

Setzt den angepassten KSE-Vertrag in Kraft oder nicht – aber trägt die Konsequenzen¹

Einführung

Der KSE-Vertrag ist ein Dokument des Friedens, und zwar nicht nur in dem Sinne, dass Frieden und Stabilität sowie die hochgradige Bereitschaft der an diesem Prozess beteiligten Staaten zur Kooperation unabdingbare Voraussetzungen zur Aufnahme von Verhandlungen über konventionelle Rüstungsbegrenzungen in Europa am Ende der achtziger Jahre waren. Die Vertragsbestimmungen sind vielmehr zur Bewältigung *gewaltsam* ausgetragener Konflikte auch gar nicht geeignet. Es sei nur erwähnt, dass vertragsgemäße Reduzierungen nicht unter Kriegsbedingungen vorgenommen werden können. Es sind also die – sowohl zwischen- als auch innerstaatlichen – gewaltsamen Konflikte, die den Vertrag in Vergangenheit und Gegenwart vor die größten Herausforderungen stellen und stellen. Auch die Implementierung des Vertrags hängt davon ab. Er ist für die Herausforderungen eines militärischen Konflikts schlicht nicht geschaffen, da seine Bestimmungen nur im Frieden durchgesetzt werden können. Reduzierungen werden nicht vorgenommen, wenn vertraglich begrenzte Waffen und Ausrüstungen einen vermeintlichen strategischen Vorteil bedeuten. Sind Reduzierungen bereits ausgeführt, können sie bei anhaltender Gewalt nicht verifiziert werden.

Der KSE-Vertrag wird häufig als Eckpfeiler der europäischen Sicherheit bezeichnet. Das ist jedoch eine spekulative Äußerung, die ebenso gut richtig wie falsch sein kann. Man weiß ja nicht, wie sich militärische Sicherheit in Europa ohne den Vertrag entwickelt hätte. Mit Blick auf die europäischen Streitkräfte kann man jedoch den Schluss ziehen, dass die Zahl der durch den Vertrag begrenzten Waffen und Ausrüstungen ohne den KSE-Vertrag erheblich höher wäre. Man denke nur an die Länder, die ständig geklagt haben, sie könnten keine Reduzierungen vornehmen, wie z.B. Belarus, Russland und die Ukraine. Hätten sie Tausende (in einigen Fällen Zehntausende) Waffen ohne strategische Notwendigkeit behalten, wäre das für sie katastrophal gewesen. Es hätte die Transformation ihrer Verteidigungsstrukturen angesichts der horrenden Kosten für den Unterhalt der alten Militärstrukturen, -einrichtungen und Waffen mit Sicherheit verhindert. Darüber hinaus wäre die Entwicklung der konventionellen Rüstung in Europa ohne den Vertrag unvorhersehbar geblieben. Für den einen oder anderen mag zwar die Gesamtzahl der

¹ Eine frühere Fassung dieses Beitrags wurde für das Institut für angewandte internationale Studien, Moskau, angefertigt und auf dessen Konferenz „Russland und die NATO: Aussichten für eine Zusammenarbeit nach dem Prager Gipfel“ am 6. und 7. Dezember 2002 präsentiert.

Waffen in Europa von Bedeutung sein, realistischer ist es jedoch – wie weiter unten gezeigt wird – den Schwerpunkt auf die regionale und lokale Konzentration von Streitkräften und Waffen zu legen. Insgesamt gesehen hat der KSE-Vertrag infolge des generellen Niedergangs der europäischen Rüstungskontrolle einiges an Bedeutung eingebüßt. Aber auch wenn er nicht länger der Eckpfeiler europäischer Sicherheit ist, hat er doch u.a. aufgrund der ihm innewohnenden Symbolik noch eine gewisse Restbedeutung.

Der vorliegende Beitrag fragt im Anschluss an einen Überblick über die wichtigsten Neuerungen des angepassten Vertrags nach den Gründen, die sein In-Kraft-Treten verhindern, und wägt das Für und Wider einer frühen gegenüber einer verspäteten Ratifizierung des angepassten Vertrags ab.

*Naht das Ende des endlosen Anpassungsprozesses?*²

Seit der Unterzeichnung des KSE-Vertrags am 19. November 1990 – zu einem Zeitpunkt, da er bereits überholt war – bestand stets die Notwendigkeit seiner Anpassung. Dafür waren mehrere Gründe verantwortlich. Will man diese in eine Reihenfolge bringen, ist es fraglich, was zuerst kam: die *De-facto*- und später auch *De-jure*-Auflösung des Warschauer Vertrags oder die aufgrund des Zerfalls der Sowjetunion veränderte Bedeutung der Südflanke. Diese historischen Umwälzungen und ihre langfristigen Auswirkungen hatten zwei Revisionswellen des Vertrags zur Folge.

Das *Ende der Sowjetunion* löste eine erste Welle von Anpassungen aus. Zwei der Nachfolgestaaten, Russland und die Ukraine, waren der Ansicht, dass sie durch die Veränderungen bestimmter Regelungen des KSE-Vertrags benachteiligt würden. Das traf auch zu. Russlands machte für seine Beschwerde geltend, dass vormals strategisch weniger wichtige Gebiete, insbesondere der Nordkaukasus, dadurch herausragende Bedeutung erhielten, dass die weiter südlich gelegenen Gebiete staatliche Unabhängigkeit erlangt hatten (Georgien, Armenien und Aserbaidschan). Die Ukraine verwies ihrerseits darauf, dass ein unannehmbar großer Teil ihres Territoriums strengen Begrenzungen unterliege, und zwar sowohl im Süden als auch im Westen des Landes. Die große Mehrheit der Vertragsstaaten zeigte für die Einwände Russlands und der Ukraine Verständnis, auch wenn sie den Lösungsvorschlägen der beiden Länder nicht zustimmten. Die Idee, die Flankenregel zu streichen, war für die Staaten, die von einem möglichen Aufwuchs russischer Bestände in den Flankengebieten direkt betroffen gewesen wären, rundheraus nicht akzeptabel. Staaten wie Norwegen und die Türkei wollten sich den negativen Konsequenzen eines solchen Beschlusses nicht ausgesetzt sehen. Darüber hinaus hätte die Abschaffung der Flankenregel den neuen unabhängigen Nachbar-

2 Einzelheiten zu den Neuerungen des angepassten KSE-Vertrags in: Zdzislaw Lachowski, *The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO*, Stockholm 2002, S. 6-15.

staaten Russlands ein befremdliches Signal gegeben: nämlich, dass Russland freiere Hand hatte Zwang einzusetzen als zuvor. Um es kurz zu machen: Statt den Vorschlag Russlands und der Ukraine, die Flankenregel abzuschaffen, zu akzeptieren, entschieden sich die Vertragsstaaten für eine weniger radikale Lösung.³ Entsprechend wurden die Begrenzungen in den Flankenregionen gelockert. Bestimmte Gebiete wurden aus dem Flankenbereich herausgenommen und einer anderen Zone „zugeordnet“ (der nach dem entsprechenden Artikel des KSE-Vertrags von 1990 so benannten Zone IV.2.), in der weniger strenge Begrenzungen zur Anwendung kommen. Das auf der Ersten Überprüfungskonferenz überarbeitete Flankenabkommen wurde von allen Vertragsstaaten ratifiziert und trat 1997 in Kraft. Damit war das letzte Wort in der Flankenfrage jedoch noch nicht gesprochen. Während der Anpassungsverhandlungen gab es weitere Modifizierungswünsche, die auf die Streichung der Flankenregel abzielten. Letztlich wurde die Flankenregel aus dem angepassten Vertrag gestrichen und lediglich als Teil der russischen und ukrainischen nationalen und territorialen Obergrenzen beibehalten. Trotzdem ist der angepasste Vertrag bislang nicht in Kraft getreten, obwohl die Parteien *de facto* die Gültigkeit der neu vereinbarten Bestimmungen anerkannt haben. Die zweite Anpassungswelle wurde durch die fundamentalen Umwälzungen der europäischen Sicherheitslage infolge der *Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation* ausgelöst. Strategisch und politisch bedeutete dies das Ende eines der beiden konstituierenden Elemente des Vertrags.⁴ Infolge der Bereitschaft der Vertragsstaaten, die den Vertrag ausgearbeitet hatten, Bündnisse von „Gruppen von Vertragsstaaten“ zu trennen, beeinträchtigte dies die rechtlichen Grundlagen des Vertrags nicht. Es war nur eine Frage der Zeit, wann der Vertrag dem gesunden Menschenverstand widerspräche. Einige vertraten die Ansicht, dass der „Augenblick der Wahrheit“ gekommen war, als einige ehemalige Mitglieder des Warschauer Vertrags als künftige NATO-Mitglieder akzeptiert wurden. Das hieß, dass der *Wunsch* einiger ehemaliger Mitglieder des Warschauer Vertrags, dem atlantischen Bündnis beizutreten, allein nicht ausreichte, um deutlich zu machen, dass der Vertrag die strategische Realität nicht länger widerspiegelte. Die juristische Fiktion des KSE-Vertrags von 1990, dass die „Gruppen von Vertragsstaaten“ nicht mit den Bündnissen identisch seien, war hilfreich bei der Aufschiebung der Vertragsanpassung. Diese musste jedoch erfolgen, als die NATO ihre Bereitschaft bekundete, neue Mitglieder aufzunehmen, und als Kandidaten auch einige ehemalige Mitglieder des Warschauer Vertrags nannte. Das war der

3 Zu weiteren Einzelheiten vgl. Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen – Die Anpassung des KSE-Vertrags, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 295-315.

4 An dieser Stelle sollte daran erinnert werden, dass der KSE-Vertrag von 1990 Waffen und Gerät zweier Gruppen von Vertragsstaaten begrenzte, die sich jeweils aus denselben Staaten zusammensetzten wie NATO und Warschauer Vertrag. Die Länder innerhalb der beiden Gruppen teilten ihre nationalen Obergrenzen in Übereinstimmung mit dem Vertrag untereinander auf.

lange vorausgesagte Moment, in dem der KSE-Vertrag – wie es ein hochrangiger Diplomat einmal ausgedrückt hatte – zur „politischen *Science Fiction* würde“.

Zu einem frühen Zeitpunkt des Anpassungsprozesses kam vorübergehend der Gedanke auf, eine der beiden Gruppen von Vertragsstaaten, das einzig verbliebene Bündnis, zu erhalten und ihre Arsenale mit einem gemeinsamen „Deckel“ zu versehen. Das hätte bedeutet, dass die Bestände in den fünf vom Vertrag begrenzten Kategorien von Waffen und Ausrüstungen zwischen den Mitgliedstaaten bei jeder NATO-Erweiterung hätten neu verteilt werden müssen. Man ist versucht zu sagen, dass dies ein leicht verständlicher genialer Plan zu sein schien, da er „alte“ NATO-Mitglieder und Kandidaten letztendlich entzweien könnte. Das war eine eindeutig inakzeptable Idee, die auch schnell begraben wurde. Trotz der russischen Vorbehalte gegen die NATO-Erweiterung überschattete sie den KSE-Anpassungsprozess nicht. Die bedeutendste Errungenschaft des angepassten Vertrags ist sicherlich die, dass man von einer Struktur, die auf dem Axiom eines fiktiven konventionellen militärischen Gleichgewichts in Europa beruhte, abrückte und sich in eine Richtung bewegte, in der andere Prioritäten die Sicherheitsbeziehungen bestimmen. Der angepasste KSE-Vertrag legt nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat sowie bestimmte Mechanismen fest, die im Bedarfsfall eine begrenzte Überschreitung ermöglichen. Diese Überschreitungen gelten entweder für klar definierte politische Ziele wie von den VN oder der OSZE gebilligte Friedensmissionen oder sind zeitlich begrenzt, z.B. für Übungen. Dauerhafte Überschreitungen sind im Rahmen gewisser quantitativer Beschränkungen (bis zu 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme) und unter außergewöhnlichen Umständen in den drei oben genannten Kategorien in einem Umfang, der bis zu zwei NATO-Divisionen entspricht, möglich. Diese Möglichkeit besteht allerdings nicht für den Flankenbereich. Das mochte den russischen Interessen zuwiderlaufen, war aber ein akzeptabler Kompromiss.

