

Pál Dunay/Wolfgang Zellner

Die Anpassung des KSE-Vertrags zwischen schleichender Marginalisierung und konzeptioneller Neubestimmung europäischer Rüstungskontrolle

Die politische Hauptschwierigkeit der KSE-Anpassung liegt zum einen darin, daß die Aufgaben, für die der ursprüngliche Vertrag von 1990 gemacht war, heute im wesentlichen erfüllt sind, während über neue Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle in Europa unter den derzeitigen Bedingungen noch kein hinreichender Konsens besteht. Zum anderen entstehen Krisen und Kriege heute in erster Linie aus innenpolitischen Konfliktkonstellationen, während Rüstungskontrolle militärische Handlungsmöglichkeiten lediglich auf zwischenstaatlicher Ebene regulieren kann. Im Zusammenhang damit haben sich die Bedingungen für den Einsatz militärischer Macht gegenüber der Ära der Ost-West-Konfrontation grundlegend geändert. Einerseits sind die Möglichkeiten gewachsen, innenpolitisch, in zerfallenden Staatsverbänden auch auf internationaler Ebene, militärische Gewalt einzusetzen. Andererseits kann der illegitime Gebrauch militärischer Gewalt innerhalb eines Staates heute eine militärische Reaktion von außen nach sich ziehen - wie das Beispiel Kosovo zeigt, auch einseitig, ohne Mandat der Vereinten Nationen. Damit ist zwar einerseits der disziplinierende Zwang der bipolaren Blockstruktur entfallen, andererseits aber muß jeder "politische Unternehmer", der den innenpolitischen Einsatz militärischer Gewalt in Erwägung zieht, das Risiko einkalkulieren, daß das neue europäische Machtzentrum, gleich ob es als westliches Bündnis oder als Koalition einzelner Länder auftritt, solches Verhalten auch mit militärischen Mitteln sanktionieren könnte. Zusammengekommen bedeutet dies, daß innerstaatliche militärische Gewaltanwendung und einseitige militärische Reaktionen darauf eine neue, bis 1990 nicht in Betracht zu ziehende intervenierende Variable gegenüber dem auf zwischenstaatliche Beziehungen gerichteten Instrumentarium der Rüstungskontrolle darstellen, über deren operative Parameter es zumindest stillschweigend einen Konsens oder Kompromiß geben muß, wenn nicht die Rüstungskontrolle selbst gefährdet werden soll.

Der "alte" KSE-Vertrag bildete den zentralen Bezugsrahmen zur Regelung der militärpolitischen Aspekte der Auflösung des Warschauer Vertrags und der Sowjetunion. Auf der Grundlage von KSE-Regeln wurde das Rüstungsniveau im Anwendungsgebiet um mehr als 60.000 Großwaffensysteme gesenkt. Nahezu 4.000 Vor-Ort-Inspektionen und ein detaillierter Informationsaustausch sorgten für ein bislang unvorstellbares Maß an Transparenz und einen kontinuierlichen Kommunikationsfluß zwischen den Regierungen der Vertragsstaaten. Im Ergebnis ist ein Rüstungskontrollregime entstanden, wie es in dieser Dichte in keinem anderen Teil der Welt jemals anzutreffen war.

Auf diesen Tatbestand bezog sich der OSZE-Ministerrat, als er auf seinem siebten Treffen am 2.-3. Dezember 1998 in Oslo bekräftigte, "daß der KSE-Vertrag als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit von größter Bedeutung ist".¹

Ungeachtet solcher Gipfel-Deklaratorik spricht vieles dafür, daß eine Neudiskussion der konzeptionellen Grundlagen europäischer Rüstungskontrolle nicht mehr allzu lange zu umgehen ist. Der alte rüstungskontrollpolitische Konsens aus der Endphase der Ost-West-Konfrontation, dem der KSE-Vertrag seine Entstehung verdankt, trägt immer weniger, ein neuer existiert (noch) nicht, auch und gerade nicht innerhalb des westlichen Bündnisses. Das ist um so bedeutender, als das westliche Bündnis nicht wie in der Vergangenheit einer von zwei zentralen Akteuren, sondern das sicherheitspolitische Zentrum schlechthin in Europa ist. Wenn das Bündnis kein gemeinsames Konzept hat, dann gibt es, zumindest realpolitisch gesehen, überhaupt keines. Eine offene oder gar öffentlich geführte Diskussion über den Stellenwert und die Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle in Europa gibt es bisher nicht. Die KSE-Anpassung liefert aber wie kaum ein anderes Feld Anschauungsmaterial, wie sich dieser implizit geführte Diskurs konkret auf die Verhandlungen und ihre Ergebnisse auswirkt.

Die KSE-Anpassungsverhandlungen - eine Geschichte "verpaßter Termine"

Seit dem 21. Januar 1997 verhandeln die 30 Vertragsstaaten auf der Grundlage eines am Rande des Lissabonner OSZE-Gipfels im Dezember 1996 verabschiedeten "Dokuments"² über die Anpassung des KSE-Vertrags. Die Anpassungsverhandlungen gehen auf russisches Drängen in zwei zentralen Problembereichen zurück, dem die NATO erst nach jahrelangem Zögern nachgab. Die Anpassung wurde zum einen notwendig, weil das zentrale Konstruktionsprinzip des Vertrags - zwei "Gruppen von Vertragsstaaten", die ursprünglich mit den Mitgliedstaaten von NATO und Warschauer Vertrag identisch waren - spätestens mit dem Beitritt Polens, der Tschechischen Republik und Ungarns zum westlichen Bündnis gegenstandslos wurde und Rußland eine Erweiterung der NATO ohne vorherige "Modernisierung" des KSE-Vertrags als Vertragsverletzung betrachtet. Die russischen Forderungen im Zusammenhang mit der NATO-Erweiterung richten sich im wesentlichen auf das Zentrum des Anwendungsgebietes, d.h. auf Mitteleuropa. Zum ande-

1 Siebentes Treffen des Rates der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten am 2. und 3. Dezember 1998 in Oslo, im vorliegenden Band, S. 511-616, hier: S. 513.

2 Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, Anlage zum Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 478-483.

ren fordert Rußland bereits seit 1993 die Beseitigung der sogenannten "Flankenregel", die den Streitkräften der im Norden und Süden des Anwendungsgebietes gelegenen Vertragsstaaten besondere Beschränkungen auferlegt. Vorgeschichte und Verlauf der KSE-Anpassungsverhandlungen³ sind vom Wechselspiel zwischen diesen beiden Problembereichen geprägt.

