auch und gerade in unruhigen Gebieten und bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen benötigt werden.

⁴ Die Ukraine hatte sich den russischen Forderungen nach einer Änderung der Flankenregelung frühzeitig angeschlossen und vor allem auf die hohen Kosten verwiesen, die eine Verlegung von Truppenteilen verursachen würde. Sie akzeptierte den NATO-Vorschlag.

schlechte Bilanz, wenngleich ein genauerer Blick auf die Umsetzung einzelner Bestimmungen des KSE-Vertrags durchaus zweifelhaftes oder auch offenkundig nicht vertragskonformes Verhalten zutage fördert.

So hat eine ganze Reihe von Staaten bei der Anwendung der Zählregeln, die in Artikel III des Vertrags festgelegt sind, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, vertraglich begrenztes Gerät als für die Ausfuhr bestimmt zu deklarieren und damit ihre Reduzierungsverpflichtungen zu mindern. Rußland hat in den letzten Informationsaustauschen mehrere hundert Hauptwaffensysteme, die zum überwiegenden Teil in der Flankenregion stationiert sind, als solche deklariert, die aus der Anwendungszone verbracht werden sollen. Eine solche Kategorie, mit der entsprechendes Gerät von den Reduzierungsverpflichtungen ausgeschlossen werden soll, sieht der Vertrag jedoch nicht vor. Bezogen auf seine Bestände in der Flankenregion, hat Rußland darüber hinaus weder die Waffensysteme der Marineinfanterie und des Küstenschutzes, noch die Ausrüstung eines Fallschirmjägerregiments mit Peacekeeping-Auftrag, noch das vertraglich begrenzte Gerät in denjenigen Gebieten, die bei einer Klärung der Flankenfrage voraussichtlich der erweiterten Region Mitte zugeordnet werden, mitgezählt und damit den Überhang an Hauptwaffensystemen in der Flankenregion zumindest auf dem Papier drastisch reduziert. Davon einmal abgesehen, hat Rußland auf dem Territorium Moldaus Streitkräfte stationiert, ohne dafür die laut Artikel IV, Absatz 5 notwendige Zustimmung der dortigen Regierung erhalten zu haben. Insgesamt hat Rußland aber, wie auch von seiten des russischen Generalstabs betont wurde, seine absoluten Reduzierungsverpflichtungen erfüllt.⁵ Gleiches läßt sich weder von Armenien sagen, das seine Anteilsobergrenzen leicht überschritten hat, noch von Aserbaidshan und Belarus, die die ihren schon deutlicher überschritten haben. Die beiden letztgenannten haben jedoch inzwischen Reduzierungsprogramme gestartet, um ihre Bestände mit den jeweiligen Obergrenzen in Einklang zu bringen.

Schwierigkeiten bereiteten verschiedenen Staaten auch die Bestimmungen zum Informationsaustausch und zu den sonstigen erforderlichen Notifikationen. Zum Teil wurden notwendige Notifizierungen nicht gemacht und die Termine für den jährlichen Informationsaustausch nicht eingehalten, zum Teil waren die enthaltenen Informationen unstimmig. Die Gründe hierfür waren in erster Linie überforderte Administrationen und/oder Schwierigkeiten mit der Informationsgewinnung in Krisengebieten. Im Falle der russischen Daten zu den Beständen in der Flankenregion, die um annähernd 50 Prozent

⁵

Die Aussage gilt allerdings nur dann als richtig, wenn die Bestände der Schwarzmeerflotte nicht hinzugerechnet werden. Deren Hinzuzählung würde die russischen, aber auch die ukrainischen Bestände über die vertraglich vorgesehenen Obergrenzen bringen.

"geschönt" waren, reichten diese Erklärungsansätze jedoch nicht mehr aus: Hier mußte von einem ernsteren Problem gesprochen werden. Die allermeisten übermittelten Daten haben den Überprüfungen durch Vor-Ort-Inspektionen jedoch standgehalten.