Ein weiteres wichtiges Element des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags ist, dass es die Zustimmung des Gaststaates als Voraussetzung für die Stationierung von vertraglich begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen (*Treaty Limited Equipment*, TLE) eines Vertragsstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Vertragsstaats bestätigt: Diese dürfen dort „nur in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, der ausdrücklichen Zustimmung des aufnehmenden Vertragsstaats oder einer diesbezüglichen Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vorhanden sein“.⁵ Man könnte sich fragen, ob dies eine historische Errungenschaft des Übereinkommens ist. Die richtige Antwort wäre allerdings ein „Einerseits – Andererseits“. Wichtig ist insbesondere, dass dieser Punkt im angepassten KSE-Ver-

5 Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, CFE.DOC/1/99, 19. November 1999, Artikel 3 Absatz 2, unter: www.osce.org/docs/german/cfeg.htm.

trag unzweideutig unter besonderem Verweis auf vom Vertrag begrenzte Waffen und Ausrüstungen angesprochen wird. Dadurch können die Besorgnisse von Staaten gemildert werden, die infolge asymmetrischer Sicherheitsbeziehungen zu ihrem Nachbarn noch „Restängste“ hegen. Die Tatsache, dass ausländische Truppen nur mit der Zustimmung des Territorialstaats stationiert werden dürfen, leitet sich aus der staatlichen Souveränität her – einem Grundprinzip des universellen Völkerrechts. Wenig überraschend kommt ein russischer Experte zu einem ähnlichen Schluss: „(...) ein angepasster KSE-Vertrag sieht vor, dass russische Militärpräsenz im Ausland der Zustimmung des Gastlandes unter Achtung seiner Souveränität unterliegt. Wie es scheint, wäre es jedoch selbst ohne diesen Vertrag schwierig, diesem Prinzip zu widersprechen.“⁶ Darüber hinaus sah schon das Helsinki-Dokument der KSZE von 1992 eine ähnliche Bestimmung vor, obwohl es lediglich politisch, nicht aber rechtlich bindend und auf die baltischen Staaten beschränkt war: „Wir bringen unsere Unterstützung für Bemühungen von KSZE-Teilnehmerstaaten zum Ausdruck, die aus der Vergangenheit verbliebenen Probleme, wie etwa die Stationierung ausländischer Streitkräfte auf dem Territorium der baltischen Staaten *ohne die erforderliche Zustimmung dieser Länder*, auf friedlichem Wege und durch Verhandlungen zu beseitigen. *In Übereinstimmung mit Grundprinzipien des Völkerrechts* und zur Verhinderung jeglichen möglichen Konflikts rufen wir daher die betroffenen Teilnehmerstaaten auf, unverzüglich geeignete bilaterale Abkommen abzuschließen, einschließlich von Zeitplänen für den baldigen, geordneten und vollständigen Rückzug solcher ausländischen Truppen vom Territorium der baltischen Staaten.“⁷ Es versteht sich von selbst, dass die Zustimmung des Gastlandes im Voraus und nicht im Nachhinein eingeholt werden muss. Man erinnere nur an die Gefahr der nachträglichen Zustimmung und rufe sich die Fälle ins Gedächtnis, in denen Länder besetzt wurden, neuen Regierungen an die Macht „geholfen“ wurde, die dann die Anwesenheit der Besatzungstruppen legitimierten. Insgesamt gesehen ist diese Bestimmung des angepassten Vertrags ein wichtiger, wenn auch kein revolutionärer Schritt.

In den politischen Erklärungen, die dem angepassten Vertrag beigefügt sind, wird das Thema Stabilität in Mitteleuropa nach der (ersten Ost-) Erweiterung der NATO angesprochen. Russland verlangte während der Anpassungsverhandlungen Zugeständnisse im Gegenzug für ihre Zustimmung zur NATO-Erweiterung. Auch wenn viele diese Forderung als absurd empfanden, bestand dennoch zwischen den NATO-Mitgliedern – eher als unter den Beitrittskandidaten – Einverständnis darüber, dass eine gewisse selbst auferlegte Begrenzung in Mitteleuropa akzeptabel wäre. In erster Linie aufgrund polni-

6 Vladislav Chernov, Notes on the CFE Treaty, in: International Affairs (Moskau) 4/2002, S. 48 (diese und alle folgenden Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

7 Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. B.4., S. 6 (Hervorheb. P.D.).

schen Widerstands gegen die Aufnahme einseitiger Zugeständnisse in den Vertrag hielten fünf Staaten (Belarus, Polen, die Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn) in gesonderten politisch bindenden Erklärungen fest, dass ihre nationalen und territorialen Obergrenzen ihren nationalen Anteilshöchstgrenzen entsprechen. Die fünf Länder sowie Deutschland und die Ukraine froren ihre territorialen Obergrenzen ein. Keine Region der Russischen Föderation gehört zur Stabilitätszone. Die Bedeutung dieser Maßnahmen lag darin, dass sie Russland zusicherten, dass in keinem dieser Länder ausländische vom Vertrag begrenzte Waffen stationiert werden können, ohne dass das betreffende Land zuvor seine nationalen Bestände reduziert hat. Angesichts der Tatsache, dass dieselben Länder das Recht behalten, ausnahmsweise vorübergehende Dislozierungen aufzunehmen, darf auch diese politische Verpflichtung als von nicht eben grundlegender Bedeutung angesehen werden.

Es wäre falsch zu glauben, der angepasste KSE-Vertrag enthielte nichts, das von strategischer Bedeutung wäre. Insbesondere im Lichte der Probleme, die vor allem auf politisch-deklaratorischer Ebene in der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den USA in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 und in den ersten Monaten 2003 auftraten, gab es Gerüchte, die USA würden möglicherweise einige ihrer Stützpunkte in Deutschland auflösen und nach Polen verlegen. Obwohl entsprechende polnische Presseberichte kurz darauf dementiert wurden, reagierte die Russische Föderation entschieden, wenn auch sachlich. Sie berief sich auf zahlreiche politische Verpflichtungen, darunter auch das Kommuniqué des NATO-Rates vom 8. Dezember 1998, dem auch Polen zugestimmt hatte. Ein Sprecher des russischen Außenministeriums erklärte: „Dort [im Kommuniqué des NATO-Rates, P.D.] heißt es klar und deutlich: ‚[Wir werden] unsere Aufgaben der kollektiven Verteidigung sowie andere Aufgaben nicht durch zusätzliche dauerhafte Stationierung substantieller boden- und luftgestützter Kampftruppen, sondern vielmehr dadurch wahr(...)nehmen, dass wir die nötige Interoperabilität, Integration und Verstärkungsfähigkeit gewährleisten.‘ (...) [E]in Plan zur Verlegung von Stützpunkten und schweren Waffen – und diese schließen Kampfpanzer, gepanzerte Fahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber ein – ist auszuschließen, da er einer ganzen Reihe wichtiger Abkommen im Bereich militärischer Sicherheit und Stabilität zuwiderliefe.“⁸ Darüber hinaus wurde betont, dass der „Komplex dieser Verpflichtungen integraler Bestandteil des angepassten KSE-Vertrags ist“.⁹

Neben der Abkehr von „Gruppen von Vertragsstaaten“ hin zu nationalen Verpflichtungen besteht der zweite fundamentale Unterschied darin, dass das Übereinkommen von 1999 die Geschlossenheit des Vertrags von 1990 aufgibt. „Jeder Teilnehmerstaat der Organisation für Sicherheit und Zusammen-

8 Alexander Jakovenko, offizieller Sprecher des russischen Außenministeriums, beantwortet eine Medienanfrage zu Berichten über angebliche Pläne, US-Militärstützpunkte von Deutschland nach Polen zu verlegen, 14. Februar 2003, unter: <http://groups.yahoo.com/group/RMSMC/message/1989> (in englischer Sprache).

9 Ebenda.

arbeit in Europa, dessen Landgebiet in Europa innerhalb des geographischen Gebiets zwischen dem Atlantischen Ozean und dem Uralgebirge liegt“,¹⁰ kann dem Vertrag beitreten. Das Beitrittsersuchen muss Informationen über die Bezeichnung der bei ihm vorhandenen Typen konventioneller Waffen und Ausrüstungen, die von ihm vorgeschlagene nationale und territoriale Obergrenze und die entsprechenden Zwischenobergrenzen für jede Kategorie der durch den Vertrag begrenzten Waffen und Ausrüstungen für das Land sowie gegebenenfalls weitere Informationen enthalten.¹¹ Damit steht der Vertrag nach seinem In-Kraft-Treten denjenigen 25 OSZE-Teilnehmerstaaten offen, die, da sie nicht Mitglieder der NATO oder des Warschauer Vertrags bzw. deren Nachfolgestaaten sind, 1990 nicht zu den Vertragsstaaten des KSE-Vertrags gehörten. Die Tür steht jedoch nur theoretisch völlig offen. Zunächst einmal muss der angepasste Vertrag in Kraft treten, bevor der Beitritt möglich ist. Darüber hinaus entscheiden die Vertragsstaaten über einen Beitritt im Konsens in der Gemeinsamen Beratungsgruppe. Dadurch kann ein einzelner Vertragsstaat den Beitritt eines Kandidaten durch sein Veto verhindern – so geschehen im Falle des *Open-Skies*-Vertrags, als die Türkei den Beitritt der Republik Zypern blockierte. Es stellt sich die Frage, ob die Gefahr besteht, dass auch im Falle des angepassten KSE-Vertrages eine ähnlich unkooperative Haltung anzutreffen sein könnte. Das ist nicht völlig auszuschließen, obwohl es einen grundsätzlichen Unterschied zwischen dem *Open-Skies*- und dem KSE-Vertrag gibt. Während im Falle des *Open-Skies*-Vertrags mit der Blockierung eines Beitritts kein besonderes Risiko verbunden ist, verhält es sich beim KSE-Vertrag anders: Wenn der Beitritt nämlich nicht gewährt wird, unterliegt das Land auch nicht den Bestimmungen des Vertrags. Das bedeutet, dass die Entwicklung seiner Streitkräfte nicht beschränkt ist. Er kann die Stärke seiner konventionellen Streitkräfte auch in den vom Vertrag begrenzten Kategorien uneingeschränkt erhöhen. Je besorgter ein Vertragsstaat also über die militärischen Fähigkeiten eines Landes ist, umso mehr sollte er für dessen Beitritt zum angepassten Vertrag eintreten. Es ist vorherzusehen, dass die Diskussionen in der Gemeinsamen Beratungsgruppe sich mehr um die Beitrittsbedingungen möglicher Kandidaten (ihre vorgeschlagenen nationalen und territorialen Obergrenzen) drehen werden als um den Beitritt an sich.

Der Vertrag tritt in Kraft, wenn er von allen Unterzeichnern ratifiziert ist und die Ratifikationsurkunden beim Verwahrer (der niederländischen Regierung) hinterlegt sind. Drei Jahre nach Unterzeichnung des Vertrags in Istanbul haben ihn nur zwei Staaten ratifiziert (Belarus und die Ukraine), von denen nur einer den Prozess auch abgeschlossen hat, während der andere die Ratifikationsurkunde noch nicht hinterlegt hat. Belarus gab auf der zweiten Überprüfungs-konferenz des Vertrags im Jahr 2001 bekannt, es habe „das interne Ver-

10 Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm 5), Artikel 18 Absatz 1.

11 Vgl. ebenda, Absatz 2.

fahren der Ratifizierung (...) am 18. Juli 2000 abgeschlossen. Die ratifizierten Dokumente wurden am 6. Oktober 2000 beim Verwahrer des Vertrags hinterlegt (...)“¹² Der Präsident der russischen Föderalversammlung brachte den Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Abkommens am 11. Februar 2002 ein. Die Debatten in den Ausschüssen sind bereits abgeschlossen; wann die Duma den Ratifizierungsprozess vollenden wird, ist eine politische Entscheidung. Es scheint, als sei zumindest ein Teil des russischen Establishments der Ansicht, nun seien die NATO-Mitgliedstaaten an der Reihe, den Ratifizierungsprozess voranzutreiben. Experten stellten allerdings zu Recht fest, dass Russland sehr viel überzeugender für die Ratifikation durch andere Staaten eintreten könnte, wenn es den Prozess selbst bereits abgeschlossen hätte.¹³

Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass der angepasste Vertrag vor 2005 in Kraft tritt. Der Grund dafür geht aus dem Schlusskommuniqué des Ratstreffens der Atlantischen Allianz in Florenz im Mai 2000 hervor: „Wir sind weiterhin besorgt über die fortbestehende hohe Zahl der durch den Vertrag begrenzten russischen Ausrüstungen in Nordkaukasus in Bezug auf die (,Flanken’-)Beschränkungen gemäß Artikel V des Vertrags. Diese Zahlen müssen in Übereinstimmung mit den vereinbarten Zählregeln und -verfahren mit den Vertragsobergrenzen in Einklang gebracht werden, wenn ein Inkrafttreten möglich werden soll. Wir haben die Zusicherungen Russlands zur Kenntnis genommen, dass diese Überschreitung der KSE-Obergrenzen vorübergehender Natur sein wird, und wir erwarten, dass Russland seiner Zusage nachkommt, so bald wie möglich Reduzierungen bis auf die KSE-Obergrenzen vorzunehmen und in der Zwischenzeit für maximale Transparenz seiner Streitkräfte und Ausrüstungen in Nordkaukasus zu sorgen. Auf dieser Grundlage werden die Bündnispartner weiter auf das Inkrafttreten des angepassten Vertrags hinarbeiten. Bis zum Abschluss dieses Prozesses bleibt die weitere Implementierung des bestehenden Vertragswerks und seiner dazugehörigen Dokumente von ausschlaggebender Bedeutung.“¹⁴ Dieser Position schlossen sich nicht nur die 19 Mitglieder der Allianz an, sondern auch gleichgesinnte Staaten, viele davon Beitrittsaspiranten. Auf der Überprüfungskonferenz des Vertrags vertrat der Leiter der niederländischen Delegation im Namen einer großen Gruppe von Staaten dieselbe Auffassung: „Sie möchten den angepassten Vertrag so schnell wie möglich in Kraft sehen. Wir appellieren daher an alle Staaten, zügig die Bedingungen zu erfüllen, die eine

12 Erklärung des Delegationsleiters der Republik Belarus, Botschafter W.A. Gaisenak, bei der Eröffnungssitzung der zweiten KSE-Überprüfungskonferenz, RC.DEL/2/01, Wien, 28. Mai 2001, S. 2 (Original in englischer Sprache).

