

Ende oder Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle?

Schmidt, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schmidt, H.-J. (2008). *Ende oder Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle?* (HSFK-Report, 3/2008). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283303>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hans-Joachim Schmidt

Ende oder Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle?

HSFK-Report 3/2008



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

Dieser Report ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „Antinomien demokratischer Rüstungskontrolle in den neunziger Jahren“ entstanden. Wir danken der DFG für ihre Unterstützung.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: schmidth@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-66-1

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa ist ungewiss. Russland hat seit dem 12. Dezember 2007 den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) suspendiert. Es wirkt seither an der Verifikation und dem Datenaustausch nicht mehr mit. Dabei geht es nicht nur um das Regime, sondern um die Zukunft der kooperativen Sicherheitspolitik in Europa. Das Verhältnis zwischen den USA und dem westlichen Bündnis einerseits und Russland andererseits hat sich verschlechtert und bedarf der Neuordnung. Die Neuordnung dieses Verhältnisses wirkt im Zeitalter der Globalisierung über Europa hinaus. Sie wird zeigen, ob die USA und das westliche Bündnis angesichts ihres globalen Sicherheitsengagements und des relativen Machtverlusts der Vereinigten Staaten zu einer kooperativen Sicherheitspolitik zurückkehren und Rüstungskontrolle als wichtiges Steuerungsinstrument wieder anerkennen, oder ob künftig wieder mehr Misstrauen, Unberechenbarkeit, Aufrüstung und Konfrontation Einzug halten.

Der neue russische Präsident Medwedew und sein Vorgänger Putin wollen mit ihrem wiedererstarkenden Russland im Machtwettbewerb mit Europa und den USA keine weiteren Positionsverluste hinnehmen. Sie wenden sich dabei gegen mehrere aus ihrer Sicht nachteiligen Entwicklungen:

1. *Fortgesetzte Erweiterung der NATO*

Nach 1999 hatte sich die Allianz 2004 ein zweites Mal mit den drei baltischen Staaten, Slowenien, Slowakei, Rumänien und Bulgarien um sieben Länder erweitert. Auf dem NATO-Gipfel in Bukarest 2008 wurde die Aufnahme Albaniens und Kroatiens beschlossen, der Makedonien folgen wird, sobald der Namensstreit mit Griechenland gelöst ist. Außerdem wurde die Aufnahme der Ukraine und Georgiens beschlossen, der Zeitpunkt des Bündnisbeitritts ist allerdings strittig.

2. *Stationierung von strategischen Raketenabwehrsystemen in Polen und Tschechien*

Bis 2012/13 wollen die Vereinigten Staaten zehn konventionelle Raketenabwehrsysteme in Polen und eine dazugehörige Radaranlage in Tschechien stationieren, um mögliche iranische Langstreckenraketen abwehren zu können.

3. *Vorverlegung amerikanischer Truppen nach Bulgarien und Rumänien*

Ab 2008 planen die USA bis zu 10.000 Soldaten nach Bulgarien und Rumänien zu verlegen und haben geplante Truppenabzüge aus Europa vorerst gestoppt.

4. *Anerkennung des Kosovo*

In diesem Jahr haben die westlichen Staaten begonnen, die Unabhängigkeit des Kosovo von Serbien anzuerkennen. Obwohl die dahinter stehenden westlichen Regierungen dies als singulären Ausnahmefall definieren, fürchten einige Länder wie Spanien, dass diese Maßnahme von separatistischen Bewegungen weltweit als ein ermutigendes Signal für weitere Sezessionen betrachtet werden könnte.

5. *Fehlende Ratifizierung des 1999 unterzeichneten adaptierten KSE-Vertrags (AKSE)*

Der Vertrag enthält ein völlig neues Begrenzungskonzept, das Russland trotz der fortlaufenden Erweiterung des Bündnisses mehr Sicherheit bieten soll. Die westlichen Staaten

blockierten bisher seine Inkraftsetzung, um Moskau zum Abzug seiner Truppen aus Georgien und Moldau zu bewegen und um die Souveränität dieser Länder zu stärken. Denn in Georgien werden die Entitäten Abchasien und Südossetien und in Moldau die Entität Transnistrien von Russland nahestehenden lokalen Führern kontrolliert.

