

Wenn sich Vergangenheit und Zukunft treffen - Die Anpassung des KSE-Vertrags

Seit die Begrenzung konventioneller Streitkräfte mit dem Abschluß und der Umsetzung des KSE-Vertrags vom 19. November 1990 Bedeutung für die europäische Sicherheit gewann, hatte sie mit der Notwendigkeit zu kämpfen, sich schnell ändernden Umständen anzupassen. Ein Instrument, das im letzten Moment des Ost-West-Konflikts ausgehandelt worden war und die Logik des Kalten Krieges zwischen zwei feindlichen Blöcken widerspiegelt, konnte bereits am Tag seiner Unterzeichnung als Relikt der Vergangenheit betrachtet werden. Dessenungeachtet erbrachte der KSE-Vertrag mehrere wertvolle Leistungen. Erstens trug er durch die regulierte Beseitigung von 58.000 Waffensystemen zur Verringerung des Rüstungsniveaus im Anwendungsgebiet bei. Zweitens erhöhte er durch mittlerweile rund 3.000 Vor-Ort-Inspektionen und einen intrusiven Informationsaustausch wesentlich die Transparenz. Drittens trugen die Foren und Mechanismen des Vertrags in hohem Maße dazu bei, eine traditionelle Funktion von Rüstungskontrolle sicherzustellen, nämlich die reibungslose Kommunikation zwischen den Vertragsstaaten über Fragen der europäischen Sicherheit aufrechtzuerhalten.

Probleme des KSE-Regimes

Die Verpflichtungen der KSE-Vertragsstaaten gründen sich hauptsächlich auf die Konstruktion zweier "Gruppen von Vertragsstaaten". Obwohl diese bei Unterzeichnung identisch mit den beiden Militärblöcken NATO und Warschauer Vertrag waren, wurden sie als Gruppen von Vertragsstaaten bezeichnet, da man angesichts der bevorstehenden Auflösung des Warschauer Vertrags nicht mehr von Bündnissen sprechen konnte. Fast alle Kernbestimmungen des Vertrags - Obergrenzen, regionale Begrenzungen, das Inspektionssystem - beziehen sich auf die Gruppen von Vertragsstaaten. Es oblag der jeweiligen Gruppe, zu entscheiden, wie sie die Verpflichtungen unter den ihr zugehörigen Staaten aufteilte, oder anders gesagt, wie nationale Ansprüche gegenüber den vertraglichen Verpflichtungen abgeglichen werden sollten. Entsprechend dem unterschiedlichen Charakter der beiden Bündnisse war dies auf westlicher Seite verhältnismäßig einfach, während sich die Noch-Mitglieder des Warschauer Vertrags und später die Folgestaaten der Sowjetunion im Rahmen ihrer Gruppe heftige Ver-

teilungskämpfe lieferten. Damit war der KSE-Prozeß seit der Unterzeichnung des Vertrags 1990 mit dem Problem der Asymmetrie konfrontiert. Auf der einen Seite gab es ein wirkliches Militärbündnis, auf der anderen eine Gruppe, die nur noch als fiktive Einheit existierte. Die rechtlichen Regelungen konnten diese Asymmetrie so lange unberücksichtigt lassen, wie diese nicht politisch für einige Vertragsstaaten untragbar wurde. So erhielt sich das Gruppenprinzip über das förmliche Ende des Warschauer Vertrags und die Auflösung der Sowjetunion hinaus.¹ Beides änderte nichts an der Struktur der vertraglichen Verpflichtungen. Der "Auszug" einiger von der Sowjetunion kontrollierter Gebiete aus dem Vertrag (Estland, Lettland und Litauen) wurde von der Gemeinsamen Beratungsgruppe pragmatisch behandelt. Erst als die Idee einer Erweiterung der NATO durch frühere Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrags nicht nur von den selbsternannten Kandidaten, sondern auch von der Atlantischen Allianz selbst betrieben wurde, war klar, daß die Vertragsstruktur die Umsetzung einer solchen Entscheidung nicht überleben könnte, die Notwendigkeit der Anpassung des Vertrags wurde offensichtlich. In dieser Situation standen drei Optionen zur Verfügung:

Erstens konnte man an der Vertragsstruktur auf der Grundlage der fortdauernden Existenz zweier Gruppen festhalten. In diesem Fall würden die Gruppen Einheiten gleichen, die ausschließlich für Vertragszwecke aufrechterhalten werden. Bei dieser Option müßte der Vertrag bei einer NATO-Erweiterung nicht angepaßt werden. Politisch gilt jedoch, was einer der Wiener Unterhändler so formulierte: Wenn Länder, die der NATO beitreten, ihre Mitgliedschaft in der anderen Gruppe behalten können, dann gehört dies zur Kategorie politischer Science-fiction. Aus diesem Grunde und wegen des russischen Widerstands wurde diese Option von der Gruppe der 16 früh aufgegeben. Im ersten förmlichen Vorschlag des Bündnisses hieß es: "Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, daß der Prozeß der Verbesserung der Arbeitsweise des KSE-Vertrags (...) eine Überprüfung der Gruppenstruktur (...) einschließen wird (...)"²

Die *zweite* Option wäre, das Gruppenprinzip den neuen politischen Realitäten in vollem Umfang anzupassen. Das würde bedeuten, die Vertragsstruk-

¹ Genau besehen hat sich das Gruppenprinzip nur teilweise erhalten, da die 1992 erreichte Abschließende Akte über Personalstärken nationale Begrenzungen enthält. Weil die Akte weithin als unwesentlich bewertet wird, wird diese frühe Abkehr vom Gruppenprinzip häufig übersehen (vgl. Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. F.8, S. 1-18).

² Scope and Parameters of the Process for Improving the Operation of the CFE Treaty. Tabled by the 16 NATO States Parties in Vienna on October 8 /1996/, Punkt 5, S. 2 (eigene Übersetzung).

tur in Übereinstimmung mit der Existenz nur eines Bündnisses zu bringen. Das würde die Einrichtung eines Gruppen-"Deckels" für die NATO bedeuten sowie von nationalen Obergrenzen für Länder, die nicht zum Bündnis gehören, ohne jede kollektive Verpflichtung für die "Nicht-NATO-Seite". Verständlicherweise war dies die russische Position, wie der erste Vorschlag Rußlands deutlich zeigte. Danach bedeutete der " (...) Begriff 'Gruppe von Vertragsstaaten' (...) zwei oder mehr Vertragsstaaten, die in Übereinstimmung mit zwischen ihnen abgeschlossenen Abkommen gemeinsame militärische Kommandostrukturen haben".³ Nach dieser Definition wäre die NATO die einzige Gruppe, da nur sie über eine integrierte Kommandostruktur verfügt, während dies auf die GUS nicht zutrifft. Auf dieser Grundlage forderte Rußland die Einführung einer Bündnissuffizienz. Wie der stellvertretende russische Außenminister Mamedow sagte, verlange die Anpassung des Vertrags, "die Veränderung seines Begrenzungssystems von einem auf der Grundlage von Gruppen in ein nationales, die Einführung einer 'Suffizienzregel' für die Streitkräfte der Mitglieder militärisch-politischer Bündnisse (...)".⁴

Die russische Position zielt vor dem Hintergrund der bevorstehenden NATO-Erweiterung ganz offensichtlich darauf ab, die kollektive Verteidigungsfähigkeit der NATO und ihre Fähigkeit, neue Mitglieder aufzunehmen, zu begrenzen. Eine kollektive Suffizienzregel könnte sich als ein höchst strittiges Thema zwischen den derzeitigen und den künftigen Mitgliedern des Bündnisses erweisen. Falls die NATO neue Mitglieder in mehr als einer Runde aufnimmt, müßten die nationalen Obergrenzen wiederholt umverteilt werden. Alle gegenwärtigen NATO-Mitglieder würden jenseits eines bestimmten Niveaus eine Reduzierung ihrer nationalen Bestände ablehnen, um ihre nationalen Sicherheitsinteressen nicht zu beschädigen. Daher wäre es unwahrscheinlich, daß der ersten Welle der Erweiterung weitere folgen würden.

Die *dritte* und letzte Option bestand darin, die Gruppenstruktur vollständig zu beseitigen und den neuen Vertrag ausschließlich auf nationale Verpflichtungen zu gründen. Angesichts der objektiven Asymmetrie zwischen den Parteien mußte Rußland dies als einseitigen Vorteil zugunsten der NATO begreifen. Ein System auf der Grundlage individueller Verpflichtungen war der Ausgangspunkt der Atlantischen Allianz, allerdings mit gewissen Bedingungen versehen, um russische Einwände zu berücksichtigen.