Seit Beginn der KSE-Anpassung wurden im Konsens festgelegte Zieldaten, deren Einhaltung der russischen Position entgegengekommen wäre, (knapp) verfehlt. Im Lissabonner Dokument hatte man sich vorgenommen, daß die Anpassungsverhandlungen nicht länger als die ursprünglichen Verhandlungen 1989/1990, also etwa 20 Monate, dauern sollten. Demnach hätte man im Herbst 1998 zu einem Abschluß kommen müssen, rund ein halbes Jahr vor dem Vollzug des NATO-Beitritts von Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn am 12. März 1999, was der russischen Position entsprochen hätte. Dieses Ziel wurde ebenso verfehlt wie die in der NATO-Rußland-Grundakte enthaltene Absicht, "auf den möglichst baldigen Abschluß einer Rahmenvereinbarung hin(zu)wirken, in der die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags"⁴ enthalten sind. Mit dieser vage gehaltenen Terminvorgabe war unausgesprochen der NATO-Gipfel vom 8. und 9. Juli 1997 gemeint, auf dem die Erweiterung des Bündnisses beschlossen wurde. Statt dessen einigte man sich erst am 23. Juli 1997 auf einen "Beschuß (...) über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags",⁵ der Grundregeln für die Vertragsanpassung enthält. Und auch der jüngste Konsensbeschluß, das sogenannte *Decision Document*⁶ vom 30. März 1999, das Lösungen für die wichtigsten Sachfragen enthält, wurde erst erzielt, als der NATO-Beitritt der drei Staaten bereits vollzogen war. Man mag diese Zeitabfolge als zufällig erachten, sie reflektiert jedenfalls die Auffassung der NATO, wonach es zwischen der Erweiterung des Bündnisses und der Anpassung des KSE-Vertrags keinen rechtlichen Zusammenhang gibt.

Insgesamt war das Verhandlungstempo höchst ungleichmäßig. Während man bereits im ersten halben Jahr konzeptionelle Schlüsselfragen lösen konnte, kam in den darauf folgenden anderthalb Jahren nicht allzu viel zustande. Das bedeutet aber auch, daß man in den wenigen Monaten, die noch bis zum Gipfeltreffen in Istanbul bleiben, eine weitere Phase hoher Intensität brauchen wird, um einen unterschriftsreifen Text zu erstellen, selbst wenn dieser im

3 Zu Vorgeschichte und Verlauf der KSE-Anpassungsverhandlungen bis zur Annahme des Beschlusses "über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags" vom 23. Juli 1997 vgl.: Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags, in: OSZE-Jahrbuch 1997, a.a.O. (Anm. 2), S. 295-315.

4 Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 452.

5 Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 23. Juli 1997 über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 1997, Bonn 1998, S. 80-84.

6 Joint Consultative Group, Decision No. 3/99, 30. März 1999 (JCG.DEC/3/99).

Rahmen des sogenannten minimalistischen Ansatz nur die drängendsten Fragen regeln soll.

Stabilität versus Flexibilität im Zentrum

Mit der Annahme des Dokuments über einige Grundelemente für die Anpassung des KSE-Vertrags gab Rußland seine ursprünglichen Forderungen nach Einführung einer Bündnissuffizienz, eines Stationierungsverbots in den NATO-Beitrittsländern und einer Absenkung der Obergrenzen auf die Ist-Bestände zum Ende der Reduzierungsperiode (16. November 1995) auf und übernahm die *konzeptionelle* Grundstruktur des NATO-Vorschlags. Demnach sollten die bisherigen Gruppenobergrenzen und das darauf basierende Regionalsystem (mit Ausnahme des Flankenbereichs) durch ein neues System nationaler und territorialer Obergrenzen ersetzt werden. Eine nationale Obergrenze bezeichnet dabei den zulässigen Höchstbestand eines Vertragsstaates in einer vertraglich begrenzten Waffenkategorie, ganz gleich, wo dieses Gerät stationiert ist. Unter einer territorialen Obergrenze versteht man in den drei vertraglich begrenzten Kategorien der Landstreitkräfte den zulässigen Höchstbestand in einer zumeist mit dem Gebiet eines Vertragsstaates deckungsgleichen territorialen Einheit. Zusammengenommen erlaubt dieses neue System, das im wesentlichen auf deutsche Vorschläge zurückgeht, ein erheblich höheres Maß an rüstungskontrollpolitischer Stabilität im Sinne einer engeren Raumbindung von Großgerät und damit von Streitkräften. Die NATO hatte ferner angekündigt, daß die aggregierten nationalen Obergrenzen ihrer 16 Mitgliedstaaten bei den drei TLE (*Treaty Limited Equipment*/vertraglich begrenztes Gerät) der Landstreitkräfte erheblich unter den bisherigen Gruppenobergrenzen liegen würden; entsprechende Erklärungen von NATO-Staaten während des Jahres 1997 ergaben eine Gesamtabenkung um ca. 11.000 TLE. Russischen Besorgnissen bezüglich einer Erhöhung des Rüstungsniveaus in den NATO-Beitrittsländern versuchte das westliche Bündnis mit dem Vorschlag einer Stabilitätszone entgegenzukommen, der vorsah, die territorialen Obergrenzen in Belarus, Polen, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik, Ungarn, der Ukraine (ohne Flankenbereich) und der Region Kaliningrad einzufrieren.

Der relativ raschen Einigung auf den Beschluß vom 23. Juli 1997 folgte jedoch eine fast einjährige Stagnationsphase, deren wesentlicher Grund in einem tiefen Dissens innerhalb des westlichen Bündnisses über das anzustrebende Verhältnis zwischen rüstungskontrollpolitischer Stabilität und militärischer Flexibilität lag. Diese beiden Ziele stehen in einem wechselseitigen Verdrängungsverhältnis: Je höher das Niveau an rüstungskontrollpolitischer Stabilität, desto geringer ist die Bandbreite einseitig nutzbarer militärischer Einsatzoptionen. Es kann also im Verhältnis dieser beiden Ziele nicht um ein

Absolutsetzen des einen oder des anderen gehen, sondern nur um die Suche nach einem optimalen Mischungsverhältnis.