13 Vgl. Juri Fedorov, *Adaptirovannyi Dogovor ob obyčnych vooružennyh silach v Evrope i interesy bezopasnosti Rossii*, in: Institut für angewandte internationale Studien (Moskau), *Analitičeskie Zapiski* 2/2002, S. 13.

14 NATO, Kommuniqué anlässlich des Treffens des Nordatlantikrats auf Ebene der Außenminister am 24. Mai 2000 in Florenz, Absatz 51, unter: <http://www.nato.int/germany/docu/p00-2506a.htm>.

Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten möglich macht.¹⁵ Die USA ließen keinen Zweifel an ihrer Entschlossenheit in der Ratifizierungsfrage: „Die USA und andere NATO-Staaten erklärten, dass die Ratifizierung des angepassten Vertrags nur im Kontext der vollen und verifizierbaren Einhaltung der vereinbarten Begrenzungen im Einklang mit den Vereinbarungen der Schlussakte und der Gipfelerklärung von Istanbul möglich ist.“¹⁶ Die Position der USA hat sich seither nicht geändert: „Bevor die NATO-Verbündeten den angepassten KSE-Vertrag ratifizieren, muss Russland die angepassten KSE-Flankenregelungen einhalten und seinen Verpflichtungen vom Istanbuler Gipfeltreffen in Bezug auf den Abzug russischer Truppen aus Georgien und Moldau dauerhaft nachkommen.“¹⁷ Russland ist anderer Ansicht und betonte, dass es wichtig sei, die Einhaltung des Vertrags von den politischen Verpflichtungen, die in Istanbul übernommen wurden, zu trennen: „Wir halten es nicht für richtig, dass die Istanbul-Verpflichtungen an Fragen in Bezug auf den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa gebunden werden und dass deshalb die Ratifizierung des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags verschleppt wird.“¹⁸ Der niederländische Außenminister Jaap de Hoop Scheffer äußerte sich in seiner Eigenschaft als Amtierender Vorsitzender der OSZE zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags ziemlich zurückhaltend. Vor dem Ständigen Rat der OSZE sagte er: „(...) es könnte von Nutzen sein, den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) zu erwähnen. Seine überarbeitete Fassung bleibt auch weiterhin ein Eckpfeiler europäischer Sicherheit. Die Ratifizierung ist nach wie vor ein aktives Anliegen.“¹⁹ Länder, die von der angeblichen russischen Nichteinhaltung unmittelbar betroffen sind, haben ihre Position deutlich gemacht: „Wenn Russland seine in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen nicht vollständig implementiert, ist der Ausgang des Ratifizierungsprozesses im georgischen Parlament leicht abzusehen – der angepasste Vertrag wird dann nicht ratifiziert.“²⁰ Moldau betonte, dass „die vorbehaltlose Implementierung der Be-

-
- 15 Zweite KSE-Überprüfungskonferenz, Erklärung von Botschafter Johannes C. Landman, Wien, 1. Juni 2001, S. 1 (Original in englischer Sprache).
 - 16 Presseerklärung von Richard Boucher, Sprecher des State Department, zur KSE-Überprüfungskonferenz, Washington, D.C., 5. Juni 2001, unter: <http://www.usinfo.state.gov/topical/pol/arms/stories/01060603.htm> (Original in englischer Sprache).
 - 17 US on NATO Issues: Conventional Forces in Europe (CFE) Treaty, unter: <http://www.natoint/usa/info/cfe.html>, S. 4.
 - 18 RIA Novosti, Interview mit dem offiziellen Sprecher des russischen Außenministeriums, Alexander Jakovenko, über den Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Jaap de Hoop Scheffer, am 4. Februar in Moskau, 31. Januar 2003, S. 2, unter: <http://www.mid.ru/Bl.nsf/arh/D62D1DF8970378C143256CC20032727B?OpenDocument> (Original in englischer Sprache).
 - 19 Jaap de Hoop Scheffer, Address of the Dutch Chairman-in-Office to the OSCE Permanent Council, in: Helsinki Monitor 1/2003, S. 9.
 - 20 Erklärung der Delegation Georgiens auf der Zweiten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, RC.DEL/24/01, S. 2 (Original in englischer Sprache).

schlüsse von Istanbul von höchster Bedeutung für die schnellstmögliche Ratifizierung und Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags²¹ sei. Demnach könnten die Inkraftsetzung des angepassten Vertrags und seine Implementierung sehr wohl der letzte Schritt des KSE-Prozesses sein. Derzeit scheinen die Vertragsparteien mit dem Ergebnis der Anpassung überaus zufrieden zu sein; über die Behebung der kleinen Mängel, die das Bild verändern, konnte kein Konsens erzielt werden. Kürzlich vertraten russische Experten die Ansicht, dass „die unzureichend harten Begrenzungen“ im Bereich der Luftstreitkräfte die Hauptschwäche des KSE-Anpassungsregimes seien.²² Luftstreitkräfte unterliegen aufgrund ihrer technischen Charakteristika (hohe Mobilität) keinen regionalen Begrenzungen. Russland hat die wachsende Bedeutung der Luftwaffe in den Kriegen der 1990er Jahre und ihren relativen Niedergang beim Austrag solcher Kriege richtig erkannt. Obwohl Russlands Unzufriedenheit offensichtlich ist, kann ihr nicht mit den Mitteln konventioneller Rüstungskontrolle abgeholfen werden. Daher denken weder die Vertragsstaaten noch die Experten an eine weitere Verhandlungsrunde.

Akute und „eingefrorene“ innerstaatliche Konflikte und die Zukunft des angepassten KSE-Vertrags

Der KSE-Vertrag von 1990 konzentrierte sich auf einen zentralen Konflikt: den Konflikt zwischen Ost und West. Andere Konflikte fanden im Rahmen des Vertrags nur Berücksichtigung, wenn sie mit dem zentralen Konflikt verbunden waren. So erklärt sich auch die Struktur der Begrenzungen: Sie zielten darauf ab, die in der Zentralregion eines möglichen Konflikts befindlichen militärischen Potenziale zu beeinflussen. Die Begrenzungen in den Flankenregionen waren eine logische Folge des zentralen Konflikts, da die beiden Bündnisse in diesen Gebieten direkten Kontakt miteinander hatten. Die Bedeutung der Flankenregion nahm nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wieder zu, als ihr südlicher Teil zu einer der instabilsten Regionen Europas wurde. Seither hatten die Ereignisse im südlichen Flankenbereich erheblichen Einfluss auf den KSE-Prozess. Das spiegelt sich nicht nur in der Anpassung der oben erwähnten Flankenregel wider, sondern auch darin, dass Konflikte in dieser Region Auswirkungen auf die Zukunft des angepassten KSE-Vertrags haben. Seit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul und der Annahme der zugehörigen politischen Verpflichtungen gab es drei Konflikte,²³ die die KSE-Perspektiven entscheidend beeinflusst haben: 1. der zweite Tschetschenien-Krieg, 2. Transnistrien und 3. Georgien.

21 Erklärung der Delegation der Republik Moldau auf der Zweiten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, RC.DEL/7/01/Corr.1, Wien, 28. Mai 2001, S. 2 (Original in englischer Sprache).

22 Vgl. Chernov, a.a.O. (Anm. 6), S. 51.

23 Dieser Beitrag befasst sich nicht mit dem Problem unkontrollierter vom Vertrag begrenzter Waffen und Ausrüstungen, das von Aserbaidschan im Streit zwischen Aserbaidschan

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

Im zweiten Tschetschenien-Krieg legte die Russische Föderation der Gemeinsamen Beratungsgruppe regelmäßig Informationen über ihre zusätzlichen Waffen in der Flankenregion vor.²⁴ Drei Forderungen wurden an Russland gestellt. Es sollte 1. künftig endlich die vereinbarten Streitkräftestärken in der Flankenregion einhalten, 2. Angaben über die Anzahl der vertraglich begrenzten Waffen und Ausrüstungen in der Flankenregion insgesamt und insbesondere in dem Gebiet, in dem Militäroperationen stattfinden, machen bzw. weiterhin machen und 3. das Gebiet für Vor-Ort-Inspektionen zugänglich machen, damit Informationen aus erster Hand über die Vertragseinhaltung gesammelt werden können.

Diese Forderungen blieben auch nach dem 11. September 2001 unverändert, als Russlands Präsident Putin in einem klugen Schachzug die Position seines Landes als mit der des Westens identisch beschrieb. Gleichzeitig wurde hervorgehoben, dass es die Russische Föderation war, die die Aufmerksamkeit des Westens auf die Gefahren des Terrorismus gelenkt habe, wofür Tschetschenien nur ein Beispiel sei. Seither werden der Tschetschenien-Konflikt und Russlands Kampf stets in diesem Zusammenhang genannt. Obwohl dadurch eine Situation entstanden ist, in der die Begründung für den Tschetschenien-Konflikt nicht mehr in Frage gestellt werden konnte, hatte es keinerlei Einfluss auf die Bewertung der Lage hinsichtlich des KSE-Vertrags. Russland setzte seine Bemühungen um volle Einhaltung der Obergrenzen für seine Bestände fort und erklärte Ende 2001: „Russland hat in Übereinstimmung mit den Parametern des angepassten KSE-Vertrags in der Flankenregion 1.294 Kampfpanzer, wobei 1.300 vertraglich zugelassen sind, 2.044 gepanzerte Kampffahrzeuge, wobei laut Vertrag 2.140 erlaubt sind, sowie 1.557

und Armenien stark betont wurde, da dieser Faktor das In-Kraft-Treten des Vertrags nicht berührt.

24 Zu Russlands Verhalten hinsichtlich der Einhaltung der Waffenobergrenzen in der Flankenregion zwischen 1999 und 2001 vgl. Pál Dunay, *Der KSE-Prozess nach der Zweiten Überprüfungskonferenz des Vertrags*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2001*, Baden-Baden 2001, S. 321-340, insbesondere S. 325-327.

von 1.680 erlaubten Artilleriesystemen. Darüber hinaus hat Russland das Recht, vorübergehend 153 Panzer und 140 Artilleriesysteme zu dislozieren (...) NATO-Mitgliedstaaten, insbesondere die USA, haben keinen Grund mehr, die Ratifizierung des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags zu verweigern.²⁵

Trotzdem ist das In-Kraft-Treten des Vertrags keinen Zoll näher gerückt. Andere Vertragsstaaten verlangen von Russland, das Gebiet für eine Reihe von Vor-Ort-Inspektionen zugänglich zu machen, damit zuverlässig verifiziert werden kann, ob der angepasste Vertrag in vollem Umfang eingehalten wird. Solche Inspektionen sind bislang nicht zugelassen. Angesichts der bekannt gewordenen Informationen über die Situation in dem Gebiet ist es im wohlverstandenen Eigeninteresse der Staaten, die ihrer Bereitschaft Ausdruck gegeben hatten, Tschetschenien zu inspizieren, keine Inspektionen durchzuführen. Dies dient auch am ehesten den Interessen der angehenden Inspektoren selbst, deren persönliche Sicherheit dort offensichtlich nicht gewährleistet werden kann.

Man kann darüber spekulieren, ob die Nichterfüllung dieser Forderung ein hinreichend wichtiger Grund oder lediglich ein Vorwand ist, den angepassten Vertrag nicht zu ratifizieren. Zwei Faktoren sollen in diesem Zusammenhang näher betrachtet werden: 1. Seit dem 11. September 2001 ist es nicht mehr *en vogue*, die Legitimität der Operation in Tschetschenien in Frage zu stellen, obwohl gelegentlich kritische Stimmen zur Kriegsführung hinsichtlich der übermäßigen Gewaltanwendung zu vernehmen sind. 2. Aufgrund der Instabilität der Lage in Tschetschenien könnte es als notwendig angesehen werden, die Truppenstärke vor Ort zu erhöhen. Als Russlands Verteidigungsminister Sergej Iwanow es nach der Geiselnahme durch tschetschenische Terroristen in Moskau im Herbst 2002 z.B. für angeraten hielt, eine größere Militäroperation in Tschetschenien anzukündigen, schien eine erhöhte Streitkräftekonzentration zu drohen. Da der Präsident eine Eskalation der Militäroperation jedoch sofort dementierte, blieb unklar, ob für eine solche Operation die Verletzung der Flankenobergrenzen des KSE-Vertrags nötig gewesen wäre. Es zeigt jedoch, dass die erreichte Vertragseinhaltung nicht auf Dauer garantiert werden kann.

Zusammenfassend scheint der Tschetschenien-Krieg derzeit nicht als ausreichender Grund dafür angesehen zu werden, den angepassten KSE-Vertrag nicht zu ratifizieren. Trotz der Fortdauer des Konflikts und der Anwendung willkürlicher Gewalt scheint die Russische Föderation die Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags im Zusammenhang mit dem Konflikt nicht zu verletzen. Indirekt wurde dies auch von der NATO auf ihrem Prager Gipfeltreffen anerkannt, als die Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Verpflichtungen in Bezug auf die anderen betroffenen Gebiete aufforderten, ohne Tschetsche-

25 Russia Expects NATO to Ratify Adapted CFE Treaty, in: Interfax vom 11. Januar 2002.

nien noch zu erwähnen.²⁶ Daher sollte auch die Tatsache, dass derzeit keine Vor-Ort-Inspektionen durchgeführt werden können, die Vertragsstaaten nicht davon abhalten, den angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren.