³ Statement by Mr. V. N. Kulebyakin, Head of the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group, Vienna, 23 April 1996, S. 6 (eigene Übersetzung).

⁴ Statement by the Head of the Russian Delegation, Deputy Foreign Minister of the Russian Federation G. E. Mamedov, at the CFE Treaty Review Conference, Vienna, 15 May 1996, S. 4 (eigene Übersetzung).

Man kann leicht den Eindruck bekommen, daß die NATO-Erweiterung der einzige Faktor ist, der zu den KSE-Anpassungsverhandlungen geführt hat. Dies ist jedoch nicht der Fall; die sogenannte Flankenfrage stellt einen eigenständigen Problemkreis dar. Die Vorgeschichte der KSE-Anpassungsverhandlungen kreist um das Wechselverhältnis zweier Forderungen, die Rußland seit dem Frühjahr 1993 immer wieder vorgetragen hat: 'Modernisierung' des KSE-Vertrags und Beseitigung der Flankenregelung nach Art. V dieses Vertrags. Seit die amerikanische Regierung Mitte 1994 auf den Kurs einer schnellen NATO-Erweiterung umgeschwenkt war, argumentierte Rußland, daß dies die Geschäftsgrundlage des KSE-Vertrags in Frage stelle, eine NATO-Erweiterung ohne 'Modernisierung' des Vertrags dürfe es nicht geben. Die russische Forderung nach einer Beseitigung der Flankenregel deutete sich erstmals im März 1993 an. Im September 1993 schrieb Präsident Jelzin einen Brief dieses Inhalts an westliche Staatschefs, dem eine Demarche folgte.⁵ In der sogenannten 'Harmonisierungs'-Debatte⁶ versuchte Rußland, beide Ziele zu verbinden, und schlug im März 1993 vor, den KSE-Vertrag, die Abschließende Akte über Personalstärken und das Wiener Dokument durch ein einheitliches KSZE-Rüstungskontrollregime auf der Grundlage nationaler Obergrenzen und ohne Regionalsystem zu ersetzen, was ebenso wie das gesamte 'Harmonisierungs'-Vorhaben scheiterte.⁷ Die NATO taktierte über Jahre hinhaltend gegenüber den russischen Forderungen, in beiden Feldern war ganz eindeutig Rußland in der Rolle des Demandeurs. Diese scheinbar so klare Lage begann sich erst zu verschieben, als Rußland vor dem Hintergrund der näherrückenden NATO-Erweiterung seine Flankenobergrenzen nicht einnahm, wie es dies nach dem KSE-Vertrag zum Ende der Reduzierungsperiode (16. November 1995) hätte tun müssen. Damit kam auch die NATO in eine schwierigere Situation: Wenn die Allianz, wie stets betont, ihr Ziel einer Erweiterung mit der Aufrechterhaltung, ja Vertiefung des kooperativen Verhältnisses zu Rußland verbinden wollte, dann war auch sie auf eine Lösung der beiden

⁵ Text der russischen Demarche in: *The Arms Control Reporter* 11/1993, S. 407.D.85-D.86.

⁶ Harmonisiert werden sollten nach dem Beschluß des KSZE-Gipfeltreffens von Helsinki 1992 die beiden Rüstungskontrollregime in Europa, der KSE-Vertrag mit 30 und das Wiener Dokument mit allen (damals) 52 Teilnehmerstaaten (vgl. Sofortprogramm des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation, in: *Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, Beschlüsse von Helsinki*, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.6, S. 34.

⁷ Vgl. Wolfgang Zellner, *Anfang vom Ende oder neue Chance kooperativer Sicherheit? Zur Krise europäischer Rüstungskontrolle*, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 289-306, hier S. 300-302.*

miteinander verbundenen KSE-Problemkomplexe angewiesen. Eine Lösung des Flankenproblems wurde auf der Ersten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags (15.-31. Mai 1996) gefunden. Das neue Abkommen verkleinert die Fläche des Flankenterritoriums und erlaubt Rußland, auf dem bisherigen Flankenterritorium statt der bisher 4.360 TLE (Treaty Limited Equipment/vertraglich begrenztes Gerät) der Landstreitkräfte ab dem 31. Mai 1999 7.900 Systeme zu stationieren, bis dorthin sogar 8.716, also etwa eine Verdoppelung gegenüber der bisherigen Regelung.⁸ Das neue Flankenabkommen wurde mit sofortiger Wirkung vorläufig in Kraft gesetzt. Bis zum 15. Dezember 1996 sollten die Vertragsstaaten ihre Zustimmungsdokumente (meist Ratifizierung) hinterlegen. Da bis zu diesem Termin nur zwölf der 30 KSE-Staaten ratifiziert hatten, wurde die Frist um weitere fünf Monate verlängert; zu diesem Termin hatten alle Vertragsstaaten ihre Zustimmung hinterlegt, so daß die Regelung rechtlich verbindlich in Kraft treten konnte.

Die sogenannten GUAM-Staaten (Georgien, Ukraine, Aserbaidshan, Moldau) haben wiederholt ihre Unzufriedenheit mit bestimmten Regelungen des Flankenabkommens ausgedrückt. Diese ist eng verbunden mit der Frage der Stationierung fremder Truppen auf dem Territorium dieser vier Staaten. Aus Sicht der GUAM-Staaten berechtigt das Flankenabkommen Rußland, ohne Zustimmung des entsprechenden Staates vertraglich begrenztes Gerät in der Flankenregion der früheren Sowjetunion zu stationieren. Die vier Länder wünschen, daß das Dokument in einer Weise überarbeitet wird, die deutlich macht, daß sich Rußlands Rechte nicht jenseits seiner Grenzen erstrecken. Daher wollten die vier Länder das Flankenabkommen ursprünglich nicht ratifizieren. Die NATO-Staaten hoben dagegen hervor, daß die neue Flankenregel in keiner Weise beinhaltet, daß die Stationierung fremder Truppen und TLE ohne die Zustimmung des entsprechenden Territorialstaats stattfinden könne. Einige wiesen die vier Länder offen darauf hin, daß sie das Flankenabkommen mißverstünden. Tatsächlich waren jedoch russische Truppen auf dem Territorium dieser Staaten stationiert, und wann immer dieses Thema in der Gemeinsamen Beratungsgruppe aufgebracht wurde, gab Rußland immer dieselbe Antwort: Diese Fragen müßten auf bilateraler Ebene behandelt werden und nicht in der Gemeinsamen Beratungsgruppe.⁹ Letztendlich ratifizierten die vier Länder das Flankenabkommen, aber als Ausdruck ihrer Unzufriedenheit gaben sie dem

⁸ Vgl. Erste Konferenz zur Überprüfung der Wirkungsweise des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa und der Abschließenden Akte über Personalstärken vom 15. bis 31. Mai 1996 in Wien, Schlußdokument vom 31. Mai 1996, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.3g, S. 8-13.

⁹ Die Fragestellung wurde verschiedentlich in der Gemeinsamen Beratungsgruppe diskutiert, am ausführlichsten in jüngster Zeit am 8. April 1997.