Ab Herbst 1997 begannen die USA, unterstützt von Großbritannien, Spanien und teilweise auch Polen, ein Niveau militärischer Flexibilität zu fordern, das aus der Sicht Deutschlands und anderer NATO-Staaten den durch das neue Begrenzungsssystem erzielten Stabilitätsgewinn wieder zunichte zu machen drohte. Während die deutsche Bundesregierung das Ziel verfolgte, daß "(m)it der KSE-Anpassung (...) jetzt destabilisierende Streitkräftekonzentrationen überall in Europa zuverlässig verhindert werden",⁷ bewertete die US-Regierung die Absicherung militärischer Handlungsmöglichkeiten eindeutig höher als einen Zugewinn an rüstungskontrollpolitischer Stabilität. Der politisch-taktische Hintergrund der US-amerikanischen Flexibilitätsforderungen besteht dabei in der Existenz einer wachsenden Minderheit im US-Kongreß, die konventioneller Rüstungskontrolle in Europa skeptisch bis ablehnend gegenübersteht. Darauf stützen sich Gruppen innerhalb der Administration, insbesondere das Pentagon, die Rüstungskontrolle in Europa nach dem Ende der Sowjetunion als tendenziell funktionslos und potentiell gefährlich, weil militärische Optionen einschränkend, bewerten. Zeitweise konnte man durchaus den Eindruck haben, daß es diesen Kräften nicht ungelegen käme, wenn Rußland unter dem Druck der Forderungen der NATO aus dem Vertrag ausstiege. Die strategische Bedeutung des Dissenses zwischen den USA und einer Reihe europäischer NATO-Mitglieder liegt darin, daß erstmals seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich wird, daß sich das westliche Bündnis zwar auf rüstungskontrollpolitische Kompromisse einigen kann, jedoch nicht mehr über eine konsistente gemeinsame Grundphilosophie für europäische Rüstungskontrolle verfügt.

Deutschland und die USA bildeten dann auch die Gegenpole in der langen und phasenweise heftig geführten bündnisinternen Debatte, die erst mit dem NATO-Vorschlag über "*Certain CFE Treaty Mechanisms*"⁸ vom 22. Juni 1998 ihr (vorläufiges) Ende fand, ohne daß die zugrundeliegenden Positionsdifferenzen wirklich ausgeräumt werden konnten. In diesem Dokument konnten die USA ihre Vorstellungen weitestgehend durchsetzen. Das wichtigste der in den "*Certain CFE Treaty Mechanisms*" verankerten Flexibilitätsinstrumente ist die sogenannte "zeitweilige Stationierung" (*Temporary Deployment/TD*), wobei zwischen einfacher (*Basic TD/BTD*) und außergewöhnlicher (*Exceptional TD/ETD*) zeitweiliger Stationierung unterschieden wird. Die einfache TD berechtigt jeden Vertragsstaat, seine territorialen Obergrenzen "zeitweilig" - dieser Begriff ist jedoch nicht definiert und soll

7 Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 1997, a.a.O. (Anm. 5), S. 18.

8 Proposal on Certain CFE Treaty Mechanisms by the Kingdom of Belgium, Canada, the Kingdom of Denmark, the French Republic, 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, 22. Juni 1998 (JCG.DEL/28/98).

auch nicht definiert werden - um 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme zu überschreiten. Das entspricht in etwa der Ausrüstung einer Brigade. Bei einer außergewöhnlichen zeitweiligen Stationierung erhält jeder Vertragsstaat das Recht, das Dreifache dieser Menge, also 459 Panzer, 723 gepanzerte Kampffahrzeuge und 420 Artilleriesysteme "zeitweilig" zu stationieren, was in etwa zwei Kampfdivisionen entspricht. Im Flankenbereich soll die ETD jedoch keine Anwendung finden. Die deutsche Position ist in diesem Vorschlag lediglich noch in der Formulierung erkennbar, daß vor zeitweiligen Stationierungen der sogenannte *Headroom*, d.h. die Differenz zwischen Obergrenzen und Ist-Beständen, zu nutzen sei, sowie in dem Ziel, "jeden potentiell bedrohlich breiten oder gleichzeitigen Aufwuchs konventioneller Streitkräfte zu vermeiden". Letzteres änderte jedoch nichts an der US-amerikanischen Auffassung, daß auch die außergewöhnliche zeitweilige Stationierung in jedem einzelnen Land parallel zulässig sein soll. Abgesehen von der zeitweiligen Stationierung räumte der NATO-Vorschlag vom 22. Juni 1998 jedem Staat das Recht ein, seine territorialen Obergrenzen um 150 Panzer, 250 gepanzerte Kampffahrzeuge und 100 Artilleriesysteme oder 20 Prozent (das jeweils Niedrigere) anzuheben, eine entsprechende Absenkung durch einen anderen Vertragsstaat vorausgesetzt. Rußland akzeptierte zwar die einfache, nicht aber die außergewöhnliche zeitweilige Stationierung. Bei einem Treffen von Rüstungskontrollexperten im Rahmen des NATO-Rußland-Rates rechnete der russische Admiral Kusnezow Mitte Juli 1998 vor, daß die NATO bei maximaler Nutzung aller von ihr vorgeschlagener Flexibilitätsinstrumente (Nutzung *Headroom*, Veränderung territorialer Obergrenzen, BTD und ETD) ihre Bestände in den drei Beitrittsländern Polen, Tschechische Republik und Ungarn um bis zu 1.799 Panzer, 4.142 gepanzerte Kampffahrzeuge und 2.142 Artilleriesysteme erhöhen dürfte. Im Verlauf der Verhandlungen relativierte Rußland jedoch seine Ablehnung der ETD. Im Oktober 1998 erklärte der russische Vertreter die Bereitschaft seines Landes, bei Nutzung des *Headroom* eine doppelte einfache TD zu akzeptieren. Sogar über ETD könne man unter gewissen Bedingungen sprechen.⁹ Deutschland versuchte im folgenden durchzusetzen, daß eine ETD auf den niedrigeren Beständen, nicht auf den Obergrenzen aufbaut, scheiterte damit aber am Einspruch der USA und kleinerer NATO-Länder, die um ihre Verstärkungsmöglichkeiten fürchteten. Erreicht wurde lediglich eine "Erklärung zum KSE-Vertrag" des Nordatlantikrates, die in gänzlich unverbindlicher Form Zurückhaltung bei der Nutzung der ETD versprach.¹⁰ Wenn die KSE-Anpassung in dieser Situation nicht an den überzogenen Flexibilitätsforderungen der NATO scheitern sollte, standen drei Lösungsmög-

9 Vgl. Statement by Mr. A.V. Gru shko, Head of the Delegation of the Russian Federation for Questions of Military Security and Arms Control, to the Joint Consultative Group, Wien, 6. Oktober 1998 (JCG.DEL/45/98).

10 Vgl. Ministertagung des Nordatlantikrats, Communiqué, Brüssel, 8. Dezember 1998, Erklärung zur Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte (KSE) in Europa, in: NATO Brief 1/1999, S. 21-22.

lichkeiten bzw. deren Kombination zur Wahl. Erstens hätte die NATO ihre Flexibilitätsanforderungen generell abmildern können, was angesichts der harten Haltung der USA ausschied. Zweitens konnten einzelne NATO-Staaten aufgrund einseitiger Erklärungen auf die Nutzung bestimmter Flexibilitätsinstrumente verzichten. Drittens schließlich konnten die drei NATO-Beitrittsländer ihre territorialen Obergrenzen so weit absenken, daß auch das darauf aufbauende ungeschmälerete Flexibilitätsinstrumentarium seine Bedrohlichkeit für Rußland hinlänglich verlor.