Russland stellte fest, dass einige seiner NATO-Partner, nachdem das Tschetschenien-Argument erschöpft war, andere Gründe anführten: „Als dieser Vorwand auch nicht zog, taten sie ihr Bestes, die Flankenregel insgesamt zu vergessen, und führen nun als Bedingung für die Ratifizierung die Einhaltung der bilateralen Istanbuler Abkommen aus dem Jahr 1999 mit Georgien und Moldau an, die mit dem KSE-Vertrag überhaupt nichts zu tun haben.“²⁷ Es ist nicht ganz klar, warum Russland dafür plädiert, die Tschetschenien-Frage und die beiden politischen Verpflichtungen voneinander zu trennen. Handelt es sich um eine formale Trennung von rechtlich bindenden Verpflichtungen einerseits und politisch bindenden andererseits? Oder ist es ein Vorwand, damit die Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags und seine Ausdehnung auf weitere Vertragsstaaten ungeachtet der eingefrorenen politischen Konflikte auf dem Territorium Georgiens und Moldaus fortgesetzt werden kann? Möglicherweise spielt beides in der russischen Argumentation eine Rolle.

Transnistrien

Im Gegensatz zum Tschetschenien-Krieg, der offenkundig eine innere Angelegenheit Russlands ist, wenn ihm auch durch gewisse Regeln des Völkerrechts, in erster Linie des humanitären Völkerrechts, Grenzen gesetzt sind, gibt es einen anderen Konflikt, der praktisch seit dem Zerfall der Sowjetunion anhält. Den eingefrorenen Konflikt in Transnistrien, einem Gebiet, das von Separatisten innerhalb der Republik Moldau kontrolliert wird, betreffen sowohl die Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des KSE-Vertrags als auch die Gipfelerklärung von Istanbul. In Ersterer wird „die Verpflichtung der Russischen Föderation begrüßt, durch den Vertrag begrenzte konventionelle Waffen und Ausrüstungen Russlands bis Ende 2001 abzubauen und/oder zu zerstören“.²⁸ In der Gipfelerklärung von Istanbul begrüßen die OSZE-Teilnehmerstaaten „die von der Russischen Föderation eingegangene Verpflichtung, die russischen Streitkräfte bis Ende 2002 aus dem Hoheitsgebiet Moldaus vollständig abzubauen“.²⁹ Russland machte jedoch die politi-

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

27 Alexander Jakowenko, offizieller Sprecher des russischen Außenministeriums, beantwortet russische Medienanfragen in Bezug auf den Stand des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, 8. Januar 2003, S. 1, unter: <http://www.mid.ru/B1.nsf/arh/4117137D69998C7543256CA543256CA90035CC17?OpenDocument> (in englischer Sprache).

28 Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Istanbul, 17.-19. November 1999, CFE.DOC/2/99, unter: <http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/cfe/cfeinact99g.pdf>.

29 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der

sche Lösung des Status Transnistriens zur Bedingung für den Abzug seiner etwa 2.500 Mann starken Truppe.³⁰ Russland hat oft das Argument vorgetragen, dass der Abzug seiner Truppen aus Moldau die Stabilität untergraben würde. Ferner verwies es auf die logistischen Probleme des Transports einer großen Menge von Munition durch die Ukraine.³¹ Ein weiteres Problem ist, dass ein Teil der Munition schon sehr lange dort lagert und zu Recht als „unsicher“ gilt. Folglich steht nicht nur der Abzug, sondern auch die Vernichtung von Munition vor Ort an. Daraufhin bat Moldau die OSZE-Teilnehmerstaaten um finanzielle Unterstützung, um das Problem zu lösen. Die USA deuteten Anfang 2000 an, dass sie 30 Millionen US-Dollar für den Abzug bereitstellen würden, wenn sich die Führung in Tiraspol (Transnistrien) kooperativ verhielte. Es dauerte jedoch mehrere Monate, bis die OSZE-Teilnehmerstaaten den Stillstand überwinden konnten, der durch ihre Unfähigkeit entstanden war, die Finanzfragen zu regeln.³² Dieser Stillstand diente Russland als Vorwand und bis Ende 2000 fand kein substanzieller Abzug russischer TLE statt. Ungeachtet der Zusage der Russischen Föderation, ihre TLE bis Ende 2001 und ihre Truppen bis Ende 2002 abzuziehen, gab es kaum Fortschritte.³³ Noch immer räumte Russland der Einhaltung seiner Verpflichtungen aus dem KSE-Regime Priorität ein. Und so gelang es ihm, die „erste Frist für die Verpflichtungen von Istanbul – Abzug/Reduzierung der durch den KSE-Vertrag begrenzten konventionellen Waffen und Ausrüstungen der

Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 441-454, hier: S. 447. Russland bestand in der letzten Verhandlungsphase in Istanbul unmittelbar vor dem Gipfeltreffen ursprünglich auf einem längeren Zeitraum für den Abzug. Es ging von 2005 als Termin für die Beendigung des Abzugs aus. Diese Idee wurde schrittweise mit Hilfe hochrangiger ausländischer Diplomaten „zurückgeschnitten“.

- 30 Dessen ungeachtet hat die Republik Moldau die russische Verpflichtung von Istanbul als „unkonditioniert“ interpretiert; Erklärung der Delegation der Republik Moldau auf der Zweiten KSE-Überprüfungskonferenz, RC.DEL/7/01/Corr.1, Wien, 28. Mai 2001, S. 1 (Original in englischer Sprache). Zur Abstützung dieser Position hatte die Republik Moldau bereits auf dem Istanbul-Gipfeltreffen 1999 eine einseitige Erklärung abgegeben, in der sie unter Verweis auf „Verfassungsbestimmungen, die jede Anwesenheit ausländischer Streitkräfte im Hoheitsgebiet von Moldau regeln und verbieten“, auf ihr Recht zur Aufnahme einer vorübergehenden Dislozierung verzichtet; Erklärung im Namen der Republik Moldau, Anhang 13 der Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, a.a.O. (Anm. 28).
- 31 Russland nannte den Schutz zweier strategisch wichtiger Munitionsdepots formell als Grund für seine Truppenpräsenz in Transnistrien. Es ist bekannt, dass in beiden Depots zusammen etwa 42.000 Tonnen (!) Munition lagern.
- 32 Dazu sagte US-Botschafter David Johnson im Mai 2001 vor dem Ständigen Rat der OSZE: „Die Vereinigten Staaten sind seit langem bereit, zu den Kosten im Zusammenhang mit dem russischen Militärabzug durch den Freiwilligen Fonds der OSZE beizutragen. Der Abschluss eines Schriftwechsels über die Verfahren zur Verwendung dieser Mittel ist jedoch eine unerlässliche Voraussetzung für eine Erstattung der Ausgaben im Zusammenhang mit dem Abzug. Uns scheint, der Abschluss dieses Briefwechsels wäre sowohl ein praktischer erster Schritt zur Vervollendung des Abzugs als auch ein Vorgang, der in Russlands wohlverstandenen Eigeninteresse liegt.“ Botschafter David T. Johnson, Erklärung zu Moldau vor dem Ständigen Rat, Wien, 3. Mai 2001, S. 1, unter: <http://www.osce.usia.co.at/mold3may01.html> (Original in englischer Sprache).
- 33 Vgl. zu diesem Thema: Zdzislaw Lachowski, Conventional Arms Control Agreements: Issue of Compliance, in: Ian Anthony/Adam Daniel Rotfeld (Hrsg.), A Future Arms Control Agenda: Proceedings of Nobel Symposium 118, 1999, Oxford 2001, S. 234.

in Moldau stationierten Einsatztruppe der russischen Streitkräfte – (...) noch vor ihrem Ablauf im November 2001 ein[zu]halten“;³⁴ wofür es entsprechend gelobt wurde. Was die Verpflichtung zum vollständigen Abzug betrifft, so ist diese noch nicht erfüllt, da nach meiner Kenntnis bis zum Dezember 2002 nur sechs Züge mit Munition Transnistrien verlassen haben. Wenn dieses Tempo beibehalten wird, kann es *Jahrzehnte* dauern, bis der Abzug abgeschlossen ist. Verständlicherweise gibt Russland die Schuld an der Verzögerung des Abzugs anderen und führt regelmäßig komplizierende Faktoren an, womit offensichtlich die transnistrischen Behörden verantwortlich gemacht werden sollen. Außenminister Igor Iwanow befeiligte sich allerdings einer durchaus gemäßigten Ausdrucksweise hinsichtlich der Verzögerungstaktik der transnistrischen Behörden. „Sie wissen, dass die Verzögerungen beim Abzug nichts mit dem Unwillen der russischen Seite zu tun hatten. Sie waren vielmehr auf Probleme auf lokaler Ebene zurückzuführen.“³⁵ Moldau verwendete den gleichen Duktus und verwies darauf, dass „das Problem noch immer der Abzug der Waffen ist, aber Sie wissen, welchen Problemen sich die Russen hier gegenübersehen“.³⁶

Der Abzug vertraglich begrenzter Waffen wurde vor dem festgesetzten Termin und damit vor dem Bukarester Ministerratstreffen der OSZE beendet. Ein Jahr darauf, wenn auch ohne nennenswerte Auswirkungen auf den Abschluss des Abzugs von Munition und Militärpersonal aus Transnistrien, verstärkten sich die Aktivitäten vor dem OSZE-Ministerratstreffen von Porto erneut. Die Verhandlungen zwischen den Parteien intensivierten sich, obwohl deutlich geworden war, dass Tiraspol – ungeachtet der Zugeständnisse souveräner Staaten – nicht sonderlich daran interessiert ist, seinen „staatenlosen“ Status aufzugeben. Die USA warnten Tiraspol mit deutlichen Worten, dass sie „die transnistrische Forderung, weitere Fortschritte beim Abzug von Munition an die Bedingung zu knüpfen, die Russische Föderation solle eine Art ‚wirtschaftlicher Souveränität‘ Transnistriens anerkennen, für gänzlich unannehmbar halten. Es gibt und kann auch nur eine einzige souveräne Einheit innerhalb der international anerkannten Grenzen der Republik Moldau geben.“³⁷ Die Vorteile einer solchen völkerrechtlich ambivalenten Situation

34 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2001, Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden, unter: <http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/mcs/9buch01g.pdf>.

35 Abschrift der Bemerkungen des russischen Außenministers Igor Iwanow auf der Pressekonferenz über die Ergebnisse des Rats Treffens der Außenminister der GUS, Chişinău, 6. Oktober 2002, S. 3, unter: <http://www.mid.ru/B1.nsf/arh/F23291F0EE61CD5B43256C4C00333077?OpenDocument> (Original in englischer Sprache).

36 Abschrift der gemeinsamen Pressekonferenz des Präsidenten Moldaus Vladimir Voronin und des Ersten Stellvertretenden Außenministers Russlands Wjatscheslaw Trubnikow, Chişinău, 26. November 2002, S. 1, unter: <http://www.ln.mid.ru> (Original in englischer Sprache).

37 Erklärung zu dem Bericht von Botschafter Swartz, Leiter der Mission in Moldau, abgegeben vor dem Ständigen Rat von dem politischen Berater Bruce Connuck, Wien, 10. Oktober 2002, unter: <http://www.usosce.rpe.at/archive/2002/10/10moldova.htm> (Original in englischer Sprache).

sind der internationalen Gemeinschaft seit langem bekannt, einschließlich der Möglichkeit Aktivitäten nachzugehen, die eng mit organisierter Kriminalität verbunden sind. Der Resolutionsentwurf des Ministerrats von Porto verwies in diesem Zusammenhang auf „das Risiko der Verbreitung von und des illegalen Handels mit Waffen, insbesondere von Kleinwaffen und leichten Waffen“.³⁸ Dies tauchte allerdings in der Erklärung, die später vom Ministerrat angenommen wurde, nicht mehr auf. Offensichtlich verlieren viele Staaten – und nicht nur die direkt von dem Konflikt betroffenen – zunehmend die Geduld gegenüber den nichtstaatlichen Akteuren, die ein bestimmtes Gebiet kontrollieren und die Gefahr mit sich bringen, zur organisierten Kriminalität in all ihren Erscheinungsformen beizutragen. In letzter Zeit scheint man der Wiederherstellung staatlicher Souveränität Priorität einzuräumen, um der Verbreitung solcher Risiken entgegenzuwirken. Wenn diese Prioritätensetzung andauert und alle staatlichen Akteure in dem Prozess sich daran halten, gibt es eine echte Chance, dass der Konflikt im Kern beigelegt werden kann. Interessanterweise gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen hochrangigen OSZE-Ereignissen, die sich mit dem Abzug befassten, und demonstrativen Akten Russlands, die Fortschritt in der Sache signalisieren sollten. Geht man davon aus, dass solche Veranstaltungen zum wichtigsten Mittel geworden sind, Druck auf Russland auszuüben, dann hat sich dieser Zusammenhang sichtlich etabliert. Kurz vor Beginn des Istanbul Gipfeltreffens wurden drei Zugladungen Gerät abgezogen, zum Treffen des OSZE-Ministerrats im November 2000 folgte eine weitere Zugladung militärischer Ausrüstung.³⁹ Der Zweiten Überprüfungskonferenz gingen keine derartigen symbolischen Schritte voraus, obwohl in den Monaten zuvor intensive diplomatische Bemühungen zu verzeichnen waren. Vor der Eröffnung der Überprüfungskonferenz unterzeichnete der Leiter der OSZE-Mission in Moldau in Moskau ein Dokument über die Nutzung des so genannten Freiwilligen Fonds. Mehrere Länder hatten sich den USA angeschlossen und der Umstand, dass der Finanzfonds die Chancen zur Lösung des Konflikts erhöhte, veranlasste viele von ihnen, ihre Beiträge auf der Zweiten KSE-Überprüfungskonferenz zu erwähnen.⁴⁰ Etwa eine Woche vor Beginn der Überprüfungskonferenz wurden hochrangige Beratungen zwischen Russland und Moldau über die konkreten Modalitäten des Abzugs russischer TLE abgehalten, um die vereinbarten Termine einzuhalten.⁴¹ Wenige Wochen nach der Konferenz wurden zehn Panzer der russischen Streitkräfte in Moldau zerstört.⁴² Interessanterweise folgte Russland im Lichte des neuen Umfelds nach dem 11. September 2001 nicht mehr dem alten Muster. Es gab vielmehr dem Standpunkt Aus-

38 Entwurf der Erklärung des Ministerrats (3) CIO.GAL/100/02 vom 29. November 2002, S. 1 (Original in englischer Sprache).