wachsenden Druck erst im letzten Augenblick nach.¹⁰ Zudem fügten die GUAM-Staaten und Rußland den Ratifizierungsdokumenten Erklärungen und Vorbehaltsklauseln hinzu. Das Ziel der erstgenannten Länder war es, eine Legitimierung der Anwesenheit russischer Truppen auf ihrem Territorium durch das Inkrafttreten des Flankenabkommens zu verhindern. So erklärte die Ukraine, daß "nichts in dem Dokument als Ausdruck der Zustimmung der Ukraine zur Anwesenheit stationierter TLE der Russischen Föderation auf dem Gebiet der Ukraine verstanden werden kann (...)".¹¹ Moldau formulierte eine entsprechende Erklärung.¹² Das russische Statement versuchte drei Ziele zu erreichen: Erstens betonte es, das Abkommen sei "ohne präjudizierende Wirkung auf bilaterale Verhandlungen und Abkommen über die Stationierung der Streitkräfte der Russischen Föderation jenseits ihres Territoriums innerhalb der Flankenregion". Zweitens versuchte es, die Erklärungen jener Flankenländer zu "neutralisieren", die den Abzug russischer Streitkräfte von ihrem Territorium erreichen wollen. Rußland stellte fest, daß "(...) jegliche Vorbehalte und interpretativen Erklärungen, die direkt oder indirekt die Substanz und Bedeutung des Dokuments verändern, keine Konsequenzen bezüglich der Rechte und Verpflichtungen der Russischen Föderation aus diesem Dokument nach sich ziehen". Drittens forderte Rußland erneut, die Flankenregel im Zuge der Anpassung zu beseitigen, schlug (der NATO) aber folgendes vor: "In diesem Zusammenhang drückt die russische Seite ihre Bereitschaft aus, die Möglichkeit zu erwägen, hinsichtlich des gegenwärtigen Niveaus ihrer konventionellen Streitkräfte in der Flankenregion Zurückhaltung zu üben (...) Der Umfang, der Status und die Dauer solcher Bestimmungen zur Zurückhaltung wird dem Umfang, dem Status und der Dauer von Bestimmungen zur Begrenzung der allgemeinen Obergrenzen für Militärbündnisse und der Begrenzung der zusätzlichen dauerhaften Stationierung konventioneller Streitkräfte der Vertragsstaaten außerhalb ihrer Territorien entsprechen."¹³ Da Rußland weiß, daß der zweite Teil dieses Handels für die NATO unannehmbar ist, wäre es gleichfalls auch der erste - die Flankenregel wäre hinfällig. Rußland hätte in der Flankenregion Handlungsfreiheit - auch gegenüber den GUAM-Staaten. Rußland ging bei diesem Vorschlag davon aus, daß das primäre Ziel des Westens die Erweiterung und daß er daher bereit sei, in anderen Fragen Zugeständnisse

¹⁰ Aserbaidshjan, Moldau und die Ukraine hinterlegten ihre Ratifizierungsdokumente am 15. Mai 1997, Georgien zwei Tage früher, am 13. Mai 1997.

¹¹ Delegation of Ukraine to the Joint Consultative Group, 15 May 1997, Punkt 1, S. 2 (eigene Übersetzung).

¹² Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Moldova to the Ministry of Foreign Affairs of the Kingdom of the Netherlands, 15 May 1997.

¹³ The notification of the Russian Federation to the Delegations of the States Parties to the Treaty of Conventional Armed Forces in Europe, 15 May 1997, Punkte (B), (C), (D), S. 2-3 (eigene Übersetzung).

zu machen, darunter auch solche, die möglicherweise die Souveränität einiger Länder zweitrangiger strategischer Bedeutung berühren.

Die Lösung der Flankenfrage war - zumindest aus westlicher Sicht - die Voraussetzung dafür, um das zweite Problem, die KSE-Anpassung, in Angriff nehmen zu können. Die Überprüfungskonferenz vom Mai 1996 einigte sich auf den Beginn eines Prozesses mit dem Ziel, den "Umfang und seine Parameter" festzulegen, um "die Wirkungsweise des Vertrags in einem sich ändernden Umfeld"¹⁴ zu verbessern. Damit konnten Gespräche über ein Mandat für Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags beginnen. Diese Gespräche wurden bis zum Lissabonner OSZE-Gipfel vom 2./3. Dezember 1996 abgeschlossen. Das Lissabonner Dokument 1996 enthält in einer Anlage ein von den 30 KSE-Vertragsstaaten verabschiedetes "Dokument" (der Ausdruck 'Mandat' wurde vermieden, um den Eindruck von Neuverhandlungen zu vermeiden), das "Umfang und Parameter" der Anpassungsverhandlungen zum Ausdruck bringt.¹⁵ Statt grundlegender Neuverhandlungen sollen nur "solche neuen Elemente" eingeführt und "Anpassungen, Überarbeitungen und Änderungen an bestehenden Elementen"¹⁶ vorgenommen werden, die man als notwendig erachtet. Die fünf Kategorien vertraglich begrenzten Geräts (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber) sollen beibehalten werden, ihre Gesamtanzahl im Anwendungsgebiet soll auf keinen Fall steigen. Erhalten bleiben sollen ebenfalls alle Bestimmungen zu Information und Verifikation sowie das Anwendungsgebiet des Vertrags. Anpassungen und Änderungen sollen hingegen beim System der Anteilshöchstgrenzen unter Einschluß der Möglichkeit der Schaffung nationaler Obergrenzen, bei den Bestimmungen zu den Gesamt- und den regionalen Obergrenzen, beim zentralen Verteilungsmechanismus von Waffen-Quoten (Artikel VII), bei der Regelung der Stationierung von Streitkräften auf fremdem Territorium (stationierte Streitkräfte), bei vorübergehender Stationierung und bei den Bestimmungen über ausgewiesene ständige Lagerstätten (Depots) möglich sein. Das Mandat läßt ferner die Einbeziehung neuer oder erweiterter Kategorien konventioneller Waffen zu. Neu einzuführende Bestimmungen sollen das Funktionieren des Vertrags im Fall von Krisen und Konflikten gewährleisten und die Mitwirkung an friedenserhaltenden Maßnahmen unter VN- oder OSZE-Mandat erleichtern.

¹⁴ Erste Überprüfungskonferenz, a.a.O. (Anm. 8), S. 727.

¹⁵ Von den Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa verabschiedetes Dokument über Umfang und Parameter des in Absatz 19 des Schlußdokuments der Ersten Konferenz zur Überprüfung des KSE-Vertrags angeordneten Prozesses, Anlage zum Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 478-483.

¹⁶ Ebenda, S. 479.

Ferner soll der Vertrag für den Beitritt weiterer Staaten geöffnet werden. Als Forum der Verhandlungen wurde die Gemeinsame Beratungsgruppe des Vertrags bestimmt. Schließlich verpflichteten sich die 30 Staaten, die Anpassungsverhandlungen ebenso schnell wie die ursprünglichen Verhandlungen der Jahre 1989/1990 abzuschließen, also innerhalb von 20 Monaten, und die anderen OSZE-Teilnehmerstaaten regelmäßig zu unterrichten.

Die Wiener Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrags

Die Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Vertrags begannen am 21. Januar 1997 in Wien. Da die Gemeinsame Beratungsgruppe auch weiterhin Fragen der Vertragsumsetzung zu behandeln hat, wurde für die Verhandlungen eine spezielle Gruppe gebildet, die sogenannte Verhandlungsgruppe. In Abweichung vom üblichen Verfahren wurde der Vertreter Großbritanniens, Hain-Cole, als ständiger Vorsitzender bestellt, um der Arbeit mehr Kontinuität zu verleihen.

Bündnissuffizienz und Stationierungsverbot in NATO-Beitrittsländern: die russische Ausgangsposition

Da die KSE-Anpassung auf russische Forderungen zurückgeht, sollen diese noch einmal in Erinnerung gerufen werden. Die russische Ausgangsposition, die bereits am 23. April 1996 in der Gemeinsamen Beratungsgruppe vorgelegt und dort am 22. April 1997¹⁷ bekräftigt wurde, beinhaltet drei Hauptelemente. Erstens forderte Rußland, wie oben ausgeführt, auf der Basis einer neuen Definition des Begriffs der Gruppe von Vertragsstaaten die Einführung einer Bündnissuffizienz, die nur für die NATO gelten würde. Zweitens bestand Rußland auf der Absenkung der Obergrenzen auf die Ist-Bestände zum Ende der Reduzierungsperiode (16. November 1995) mit der Folge, daß die Obergrenzen der NATO-Staaten in den verschiedenen Kategorien um zwischen 18,94 und 35,53 Prozent, diejenigen Rußlands dagegen nur um zwischen fünf und 14,22 Prozent sinken würden. Drittens forderte Rußland ein Verbot der Stationierung ausländischer Streitkräfte dort, wo zum 16. November 1995 keine solche bestand. Dies würde NATO-Stationierungen in Beitrittsländern ausschließen, während die russischen Stationierungen, etwa in Armenien, Georgien oder in der Ukraine, weiterbestehen könnten.

¹⁷ Vgl. Kulebyakin, 23. April 1996, a.a.O. (Anm. 3) und Basic Elements of an Adapted CFE Treaty (Position of the Russian Federation), 22 April 1997, abgedruckt in: The Arms Control Reporter 5/1997, S. 407.D.108-D.109.