Das *Decision Document* vom 30. März 1999 formuliert Lösungen für den größten Teil der Substanzfragen der KSE-Anpassung, die nun noch in Vertragssprache übersetzt werden müssen. Zugleich legten alle Vertragsstaaten außer Aserbaidschan Zahlen für ihre bei Unterzeichnung der Anpassung zu erklärenden nationalen und territorialen Obergrenzen vor. Der in der Flexibilitätsfrage gefundene Kompromiß basiert auf einer Kombination der obengenannten Varianten zwei und drei. Rußland akzeptiert in diesem Dokument das gesamte von der NATO vorgeschlagene Flexibilitätsinstrumentarium. Dafür erklärten sich Polen, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik und Ungarn bereit, bis Ende 2002 bzw. 2003 ihre territorialen Obergrenzen um insgesamt 1.700 TLE abzusenken. Da die nationale Obergrenze von Vertragsstaaten mit Territorium im Anwendungsgebiet deren territoriale Obergrenze nicht überschreiten darf, werden die nationalen Obergrenzen der vier Staaten ebenfalls um 1.700 TLE sinken. Ergänzend erklärten Belarus, Deutschland, Polen, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, Ungarn und die Ukraine ihre Bereitschaft, auf eine Anhebung ihrer territorialen Obergrenzen zu verzichten. Der Umstand, daß sich mit Deutschland auch ein "altes" NATO-Mitglied diesem Schritt anschloß, nahm ihm das Odium einer besonderen Beschränkung für "Vertragsstaaten zweiter Klasse" und modifizierte damit den ursprünglichen NATO-Vorschlag einer Stabilisierungszone nicht unwesentlich. Deutschland hatte ursprünglich versucht, Polen von den Vorzügen einer einseitigen Beschränkung seines ETD-Volumens zu überzeugen, scheiterte damit aber an den USA, die eindeutig eine Absenkung der Obergrenzen bevorzugten. Polen selbst hatte ursprünglich erhebliche Bedenken, einer Absenkung seiner territorialen Obergrenzen (um 763 TLE) zuzustimmen, und erklärte sich dazu erst bereit, nachdem Belarus auf eine ursprünglich intendierte Erhöhung seiner territorialen Obergrenzen um 20 Prozent verzichtet hatte, und Rußland erklärte, keine zusätzlichen Kampftruppen in Kaliningrad und im Bezirk Pskow stationieren zu wollen. Für Rußland wiederum war zusätzlich von Bedeutung, daß sich Polen, die Tschechische Republik und Ungarn bereit erklärten, bis zum Inkrafttreten der Vertragsanpassung ihre ETD auf ihre Bestände und nicht auf die bis dorthin erheblich höheren territorialen Obergrenzen beziehen zu wollen.

Im Ergebnis kompensieren die angekündigten Reduzierungen der territorialen Obergrenzen der vier Višegrád-Staaten und die Nichterhöhungsverpflichtungen gut die Hälfte des Gesamtvolumens des Flexibilitätsinstrumen-

tariums. Damit bewegt sich die Bilanz in etwa auf dem Niveau, das Rußland im Oktober 1998 als akzeptabel bezeichnet hatte. Mindestens ebenso bedeutsam ist, daß jede künftige Verlagerung territorialer Obergrenzen nicht mehr in Richtung Osten, sondern nur noch nach Westen, Süden oder Südosten erfolgen kann. Die Summe der nationalen Obergrenzen im Anwendungsgebiet wird um knapp 11.000 TLE oder rund sieben Prozent sinken. Dieses Volumen wird allein von den 19 Mitgliedstaaten der NATO aufgebracht, geringfügige Absenkungen der russischen Obergrenzen (385 TLE) kommen überwiegend Kasachstan zugute.

Angemessene Lösungen für das Flankenproblem?

Die ursprünglichen KSE-Verhandlungen von 1989/1990 konzentrierten sich aufgrund der geopolitischen Perspektive des Ost-West-Konflikts auf die Zentralregion, die grundlegend neu geordnet wurde. In der Periode nach dem Inkrafttreten des Vertrages stand jedoch die Flankenregion im Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Die Auflösung der Sowjetunion, die daraus folgende Neubewertung der strategischen Bedeutung des Nord- und des Transkaukasus, die vielen Nachbarschaftskonflikte in der Region, etwa zwischen Armenien und Aserbaidschan, und Sezessionskriege wie in Georgien berühren direkt diese Frage.

Dessenungeachtet genoß das Flankenproblem keine besondere Priorität bei den Anpassungsverhandlungen. Dafür gab es zwei Gründe: Erstens bezog sich die Forderung Rußlands nach "Kompensation" für die NATO-Erweiterung primär auf das Zentrum und nicht auf die "Peripherie". Und zweitens waren die russischen und ukrainischen Forderungen bezüglich der Flanke nicht allzu lange vor Beginn der Anpassungsverhandlungen auf der Ersten Überprüfungskonferenz des Vertrags im Mai 1996 weitgehend erfüllt worden. Obwohl man versprochen hatte, dem Flankenproblem in den Anpassungsverhandlungen angemessene Beachtung zu schenken, blieb die Frage für jene Staaten, die kein Territorium im Flankenbereich besitzen, von untergeordneter Bedeutung. Für die führenden NATO-Staaten bedeutete dies, den erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen und den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses nicht dadurch zu gefährden, daß man über das "Zahlen eines vernünftigen Preises" an Rußland und andere Flankenstaaten hinausging.

Obwohl die Flankenfrage durchaus während der gesamten Anpassungsverhandlungen im Raum stand, wurde sie im Gegensatz zur Zentralregion nicht durchgängig behandelt; die Diskussion flackerte vielmehr gelegentlich auf, um dann wieder zu versiegen. Der Grund für dieses eigenartige "Oszillieren" war, daß die auf der Ersten Überprüfungskonferenz erzielte Übereinkunft, die allerdings das Problem russischer TLE auf dem Territorium anderer Flankenstaaten noch nicht hinreichend löste, erst im Verlaufe der Anpassungsver-

handlungen, nämlich am 31. Mai 1999, in Kraft trat. Es wäre absurd gewesen, die Diskussion über eine Frage, die man gerade gelöst hatte, erneut zu eröffnen. Von daher war es völlig angemessen, daß der erste große "Fortschrittsbericht" der Verhandlungen feststellte: "Die Vertragsstaaten vereinbaren, daß die Substanz von Artikel V, wie abgeändert durch das Dokument, das von den Vertragsstaaten (...) vereinbart wurde (...) beibehalten wird, aber mit der aus den Verhandlungen im einzelnen hervorgehenden Struktur des angepaßten Vertrags in Einklang zu bringen ist, wobei gewährleistet sein muß, daß die Sicherheit keines Vertragsstaats in irgendeiner Phase beeinträchtigt wird."¹¹ Diese vage Formulierung ermöglichte einerseits neue Forderungen, die künftige nachteilige Wirkungen des Flankenabkommens von 1996 verhindern wollten, andererseits schien die Betonung darauf zu liegen, an den Ergebnissen der Ersten Überprüfungskonferenz festzuhalten.