Für die anberaumte Sitzung der Gemeinsamen Beratungsgruppe der KSE-Vertragsstaaten am 17. November 1995 galt es vor diesem Hintergrund vor allem, einen Modus vivendi für die Flankenfrage zu finden, da Rußland sich seit dem Vortag formell des Vertragsbruchs schuldig machte. Die schließlich gefundene Regelung stellte einen Kompromiß aus dem russischen Wunsch nach Anerkennung der Legitimität und Notwendigkeit seiner Änderungswünsche und dem primär westlichen Ansinnen, eine formelle (ratifizierungsbedürftige) Änderung des Vertragstextes zu vermeiden, dar, aber noch keine Lösung des eigentlichen Problems. In einer gemeinsamen Erklärung aller 30 KSE-Staaten wurden vielmehr Prinzipien für die Regelung des Flankenproblems festgeschrieben, die sich an dem NATO-Vorschlag vom Herbst 1995 orientierten, d.h., eine Verkleinerung der Flankenregion vorsahen. Welche Gebiete im einzelnen aus der Flankenzone herausgenommen werden sollten, welchen Zeitraum Rußland zugestanden bekommen sollte, um seine Bestände den Obergrenzen der dann kleineren Flankenregion anzupassen, und welche zusätzlichen transparenzfördernden und beschränkenden Maßnahmen für die betroffenen Regionen Geltung haben sollten, blieb zunächst offen, sollte aber in der Gemeinsamen Beratungsgruppe bis zur KSE-Überprüfungskonferenz im Mai 1996 weiterverhandelt werden. Rußland machte sich, so die Sprachregelung, bis dahin (lediglich) einer technischen Verletzung des KSE-Vertrags schuldig.

Die KSE-Überprüfungskonferenz vom 15. bis 31. Mai 1996

Laut KSE-Vertrag sollte die erste der künftig alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen vor allem der Rückschau auf die bisherige Umsetzung der Vertragsbestimmungen dienen. Einen Schwerpunkt der Beratungen bildeten folglich die Implementierungsdefizite, die sich bis zum Ablauf der letzten Reduzierungsphase gezeigt hatten. Nachdem Rußland überraschenderweise dem aus dem März 1996 stammenden amerikanisch-türkischen Vorschlag für die Verkleinerung der Flankenregion zugestimmt hatte,⁶ konnte hier endlich eine Einigung aller Vertragsstaaten erzielt werden. Die Flankenregion Rußlands wird demgemäß um die Gebiete Pskow im Norden sowie im Süden um die Gebiete Wolgograd, Astrachan, einen Teil Rostows und einen Korridor zum Wartungsdepot in Kuschewskaja

---

⁶ Überraschend insofern, als sich dieser Vorschlag kaum vom letzten westlichen Vorschlag aus dem Herbst 1995 unterschied, der von Rußland abgelehnt worden war.

verkleinert. Für die Ukraine wird das Gebiet Odessa aus der Flankenregion ausgeklammert. Bis zum 31. Mai 1999 gelten für die verbleibende russische Flankenregion Obergrenzen von 1.897 Kampfpanzern, 4.397 gepanzerten Kampffahrzeugen und 2.422 Artilleriewaffen, was in etwa den momentanen russischen Beständen in aktiven Einheiten und Depots in der Flankenregion entspricht. Ab dem genannten Datum verringern sich die Quoten auf 1.800 Kampfpanzer, 3.700 gepanzerte Kampffahrzeuge und 2.400 Artilleriewaffen. Der Ukraine werden für das Gebiet Odessa 400 Kampfpanzer, 400 gepanzerte Kampffahrzeuge sowie 350 Artilleriewaffen zugestanden. Der russischen Seite wird darüber hinaus ausdrücklich das Recht zugebilligt, im größtmöglichen Ausmaß von den Regelungen zur vorübergehenden Stationierung von Hauptwaffensystemen und zur Umverteilung der Quoten zwischen den Nachfolgerepubliken der UdSSR Gebrauch zu machen.

Ergänzt werden diese Bestimmungen von der Verpflichtung für Rußland, künftig alle sechs Monate Informationen über seine Bestände in der verbleibenden Flankenregion zu übermitteln. Für Kuschewskaja müssen entsprechende Informationen sogar alle drei Monate vorgelegt werden. Die Ukraine wird jede Änderung ihrer Bestände im Gebiet Odessa, die fünf Prozent übersteigt, notifizieren müssen. Rußland akzeptiert zehn zusätzliche Inspektionen pro Jahr in den aus der Flanke herausgenommenen Gebieten, die Ukraine eine.