Nach kontroverser interner Diskussion, die im wesentlichen um das Verhältnis zwischen militärischer Flexibilität und rüstungskontrollpolitischer Stabilität sowie den Umfang der auf dieser Grundlage jeweils erreichbaren Reduzierungsumfänge kreiste,¹⁸ brachte die NATO am 20. Februar 1997 ihren Vorschlag in die Wiener Verhandlungen ein.¹⁹ Dieser will die Gruppenstruktur und das bisherige Regionalsystem (mit Ausnahme des Flankenabkommens vom 31. Mai 1996) abschaffen und durch ein neues System nationaler und territorialer Obergrenzen ersetzen. Danach sollen für jeden *Vertragsstaat* nationale Obergrenzen in Höhe der bisherigen Anteilshöchstgrenzen gelten, unabhängig davon, wo diese Waffen stationiert sind. Für jede *territoriale Einheit* sollen territoriale Obergrenzen (nur für die Waffen der Landstreitkräfte) in Höhe der für diese Einheit bereits bisher notifizierten Obergrenzen sowohl einheimischer wie ausländischer Streitkräfte gelten. Nationale Quoten sollen zwischen allen Staaten austauschbar sein unter der Voraussetzung, daß die Erhöhung der nationalen Obergrenze eines Staates durch eine entsprechende Senkung eines anderen Staates begleitet wird. Territoriale Obergrenzen sollen nach demselben Prinzip revidiert werden können. Der NATO-Vorschlag beinhaltete noch keine näheren Angaben zu einem Mechanismus zur Veränderung nationaler und territorialer Obergrenzen.

Mit zwei spezifischen Botschaften versuchte die NATO, den russischen Anliegen entgegenzukommen: Erstens kündigte sie in ihrem Vorschlag an, daß die Summe der nationalen Obergrenzen der 16 NATO-Staaten in den drei Kategorien der Landstreitkräfte 'signifikant' unter den derzeitigen Gruppenobergrenzen liegen werde. Obwohl noch keine konkreten Zahlen genannt wurden, ist klar, daß die angekündigten Absenkungen ausschließlich die sogenannten 'headrooms' betreffen werden, die Differenz zwischen den heutigen Anteilshöchstgrenzen und den niedrigeren Ist-Beständen. Der politische Zweck dieser Ankündigung einer einseitigen Absenkung ist es, die russische Forderung nach einer Bündnissuffizienz überflüssig zu machen, indem sie quantitativ leistet, was diese strukturell fordert. In diesem Zusammenhang ist ein anderer Punkt des NATO-Vorschlags relevant: Ständige Lagerstätten sollen entweder aufrechterhalten oder beseitigt werden können, wobei im letzteren Fall 80 Prozent der Lager-Quote entfallen und die restlichen 20 Prozent der Quote für aktive Streitkräfte zugeschlagen werden sollen. Dabei blieb offen, ob die 80/20-Regel nur

¹⁸ Vgl. Wolfgang Zellner, Anpassung des KSE-Vertrags - nur an die Erweiterung der NATO?, in: Friedhelm Solms/Reinhard Mutz/Bruno Schoch (Hrsg.), Friedensgutachten 1997, Münster 1997, S. 266-268.

¹⁹ Vgl. Basic Elements for Adaptation of the CFE Treaty, abgedruckt in: The Arms Control Reporter 2/1997, S. 407.D.105-D.107.

insgesamt oder auch für einzelne Kategorien anwendbar sein soll.

Darüber hinaus sieht der NATO-Vorschlag spezifische stabilisierende Maßnahmen für die Visegrád-Länder, Belarus, die Region Kaliningrad (die damit als territoriale Einheit qualifiziert wird) und das Gebiet der Ukraine ohne den Flankenanteil vor. Diese bestehen vor allem darin, daß die territorialen Obergrenzen jeder dieser Einheiten für die drei Kategorien der Landstreitkräfte die heutigen Anteilshöchstgrenzen nicht überschreiten, d.h. nicht angehoben werden dürfen. Eine Stationierung von Streitkräften aus NATO-Staaten in den Beitrittsländern würde damit allerdings keineswegs unmöglich. Denn in dem Maße, in dem letztere ihre nationalen Obergrenzen unter die für sie geltenden territorialen Obergrenzen absenken würden, wäre Raum für Stationierung geschaffen.

Weitere Regeln des NATO-Vorschlags sehen vor, daß territoriale Obergrenzen bei Übungen, im Fall von friedenserhaltenden Operationen unter VN- oder OSZE-Mandat sowie für zeitweilige Stationierung überschritten werden dürfen, wobei der Begriff "zeitweilig", der schon im geltenden KSE-Vertrag nicht definiert ist, auch hier noch offen blieb.

Die Positionen der Visegrád-Länder und der Ukraine

Die Visegrád-Länder wollten keinesfalls den Eindruck erwecken, irgendein Element des NATO-Vorschlags abzulehnen, eine angesichts der nahen Entscheidung über ihren Beitritt zur NATO verständliche Haltung. Bei näherem Hinsehen gab es aber erhebliche Vorbehalte gegenüber der Stabilisierungszone, wobei politische Überlegungen im Vordergrund standen: Diese Zone schaffe eine spezielle Klasse, eine Art rüstungskontrollpolitischer Singularisierung. Aber auch die vergleichsweise geringe militärische Flexibilität wird mit Sorge gesehen. Insbesondere für Polen war die Einbeziehung von Belarus, der Ukraine und Kaliningrads in die Stabilisierungszone Bedingung für die Zustimmung zum NATO-Vorschlag. In Ungarn betont man, daß der NATO-Vorschlag ein zusammenhängendes Ganzes sei, das man nicht weiter beliebig verändern könne, insbesondere ein zusätzliches Stationierungsverbot sei nicht akzeptabel. So wollten die Visegrád-Länder ihre Depots behalten, um Raum für NATO-Verstärkungen zu schaffen. Zumindest Polen und Ungarn zeigten wenig Neigung, ihre Obergrenzen abzusenken, und verzichteten im Gegensatz zu einer Reihe von NATO-Staaten und der Tschechischen Republik auf eine entsprechende Ankündigung (siehe unten).

Der NATO-Vorschlag vom 20. Februar 1997 ignorierte weitgehend die Bedürfnisse der Ukraine und kleinerer GUS-Staaten. Die Ukraine ist vielleicht in der schwierigsten Situation, da sie unmittelbar im Spannungs-

feld zwischen der (erweiterten) NATO und Rußland liegt. Obwohl die ukrainische Regierung mittlerweile die meisten Elemente des NATO-Vorschlags unterstützt, lehnt sie die Zuordnung der Ukraine zur Stabilisierungszone des NATO-Vorschlags ab, obwohl dies auf eine "zonale" Trennung von Rußland hinausliefe. Der NATO-Vorschlag sieht jedoch aus ukrainischer Sicht zu sehr nach Pufferzone aus, und eine der größten Sorgen der Ukraine ist, daß sich die NATO und Rußland über ihren Kopf hinweg einigen könnten. Die Befürchtung, daß Rußland auf die Erweiterung der NATO mit einem Militärbündnis im Rahmen der GUS antworten könnte, ging in der Ukraine so weit, daß sie den russischen Vorschlag einer Bündnissuffizienz ursprünglich eher positiv beurteilte, aber nicht mit Blick auf die NATO, sondern auf Rußland. Dazu kommen die oben ausgeführten Befürchtungen im Zusammenhang mit dem Flankenabkommen. Die Ukraine wünscht daher eine Abschaffung der Flankenregel, zumindest aber eine Änderung des Flankenabkommens.

Die Verhandlungen bis zur NATO-Rußland-Grundakte

Das russisch-amerikanische Gipfeltreffen im März 1997 in Helsinki brachte nicht viel für die Anpassung des KSE-Vertrags, es beschäftigte sich zudem mit vielen anderen Fragen, von der NATO-Erweiterung im allgemeinen bis zu strategischen Nuklearwaffen. Die Präsidenten drückten ihre Entschlossenheit aus, bis zum Frühsommer eine Rahmenvereinbarung über die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags abzuschließen. Die US-Führung versicherte Rußland, daß die NATO-Erweiterung nicht zu einem potentiell bedrohlichen Aufbau dauerhaft stationierter Kampftruppen in der Nähe Rußlands führen werde.²⁰

Zwischen dem amerikanisch-russischen Gipfel und der Unterzeichnung der NATO-Rußland-Grundakte fanden in Wien wichtige Diskussionen statt, ohne daß es zu Ergebnissen gekommen wäre. Das betraf die Festlegung der nationalen und territorialen Obergrenzen, spezifische stabilisierende Maßnahmen und Depotgerät.