Trotz der gedämpften Erwartungen, die in eine erneute Revision der modifizierten Flankenregel gesetzt wurden, stellte sich heraus, daß aus unterschiedlichen Gründen keiner der direkt betroffenen Staaten der Region mit der Übereinkunft zufrieden war. Rußland wollte mehr Spielraum gewinnen, d.h. entweder eine Beseitigung der Flankenregel oder ein (erneutes) Heraufsetzen der Obergrenzen erreichen. Rußland brachte für seinen Wunsch nach mehr Flexibilität an der Flanke recht eindeutige Argumente vor, so sagte etwa der russische Verhandlungsleiter: "Über unsere Situation im Süden sind Sie sich völlig im klaren: aggressiver Nationalismus, separatistische Bestrebungen, bewaffnete Provokationen, unregelmäßige interethnische Konflikte, die Drohung einer gefährlichen Destabilisierung. Es gibt Kräfte, die Rußlands Einheit und territoriale Integrität bedrohen."¹² Die Ukraine hatte andere Gründe: Ein Teil ihres Territoriums gehört zur Flankenregion, ein anderer zu einer Zone, für die weit weniger strenge Begrenzungen gelten. Von daher fühlte sie sich um etwas mehr Flexibilität "betrogen". Andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion erhoben Forderungen, die sich auf offene Konflikte, nicht notifizierte TLE und ausländische Truppen auf ihren Territorien und denen ihrer Konfliktpartner bezogen. Die Türkei hat als aufstrebende Regionalmacht spezifische Interessen. Da sie eine Erhöhung der russischen Obergrenzen in der Flankenregion verhindern wollte, mußte sie indirekt daran interessiert sein, daß die stillschweigende Kompensation an Rußland für die NATO-Erweiterung anderswo, nämlich in der Zentralregion, angesiedelt würde. Dieselbe Interessenlage kam auf anderer Ebene darin zum Ausdruck, daß sich die Türkei der Fremdstationierung größerer Mengen von TLE auch in solchen Ländern widersetzte, die im Gegensatz zu Aserbaidschan, das von der Türkei unterstützt wird, daran Interesse zeigen. Es ist schwierig zu sagen, ob die Türkei in erster Linie eine friedliche Lösung des Berg-Karabach-Konflikts

11 Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe, a.a.O. (Anm. 5), Pkt. 16, S. 83.

12 Statement by the Head of the Russian Federation Arms Control Delegation, A.V. Grushko, at the Joint Consultative Group, Wien, 15. September 1998, S. 2 (eigene Übersetzung).

oder nur eine möglichst vorteilhafte Regelung für Aserbaidshjan erreichen will. Neuerdings haben auch andere Flankenstaaten, wenn auch nicht ganz so nachdrücklich wie die bereits erwähnten, Forderungen vorgetragen: Griechenland verlangte mehr Angriffshubschrauber, offensichtlich mit Blick auf die türkischen Bestände. In einer späteren Phase der Verhandlungen begann Rumänien, seinen Status als Flankenstaat in Frage zu stellen. Es argumentierte, die Nichtzulässigkeit einer außergewöhnlichen zeitweiligen Stationierung in der Flankenregion würde seine Chancen auf einen Beitritt zur NATO schmälern. Da die NATO eine derartige Bedeutung dieses ohnehin überschätzten Faktors aber rundweg abtritt, verzichtete Rumänien darauf, die Forderung nach Revision seines Flankenstatus formell in die Verhandlungen einzubringen.¹³

Untersucht man die Behandlung der Flankenfrage seit der Verabschiedung des Dokuments über einige Grundelemente für die Anpassung vom Juli 1997 genauer, kann man zwei Perioden identifizieren, in denen sie etwas größere Bedeutung gewann: eine in den ersten Monaten des Jahres 1998, als sich der künftige Vertrag in vagen Umrissen abzuzeichnen begann, die andere während der ersten Jahreshälfte 1999, als die Flankenfrage zuerst zu einem bedeutenderen Thema und wenig später zu einem wichtigen Stolperstein der Verhandlungen wurde.

Im Januar 1998 trug Rußland Überlegungen vor, die stillschweigend auf eine Revision des modifizierten Flankenabkommens vom Mai 1996 hinausliefen. Die zugrundeliegende Idee war, daß der angepaßte Vertrag auf einem System nationaler und territorialer Obergrenzen basiert, welches das bisherige Regionalkonzept ersetzt, und daß man dieses Prinzip auch auf die Flankenregion anwenden könne. Darüber hinaus wollte Rußland nicht, daß seine auf dem Territorium anderer Staaten stationierten TLE sowohl auf Rußlands "nationale und territoriale Obergrenzen als auch auf die territorialen Obergrenzen der Staaten, in denen diese TLE stationiert sind",¹⁴ angerechnet werden. Für den Fall, daß es nicht gelingen sollte, die Flanke ganz zu beseitigen, wollte Rußland zurück zum geographischen Zuschnitt der alten Flankenregion von 1990, aber kombiniert mit den erheblich höheren Obergrenzen der modifizierten Flankenregel von 1996. Schließlich forderte Rußland, daß "nicht-kampffähige" TLE in zwei großen Wartungsdepots bei St. Petersburg und Kuschewskaja nicht gegen die Flankenobergrenze zählen sollten.¹⁵ Nach längerer Diskussion konstatierten die NATO-Staaten einen Dissens mit Rußland und erklärten, daß das westliche Bündnis nicht die Absicht habe, von der

13 Es ist interessant, daß die sicherheitspolitische Elite Rumäniens strategischen Faktoren für die NATO-Erweiterung durchgängig hohe Bedeutung beimißt. Dabei ist nicht klar, ob dies eher auf den Druck des rumänischen Verteidigungs-Establishments oder auf eine Unterschätzung der herausragenden Bedeutung politischer Faktoren für den Erweiterungsprozeß zurückzuführen ist. Tatsache ist jedoch, daß politische Faktoren in dieser Frage eine weitaus größere Rolle als alle anderen Beweggründe spielen.