In einer gesonderten Erklärung der russischen Regierung wurde außerdem zugesichert, die Zerstörung oder Konversion von 14.500 Hauptwaffensystemen, die noch von der UdSSR vor Vertragsunterzeichnung hinter den Ural zurückgezogen worden waren, fortzusetzen und bis zum Jahr 2000 abzuschließen. Eigentlich hätte Rußland diese Reduzierungen bereits bis Ende des Jahres 1995 vornehmen müssen, hatte aber immer wieder auf die seiner Ansicht nach unverhältnismäßig hohen Kosten der vorgeschriebenen Reduzierungsmethoden verwiesen und bis zum Stichtag erst ungefähr ein Drittel der Verpflichtungen erfüllt. Hier kam man Rußland nun insofern entgegen, als zukünftig auch die Lagerung des Geräts unter freiem Himmel und mit geöffneten Motorhauben, mit anderen Worten: ein schlichtes Verrotten, unter bestimmten Voraussetzungen als Reduzierungsmethode anerkannt wird. Außerdem, und das stellt nicht nur im KSE-Zusammenhang ein Novum dar, wurde für den Fall, daß die Zerstörungs- und Konversionsverpflichtungen trotz guter Vorsätze nicht erfüllt werden können, eine Substitutionsregel vereinbart, bei der auch die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen in Rechnung gestellt werden soll.⁷

---

⁷ Der Vorsitzende der Konferenz sah sich dann auch veranlaßt, in einer eigenen Erklärung explizit darauf hinzuweisen, daß damit keineswegs etwas für andere Rüstungskontrollverpflichtungen präjudiziert würde. Vgl. Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Vienna 15-31 May 1996, hier: S. 19.

Neben Rußland sicherten auch die übrigen Vertragsstaaten, die ihre Reduzierungsverpflichtungen noch nicht erfüllt hatten, die baldige Umsetzung der für sie relevanten Vertragsbestimmungen zu.

Das Abschlußdokument der Überprüfungskonferenz enthielt darüber hinaus eine Zusammenstellung von Vertragsdetails, über deren Interpretation und Anwendung Einvernehmen hergestellt werden konnte, eine Aufzählung der Themen, die in der Gemeinsamen Beratungsgruppe der Vertragsstaaten einer weiteren Erörterung bedürfen und eine Übersicht über die Punkte, die im Verlauf der zweiwöchigen Konferenz diskutiert worden sind (Annexe B, C, D). In diesen drei Teilen spiegeln sich vor allem die Erfahrungen derjenigen Stellen wider, die auf nationaler oder internationaler Ebene mit der konkreten Vertragsdurchführung befaßt sind.

Auf der konzeptionellen Ebene, und hier geht das Abschlußdokument über die eigentliche Zielsetzung der Konferenz hinaus, soll die Gemeinsame Beratungsgruppe im direkten Anschluß an die Überprüfungskonferenz damit beginnen, den Umfang und die Parameter des Prozesses festzulegen, der zur Anpassung des KSE-Vertrags an die geänderte Situation in Europa als notwendig erachtet wird. Erste Ergebnisse und Empfehlungen sollen bis zum OSZE-Gipfel in Lissabon vorliegen.

Die Thematik der Anpassung bzw. Modernisierung des KSE-Vertrags war vor allem auf Drängen Rußlands, das bereits im Vorfeld der Konferenz ein detailliertes Positionspapier dazu vorgelegt hatte, auf die Tagesordnung gesetzt worden. Der Bezug zur möglichen NATO-Osterweiterung war darin unverkennbar, und es ist als ein erstes Einlenken der westlichen Staaten zu werten, daß sie von ihrer starren Haltung, wonach der KSE-Vertrag rechtlich nicht von einer NATO-Osterweiterung berührt werde, zumindest insofern abgewichen sind, als sie nun die politische Verknüpfung beider Themen anerkennen. Zugleich wurde aber, dem westlichen Interesse entsprechend, festgeschrieben, daß der KSE-Vertrag seine Gültigkeit behält, bis die eventuell erforderlichen Maßnahmen und Anpassungen in Kraft treten.