Bei den nationalen Obergrenzen gab es allgemeinen Konsens, daß die nationalen Obergrenzen eines Staates seine bisherigen Anteilshöchstgrenzen nicht übersteigen dürfen. Die meisten Delegationen kamen zu der Überzeugung, daß es hier einen allgemeinen Abwärtstrend geben werde. Die russische Delegation betonte, daß die Obergrenzen nach der Anpassung nicht über den früheren Beständen liegen dürften. Die Veränderung nationaler Obergrenzen sollte nach russischer Vorstellung von der Zustimmung aller Vertragsstaaten abhängig sein, was eine flexible Umverteilung

²⁰ Vgl. Joint Statements of the Helsinki Summit. Joint U.S.-Russian Statement on European Security, in: Arms Control Today 1/1997, S. 20-21.

der Bestände innerhalb der NATO unmöglich machen würde. Diese für die NATO-Mitgliedstaaten unannehmbare Forderung stellte eines jener Elemente der russischen Position dar, bei denen Moskau in einer späteren Phase der Verhandlungen Zugeständnisse anbieten könnte. Die russische Delegation hielt weiterhin eine Bündnissuffizienz für notwendig, "um jede destabilisierende Konzentration von Streitkräften durch ein besonderes militärisch-politisches Bündnis"²¹ zu verhindern.

Auch über die territorialen Obergrenzen wurde die Diskussion fortgesetzt. Im Gegensatz zu den nationalen Obergrenzen blieb die Kategorie der territorialen Obergrenze unannehmbar für Rußland, nicht jedoch für die Ukraine.²² Die russische Position beharrte unverändert darauf, daß Stationierungen ausländischer Streitkräfte in Ländern nicht erlaubt sein sollten, "in denen sie gegenwärtig nicht existieren, und in Regionen, in denen sie existieren, dürfen wir ihren Umfang nicht erhöhen".²³ Damit würde das gesamte System der Begrenzungen allein auf die nationalen Obergrenzen gestützt. Die Mitglieder der Gruppe der 16 dagegen betrachteten territoriale Obergrenzen als eine Weiterentwicklung des Regionalsystems des KSE-Vertrags, dessen Wirkung allerdings nur bestimmte Vertragsstaaten betrifft.

Dies führt zu einem anderen Thema, bei dem sich die Position Rußlands von der der meisten anderen Staaten unterschied, diesmal aber, im Gegensatz zur obengenannten Frage, der Auffassung der Ukraine nahekam. Beide Staaten waren der Ansicht, daß die Flankenregel und andere Zonen-Arrangements überflüssig seien. Aus unterschiedlichen Gründen wandten sich Moskau und Kiew nachdrücklich gegen die Idee einer zentralen Stabilitätszone. Ihre Opposition gegen die Flankenregel, selbst in der von der Ersten Überprüfungskonferenz revidierten Fassung, geht auf dieselbe Ursache zurück: Wenn die Flankenregel beseitigt wäre, könnten beide Länder ihre Streitkräfte flexibler stationieren und diese Dislozierung gegebenenfalls auch verändern. Andererseits würde die Beseitigung der Flankenregel aus dem angepaßten Vertrag die Sicherheitsperzeption anderer Flankenstaaten, insbesondere der Nachbarn Rußlands, ernsthaft beeinträchtigen. Zudem wäre es etwas überraschend, eine Bestimmung zu streichen, die erst kürzlich ausgehandelt wurde und gerade erst in Kraft getreten ist.

Die Ukraine regte in ihrem Vorschlag vom 20. Mai eine Art doppelter Mitgliedschaft an. Danach würden, abgesehen von der individuellen Mit-

²¹ Basic Elements, Position of the Russian Federation, a.a.O. (Anm. 17), S. 407.D.109 (eigene Übersetzung).

²² Vgl. On the Basic Elements of the CFE Treaty Adaptation, Delegation of Ukraine, 20 May 1997, S. 2-3.

²³ Basic Elements, Position of the Russian Federation, a.a.O. (Anm. 17), S. 407.D.109 (eigene Übersetzung).

gliedschaft der Vertragsstaaten, die NATO und gegebenenfalls andere Bündnisse eine kollektive Mitgliedschaft im Vertrag bekommen. Dies würde auf zusätzliche Beschränkungen für das westliche Bündnis, unter anderem in Form kollektiver Obergrenzen und einer Bündnissuffizienz, hinauslaufen.

Die NATO-Rußland-Grundakte und das Ringen um eine KSE-Rahmenvereinbarung

Die NATO-Rußland-Grundakte²⁴ ist ein Dokument von historischer Bedeutung, das viele strittige Fragen löst. Diese betreffen jedoch nicht in erster Linie den KSE-Vertrag, mit dem Ergebnis, daß die Grundakte diesen Vertrag zwar ausführlich behandelt, allerdings in einer Art und Weise, die den Anpassungsverhandlungen wenig konkrete Orientierung bietet. In der Grundakte heißt es, daß der angepaßte Vertrag auf verbindlichen nationalen Obergrenzen basieren soll. Darüber hinaus teilen die Unterzeichner der Grundakte die Erwartung, daß es in Übereinstimmung mit den legitimen Verteidigungserfordernissen der Vertragsstaaten zu einer deutlichen Absenkung der Obergrenzen kommen werde. Der Vertrag solle im Jahr 2001 und danach in Abständen von jeweils fünf Jahren Gegenstand der Überprüfung sein. Für Rußland war es sicher eine Genugtuung, daß die von der russischen Delegation in Wien häufig gebrauchte Wendung, Ziel sei es, "jede destabilisierende Erhöhung der Zahl der Streitkräfte in verschiedenen Regionen Europas und in Europa insgesamt zu verhindern",²⁵ Eingang in das Dokument fand. Prozedural verständigten sich NATO und Rußland in der Grundakte darauf, "so rasch wie möglich eine Rahmenvereinbarung" abzuschließen, in der "die Grundelemente eines angepaßten KSE-Vertrags"²⁶ enthalten sind. Ohne daß dieser Termin genannt worden wäre, war damit der Madrider NATO-Gipfel vom 8. und 9. Juli 1997 gemeint.

Am Tag der Unterzeichnung der Grundakte stellte Rußland in Wien neue Überlegungen vor, die eine gewisse Weiterentwicklung gegenüber der russischen Ausgangsposition darstellen. Erstens bekräftigte man in Übereinstimmung mit der Grundakte, daß der Vertrag auf der Festschreibung nationaler Obergrenzen basieren solle. Zweitens, und dies war ein bedeutender Schritt, erklärte sich Rußland, wenn auch noch in undeutlicher Form dazu bereit, "die Möglichkeit der Einführung eines Netzes territorialer Obergrenzen als Alternative zu den zonalen Begrenzungen zu prü-

²⁴ Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin 43/1997, S. 449-453.

²⁵ Ebenda, S. 452.

²⁶ Ebenda.

fen (...).²⁷ Ein ebenso wichtiger Schritt war drittens, daß Rußland ankündigte, es sei bereit, "strikt begrenzte Stationierungsstreitkräfte auf jenen Territorien, auf denen es sie heute nicht gibt, in Erwägung zu ziehen".²⁸ Dabei dachte Rußland zunächst an eine Begrenzung stationierter Streitkräfte auf fünf Prozent der nationalen Obergrenze (die USA an 20 Prozent), ließ diesen Gedanken aber später, vermutlich mit Blick auf den Kaukasus, wieder fallen.²⁹ Viertens erklärte sich Rußland bereit, über "Flexibilitätsmechanismen für Veränderungen der Obergrenzen und in Fällen vorübergehender Überschreitung"³⁰ zu verhandeln. Diese Zugeständnisse mögen als unwesentlich betrachtet werden, sie sind aber Ausdruck der Tatsache, daß Rußland bereit war, die Positionen anderer Staaten, insbesondere die der NATO, einzubeziehen. In Wien war man optimistisch und erwartete, daß eine Rahmenvereinbarung bis zum NATO-Gipfel am 8. und 9. Juli - der unausgesprochenen Frist - oder zumindest bis zur Sommerpause der Verhandlungen zehn Tage später fertiggestellt werden könne. Wenige Tage später brachte die russische Delegation erneut das Thema kollektiver Bündnisobergrenzen auf.