14 Statement by the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Wien, 20. Januar 1998, S. 1 (eigene Übersetzung).

15 Vgl. ebenda, S. 2 (eigene Übersetzung).

modifizierten Flankenregel von 1996 abzugehen. Erst zu einem späteren Zeitpunkt und nach Vor-Ort-Inspektionen in den erwähnten Wartungsdepots erklärte sich die NATO bereit, die dort befindlichen TLE nicht auf die Obergrenze anzurechnen.

Anfang 1999 kam es erneut zu lebhafteren Debatten über die Flankenfrage. Bis zum 25. Januar handelte die Türkei im Auftrag der NATO eine Einigung mit Rußland aus, die in Übereinstimmung mit der modifizierten Flankenregel steht, diese bekräftigt und in einigen Aspekten verändert. Dementsprechend wird es auch weiterhin eine einzige Flankenobergrenze für das Territorium der Russischen Föderation geben, d.h., der nördliche und der südliche Flankenbereich werden als Einheit behandelt. Dies gibt Rußland mehr Flexibilität, da es seine TLE-Bestände im Norden verringern kann, um seine Präsenz im Süden zeitweilig zu verstärken. Norwegen, der einzige NATO-Staat in der nördlichen Flankenregion, hat deshalb die Besorgnis geäußert, daß Rußland seine Bestände im Norden zu Lasten derer im Süden verstärken könne. Angesichts der gegenwärtigen und absehbaren Turbulenzen im Süden Rußlands ist dies jedoch höchst unwahrscheinlich. Der geographische Zuschnitt der Flankenregion bleibt gegenüber dem Abkommen von 1996 unverändert, ebenso die Obergrenzen mit Ausnahme der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge, in der Rußland nun 2.140 statt bisher 1.380 Stück in der verkleinerten Flankenregion stationieren darf. Die Transparenzmaßnahmen von 1990 gelten ebenfalls weiter. Außergewöhnliche zeitweilige Stationierungen sind in der Flankenregion nicht gestattet. Vergleichsweise neu, zumindest im KSE-Kontext, war, daß ausdrücklich festgestellt wurde, daß die Stationierung russischer Truppen auf dem Territorium anderer Flankenstaaten nur mit der "freiwilligen Zustimmung des Gastgeberstaates" zulässig sei.¹⁶ Diese Passage findet sich später auch im Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 30. März 1999 wieder.¹⁷

Prozeß und Ergebnisse der Verhandlungen über die Flankenfrage verdienen Beachtung. Es war die Türkei, ein Land mit starkem Interesse an der Flanke, die die Übereinkunft mit Rußland aushandelte, die dann von der NATO bestätigt wurde. Sie mußte dabei flexibel vorgehen, da für andere Staaten andere Themen Vorrang hatten. Die Tatsache, daß die Türkei damit auf eine etwas unübliche Weise der Komplexität der Interessenlagen anderer Vertragsstaaten ausgesetzt war, trug sicherlich dazu bei, daß sie auf die Forderungen Rußlands bezüglich gepanzerter Kampffahrzeuge erstaunlich flexibel reagierte. Ein westlicher Unterhändler hat das so formuliert: "Die Russen sagten: 'Wenn Sie uns (gepanzerte Kampffahrzeuge) an der (Süd)flanke ge-

16 Eine ähnliche, rechtlich nicht verbindliche Regel findet sich im Abschlußdokument des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki 1992. Eigentlich sollte dies selbstverständlich sein, da die Stationierung von Truppen auf dem Territorium eines anderen souveränen Staates ohne dessen Zustimmung einen Akt der Aggression darstellt.

17 Es ist interessant, daß das russisch-türkische Übereinkommen vom 25. Januar 1999 von der "freiwilligen Zustimmung" (*free consent*) des Gaststaates spricht, während in dem Beschluß der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 30. März 1999 lediglich von "Zustimmung" (*consent*) die Rede ist.

ben, geben wir ihnen mehr Raum im Zentrum (von Europa)."¹⁸ Dies führte zu einem Ergebnis, das denjenigen, die mit der traditionell harten Haltung der Türkei in Flankenfragen vertraut sind, erstaunlich erscheinen mag.

Man könnte meinen, daß nach dem Beschluß vom 30. März 1999 nicht viel mehr zu tun blieb, als offene "technische" Fragen zu klären, um den angepaßten Vertrag auf dem Istanbuler OSZE-Gipfeltreffen - der vom OSZE-Ministerrat im Dezember 1998 gesetzten Frist - unterzeichnen zu können. Die Realität hingegen sah anders aus, teils auch wegen flankenbezogener Fragen. Aserbaidschan blockierte die Ernennung des italienischen Diplomaten Umberto Zannier zum Koordinator der für die Texterstellung zuständigen Arbeitsgruppe. Aserbaidschan war der Ansicht, daß seine Positionen in der Phase, die zum Beschluß vom 30. März 1999 führte, nicht genügend berücksichtigt worden waren. Da die Zeit in Wien immer knapper wurde, demarktierten verschiedene Staaten in Baku und versuchten, die aserbaidschanische Führung davon zu überzeugen, daß ihre unkooperative Haltung den Verhandlungen schade und deren rechtzeitigen Abschluß gefährde. Selbst die Türkei, die Aserbaidschans Sicherheitsbedürfnisse in vielfacher Hinsicht stützt, rief Baku auf, eine kooperativere Haltung anzunehmen.¹⁹ Man brauchte zwei Monate, um einen "Durchbruch" zu erreichen und die Verhandlungen fortsetzen zu können. Diese Verzögerung machte deutlich, daß für etwas anderes als den "minimalistischen Ansatz" der Anpassung nicht mehr genügend Zeit zur Verfügung stand.

Was die Flankenfrage betrifft, bestehen noch ungelöste Probleme bezüglich der Anwesenheit russischer Truppen sowie nichtnotifizierter TLE auf dem Territorium zweier GUAM-Staaten (Georgien, Moldau). Wenn die freiwillige Zustimmung dieser souveränen Staaten zu einer Stationierung russischer Truppen auf ihrem Territorium fehlt, müßten diese abgezogen werden. Rußland betrachtet diese Frage jedoch traditionell als bilaterales Thema. Da die russisch-türkische Einigung vom 25. Januar 1999 das Thema explizit erwähnt, kann man es nicht unter den Tisch fallen lassen. Andererseits sollte die Angelegenheit nicht zu eindimensional dargestellt werden. Es gibt Fälle, in denen bestimmte Länder der Ansicht sind, daß die Stationierung ausländischer Truppen zu ihrer inneren Stabilität und zur Kontrolle sezessionistischer Tendenzen beiträgt. In Georgien scheint dies zumindest zeitweise der Fall gewesen zu sein. Da Rußland bereits angekündigt hat, daß der Abzug aus Moldau sehr langsam verlaufen werde, könnten die Flankenländer versuchen, diese Frage zu multilateralisieren, um den Druck auf Rußland zu vergrößern. Im Unterschied dazu verfolgen jene Länder, die keine direkten Flankeninteressen haben, grundsätzlich zwei Ziele: Sie wollen erstens eine Regelung der

18 Umit Enginsoy, Russia, Allies to Alter CFE: Compromise Would Revamp Weapon Deployment Options, in: Defense News 12/1999, S. 27 (eigene Übersetzung).