KSE Ia, Wiener Dokument 1994 und der Vertrag über den Offenen Himmel

Die Implementierung der Abschließenden Akte der Verhandlungen über die Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa verlief im großen und ganzen reibungslos. Zwar hat es seit der Unterzeichnung in nahezu allen Vertragsstaaten tiefgreifende Umstrukturierungen und Veränderungen der

Streitkräftestärken gegeben, sie liegen aber - ob der Anlage der Abschließenden Akte, die lediglich die von den einzelnen Staaten deklarierten Obergrenzen für ihre Streitkräfte festschreibt - weitestgehend im Ermessen der einzelnen Staaten. Soweit bekannt, hat lediglich Aserbaidschan gemäß den Daten des Informationsaustauschs vom November 1995 seine Personalobergrenzen überschritten, diesen Fehler aber mit dem korrigierten Datenaustausch im Januar 1996 berichtigt. Insgesamt sind die Personalstärken der konventionellen Streitkräfte der Vertragsparteien, wie auf der KSE-Überprüfungskonferenz im Mai 1996 mit Zufriedenheit festgestellt wurde, um weit mehr als eine Million Personen reduziert worden - ein Erfolg, der allerdings nicht auf die Wirksamkeit der Abschließenden Akte, sondern lediglich auf die finanziellen Engpässe in den Haushalten der Vertragsstaaten schließen läßt.

Ähnlich wie beim KSE-Vertrag haben vor allem die kleineren der früheren Sowjetrepubliken Probleme mit der Erfüllung derjenigen Bestimmungen des Wiener Dokuments 1994, die sie zum jährlichen Austausch militärischer Informationen und zu Angaben zu ihren Verteidigungsplanungen verpflichten. Die Umsetzung dieser Bestimmungen ist, anders ausgedrückt, bislang unbefriedigend, wenngleich insgesamt eine positive Tendenz feststellbar ist. Eine andere Tendenz, die sich inzwischen verfestigt hat, ist die geringe Anzahl von notifizierungs- und beobachtungspflichtigen militärischen Aktivitäten. Hier kommen verschiedene Gründe zusammen (verringertes Präsenzgrad von Streitkräften, Simulation von Übungsszenarien, finanzielle Probleme etc.), bewirken aber vor allem eines: Die Bedeutung dieser klassischen VSBM (Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahme) ist, wie der letzte Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung treffend festgestellt hat, "(...) durch eine Vielzahl anderer, modernerer Maßnahmen weitgehend kompensiert und überlagert worden".⁸

Zu den angesprochenen Maßnahmen zählt zum einen die Inspektion bestimmter Gebiete. 1995 fanden insgesamt 23 Inspektionen statt, was im Vergleich zu den Vorjahren (1993: 12, 1994: 20) einen weiteren Anstieg bedeutet und zugleich Indiz dafür ist, daß diese Inspektionen zunehmend auch als Ersatz für die andere angesprochene Verifikationsmaßnahme, die Überprüfung, genutzt werden. Überprüfungen dienen der Verifizierung der übermittelten Daten zu Truppeninformationen bzw. Truppenteilen. Obgleich die Maßnahme selber angesichts von 60 Überprüfungen im Jahr 1995 noch immer ein Hauptelement der Vertragsumsetzung ist, ist unverkennbar, daß die Quoten, einhergehend mit dem Streitkräfteabbau, in den letzten Jahren gesunken sind. Genutzt wird die Möglichkeit zur Überprüfung vor allem von den westlichen Staaten. Die Parallele zu den Entwicklungen bei der

---

⁸ Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis, a.a.O. (Anm. 2), S. 33.

Umsetzung des Inspektionsregimes des KSE-Vertrags ist keineswegs zufällig, die Gründe sind dieselben: Finanziell und personell sind viele der kleineren Staaten, vor allem aus dem Bereich der früheren Sowjetunion, kaum oder gar nicht in der Lage, komplexe Bestimmungen umzusetzen oder gar aktiv von ihren Rechten Gebrauch zu machen. Hinzu kommt, daß manche wohl auch die Notwendigkeit entsprechender Aufwendungen anders einschätzen als etwa die westlichen Staaten.

Nur wenig Fortschritt hat es bei der Umsetzung des Vertrags über den Offenen Himmel gegeben. Anders, als von vielen Beobachtern erwartet, haben Rußland, Belarus und die Ukraine den Vertrag noch immer nicht ratifiziert und sein Inkrafttreten damit weiter verzögert. Auch die Initiative mehrerer westlicher Staaten, auf freiwilliger Basis mehr Überflüge zuzulassen, haben den Ratifizierungsprozeß in den genannten Ländern bislang nicht entscheidend erleichtern oder beschleunigen können.