Für die Definition der Grenzen westlicher Kompromißfähigkeit war die Erklärung der amerikanischen Außenministerin von Bedeutung, die sie auf der Tagung des Nordatlantikrats in Sintra Ende Mai 1997 abgab. Danach müsse sich westliche KSE-Politik an zwei Grundsätzen orientieren: "Erstens dürfen wir bei KSE keinen Schritt tun, der die Fähigkeit der NATO, ihre künftigen Verpflichtungen zu erfüllen, untergraben würde, der ihre politische Entwicklung präjudizieren oder künftige Mitglieder zu einem Status zweiter Klasse abstufen würde. Zweitens muß jedes KSE-Abkommen nicht nur den Interessen der 16 NATO-Verbündeten oder irgendeines einzelnen Landes, sondern denjenigen aller 30 KSE-Staaten Rechnung tragen."³¹ Albright formulierte damit das zentrale Dilemma, vor dem das westliche Bündnis im allgemeinen und die USA im besonderen bezüglich des KSE-Prozesses stehen: einerseits das effektive Funktionieren der NATO als kollektiver Verteidigungsorganisation zu sichern, andererseits die allgemeine Sicherheitssituation in Europa zu verbessern.

Im Juni waren kaum Fortschritte auf dem Weg zu einer Rahmenvereinbarung zu verzeichnen. Während Rußland auf hoher politischer Ebene eine kooperative Haltung demonstrierte, schlug sich dies am Wiener Ver-

²⁷ Statement by Mr. A. V. Grushko, Head of the Delegation of the Russian Federation, on Matters of Military Security and Arms Control at the Plenary Meeting of the Joint Consultative Group, Vienna, 27 May 1997, S. 2 (eigene Übersetzung).

²⁸ Ebenda, S. 2-3 (eigene Übersetzung).

²⁹ Vgl. The Arms Control Reporter 5/1997, S. 407.B.565.

³⁰ Grushko, 27. Mai 1997, a.a.O. (Anm. 27), S. 3 (eigene Übersetzung).

³¹ Secretary of State Madeleine Albright, Remarks to North Atlantic Council Ministerial Meeting, Sintra, Portugal, 29 May 1997, in: U.S. Information and Texts, June 4, 1997, S. 12 (eigene Übersetzung).

handlungstisch nicht nieder. Die russische Regierung schien in mehreren Schlüsselfragen zu ihrer ursprünglichen Position zurückgekehrt zu sein. Erstens lehnte sie erneut die dauerhafte Stationierung in Ländern ab, in denen eine solche bisher nicht existierte. Zweitens bestand sie auf der Einführung einer Bündnissuffizienzregel. Drittens beabsichtigte sie, die militärische Infrastruktur auf dem Territorium der neuen NATO-Mitglieder zu begrenzen. Viertens forderte sie regionale Obergrenzen für Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber und nicht nur für die drei Kategorien der Landstreitkräfte. Fünftens bestand sie auf dem Prinzip "ein Land, eine Obergrenze", was für das Ziel der Beseitigung der Flankenregel von zentraler Bedeutung ist. Folglich war Rußland sechstens auch nicht bereit, der Einbeziehung Kaliningrads in die von der NATO vorgesehene Stabilitätszone zuzustimmen. Rußland ist dagegen, eigenes Territorium in diese Zone einzubringen, da es vermutlich zu Recht der Meinung ist, daß der Zweck dieser Zone darin besteht, russische Sicherheitsbesorgnisse zu besänftigen, und diese daher Gebiete westlich von Rußland und nicht russische umfassen müßte.

Die sich wieder verhärtende Haltung Rußlands, aber auch das Ausbleiben neuer Impulse seitens der NATO-Staaten führten dazu, daß die Verhandlungen Mitte Juni deutlich auf der Stelle traten. Vor diesem Hintergrund beschloß die für Rüstungskontrolle zuständige *High Level Task Force* (HLTF) der NATO am 19. Juni 1997, dem Verhandlungsprozeß einen neuen Anstoß zu geben. Dies sollte durch die (Teil)Konkretisierung der Ankündigung vom 20. Februar, die NATO-Staaten würden ihre nationalen Obergrenzen signifikant absenken, erreicht werden. Der HLTF-Vorschlag enthielt dafür drei Elemente: Erstens erklärte sich die NATO bereit, von der in ihrem eigenen Vorschlag angelegten Möglichkeit Gebrauch zu machen und auf 80 Prozent ihrer Depotquote (7.360 Stück) zu verzichten, während die restlichen 20 Prozent (1.840) den aktiven Streitkräften zugeschlagen würden. Die Bereitschaft zu dieser Maßnahme hatte die NATO bereits Monate zuvor gegenüber Rußland signalisiert, jetzt sollte sie offiziell erklärt werden. Der Depotvorschlag stößt jedoch insofern bei Rußland auf begrenzte Resonanz, als die Russische Föderation ihre Depotbestände zu 100 Prozent in den aktiven Bestand überführen möchte. Zweitens will die NATO auf bisher ungenutzte Quoten (756 Stück) verzichten. Drittens beschlossen die NATO-Staaten, bei den Wiener Verhandlungen die Absicht einer allgemeinen fünfprozentigen Absenkung ihrer Obergrenzen zu erklären. Alle drei Maßnahmen zusammen addieren sich auf etwa 10.000 TLE, also knapp die Hälfte des 'headroom' der NATO. Ab dem 26. Juni gab eine Reihe von NATO-Staaten entsprechende Erklärungen ab: Die USA und Großbritannien legten konkrete Zahlen für alle fünf Kategorien vor, Frankreich und Italien erklärten ihre Bereitschaft, ihre Obergrenzen um fünf

bzw. sechs Prozent zu reduzieren, selbst die Tschechische Republik gab bekannt, sie wolle ihre Panzer-Obergrenze von 952 auf 700 senken.³² Bemerkenswert ist, daß diese Ankündigungen in Erweiterung des ursprünglichen NATO-Vorschlags auch die Luft-Kategorien einschlossen. Von den fünf großen NATO-Staaten gab lediglich Deutschland keine konkrete Reduzierungserklärung ab.

Aber auch diese relativ spät vorgetragene Initiative des westlichen Bündnisses konnte nicht verhindern, daß bis zum Madrider NATO-Gipfel keine Rahmenvereinbarung mehr zustande kam. Auf dem Gipfel selbst waren Ergebnisse schon deshalb nicht zu erzielen, weil der russischen Delegation keine Rüstungskontrollexperten angehörten. Unmittelbar danach aber erreichten US-Außenministerin Albright und ihr russischer Kollege Primakow bei einem Treffen in St. Petersburg am 12. Juli 1997 zumindest in zwei Kernfragen einen Durchbruch: Zum einen gab die russische Regierung ihre Forderung nach kollektiven Bündnisobergrenzen auf, zum anderen akzeptierte sie, daß die modifizierte Flankenregelung vom 31. Mai 1996 in den angepaßten Vertrag eingefügt werden soll. In drei anderen Fragen - der Definition territorialer Obergrenzen, der Begrenzung von Stationierungstreitkräften und der dauerhaften Stationierung von Kampfflugzeugen und Angriffshubschraubern - wurde jedoch keine Einigung erzielt. Wie stark das Element eines traditionellen Bilateralismus in dieser Phase der Verhandlungen zum Tragen kam, wurde auch bei der nächsten Runde amerikanisch-russischer Konsultationen deutlich, diesmal vom 18. bis 20. Juli 1997 in Wien: *Erstens* rückte Rußland von der bis dorthin aufrechterhaltenen Forderung ab, daß auf jeder der in fünfjährigem Abstand stattfindenden Überprüfungskonferenzen eine Revision der nationalen Obergrenzen vorgenommen werden sollte, und dies ausschließlich im Konsensverfahren. Diese Forderung hätte der NATO jede militärische Flexibilität genommen. Von daher vertrat das westliche Bündnis die Position, daß Veränderungen der Obergrenzen auch während des Fünfjahresintervalls möglich sein müßten und die Überprüfungskonferenzen lediglich der periodischen Beurteilung der allgemeinen Lage hinsichtlich der Obergrenzen dienen sollten. *Zweitens* qualifizierte die russische Regierung ihre Zustimmung zur modifizierten Flankenregel dergestalt, daß diese in den angepaßten Vertrag eingefügt werden soll. Und *drittens* wurde eine Formulierung bezüglich territorialer Obergrenzen gefunden, die nicht aus-

³² Vgl. Statement by the Delegation of the United States of America at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997; UK Statement to the Joint Consultative Group, 1 July 1997; Statement by the Delegation of France at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997; Statement by the Delegation of Italy at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997 (Italien nahm Angriffshubschrauber von der Absenkung aus); Statement by the Delegation of the Czech Republic at the Joint Consultative Group, Vienna, 26 June 1997.

schließt, daß auch ein Teil des Territoriums eines Vertragsstaates als territoriale Einheit definiert werden kann.