19 Die Türkei hegt offensichtlich eine ganz bestimmte Befürchtung. Als Gastgeberin des Istanbuler OSZE-Gipfels Mitte November will sie, daß dieser ein Erfolg wird. Da wahrscheinlich keine anderen bedeutenden Dokumente vorliegen werden, hofft sie, daß der Abschluß des angepaßten KSE-Vertrags dem Gipfel zu Glanz verhilft.

noch offenstehenden Probleme der Fremdstationierung im Flankenbereich innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens erreichen. Zweitens aber wollen sie verhindern, daß der gesamte Anpassungsprozeß zur Geißel dieser Frage wird. In einigen Vertragsstaaten gibt es ausländische TLE-Bestände, deren Status ungeklärt ist und einer Lösung harrt. Das wichtigste derartige Problem betrifft mehr als 300 gepanzerte Kampffahrzeuge und etwa 300 Panzer in Berg-Karabach. Aserbaidschan besteht verständlicherweise auf einer Lösung und hat durch sein Verhalten deutlich gemacht, daß es bereit ist, bei Bedarf den Prozeß erneut zu blockieren. Dabei wird Aserbaidschan die anderen Vertragsstaaten kaum davon überzeugen können, daß die KSE-Anpassung ein geeignetes Instrument zur Lösung des Berg-Karabach-Konflikts ist. Andererseits ist die Möglichkeit nicht auszuschließen, daß der Mehrheit der Vertragsstaaten noch einmal eine Lektion dahingehend erteilt wird, daß es nicht mehr ausreicht, ein Lippenbekenntnis zur Lösung der Flankenfrage abzulegen, um sie dann doch anderen, als wichtiger erachteten Themen zu opfern. Dies führt uns zu der Schlußfolgerung zurück, zu der wir bereits vor zwei Jahren gekommen waren: Die KSE-Anpassung kann nicht vereinfacht als Neuauflage der bipolaren Struktur internationaler Sicherheit durchgeführt werden. Mit der Flankenfrage sind die Strukturen komplizierter geworden und neue Interessen ins Spiel gekommen, die dauerhaft zu negieren nicht möglich ist.²⁰

Ein weiteres Problem besteht darin, daß die Russische Föderation die modifizierte Flankenregel von 1996 verletzt. Auf der Grundlage der von Rußland zum 1. Juli 1999 vorgelegten Notifizierungen kam die US-Delegation zu dem Ergebnis, daß die von Rußland notifizierten Bestände aktiver Streitkräfte die russischen Anteilshöchstgrenzen um 159 Panzer und 1.512 gepanzerte Kampffahrzeuge überschreiten.²¹ Rußland hat offenbar die modifizierte Flankenregel bereits *ad acta* gelegt, obwohl sie gerade erst in Kraft getreten ist, und bezieht sich schon jetzt auf den Beschluß vom 30. März 1999. Die dort vorgesehenen Obergrenzen werden von Rußland eingehalten, nicht aber die ebenfalls dort verankerten Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen für Fremdstationierungen.²² Diese Inkonsistenz, die eine Vertragsverletzung darstellt, mag von untergeordneter Bedeutung sein, und natürlich ist der Wert des gesamten Vertrags ungleich höher als eine derartige militärisch unbedeutende Verletzung. Andererseits sollte man bedenken, daß der KSE-Vertrag anders als bestimmte amerikanisch-russische Rüstungskontrollverträge die Kategorie einer "technischen" Vertragsverletzung nicht kennt und die Unterscheidung zwischen "kleineren" und "größeren" Vertragsverletzungen von daher nicht unproblematisch ist. Wenn der Vertrag nicht längerfristig untergraben werden soll, müssen die Vertragsstaaten zu derartigen Verstößen gegen seine Bestimmungen Position beziehen. Auf jeden Fall muß verhindert

20 Vgl. Zellner/Dunay, a.a.O. (Anm. 3), S. 315.

21 Vgl. United States of America, Delegation to the Joint Consultative Group, Statement, Wien, 6. Juli 1999, S. 1 (JCG.DEL/47/99).

22 Vgl. ebenda, S. 2.

werden, daß eine Vertragsverletzung zur Basis weitergehender Forderungen in nachfolgenden Verhandlungsphasen wird.

Die KSE-Anpassung: eine nicht hinreichend genutzte Chance mit ungewissen Aussichten

Die Anpassungsverhandlungen werden wohl bis zum November 1999 erfolgreich abgeschlossen werden können, aller Wahrscheinlichkeit nach wird der Text des angepaßten KSE-Vertrags auf dem Istanbul OSZE-Gipfel unterzeichnet werden. Was bedeutet das aber für die Substanz und den weiteren Prozeß konventioneller Abrüstung in Europa?