39 Vgl. Erklärung von Botschafter David T. Johnson vor dem Ständigen Rat, Wien, 7. Dezember 2000, S. 1, unter: <http://www.osce.usia.co.at/moldova7dec00.html>.

40 Vgl. z.B. die Erklärungen der Tschechischen Republik und Großbritanniens.

41 Vgl. Erklärung der Republik Moldau vom 28. Mai 2001, S. 2.

42 Vgl. Erklärung von Botschafter David T. Johnson zu Moldau vor dem Ständigen Rat, Wien, 4. Juli 2001, unter: <http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4moldova.htm>.

druck, dass „es ungerecht wäre, Russland harscher Kritik dafür auszusetzen, dass es seinen freiwilligen Verpflichtungen nicht nachkommt, die wir physisch und ohne eigene Schuld nicht einhalten können“.⁴³ All dies deutet darauf hin, dass Russland nicht als ein Land erscheinen will, das seine Verpflichtungen offen verletzt, und dass es versucht, deren Erfüllung mit seinen angeblichen nationalen Interessen in Einklang zu bringen.

Es ist schwer zu beurteilen, was den Wandel der russischen Haltung bewirkt hat. Sicherlich gab es in den Jahren 2000 bis 2001 bedeutende und energische Schritte zur Beilegung des Konflikts. Der Wechsel von Boris Jelzin zu Wladimir Putin könnte ebenso wie der politische Kurswechsel in Chişinău eine Rolle dabei gespielt haben, Moskau kooperativer zu stimmen. Der Prozess scheint aufgrund des russischen Interesses an einer umfassenden politischen Lösung, einschließlich der Wiederherstellung der Souveränität Moldaus auf dessen gesamtem Hoheitsgebiet, für eine Weile ins Stocken geraten zu sein. Obwohl es letztes Endes zweifellos darauf hinauslaufen wird, ist es für Russland keineswegs gleichgültig, wann und unter welchen Umständen dies geschieht. Eine Zeit lang gab es sogar Anzeichen dafür, dass Chişinău Russland den Unterhalt einer Militärbasis und die legale Stationierung seiner Truppen auf moldauischem Gebiet gestatten würde.⁴⁴ Es bleibt abzuwarten, ob Russland seine Anwesenheit auf dem moldauischem Territorium langfristig legitimieren kann oder nicht.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Während es Russland im Fall Tschechien weitgehend gelungen ist, die KSE-Relevanz des Konflikts zu eliminieren, hat es im Fall Transnistriens den Konflikt immerhin effektiv „ent-KSE-isiert“. Die einzig verbliebene Relevanz des Konflikts für den angepassten KSE-Vertrag ist die Bestimmung, dass Truppenstationierungen ausschließlich mit der Zustimmung des Gastlandes vorgenommen werden dürfen. Zweifellos unterhält Russland aus komplexen Gründen Truppen auf moldauischem Territorium. Einer davon ist der ungelöste Transnistrien-Konflikt, der wiederum darauf zurückzuführen ist, dass das Land, das legitimerweise das Gebiet kontrollieren sollte, eine nur schwach ausgeprägte Staatlichkeit besitzt, um es einmal milde auszudrücken. Wenn man nicht den gesamten Transnistrien-Konflikt Moskau in die Schuhe schieben will – eine Unterstellung, die sich nur schwer halten ließe – reichen die Gründe nicht aus, das In-Kraft-Treten des angepassten KSE-Vertrags von der langfristigen endgültigen Lösung des Konflikts abhängig zu machen.

Russland ist in einer eigenartigen Lage. Es erklärt seine Bereitschaft zum Truppenabzug aus Moldau, wenn auch nicht ohne Vorbedingungen. Bedenkt man aber die unkooperative Haltung der transnistrischen Behörden und ihr Desinteresse an einer Lösung (wenn nicht gar ihr Interesse daran, dass es zu

43 Abschrift der gemeinsamen Pressekonferenz, a.a.O. (Anm. 35), S. 3.

44 Eine detaillierte Darstellung bis 2001 findet sich in: Claus Neukirch, *Moldovan Headaches: The Republic of Moldova 120 Days after the 2001 Parliamentary Elections* (CORE Working Paper 3), Hamburg 2001, insbesondere S. 24-25; zur aktuellen Situation siehe Claus Neukirch, *Die OSZE-Mission in Moldau*, im vorliegenden Band, S. 167-179.

keiner Lösung kommt), kann man davon ausgehen, dass die Bedingungen für einen Abzug nicht geschaffen werden. Daher ist es ausschließlich an der Russischen Föderation, über einen Abzug zu entscheiden. Was aber sollte Russland bei einer Entscheidung in dieser Angelegenheit berücksichtigen? Ich glaube nicht, dass die Zukunft Transnistriens und der dortigen Bevölkerung eine große Rolle dabei spielen würde. Wirkliche Bedeutung hätte eine Reihe anderer Faktoren, insbesondere die Frage, ob diejenigen Kräfte in Moskau die Oberhand gewinnen, die die russische Truppenpräsenz in Moldau aus zwei Gründen als strategischen Vorteil betrachten: 1. Der Bedeutungszuwachs einer solchen „Vornestationierung“ angesichts des anstehenden rumänischen NATO-Beitritts. 2. Der unsichere politische Kurs Moldaus selbst, der zwar derzeit pro-russisch ist, was sich jedoch angesichts der andauernden und steilen wirtschaftlichen Talfahrt ändern könnte. Die Kräfte, die so denken, müssen diese Faktoren gegen den Schaden, der dadurch im Verhältnis des Landes zum Westen entsteht, aufwiegen. Moskau sieht sich westlichem, vor allem amerikanischem Druck ausgesetzt, seine Streitkräfte abzuziehen und sich an einer endgültigen Lösung des Problems zu beteiligen. Das Ausmaß des Drucks bleibt auf die strategische Bedeutung des Konflikts zugeschnitten und verhält sich damit proportional.

Es wird deutlich, dass Russland über seine langfristige Haltung zu dem Konflikt noch nicht entschieden hat. Dokumente sprechen von „einer umfassenden Beilegung des Transnistrien-Problems, die auf der Achtung des Prinzips der territorialen Integrität Moldaus unter größtmöglicher Berücksichtigung der Interessen der gesamten Bevölkerung des Landes und der Zusicherung eines vereinbarten und zuverlässig garantierten Status für Transnistrien beruht“.⁴⁵ Diese „Einerseits-andererseits“-Politik setzte sich auch auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Porto im Dezember 2002 fort. Dort schien Russland drei Ziele zu verfolgen: 1. die Teilnehmerstaaten dazu zu bewegen, seine Bemühungen um einen Truppenabzug aus Moldau anzuerkennen, 2. die Fortsetzung des Prozesses von einer umfassenden politischen Lösung, einschließlich der Regelung des verfassungsmäßigen Status Transnistriens, abhängig zu machen, und 3. zu verhindern, dass für den Abschluss des Abzugs Fristen gesetzt werden.

Bei näherer Betrachtung dieser Ziele wird deutlich, dass Russland versucht dort als Hegemon aufzutreten und Moldau zu einer Lösung zwingen will, die dies auch widerspiegelt. Russlands Bemühungen waren jedoch nur teilweise erfolgreich. Dies lag unter anderem an der Rolle der Vereinigten Staaten als „unentbehrliche Macht“, was angesichts einer so überaus asymmetrischen Machtbeziehung wie der zwischen Russland und Moldau verständlich ist. Russland erhielt eine *zweideutige Anerkennung für seinen Abzug*, die in Be-

45 Auf einem außerordentlichen Treffen politischer Vertreter Russlands, der Ukraine und der Ko-Mediatoren der OSZE über die Beilegung des Transnistrien-Konflikts am 20. August 2002, unter: <http://www.mid.ru /Bl.nsf/arh/61E62684725ECD9243256C1B003105E8?OpenDocument> (Original in englischer Sprache).

zug auf vom KSE-Vertrag begrenzte Waffen noch am eindeutigsten ist: „Wir begrüßen den fristgerechten Abschluss des Abzugs der russischen durch den KSE-Vertrag begrenzten Ausrüstung aus der Region Transnistrien der Republik Moldau.“⁴⁶ Die NATO-Mitgliedstaaten teilten diese Einschätzung, wenn auch nur in Bezug auf den so genannten Flankenbereich der Russischen Föderation: „Wir begrüßen die beachtlichen Ergebnisse der Bemühungen Russlands um eine Reduzierung der Streitkräfte in dem Gebiet nach Artikel V des Vertrags auf vereinbarte Niveaus.“⁴⁷ Hinsichtlich anderer militärischer Güter war die Formulierung zweideutiger. Es wird auf „gewisse Fortschritte [die im Jahr 2002] in Bezug auf den Abzug beziehungsweise auf die Verwertung einer gewissen Menge an Munition und sonstiger Militärausrüstung, die im Eigentum der Russischen Föderation stehen, erzielt wurden“,⁴⁸ verwiesen. Die Teilnehmerstaaten befanden es jedoch für nötig, ihrer Besorgnis „über die Verzögerung in Bezug auf den vollständigen und transparenten Abzug beziehungsweise die vollständige und transparente Verwertung russischer Munition und Militärausrüstung, die teilweise darauf zurückzuführen ist, dass die transnistrischen Behörden systematisch Schwierigkeiten machten und Hindernisse in den Weg legten, die nicht hingenommen werden können“,⁴⁹ Ausdruck zu geben. Bemerkenswert ist hier, dass die Verzögerungen nur „teilweise“ den transnistrischen Behörden angelastet werden. Daraus kann man schließen, dass „teilweise“ jemand anderer Schuld daran trägt. Obwohl dieser Akteur nicht ausdrücklich genannt wird, handelt es sich dabei eindeutig um die Russische Föderation, die sich in dieser Angelegenheit nicht besonders kooperativ gezeigt hat. Soweit es die *Bedingungen für den Abschluss des Abzugsprozesses* betrifft, ist es Russland gelungen, den Zusatz „sofern die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind“⁵⁰ einfügen zu lassen. Moldau erkannte die Gefahr, die in einer solch zweideutigen Formulierung liegt, und verteidigte seine Position in einer einseitigen Erklärung: „(...) der Begriff ‚erforderliche Voraussetzungen‘ [bezieht sich] im Zusammenhang mit dem Abzug ausschließlich auf eventuelle technische Vorkehrungen und kann in keinem Fall für irgendwelche politischen Umstände gelten.“⁵¹ Der Versuch, die Billigung der OSZE für einen Prozess zu erlangen, dessen Ausgang offen ist, konnte nur scheitern. Russland wollte eigentlich überhaupt keine Frist für den Abschluss des Abzugs. Als deutlich wurde, dass dies für mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten völlig inakzeptabel war, versuchte Moskau

46 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, darin: Erklärungen des Ministerrats, S. 471-483, hier: S. 475.

47 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: Zehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), darin: Erklärung des Ministerrats, S. 460-463, Beilage, S. 463.