Damit war zumindest zwischen Rußland und den USA bzw. dem Gros der NATO-Staaten die Basis breit genug, um zumindest ein Teil-Rahmenabkommen über *bestimmte* Grundelemente der Vertragsanpassung abschließen zu können. Bevor dies wenige Tage später gelang, waren jedoch noch Bedenken Polens, der Türkei und Aserbaidshans auszuräumen. Polen war zum einen gegen jede Erwähnung von Mittel- und Osteuropa im Zusammenhang mit den von der NATO vorgeschlagenen stabilisierenden Maßnahmen; zum anderen forderte die polnische Delegation, die Option auf Zwischenobergrenzen für stationiertes Gerät zu streichen. Die Türkei opponierte gegen jede Flexibilität bei der Flankenregel und vertrat die Auffassung, daß an der Einigung vom 31. Mai 1996 im Wortlaut festzuhalten sei. Aserbaidshan äußerte ebenfalls Besorgnis bezüglich der Einfügung der Flankenregel sowie der - möglicherweise - zu hohen Obergrenzen einiger seiner Nachbarn, insbesondere Armeniens und Rußlands. Die Einwände dieser drei Länder kamen jedoch kaum zum Tragen. Die am 23. Juli 1997 erreichte Einigung über ein Teil-Rahmenabkommen über "bestimmte Grundelemente der Vertragsanpassung"³³ läßt entgegen polnischem Wunsch die Möglichkeit von Zwischenobergrenzen für stationiertes Gerät ebenso offen, wie Mittel- und Osteuropa im Zusammenhang mit stabilisierenden Maßnahmen Erwähnung findet, auch wenn letzteres durch den allgemeinen Hinweis auf "particular regions and areas" abgemildert wurde.³⁴ Auch die türkische Forderung, sich an den Text der modifizierten Flankenregel vom 31. Mai 1996 zu halten, konnte sich nicht durchsetzen. Statt dessen heißt es in der Übereinkunft, "daß die Substanz von Artikel V [des KSE-Vertrags in der am 31. Mai 1996 modifizierten Form, d.V.] beibehalten, aber mit der Struktur des angepaßten Vertrags in Übereinstimmung gebracht wird".³⁵ Das einzige Zugeständnis konnte Aserbaidshan verbuchen: In den Abschnitt zur Flankenregel wurde die Zusicherung eingefügt, "daß die Sicherheit eines jeden Vertragsstaates zu keinem Zeitpunkt negativ berührt wird".³⁶ Insgesamt ist mit der Einigung über bestimmte Grundelemente der Vertragsanpassung geklärt, daß der Block-zu-Block-Ansatz des alten KSE-Vertrags durch ein System nationaler und territorialer Obergrenzen ersetzt wird. Damit werden die Verhandlungen im Herbst auf Grundlage des NATO-Ansatzes weitergeführt werden, Rußland hat seine Forderung nach kollektiven Begrenzungen bzw. einem

³³ JCG, Chairman's Final Proposal, Draft Decision Adopted by the States Parties to the CFE Treaty Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation, 23 July 1997.

³⁴ Vgl. ebenda, Abschnitt 15 bzw. 13.

³⁵ Ebenda, Abschnitt 16 (eigene Übersetzung).

³⁶ Ebenda (eigene Übersetzung).

vollständigen Verbot von Stationierungen ausländischer Streitkräfte in NATO-Beitrittsländern aufgegeben.

Der Erfolg des Übereinkommens liegt vor allem darin, daß die Verhandlungen nach der Sommerpause auf einer gemeinsamen konzeptionellen Basis fortgeführt werden können und daß dieses gemeinsame Verständnis durch seine Kodifizierung in einem politisch verbindlichen Grundlagenpapier nicht mehr ohne weiteres revidierbar ist. Andererseits sollte nicht übersehen werden, daß in der Sache noch keines der Schlüsselprobleme der Vertragsanpassung gelöst worden ist. Insofern stehen die eigentlichen Substanzverhandlungen erst bevor. Wie kontrovers die Standpunkte noch sind, geht aus einer Erklärung der 16 NATO-Staaten vom 23. Juli 1997 hervor. Danach halten diese *erstens* an ihrer Auffassung fest, daß territoriale Obergrenzen nur für die drei Kategorien der Landstreitkräfte gelten sollen, nicht aber für Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber. *Zweitens* beharrt die NATO darauf, daß unter der "Substanz" der modifizierten Flankenregel deren numerische Begrenzungen, der geographische Umfang, der Zeitplan und die vereinbarten Transparenzmaßnahmen zu verstehen seien. Und *drittens* wies das westliche Bündnis darauf hin, daß unter den "vereinbarten Verfahren" des auszuhandelnden zentralen Verteilungsmechanismus solche zu verstehen seien, "die nach Bedarf aus den jetzt gültigen abgeleitet würden".³⁷ Damit sind auch jene beiden Komplexe bezeichnet, in denen es vermutlich zu den härtesten Auseinandersetzungen kommen wird: die Flankenfrage, bei der die Interessen Rußlands, der NATO und der GUAM-Staaten aufeinanderstoßen, und der zentrale Verteilungsmechanismus, von dessen Ausgestaltung es maßgeblich abhängen wird, ob die Vertragsanpassung ihr Ziel, ein Plus an rüstungskontrollpolitischer Stabilität für jeden Vertragsstaat, erreichen kann.

Die KSE-Anpassung als Testfall für die Fähigkeit zur Kooperation

Die Tatsache, daß eine Rahmenvereinbarung nur mit großer Mühe zu erreichen war und obendrein nur "bestimmte" Grundelemente beinhaltet, verweist darauf, daß die KSE-Anpassung konzeptionell und wahrscheinlich auch politisch komplizierter ist, als es die ursprünglichen Verhandlungen 1989/1990 waren.

Dabei geht es um zwei Kernprobleme: *Erstens* gilt es, die objektiv gegebenen strukturellen Asymmetrien zwischen unterschiedlichen Gruppierungen

³⁷ Statement on behalf of Belgium, Canada, Denmark, France, Germany, Greece, Iceland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Turkey, the United Kingdom and the United States of America, JCG, 23 July 1997 (eigene Übersetzung).

von Vertragsstaaten in Kategorien gleicher rüstungskontrollpolitischer Rechte und Pflichten zu fassen. Formal betrachtet, ist aus einer bipolaren eine multilaterale Verhandlungsstruktur geworden. Heute geht es nicht mehr um zwei in etwa gleichgewichtige Interessengruppen, sondern um drei Gruppierungen von Vertragsstaaten, die sich nicht nur hinsichtlich ihrer Machtpotentiale und Interessenlagen, sondern auch hinsichtlich ihrer inneren Kohärenz wesentlich voneinander unterscheiden.³⁸ Wenngleich das Verhältnis zwischen der NATO und Rußland die wichtigste und alle anderen prägende Beziehungsebene im KSE-Zusammenhang bleibt, so gilt dennoch, daß andere Relationen - etwa die zwischen Rußland und den GUAM-Staaten - Eigengewicht erlangt haben und nicht mehr auf das NATO-Rußland-Verhältnis reduzierbar sind. Hinzu kommt, daß auch die Interessenlagen innerhalb der (alten) NATO heterogener geworden sind und sich dieser Trend mit der Erweiterung fortsetzen wird, wie das selbstbewußte Auftreten Polens, das sich als europäische Mittelmacht versteht, zeigt. Daraus folgt, daß die Steuerungsfähigkeit der zentralen Akteure langfristig eher sinkt, auch wenn das Wiederaufleben des amerikanisch-russischen Bilateralismus in der letzten Verhandlungsphase zunächst in eine andere Richtung zu weisen scheint. Inhaltlich repräsentieren die unterschiedlich großen Mengen vertraglich begrenzten Geräts im Besitz der verschiedenen Staatengruppierungen asymmetrische militärische Handlungsoptionen und damit zusammenhängend, aber keineswegs gleichbedeutend, asymmetrische sicherheitspolitische Gestaltungsoptionen. Sowohl auf der Ebene militärischer Optionen als auch auf der sicherheitspolitischen Ebene und schließlich zwischen beiden Dimensionen bedarf es eines Interessenausgleichs - und dies nicht nur zwischen zwei, sondern mindestens drei Gruppierungen -, bevor das Ergebnis rüstungskontrollpolitisch formuliert werden kann. Das grundlegende Moment dabei ist, daß die NATO mit ihrem Erweiterungsprozeß den ersten wesentlichen Schritt zur Neudefinition europäischer Sicherheitsstrukturen seit 1989/1990 unternommen hat. Die Asymmetrie der Handlungsoptionen kommt darin zum Ausdruck, daß die Erweiterung ein einseitiger Schritt ist und der Dissens darüber nur mit viel Mühe in der NATO-Rußland-Grundakte aufgefangen werden konnte. Hinzu kommt, daß der Erweiterungsprozeß in jeder Hinsicht offen ist, einschließlich der nicht auszuschließenden Möglichkeit, daß die mit der Grundakte erreichte kooperative Basis mit Rußland wieder