Was die Substanz betrifft, wird der KSE-Vertrag an veränderte Bedingungen angepaßt werden, ohne bereits hinreichend klare Konturen eines neuen konzeptionellen Rahmens für Rüstungskontrolle in Europa zeichnen zu können. Dazu ist die zukunftsorientierte Kombination von nationalen und territorialen Obergrenzen zu stark von teilweise direkt konterkarierenden Ausnahmeregeln überlagert, welche die grundsätzlich stabilitätsfördernde Wirkung dieses Konzepts vielfach unterlaufen und die politische Ausstrahlung des angepaßten Vertrags wesentlich abschwächen. In diesem Widerspruch kommt primär der andauernde und nicht gelöste Dissens innerhalb des westlichen Bündnisses zum Ausdruck, das zwar zu Kompromissen finden, aber keine tragfähige Rüstungskontrollstrategie für Europa erarbeiten konnte. Dieser Umstand wird es erschweren, Rüstungskontrolle an Krisenprävention und -management anschlufähig zu machen, jene Felder also, die das politische Geschäft der neunziger Jahre und vermutlich auch das des kommenden Jahrzehnts bestimmen. Darüber hinaus trägt der angepaßte Vertrag für den Augenblick gerade genug, aber auch nicht viel mehr zur Lösung jener spezifischen Fragen bei, welche die Anpassung notwendig gemacht haben. Das gilt sowohl für die Zentralregion als auch für die Flanke, erst recht für den Zusammenhang zwischen beiden Fragen. Gewiß ist Rußland in beiden Bereichen ein schwieriger Verhandlungspartner. Solange aber das westliche Bündnis als *das* sicherheitspolitische Gravitationszentrum in Europa über kein zukunftsfähiges gemeinsames Konzept verfügt, darf der Verweis auf Rußland zumindest zum Teil als Ausrede gelten. Insgesamt fällt die KSE-Anpassung nicht nur hinter idealtypische Erwartungen von Wissenschaftlern zurück, von 34monatigen Verhandlungen hätte man auch realistischerweise mehr erwarten können. Festzuhalten bleibt: Die Chance, den Zwang zur Anpassung von KSE als Möglichkeit zu einem konsistenten Neuentwurf europäischer Rüstungskontrolle zu begreifen, wurde nicht hinreichend genutzt. Dies führt zu der etwas enttäuschenden Schlußfolgerung, daß der Wechsel von einem Rüstungskontrollansatz auf der Grundlage begrenzter Konfrontation zu einem auf der Basis von Zusammenarbeit (noch) nicht gelungen ist. Statt dessen spielt Rüstungskontrolle immer dann eine Rolle, wenn die Hin-

terlassenschaften der Konfrontation in den Vordergrund treten. Dieses Problem betrifft drei unterschiedliche Ebenen: Konzept, politische Bedingungen und praktische Schritte. Zumindest auf zweien von ihnen ist kein Durchbruch gelungen, auf der konzeptionellen allenfalls ein halber.

Je nachdem, wie minimal der "minimalistische Ansatz" ausfällt, werden auch nach Unterzeichnung des angepaßten Vertrags noch eine Reihe von Fragen zu behandeln sein. Die mögliche Parallelität von Weiterverhandeln, und sei es über "technische" Fragen, und der anlaufenden Ratifizierungsprozesse dürfte für letztere wenig förderlich sein. Dies gilt um so mehr, als die Ratifizierung in einer Reihe von Vertragsstaaten, darunter Rußland und die USA, als ausgesprochen schwierig gelten darf.

Je länger Ratifizierung und Inkraftsetzung dauern, desto länger ist auch jene Übergangsphase, in der die neuen Vertragsbestimmungen vorläufig angewendet werden, während die alte Vertragssubstanz weiter völkerrechtliche Gültigkeit behält. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen und Interpretationen kann dies sowohl zu Kontroversen über die Gültigkeit bestimmter Bestimmungen führen als auch in einer Reihe von Ländern jenen Kräften Argumente liefern, die die Ratifizierung verhindern, verzögern oder konditionieren wollen. Das gilt insbesondere dann, wenn Exekutive und Legislative unterschiedliche Auffassungen vertreten.

Einen Vorgeschmack auf diese Problematik hat man bekommen, als Rußland das modifizierte Flankenabkommen von 1996 mit dem (impliziten) Hinweis auf die weniger restriktiven Regeln der Einigung vom 30. März 1999 nicht einhielt. Setzt sich derlei in einem jahrelangen Prozeß von Ratifizierung und vorläufiger Anwendung fort, ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die *gesamte* Vertragssubstanz einer erheblichen Korrosionswirkung ausgesetzt wird. Eine längere Phase der Ungewißheit über den KSE-Vertrag würde dieses zentrale Instrument europäischer Rüstungskontrolle aber nicht nur ganz allgemein einem Zermürbungstest aussetzen, sondern darin eingeschlossen eine Reihe konkreter Funktionen gefährden bzw. ihr Wirksamwerden verzögern, die europäische Rüstungskontrolle unter den heutigen Bedingungen ausfüllen kann und sollte.

Erstens würde die verbindliche Inkraftsetzung jener Reduzierungen verschoben, die der angepaßte Vertrag vorsieht. Angesichts der herrschenden Budgetzwänge mag dies als nicht besonders bedeutend erscheinen. Es kommt aber darauf an, daß dieser Prozeß in geregelter, transparenter, kontrollierbarer und möglichst nicht revidierbarer Weise abläuft.

Zweitens würde die Öffnung des Vertrags für den Beitritt einer Reihe von Staaten verschoben, die daran bereits Interesse gezeigt haben. Dies beträfe möglicherweise auch sicherheitspolitisch sensible Regionen wie die baltischen Staaten, deren Beitritt zum KSE-Vertrag stabilisierende Wirkung haben könnte.

Drittens würden sowohl die Harmonisierung bereits bestehender subregionaler Rüstungskontrollverträge wie derjenigen unter dem Dayton-Abkommen

als auch der Abschluß neuer Verträge wesentlich schwieriger werden. Das gilt nicht nur für die noch zu führenden sogenannten Artikel-V-Verhandlungen zwischen den Nachfolgestaaten Jugoslawiens und ihren Nachbarstaaten, sondern auch für die verschiedenen Problemkonstellationen im Kaukasusgebiet.

Viertens berührt jede Verzögerung des Inkrafttretens auch die Kodifizierung einer Reihe bilateraler Kräfteverhältnisse, die durch den angepaßten Vertrag geregelt werden.

Fünftens könnten, zumindest bei einer längeren Phase der Unsicherheit, selbst das Transparenz-, Informations- und Inspektionsregime und die Vielfalt der darauf aufbauenden Kooperationskontakte in Mitleidenschaft gezogen werden.

Sechstens schließlich ist daran zu erinnern, daß der KSE-Vertrag nicht nur das Kernstück europäischer Rüstungskontrolle darstellt, die ohne ihn zum Torso würde, sondern auch die notwendige Unterfütterung der sicherheitspolitischen Kooperation zwischen dem westlichen Bündnis, Rußland, der Ukraine und einer Reihe weiterer Staaten. So ist etwa die in der NATO-Rußland-Grundakte in Aussicht genommene Qualität der Beziehungen ohne die Basis des KSE-Vertrags schlechterdings unvorstellbar.

Ein Scheitern der KSE-Anpassung, aber auch schon eine signifikante Verzögerung ihres Inkrafttretens hätte damit weitreichende negative Auswirkungen auf die Sicherheitsbeziehungen in Europa, die in ihrer Tragweite noch gar nicht abzuschätzen sind. Deshalb wird es vor der Unterzeichnung der Vertragsanpassung darauf ankommen, Gegenstände und Verfahren der vorläufigen Anwendung möglichst präzise zu definieren. Nach Unterzeichnung wird man die Ratifizierungsfrage als größere politische Herausforderung begreifen müssen, die ein nachhaltiges Engagement der politischen Führungsebene erforderlich macht.