48 Erklärungen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), S. 475.

49 Ebenda, S. 475-476.

50 Ebenda, S. 476.

51 Interpretative Erklärung gemäß Absatz 79 (Kapitel 6) der Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, in: Zehntes Treffen des Ministerrats, Erklärungen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), Beilage 1, S. 479-480, hier: S. 479.

einen möglichst fernen Ablauf der Frist Ende des Jahres 2005 zu erreichen. Die gemeinsamen Bemühungen anderer Akteure hatten eine weitaus kürzere Zeitspanne zum Ergebnis; die Formulierung lautete schließlich, dass die Teilnehmerstaaten „die verpflichtende Zusage der Russischen Föderation, den Abzug der russischen Streitkräfte ehestmöglich abzuschließen, sowie ihre Absicht, dies bis zum 31. Dezember 2003 zu tun“,⁵² begrüßen. Für Russland war es wichtig, die Fortsetzung des Abzugs seiner Munition (und Streitkräfte) von moldauischem Hoheitsgebiet an Bedingungen zu knüpfen, so dass kein anderer OSZE-Teilnehmerstaat sich länger auf eine vorbehaltlose Verpflichtung Russlands berufen konnte. Moskau bestätigte daher „seine Absicht, diesen Prozess bis zum Ende des Jahres abzuschließen, wenn die notwendigen Voraussetzungen gegeben sind, wie in den Dokumenten von Porto vorgesehen. Wir hoffen dabei auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft sowohl in Form politischer Maßnahmen als auch durch zusätzliche Beiträge zum freiwilligen Fonds der OSZE.“⁵³ Angesichts der oben erwähnten an den Abzug geknüpften Bedingung wird deutlich, dass Russland sich einen gewissen Handlungsspielraum erhalten hat und es daher nicht sicher ist, ob es seinen Verpflichtungen nachkommen wird.

Georgien

Auf dem Istanbul Gipfeltreffen im November 1999 wurde eine formelle, allerdings nur partielle Lösung gefunden. Russland verpflichtete sich, bis zum 31. Dezember 2000 die Anzahl seiner in Georgien stationierten TLE derart zu verringern, „dass sie 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme nicht überschreitet“,⁵⁴ d.h. das Niveau einer einfachen vorübergehenden Dislozierung nach dem angepassten KSE-Vertrag.⁵⁵ Russland verpflichtete sich weiter, bis zum 31. Dezember 2000 seine TLE aus den Militärstützpunkten in Gudauta und Wasiani sowie aus Reparaturwerkstätten in Tiflis abzuziehen und die beiden Stützpunkte bis zum 1. Juli 2001 aufzulösen.⁵⁶ Russland musste feststellen, dass die internationale Gemeinschaft der Umsetzung dieser Verpflichtungen kontinuierlich Beachtung schenkte. Dies zeigte sich beim Wiener OSZE-Ministerratstreffen im November 2000, auf dem die scheidende US-Außenministerin Madeleine Albright betonte, dass ihr Land „ständige Fortschritte hinsichtlich des russischen Abzugs aus Georgien erwartet, einschließlich des Abschlusses der ers-

52 OSZE, Erklärungen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 46), S. 476.

53 RIA Novosti Interview, a.a.O. (Anm. 18), S. 2.

54 Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, Istanbul, 17. November 1999, Punkt 1, Anhang 14 zur Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, a.a.O. (Anm. 28).

55 Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Artikel VII, Absatz 1, B (1), a.a.O. (Anm. 5), S. 135.

56 Vgl. Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens vom 17. November 1999, a.a.O. (Anm. 54), Punkt 2, S. 268.

ten Phase des Abzugs von Gerät bis zum Ende des Jahres (2000, P.D.) und der Schließung bestimmter Militärstützpunkte bis Mitte nächsten Jahres“.⁵⁷ Russland erfüllte die Verpflichtung, sein in Georgien stationiertes TLE zu reduzieren, und zog fristgerecht 35 Kampfpanzer, 313 gepanzerte Kampffahrzeuge sowie 27 Artilleriesysteme ab und zerstörte weitere 24 Kampfpanzer, 90 gepanzerte Kampffahrzeuge und zwei Artilleriesysteme. Der Luftwaffenstützpunkt Wasiani wurde der georgischen Seite rechtzeitig zum 1. Juli 2001 übergeben. Der Stützpunkt in Gudauta hingegen erfüllt nach Angaben der abchasischen Führung "friedenserhaltende Funktionen". Seine Schließung würde die Lösung des Konflikts erschweren. Die Situation wird weiter dadurch kompliziert, dass sich die abchasische Führung offenbar weigert, zur Versöhnung beizutragen. Sie hat im Frühjahr 2001 ihre Teilnahme am Friedensprozess ausgesetzt. Nach georgischen Angaben könnten die Aufgaben des Stützpunkts Gudauta auch auf andere Weise erfüllt werden. Diese Ansicht wird jedoch von den russischen Streitkräften nicht geteilt. Sie stationieren weiterhin Streitkräfte auf dem Stützpunkt und haben Großbritannien den Zugang zu einer Inspektion des Stützpunkts verweigert.⁵⁸ Russland beschuldigte Georgien, bezüglich der Übergabe des Stützpunkts Gudauta unrealistische Forderungen zu erheben. Das russische Verteidigungsministerium erklärte, dass „der Zeitplan für den russischen Abzug nicht genug Zeit dafür vorsah, in Russland neue Unterkünfte für die dort stationierten Truppen und das Gerät zu bauen“.⁵⁹ Ein Argument, das vielen Ostmitteleuropäern noch vom Beginn der neunziger Jahre her wohlbekannt ist.

Der Abzug der russischen Streitkräfte und TLE wirft sowohl bezüglich der Stützpunkte als auch in einem breiteren politischen Kontext eine Reihe von Fragen auf. Nach der formellen Lösung des Problems in Istanbul wurde deutlich, dass Russland seine Streitkräfte nicht vollständig aus Georgien abziehen will. Während des zweiten Tschetschenien-Krieges kritisierte die russische Regierung Georgien, es sei nicht fähig, die gemeinsame Grenze angemessen zu kontrollieren. Deswegen würden „tschetschenische Terroristen“ Hilfsgüter und Verstärkung aus Georgien erhalten. Später wurde der Ton schärfer. Georgien wurde beschuldigt, tschetschenische Terroristen zu beherbergen und ihre Aktivitäten zu dulden. Moskau „überzeugte“ Georgien davon, im Pankisi-Tal, einem Gebiet an der Grenze zu Tschetschenien, bei der Ergreifung von Terroristen zu kooperieren, unter anderem dadurch, dass Georgien auf die staatliche Souveränität im Grenzgebiet verzichtete. Die Unzufriedenheit Moskaus schlug sich auch darin nieder, dass der Abzug der russischen Streitkräfte nicht vor August 2000 begann. Spätere Abzugsaktivitäten

57 Einwurf von Außenministerin Madeleine K. Albright, OSZE-Ministerrat, Wien, 27. November 2000, unter: <http://www.osce.usia.co.at/albright27nov00.html> (Original in englischer Sprache).

58 Vgl. Botschafter David T. Johnson, Erklärung zu Georgien vor dem Ständigen Rat, Wien, 4. Juli 2001, S. 1, unter: <http://www.usosce.rpo.at/archive/2001/07/4georgia.htm> (Original in englischer Sprache).

59 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/europe/newsid%201418000/1418260.stm>, zit. in: News-Press-Reports@bits.de, 6. Juli 2001, S. 1.

konzentrierten sich auf die Landstreitkräfte, die Reduzierung der Luftwaffe wurde so weit wie möglich hinausgeschoben. Um Druck auf Georgien auszuüben, ergriff die russische Regierung einige Maßnahmen, die mit der engeren Thematik des Truppenabzugs nichts zu tun haben. Anfang 2001 führte Russland die Visumpflicht für georgische Bürger ein. Da viele Georgier in Russland arbeiten und ihre Einkünfte wichtig für die georgische Wirtschaft sind, bringt diese Maßnahme Georgien in erhebliche Schwierigkeiten. Etwa zur selben Zeit zeigte die Aussetzung von Energielieferungen, insbesondere Gas, dass Russland seine Position der Überlegenheit festigen wollte.

Angesichts der Tatsache, dass die territoriale Integrität Georgiens vielfach von innen bedroht ist, ist es schwierig, das Ergebnis des Prozesses vorherzusagen. Ob Russland den Abzug seiner Streitkräfte vollenden und auch seinen Verpflichtungen aus dem angepassten KSE-Vertrag nachkommen wird, die besagen, dass es nur mit Zustimmung der dortigen Regierung Truppen in Georgien stationieren darf, ist nicht abzusehen. Der von Russland ausgeübte Druck zielt höchstwahrscheinlich darauf ab, die Zustimmung Tiflis' dazu zu erhalten, dass Moskau auch weiterhin Truppen auf georgischem Territorium stationieren kann. Der Umstand, dass die Regierung in Tiflis das Staatsgebiet nicht in vollem Umfang unter Kontrolle hat, kompliziert die Lage erheblich. Es ist unbedacht, den Abzug der russischen Truppen zu fordern, ohne sich Gedanken darüber zu machen, was danach geschieht. Im Gegensatz zu den beiden anderen Fällen – Tschetschenien und Transnistrien – *kann die Fortsetzung des Truppenabzugs nicht von der Einhaltung des angepassten KSE-Vertrags losgelöst werden.*

Ein noch wichtigerer Unterschied besteht darin, dass das Ergebnis des Prozesses eine größere strategische Bedeutung als in den beiden anderen Fällen haben könnte. Unter Präsident Eduard Schewardnadse hat sich Georgien nach Westen orientiert, zumindest was seine Ziele angeht. Ob man realistischerweise annehmen kann, dass in diesem Teil der Welt eine eindeutig westlich orientierte Politik betrieben werden kann, ist zumindest zweifelhaft. Insbesondere da das georgische Regime offensichtlich bröckelt, könnte diese zu einer weiteren – und nicht nur *De-facto-* – Desintegration des Landes führen. In diesem Zusammenhang ist die Meinung einer anderen ehemaligen Sowjetrepublik, nämlich Kasachstans, interessant: „Wohin eine nicht konstruktive Konfrontation mit dem Kreml führen kann (...) zeigt das Beispiel Georgiens ganz deutlich. Eduard Schewardnadses grenzenlose Liebe zum Westen und zur NATO befreit ihn nicht von der Notwendigkeit, tschetschenische Separatisten nach Russland abzuschieben, da die russische Regierung zu einem Maximalkatalog an Sanktionen greift – von der Visapflicht über die Unterbrechung der Gaslieferungen bis hin zur Drohung (...) Georgiens territoriale Souveränität aufzuheben.“⁶⁰

60 Vladislav Yuritsin, Kazakhstan: Running with CST, hunting with NATO, in: The Kazakhstan Monitor vom 22. November 2002, S. 1.

Aus dem oben Gesagten wird deutlich, dass Russland das Staatsgebiet Georgiens nur widerstrebend verlässt, während Georgien den vollständigen Abzug in Einklang mit der Schlussakte von Istanbul begrüßen würde. Dementsprechend gingen beide Seiten lediglich die Verpflichtung ein Verhandlungen aufzunehmen und sonst nichts. Dabei ist bekannt, wie wenig ein *pactum de negotiando* bedeutet. Nicht so in diesem Fall. Hier heißt es: „Im Verlauf des Jahres 2000 werden die beiden Seiten Verhandlungen über die Dauer und die Art des Betriebs der russischen Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki und der russischen Militärobjekte im Hoheitsgebiet Georgiens zu Ende führen.“⁶¹ Die Frist ist längst abgelaufen. Russlands Haltung ist, dass es für unbefristete Zeit nach Treu und Glauben verhandeln will. Russische Offizielle bestätigen, dass über das Schicksal der Militärstützpunkte Batumi und Achalkalaki auf dem Verhandlungswege entschieden werde. Es liege bei Georgien.⁶²

Das Problem ist viel zu komplex, als dass man es auf das bilaterale zwischenstaatliche Verhältnis zwischen Russland und Georgien einengen könnte. Das liegt einerseits zum Teil an den separatistischen Tendenzen bestimmter Regionen Georgiens, zum Teil an der offensichtlichen Unfähigkeit der Regierung in Tiflis, die territoriale Integrität des Landes sicherzustellen, sowie andererseits an dem Anspruch Russlands, „die Interessen und die Rechte seiner Staatsbürger zu verteidigen“. Daher beabsichtigt Moskau – unter Hinweis auf die „heilige Pflicht“ Russlands – weiterhin für „die Gewährleistung der Sicherheit der Staatsbürger“ Russlands in Abchasien zu sorgen.⁶³ Über die offensichtlichen Herausforderungen Abchasien und Südossetien hinaus ist Russland darüber besorgt, dass Georgien nicht garantieren kann, dass tschetschenische Rebellen auf der georgischen Seite der Grenze keinen Unterschlupf finden. So hieß es einmal, das Problem sei, dass „Putin seine Armee nicht kontrolliert, und die georgische Armee Georgien nicht kontrollieren kann“.⁶⁴

Dennoch ist dieser Konflikt anders als die beiden anderen. Der Unterschied ist insofern grundsätzlicher Natur, als im Falle Georgien außenstehende Akteure, insbesondere die Vereinigten Staaten, großes Interesse an den Tag legen. Dementsprechend ist jedes Ergebnis möglicherweise konfligierender strategischen Interessen unterworfen. Die USA haben deutlich gemacht, dass sie ihr *Train-and-equip*-Programm in Georgien ungeachtet des Weiterbeste-

61 Gemeinsame Erklärung, a.a.O. (Anm. 54).

62 Vgl. Interview des stellvertretenden russischen Außenministers Vladimir A. Čižov, „Naša cel' – Bevizovoje soglašenje s Evro sojuzom“, in: *Vremja Novostej* vom 4. Dezember 2002, siehe auch unter: <http://www.mid.ru/brp4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/e3a853c28b0d2>.