³⁸ Die bei einer Öffnung des Vertrags in Frage kommenden neuen Vertragsstaaten werden voraussichtlich Interessen formulieren, die entweder der NATO-Position nahekommen (die baltischen Staaten, Österreich, Slowenien) oder (wie Schweden und Finnland) ein spezifisches Interessenprofil aufweisen, das von Problemen mit den Transparenzregeln des Vertrags und der Flankenfrage gekennzeichnet ist. Diese Staaten werden daher kaum eine Gruppierung im Sinne einer halbwegs einheitlichen Interessenstruktur bilden.

beschädigt wird. Insgesamt geht es also darum, drei Interessenlagen mit stark asymmetrisch verteilten und sich dynamisch entwickelnden militärischen und politischen Handlungsoptionen im Rahmen rüstungskontrollpolitischer Strukturen zum Ausgleich zu bringen. Dies erfordert ein hohes Maß an Kooperation.

Das *zweite* Kernproblem besteht darin, daß das Verhältnis zwischen der (erweiterten) NATO und Rußland noch auf lange Sicht sowohl durch das beiderseitige Bedürfnis nach Versicherung *voreinander* als auch durch das Bestreben nach Zusammenarbeit *miteinander* gekennzeichnet sein wird. Wie die Parallelität von NATO-Erweiterung und Grundakte zeigt, ist die Balance zwischen diesen beiden Elementen noch immer sehr sensibel und störungsanfällig, auch wenn der kooperative Aspekt eindeutig dominiert. Die Aufgabe der KSE-Anpassung liegt darin, beide Funktionen - Rückversicherung und Kooperation - in einer Weise zu verbinden, die eine allmähliche, langfristig angelegte Schwerpunktverlagerung hin zum Kooperativen erlaubt und dabei gleichzeitig die oben skizzierten militär- und sicherheitspolitischen Asymmetrien überbrückt. Damit wird die Fähigkeit zur Kooperation zum Schlüssel für eine erfolgreiche Anpassung des KSE-Vertrags, ebenso wie deren Erfolg bzw. Mißerfolg einen zentralen Indikator für die Qualität der Beziehungen zwischen der NATO und Rußland darstellt.

Das erste halbe Jahr der Verhandlungen stand im Zeichen der Auseinandersetzung um die Grundstruktur des angepaßten Vertrags. Die Ausgangspositionen der NATO und Rußlands spiegelten dabei deren unterschiedliche militärische und sicherheitspolitische Handlungsoptionen wider: In bezug auf die NATO ist die russische Position defensiv; sie zielte auf eine kollektive Begrenzung der militärischen Optionen des Bündnisses und, wichtiger noch, seiner sicherheitspolitischen im Zusammenhang mit der Erweiterung. Beides drückt ein erhebliches Bedürfnis Rußlands aus, sich mit rüstungskontrollpolitischen Mitteln gegenüber der NATO zu versichern. Rußland verbindet diesen defensiven Grundansatz im Zentrum mit offensiven Zielen an den Flanken: Mit der Beseitigung der Flankenregel sollen sowohl neue militärische Optionen als auch sicherheitspolitischer Handlungsspielraum geschaffen werden. Umgekehrt gilt das Hauptinteresse der NATO der rüstungskontrollpolitischen Absicherung der Ausdehnung ihres sicherheitspolitischen Handlungsspielraums im Zentrum Europas durch einen Ansatz auf der Basis nationaler Obergrenzen. Diesem Aspekt sind die militärischen Optionen insofern untergeordnet, als zwar die Einbeziehung der Neu-Mitglieder als gleichwertige Bündnispartner abgesichert, nicht jedoch ein erweiterter militärischer Handlungsspielraum gegenüber Rußland erreicht werden soll. An der Flankenproblematik haben nur einzelne NATO-Mitgliedstaaten vitale Interessen, das Bündnis als Ganzes nicht unbedingt.

Der gemeinsame Nenner der GUAM-Staaten hingegen besteht im Streben nach einer rüstungskontrollpolitischen Versicherung gegen unerwünschte russische Stationierungsansinnen.

Mit der Entscheidung über bestimmte Grundelemente der Vertragsanpassung hat Rußland seinen kollektiven Strukturansatz aufgegeben und ist auf den Individual-Ansatz der NATO eingeschwenkt, ohne jedoch seine Forderungssubstanz aufzugeben, die es auf neuer konzeptioneller Grundlage weiterverfolgen wird. Sicherheitspolitisch bedeutet das die Akzeptanz der NATO-Erweiterung, allerdings nur bis zu einer gewissen Grenze. Im Rahmen und auf der Grundlage ihres strukturellen Ansatzes hat die NATO dafür in militärpolitischer Münze bezahlt, indem sie auf eine Reihe militärischer Optionen verzichtete, die sich aus einer "naturwüchsigen", rüstungskontrollpolitisch nicht regulierten Erweiterung ergeben hätten. Der wichtigste *trade-off* der bisherigen Verhandlungen zeichnet sich darin ab, daß Rußland eine Erweiterung des sicherheitspolitischen Einflußraumes der NATO gegen Beschränkungen deren militärischer Optionen hinzunehmen scheint. Dies stellt, wenn es denn Bestand hat, einen legitimen Interessenausgleich dar, der Dritte nicht schädigt. Anders wäre die zweite Hauptmöglichkeit eines *trade-off* zu bewerten, die Rußland - bislang erfolglos - vorgeschlagen hat: Akzeptanz der NATO-Erweiterung gegen Handlungsfreiheit an den Flanken. Diese Option würde, ob man es zugibt oder nicht, darauf hinauslaufen, die Interessen der GUAM-Staaten (im Extremfall ihre Souveränität) für die NATO-Erweiterung zu opfern. Dazu ist es bisher nicht gekommen; das anhaltende russische Drängen in der Flankenfrage unterstreicht jedoch, daß Rußland dieses Ziel nicht aufgegeben hat. Da Rußland im Gegensatz zu den meisten NATO-Staaten mit der Flankenfrage vitale Interessen verbindet, ist es nach wie vor in einer guten Position, hier im Austausch zur NATO-Erweiterung Konzessionen zu erreichen, die die strategisch für die NATO weniger wichtigen GUAM-Staaten betreffen. Damit steht die NATO mittelfristig vor einem keineswegs nur rüstungskontrollpolitischen Dilemma: Einerseits hat sie feierlich erklärt, daß der Erweiterungsprozeß offen ist, Rumänien und Slowenien sind für die nächste Runde bereits designiert. Damit steigt aber der Bedarf an rüstungskontrollpolitischer Kompromißsubstanz und spitzt sich die Frage zu, woher diese kommen soll. Andererseits verträgt es sich nicht mit dem demokratischen Anspruch des westlichen Bündnisses, politische Geschäfte zu Lasten Dritter - souveräner OSZE-Teilnehmerstaaten - abzuschließen. Wie dieses Dilemma über fünf neue NATO-Mitglieder hinaus zu lösen wäre, ist nicht zu erkennen. Von einem Erfolg der KSE-Anpassung wird man daher erst dann sprechen können, wenn ein Interessenausgleich zwischen allen relevanten Staatengruppierungen gelungen ist.