Dessenungeachtet ist die Detailarbeit in der Beratungskommission der Vertragsparteien fortgesetzt worden. Ein wichtiges Ergebnis war hier die Verständigung über die Einrichtung einer zentralen Datenbank in Budapest. Bilaterale Testbeobachtungsflüge blieben - und bleiben bis zum Inkrafttreten - das wesentliche Mittel, um den Vertrag am Leben zu halten. Deutschland hat im April 1995 für diesen Zweck eine Tupolew 154 M in Dienst gestellt, mit der u.a. bereits Beobachtungsflüge über Rußland, der Ukraine und Polen durchgeführt worden sind. Es bleibt allerdings zu hoffen, daß der rüstungskontrollpolitisch höchst innovative, wegweisende Vertrag⁹ solche Überflüge in nicht allzu ferner Zukunft von einer freiwilligen auf eine geordnete Basis stellen kann.

Implementierung - und dann?

Nicht zu Unrecht sind die vergangenen Jahre als eine Ära der Rüstungskontrollimplementierung bezeichnet worden.¹⁰ Stellt man Art und Ausmaß der militärischen und politischen Änderungen und Umwälzungen in Rechnung, darf es tatsächlich als Erfolg gewertet werden, daß die Umsetzung der maßgeblichen rüstungskontrollpolitischen Bestimmungen weitgehend gelungen ist. Andererseits mehren sich unverkennbar die Anzeichen, daß die Adaption der Rüstungskontrolle bzw. des Rüstungskontrollkonzepts an die neuen Gegebenheiten bislang nur in Ansätzen gelungen, ihre Dringlichkeit hingegen gestiegen ist.

---

⁹ Vgl. Jörg Wallner, Das Open-Skies-Regime, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 321-330.

¹⁰ Vgl. Lachowski, a.a.O. (Anm. 1), S. 710-739, hier: S. 710.

Rüstungskontrolle ist kein Selbstzweck - und ebensowenig ihre Implementierung. Je weniger bestehende Rüstungskontrollvereinbarungen die politische, aber auch die Krisen-, Kriegs- und Rüstungswirklichkeit in Europa widerspiegeln, desto unverständlicher könnte das Drängen auf strikte Vertragseinhaltung und -durchführung werden. Auseinandersetzungen auf einem niedrigen militärtechnologischen Niveau werden von bestehenden Verträgen aber bislang genausowenig erfaßt wie Tendenzen zur Einbeziehung von Hochtechnologien als Kräftermultiplikatoren für die Streitkräfte der Zukunft. Auch die NATO-Osterweiterung wirft ihren Schatten voraus, ohne daß bislang ein klares Konzept zum Umgang mit deren - auch rüstungskontrollpolitischen - Implikationen zu erkennen ist. Wenig verwunderlich, denn hier sind gleich mehrere zentrale Fragen der Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsbeziehungen angesprochen: Wie soll das Verhältnis zu Rußland fortentwickelt werden? Welche Rolle wird den USA, den Bündnissen und anderen internationalen Organisationen zudedacht?

Ohne eine Antwort auf diese Fragen fehlt es an Planungsgrundlagen für die Neubestimmung der Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle. Die bevorstehende Anpassung oder Modernisierung des KSE-Vertrags wird somit bestenfalls für einen Teil der skizzierten Sicherheits-, Rüstungs- und Rüstungskontrollprobleme eine Lösung erbringen. KSE I kann zukünftig zur Bestimmung von Kräfteverhältnissen, als Bezugspunkt für subregionale oder auch als Basis für gesamteuropäische Rüstungskontrolle dienen, ja möglicherweise gelingt sogar eine Kompensation Rußlands für die NATO-Osterweiterung aus dem Vertrag heraus; der qualitative Rüstungswettlauf und die Änderung der Kriegsbilder werden mit ihm allein jedoch nicht aufzufangen sein. Hierzu bedarf es vielmehr eines breit angelegten Rüstungskontrollansatzes, der in eine übergeordnete außen- und sicherheitspolitische Gesamtkonzeption eingebettet werden muß, die mehr auf das politische Denken und Handeln maßgeblicher Akteure als nur auf deren militärische Potentiale abzielt, die aber gegebenenfalls auch Selbstbeschränkung vom Westen fordert. Man darf gespannt sein, ob es bei den Beratungen der OSZE-Staaten über einen neuen rüstungskontrollpolitischen Rahmen gelingt, hierüber Einvernehmen zu erzielen.