63 Interview mit dem Sonderbeauftragten des russischen Präsidenten für eine georgisch-abchasische Regelung und stellvertretendem Außenminister Valerij Loščinin, „Specpredupreždenie dlja Gruzii“, in: *Itogi Magazin* 14/2002 vom 9. April 2002, S. 3; siehe auch unter: http://www.itogi.ru/paper2002.nsf/Article/Itogi_2002_04_08_11_4454.html.

64 Andrew Jack, *Fallout from Russia siege felt in valley in Georgia*, in: *Financial Times* vom 2./3. November 2002, S. 3.

hens der Probleme zwischen Russland und Georgien fortsetzen werden.⁶⁵ Große Hoffnungen auf eine baldige Lösung sowohl des Konflikts in Südossetien als auch des Abchasien-Konflikts hegen die USA nicht. Indirekt spiegelt sich das in folgender Aussage wider: „Das vergangene Jahr hat gezeigt, dass Fortschritte in Bezug auf eine politische Lösung in Moldau möglich sind.“⁶⁶ Das heißt umgekehrt, dass es in den Konflikten in Georgien keine Fortschritte gegeben hat.

Wenn man bedenkt, dass in Georgien – anders als in den Fällen Tschetschenien und Moldau – der Territorialkonflikt nicht vom KSE-Prozess getrennt und daher ohne eine umfassende politische Lösung kein Durchbruch erzielt werden kann, *ist Georgien derzeit der Schlüssel für das In-Kraft-Treten des angepassten KSE-Vertrags*. Dass dies durch „die Anerkennung der gegenwärtigen Realitäten und der Existenz dieser De-facto-Staaten“⁶⁷ erreicht werden könnte, ist meines Erachtens eine voreilige und zu weit hergeholte Schlussfolgerung. Aufgrund der strategischen Bedeutung, die Georgien sowohl von Russland als auch von den USA beigemessen wird, sowie aufgrund des Fehlens jeglicher wirklicher Hoffnung auf eine Lösung ist *Georgien das Land, an dem die In-Kraft-Setzung des angepassten Vertrages scheitern kann. Wenn keine der Parteien Flexibilität beweist, kann der angepasste KSE-Vertrag langfristig zur Geisel werden*. Die Meinung eines hochrangigen US-Diplomaten, in der vage Hoffnung angedeutet wird, weist ebenfalls in diese Richtung: „Wir hoffen, dass (...) bei den Istanbul-Verpflichtungen in Bezug auf Moldau und Georgien Fortschritte erzielt werden, weil auf diesem Gebiet noch viel zu tun ist. Wir hoffen, dass spezifische Fortschritte im neuen Jahr uns in die Lage versetzen, mit dem angepassten KSE-Vertrag voranzukommen.“⁶⁸

NATO-Erweiterung und angepasster KSE-Vertrag

Wie bereits erwähnt, war ein Beitritt zum KSE-Vertrag von 1990 nicht möglich, und so konnte sich die Zahl der Vertragsstaaten nur durch die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Tschechoslowakei erhöhen. Die Anpassung des Vertrags war daher unter anderem notwendig, um dem Wunsch Russlands nachzukommen, dass diejenigen Länder, die der Atlantischen Allianz beitreten, ebenfalls einem strukturellen konventionellen Rüstungskontrollregime unterworfen würden. Als die Anpassung des KSE-Vertrags in den Jahren 1997 bis 1999 verhandelt wurde, stand noch nicht fest, wie viele Staa-

65 Vgl. US Remains Committed to Conduct Train-and-Equip Program – U.S. Official Says, unter: <http://www.mfa.gov.ge/cgi-bin/news/search.cgi?category=all&keyword=Russian+troop>.

66 Erklärung von Marc Grossman, US-Staatssekretär für politische Angelegenheiten, abgegeben auf dem Zehnten Treffen des Ministerrats der OSZE in Porto, 6. Dezember 2002, S. 3 (Original in englischer Sprache).

67 Dov Lynch, Frozen Conflicts, in: *The World Today* 8-9/2001, S. 38.

68 Grossman, a.a.O. (Anm. 66), S. 3.

ten, die nicht Mitglieder des Warschauer Vertrags waren, in die NATO aufgenommen würden. Das Thema hätte bereits 1999 mit der ersten Osterweiterung der NATO auftauchen können, damals war jedoch die Zahl der beitretenden Länder auf drei ehemalige Mitglieder des Warschauer Vertrags beschränkt. Mit der auf dem Prager NATO-Gipfel im November 2002 ausgesprochenen Einladung an sieben Staaten, über eine NATO-Mitgliedschaft zu verhandeln, von denen vier (Estland, Lettland, Litauen und Slowenien) keine Vertragsstaaten des KSE-Vertrags von 1990 sind, ist die Frage akut geworden. Man könnte den Schluss ziehen, dass *die erste Osterweiterung die Anpassung des KSE-Vertrags unerlässlich machte, wohingegen die zweite Erweiterungsstufe dessen In-Kraft-Treten zu einer dringlichen Angelegenheit macht.*

Über den abstrakten Wunsch hinaus bestand die Russische Föderation insbesondere auf dem Beitritt der baltischen Staaten zum KSE-Vertrag. Dies ist trotz der großen strategischen Asymmetrie zwischen Russland und jedem der drei baltischen Staaten, die keines Rüstungskontrollregimes für einen militärischen Ausgleich bedarf, verständlich. Die Asymmetrie zugunsten Russlands existiert, ungeachtet der Tatsache, dass der Militärbezirk Leningrad derzeit der am wenigsten militarisierte Bezirk in Russland ist. Russland weiß, dass es wenig überzeugend wäre, für den Beitritt der baltischen Staaten zum angepassten KSE-Vertrag auf der Grundlage militärischer Kräftevergleiche im engeren Sinne zu plädieren. Daher erweiterte es seine Argumente und bettete sie in einen breiteren politischen Kontext ein: „Eine Schlüsselfrage für Russland ist die des Beitritts der baltischen Staaten zum angepassten KSE-Vertrag und die Ausweitung militärischer Beschränkungen auf ihr Territorium. Von nicht geringer Bedeutung ist noch immer die Frage der Gewährleistung der Rechte unserer Landsleute in den baltischen Staaten. Mit der Übernahme der Verantwortung für den Erweiterungsbeschluss übernimmt die NATO gleichzeitig einen Teil der Verantwortung für die positive Lösung dieses Problems.“⁶⁹ Interessanterweise hat Russland geschlussfolgert, dass Integration nicht nur dazu beiträgt, den Einfluss dieser Kleinstaaten zu erhöhen, sondern auch dazu führt, dass sie u.a. aufgrund ihres gesteigerten Selbstbewusstseins und unter dem Einfluss der anderen Mitglieder einen moderateren Kurs einschlagen. Der Rückschluss, dass die Verbesserung der Beziehungen und die Entspannung zwischen Russland und Polen nach dessen NATO-Beitritt tiefgreifend ist und als Beispiel dienen kann, wäre voreilig.

Die Reaktion der drei baltischen Staaten war vorsichtig, aber kooperativ. Sie haben ihren Beitritt zum Vertrag zu keinem Zeitpunkt ausgeschlossen. Ihre Bereitschaft wurde jedoch von der Tatsache beeinflusst, dass der angepasste KSE-Vertrag vor ihrer Einladung zum NATO-Beitritt noch nicht in Kraft ge-

69 Interview mit dem Direktor der Presse- und Informationsabteilung des Russischen Außenministeriums Alexander V. Jakovenko, „Filosofija bezopasnosti“, in: Rossijskaja Gazeta vom 21. November 2002 (eine englische Übersetzung des Textes befindet sich auf dessen Homepage).

treten war und sie keine Möglichkeit hatten, formal um Aufnahme zu ersuchen. Dies hat zu einer merkwürdigen Asymmetrie geführt. Während Russland als Antragsteller auftrat, konnten die baltischen Staaten nur geltend machen, dass das Ersuchen verfrüht ist. Russland führte aus, dass es „Verpflichtungen zur Begrenzung seiner Militärpräsenz in Nordwesteuropa übernommen hat. Wenn (...) die baltischen Staaten diesen Vertrag [i.e. den angepassten KSE-Vertrag, P.D.] nicht unterzeichnen und wenn sie sich weigern ähnliche Verpflichtungen zu übernehmen, nachdem sie der NATO beigetreten sind, wäre es dumm und lächerlich, wenn Russland nicht darauf reagieren würde.“⁷⁰ Kurz vor dem Prager NATO-Gipfel betonte Verteidigungsminister Iwanow: „Der einzige wirkliche Einwand, den Moskau gegen die NATO-Mitgliedschaft von Estland, Lettland und Litauen hat, ist, dass die drei Länder den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa nicht unterzeichnet haben.“⁷¹ Wenn Sergej Iwanow korrekt zitiert wurde, kam man ziemlich billig an die Zustimmung Russlands. Man darf jedoch nicht vergessen, dass es eine elementare Regel in der Diplomatie gibt, nämlich, dass ein einmal gemachtes Zugeständnis keine Kompensation mehr verlangt. Daher ist seit der stillschweigenden Zustimmung Russlands zur zweiten Osterweiterungswelle der NATO auf dem Prager Gipfel Ende November 2002 keine Entschädigung an Moskau mehr fällig.

Betrachtet man die Positionen der drei baltischen Staaten zum KSE-Beitritt genauer, fallen einige Unterschiede ins Auge. Die Bedeutung dieser Unterschiede sollte man jedoch nicht überbewerten; sie sind lediglich taktischer Art. Zum Teil sind sie auf den Einfluss, den einige Großmächte, insbesondere die USA, in dieser Angelegenheit haben, zurückzuführen, teilweise gehen sie auf die Erwartungen ihrer heimischen Wählerschaft zurück. Litauen scheint noch am ehesten bereit, Russland in dieser Frage versöhnlich zu stimmen, was aus verschiedenen Gründen verständlich ist. Vor allem lebt in Litauen unter den drei Ländern die kleinste russische Minderheit, daher ist die Rhetorik litauischer Politiker gegenüber Russland zurückhaltender. Angesichts der Tatsache, dass Litauen das physische Verbindungsglied zwischen dem russischen (belarussischen) „Festland“ und dem Gebiet Kaliningrad darstellt, ist Vilnius sich bewusst, in welcher heikler Lage es sich befindet, und will diese auf keinen Fall weiter verschlechtern. Und schließlich ist die Grenze zum Gebiet Kaliningrad die einzige gemeinsame Grenze Litauens mit Russland. Litauens Präsident Valdas Adamkus erklärte bereits 1999 auf dem Istanbul Gipfeltreffen: „Wir erwägen die Möglichkeit des Beitritts zu dem Vertrag, vorausgesetzt die Aufnahmebedingungen liegen in unserem nationalen Inte-

70 Russian Defense Minister Worried About Baltic CFE Accession, in: Baltic States Report 32/2002 sowie unter: <http://www.rferl.org/balticreport/2002/10/32-021002.html>.

71 Russian Defense Minister Again Calls for Baltic States to Jo in CFE Treaty, in: Baltic States Report, 36/2002, sowie unter: <http://www.rferl.org/balticreport/2002/10/36-281002.html>.

resse.⁷² Diese Position hat sich inzwischen weiterentwickelt; als die Aufnahme in die NATO näherrückte, hieß es: „Wir werden ebenfalls den Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag anstreben, sobald er in Kraft getreten ist und allen europäischen Demokratien offen steht.“⁷³

Die Haltung Estlands wird deutlicher artikuliert, was sich sowohl in den anfangs zurückhaltenderen Erklärungen als auch in der weniger klaren Festlegung zu einem späteren Zeitpunkt widerspiegelt. Auf einem NATO-Treffen im Frühjahr 2002 legte Estlands Ministerpräsident Siim Kallas die Position seines Landes dar: „Lassen Sie mich wiederholen, dass Estland beabsichtigt, dem angepassten KSE-Vertrag beizutreten, sobald der Vertrag für weitere Staaten offen sein wird. Zu verschiedenen praktischen Aspekten unseres künftigen Beitritts sehen wir die Notwendigkeit für Konsultationen mit den NATO-Verbündeten.“ Als Russland später Druck auf die baltischen Staaten ausübte, um einen frühen Beitritt voranzutreiben, verwies Estland völlig korrekt auf die rechtliche Lage: „Solange das Übereinkommen nicht in Kraft getreten ist, gibt es keine Möglichkeit, ihm beizutreten.“⁷⁴ Darüber hinaus „hat Estland wiederholt bekräftigt, dass es einen künftigen Beitritt zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa ernsthaft in Erwägung zieht. Zur Zeit steht dieser Schritt jedoch nicht auf der Tagesordnung, da der Vertrag für neue Unterzeichner noch nicht offen ist (...) Sobald der Vertrag für neue Vertragspartner geöffnet wird, wird Estland eine verantwortungsvolle Entscheidung treffen, die vor allen von nationalen Interessen geleitet sein wird.“⁷⁵

Die Haltung Lettlands liegt offensichtlich der letzteren näher. Da Riga sich eng mit den USA abstimmt, dem Land, das wahrscheinlich zu einem Großteil dafür verantwortlich ist, dass der angepasste KSE-Vertrag bislang nicht ratifiziert wurde, ist es hauptsächlich darum bemüht, sich in dieser Angelegenheit nicht vorzeitig festzulegen. Als Lettlands Außenminister Indulis Berzins in einer späten Phase erklärte, dass sein Land „sich niemals geweigert hat, dem angepassten Vertrag beizutreten“, begrüßte Russland dies und gab der Hoffnung Ausdruck, dass die „neue konstruktive Haltung Rigas bald Wirkung zeigen möge (...)“.⁷⁶

Es besteht jedoch überhaupt kein Zweifel daran, dass die baltischen Staaten, Slowenien und später auch andere europäische Staaten dem angepassten KSE-Vertrag beitreten werden, sobald er in Kraft getreten ist. Der NATO-

72 Erklärung S.E. Valdas Adamkus', Präsident der Republik Litauen, auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul, 18. November 1999 (Original in englischer Sprache).

73 Erklärung S.E. Valdas Adamkus', Präsident der Republik Litauen, auf der Sitzung des VN-Generalversammlung in New York, 12. September 2002 (Original in englischer Sprache).

74 Harri Tiido, Staatssekretär im estnischen Außenministerium, zitiert in: Baltic News Service vom 31. Juli 2002 (Original in englischer Sprache).

75 Ebenda.

76 Alexander Jakovenko, offizieller Sprecher des russischen Außenministeriums, auf die Anfrage russischer Medien zu den Erklärungen des lettischen Außenministers Indulis Berzins über Lettlands Beitritt zum angepassten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, 2. Oktober 2002, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcb3/9f354e5950483 (Original in englischer Sprache).

Russland-Rat begrüßte „den Ansatz derjenigen Nicht-KSE-Staaten (...) die ihre Absicht erklärt haben, mit seinem Inkrafttreten um Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag zu ersuchen“; die Außenminister „stimmten überein, dass der Beitritt dieser Länder ein wichtiger zusätzlicher Beitrag zu Stabilität und Sicherheit in Europa sein würde“.⁷⁷ Das könnte positive Auswirkungen auf Russland haben, da seine seit langem geäußerte Forderung damit erfüllt wird. Obwohl der Ausdruck der Bereitschaft zum Beitritt eine wichtige politische Geste ist, ist es ebenfalls von Bedeutung, die Bedingungen zu erfahren, unter denen die Staaten dem Rüstungsbegrenzungsregime beitreten. Sie sollten vorab den Umfang der Arsenale festlegen, die sie zum Zeitpunkt des Beitritts vorhalten wollen. Es wäre darüber hinaus wichtig zu wissen, in welchem Verhältnis die nationalen und territorialen Obergrenzen der beitretenden Staaten zueinander stehen.

Russland hat eingesehen, dass es zwischen ihm und den vier Staaten, die 2004 der NATO beitreten werden, keine ungelösten Probleme gibt, obwohl sie – aufgrund der fehlenden Ratifizierung durch die 30 Vertragsstaaten von 1990 – keine Vertragspartner des angepassten KSE-Vertrags werden. Das russische Parlament hat hingegen zu Recht darauf hingewiesen, dass es mit einigen großen Vertragsstaaten des Vertrags von 1990 noch immer Probleme gibt: „In Anbetracht der Tatsache, dass ein Teil dieser Staaten⁷⁸ bereits den Wunsch geäußert hat, dem angepassten KSE-Vertrag nach seinem Inkraft-Treten beizutreten, gibt die Staatsduma ihrer Besorgnis über die unkooperative Haltung gewisser NATO-Staaten, insbesondere der USA und der Türkei, Ausdruck, die die Ratifizierung und das Inkraft-Treten dieses bedeutenden Dokuments künstlich hinauszögern.“⁷⁹ Diese Akzentverschiebung ist – auch wenn sie nicht zu einer baldigen Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags führen mag – sicher logischer und eher gerechtfertigt als die frühere Haltung, die die vier zukünftigen NATO-Mitglieder unter Druck setzte, obwohl sie bereits ihre Bereitschaft bekundet hatten, dem angepassten Vertrag beizutreten, wann immer er in Kraft tritt.

77 Treffen des NATO-Russland-Rats (NRR) auf Ebene der Außenminister, Prag, den 22. November 2002, Erklärung durch NATO-Generalsekretär Lord Robertson in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des NRR, unter: <http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p021122d.htm>, S. 2.

78 Wie oben ausgeführt, haben die vier Staaten Estland, Lettland, Litauen und Slowenien ihre Bereitschaft zum Beitritt zum angepassten KSE-Vertrag unmittelbar nach dessen Inkraft-Treten bereits ausnahmslos bekundet.

79 Erklärung der russischen Staatsduma über die Lage hinsichtlich der NATO-Erweiterung, eingebracht vom Ausschuss für internationale Angelegenheiten und verabschiedet unter Berücksichtigung der Ergänzungen Viktor Alksnis' am 24. Dezember 2002 (289 Ja-Stimmen), S. 1-2, unter: <http://www.in.mid.ru/B1.nsf/arh/07B2C4FFFB75E0943256CA00041C230?OpenDocument>.

Schlussfolgerung

Auch über dreieinhalb Jahre nach Unterzeichnung des Übereinkommens über die Anpassung des KSE-Vertrags ist dieses bislang noch immer nicht in Kraft getreten. Die aktuelle Zahl der Unterzeichner, die es ratifiziert haben, zeigt, dass noch einige Jahre vergehen werden, bevor der angepasste Vertrag in Kraft tritt. Das ist weder unüblich noch tragisch. Es geschieht recht häufig, dass wichtige multilaterale Verträge erst viele Jahre, nachdem sie zur Unterzeichnung aufgelegt wurden, in Kraft treten. Das bedeutet, da ein Beitritt zum KSE-Vertrag von 1990 nicht möglich ist, dass das Regime konventioneller Rüstungsbeschränkung in Europa weiterhin auf die (ehemaligen) Mitglieder der NATO und des Warschauer Vertrags sowie auf deren Nachfolgestaaten beschränkt bleibt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ab 2004 einige neue NATO-Mitglieder dem KSE-Regime – zumindest vorübergehend – nicht angehören werden, nimmt also zu. Es bleibt ebenfalls ausgeschlossen, dass die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien dem KSE-Vertrag beitreten, unabhängig von dem Wunsch einiger von ihnen, NATO-Mitglieder zu werden.

Seit der Unterzeichnung des Übereinkommens über die Anpassung im November 1999 stellt seine Ratifizierung ein Dilemma dar. Das liegt an der Komplexität der Lage. Einerseits hat Russland einige seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag und der Schlussakte der Vertragsstaaten nicht erfüllt. NATO-Mitgliedstaaten haben sich politisch verpflichtet, das Anpassungsübereinkommen erst zu ratifizieren, wenn der Vertrag in vollem Umfang eingehalten wird. So hat Russland sich selbst die Hände gebunden. Andererseits hat es wichtige Schritte unternommen, um die spezifischen Verpflichtungen, die es gegenüber Georgien und Moldau eingegangen ist, zu erfüllen, und auch in Tschetschenien hat es seine Verpflichtungen, die sich aus der Flankenregel ergeben, erfüllt. Das Glas ist also entweder halb voll oder halb leer. Das Dilemma ist seit dem 28. Mai 2002, als der NATO-Russland-Rat, der Rat der 20, gegründet und Moskau als wichtiger Kooperationspartner der Allianz anerkannt wurde, noch deutlicher hervorgetreten. Die NATO sollte entscheiden, was wichtiger ist: bei künftigen politischen Schritten von einem statischen Ansatz auszugehen, der die vollständige und verifizierte Erfüllung der Verpflichtungen als Voraussetzung für die Ratifizierung verlangt, oder aber eine dynamische Vorgehensweise zu wählen und die Ratifizierung des angepassten Vertrags „auf Kredit“ vorzunehmen, um so die Erfüllung der Verpflichtungen durch Russland zu belohnen. Über beide Ansätze kann man streiten, beide haben Vor- und Nachteile.

Es hat den Anschein, dass die NATO sich für den statischen Ansatz entschieden hat; derzeit steht sie jedenfalls einmütig hinter ihrer ursprünglichen Haltung, die sie im Mai 2000 auf dem Treffen des NATO-Rats in Florenz eingenommen hat. Obwohl die Einigkeit in dieser Frage bröckelt, hat es bislang keinen Durchbruch gegeben. Angesichts der begrenzten strategischen Bedeutung von KSE scheint es wenig wahrscheinlich, dass sich ihre Haltung

schnell ändern wird. Genau aus diesem Grunde, der relativen strategischen Bedeutungslosigkeit konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, wird in diesem Beitrag der Standpunkt vertreten, dass es triftige Gründe dafür gibt, den statischen Ansatz hinter sich zu lassen und sich für die dynamische Vorgehensweise zu entscheiden. Selbst dann würde die Ratifizierung noch lange auf sich warten lassen, was der NATO einen Hebel an die Hand geben würde, weiterhin sanften Druck auf Russland auszuüben, damit es den Vertrag erfüllt – ganz abgesehen davon, dass es ausreicht, wenn ein einziger Staat in einer der Konfliktregionen den angepassten KSE-Vertrag nicht ratifiziert. Dies könnte immer noch passieren, selbst wenn die NATO und gleichgesinnte Staaten beschließen, ihn zu ratifizieren. Es besteht jedoch die Gefahr, dass im Falle der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten des KSE-Vertrags von 1990 mit Ausnahme derer, die einen Nachteil davon hätten, der Druck auf diese Staaten wächst, wenn der Druck auf Russland, seine Istanbul-Verpflichtungen vollständig zu erfüllen, nachläßt. Angesichts der Asymmetrie zwischen Russland einerseits und Georgien und Moldau andererseits wäre dies bedauerlich.

Ich habe versucht nachzuweisen, dass jene ungelösten Konflikte, die den Beginn des Ratifizierungsprozesses durch die NATO-Staaten verhindert haben, entweder verschwunden oder aus Sicht des KSE-Prozesses bedeutungslos geworden sind, zumindest dann, wenn der Ausgangspunkt der Analyse die erklärte Agenda der NATO ist. Es kann jedoch sein, dass sich dahinter etwas ganz anderes verbirgt. Die Agenda beruht nicht auf der Durchsetzung von Regeln und der Respektierung von Werten. Es ist die kaltblütige, realistische Agenda eines Staates. Sie geht von dem Bedürfnis aus, Russland einzuhegen, insbesondere in seiner traditionellen Einflussosphäre und zu einem Zeitpunkt, da seine relative Schwäche offensichtlich ist. Diese Politik der Einhegung kommt jedoch zu einem Zeitpunkt, zu dem sie längst überflüssig sein könnte. Die Annahme liegt nahe, dass, je mehr Russland den Anschein erweckt, Druck auf seine kleineren Partner auszuüben, andere Parteien sich umso mehr versucht fühlen könnten, Letztere zu unterstützen, insbesondere Georgien, das zumindest auf deklaratorischer Ebene eine stärkere Westorientierung zeigt. Eine Art, seine Unterstützung zu signalisieren, ist, den angepassten KSE-Vertrag nicht zu ratifizieren. Es ist jedoch fragwürdig, ob dies angesichts der Komplikationen, die es im Prozess der NATO-Erweiterung verursacht, angemessen ist.

Es dauerte ziemlich lange, bis das russische Außenministerium erkannte, dass das Problem viel weiter gefasst ist, als dass es sich auf den angepassten KSE-Vertrag verengen ließe. „Man hat den Eindruck, dass einigen Leuten der angepasste Vertrag an sich nicht gefällt, genauso wenig wie ihnen andere verbindliche Abrüstungsübereinkünfte gefallen – über ABM, biologische Waffen, Nichtverbreitung, die Nicht-Militarisierung des Weltraums etc. Wir müssen in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass, wenn die Ratifizierung

weiter verzögert wird, der Vertrag ausgehöhlt werden könnte, bis hin zur Bedrohung seiner schieren Existenz.“⁸⁰

Seit Ende 2001 wurde die Welt Zeuge wahrer Flitterwochen in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland. Flitterwochen dauern jedoch nicht ewig – weder im Privatleben noch in der internationalen Politik. Nach meinem Eindruck geht diese innige Beziehung möglicherweise aufgrund von Meinungsverschiedenheiten in regionalen Fragen zuende. Das gegenwärtige Herangehen an den KSE-Prozess und an die zugrunde liegenden ungelösten Regionalkonflikte, dürften auf der Liste möglicher Spielverderber nicht allzu hoch angesiedelt sein. Es wäre es jedoch wert, diese Liste dadurch zu verkürzen, dass der KSE-Vertrag in Kraft gesetzt wird. Dadurch würde der Vertrag auch für den Beitritt geöffnet und könnte so langfristig zu einem gesamteuropäischen Instrument gemacht werden.

80 Jakovenko, a.a.O. (Anm. 27), S. 1-2. Da hier zumindest drei Dinge aufgezählt werden, in denen die USA eine Hauptrolle spielen, ist offensichtlich, wer dafür verantwortlich gemacht wird, dass der angepasste KSE-Vertrag noch nicht in Kraft getreten ist.