Diese Häufung von Entwicklungen, die den Status quo verändern, provoziert das stärker werdende Russland. Es versucht deshalb, mit der Suspendierung des KSE-Vertrags, die westlichen Staaten zur schnellen Inkraftsetzung des AKSE zu drängen. Medwedew und Putin wollen klären, ob die USA und das westliche Bündnis auch künftig die Kultur der militärischen Zurückhaltung in Europa erhalten oder aufkündigen. Dabei geht es ihnen angesichts der Stationierung konventioneller amerikanischer Raketenabwehrsysteme nicht mehr nur um die regionale auf Europa bezogene, sondern auch um die bilaterale nuklearstrategische Stabilität mit den USA, zumal diese Systeme strategische Aufgaben für die europäische und die amerikanische Sicherheit erfüllen.

Moskau will bisher noch Widersprüchliches: Einerseits soll sofort die Ratifikation des AKSE beginnen, andererseits soll er vorher noch modernisiert werden. Zugleich wird in der Regierung über ein völlig neues Regime nachgedacht, das den Open Skies-Vertrag und das Wiener Dokument zusammen mit dem AKSE integrieren soll. Teile der russischen Streitkräfte und der Rüstungsindustrie wollen, das Beispiel der rüstungskontrollkritischen Bush-Administration vor Augen, weg von der aus ihrer Sicht hinderlichen Rüstungskontrolle. Unter diesen unsicheren Vorzeichen wird von Russland offiziell die Änderung des AKSE vor seiner Ratifikation gefordert. Weiterhin will Moskau eine verbindliche Zusage der baltischen Staaten, dass sie sobald wie möglich dem Abkommen beitreten. Die KSE-Länder des Bündnisses sollen außerdem erneut ihre nationalen Höchststärken absenken und dabei künftig die Höchstgrenzen für die westliche KSE-Staatengruppe mit 20.000 Panzern, 20.000 Artilleriesystemen, 30.000 gepanzerten Kampffahrzeugen, 6.800 Kampfflugzeugen und 2.000 Kampfhubschraubern achten. Außerdem soll gemäß der NATO-Russlandgrundakte von 1997 und der KSE-Erklärung des Bündnisses vom 8. Dezember 1998 die Größe der Kampftruppen definiert werden, die höchstens in einem neuen Bündnisstaat stationiert werden darf. Am problematischsten ist die Forderung, das russische Territorium künftig vollständig aus den stabilisierenden Beschränkungen der Flanken herauszunehmen, weil dies einen einseitigen Vorteil schafft, der auf den entschiedenen Widerstand der übrigen KSE-Flankenstaaten stößt. Zugleich hat Putin als Zeichen seiner Kompromissbereitschaft schon vorzeitig alle regulären Truppen aus Georgien abgezogen.

Die USA haben die deutsche Idee einer beiderseitigen Roadmap für die Ratifikation unter dem Begriff des „Parallelen Ansatzes“ übernommen. Im Rahmen dieses Ansatzes bieten sie Russland seit Oktober 2007 die phasenweise Ratifikation von AKSE mit einem festen Datum an, wenn es parallel die noch ausstehenden Verpflichtungen in Georgien und Moldau erfüllt. Dabei soll der Abzug der russischen Friedenstruppen aus Georgien und Moldau, wie von Moskau gefordert, außerhalb des KSE-Kontextes geregelt werden. Außerdem sind die westlichen Staaten inzwischen bereit, die maximale Größe der in den neuen Bündnisländern zu stationierenden Kampftruppen zu definieren. Die NATO-Staaten haben zudem in ihrer KSE-Erklärung vom 28. März 2008 angeboten, über die

Flankenfrage und die weitere Absenkung ihrer nationalen Höchststärken zu verhandeln, wollen damit aber erst nach der Inkraftsetzung des AKSE-Vertrags beginnen.

Eine Kompromissregelung bis Ende 2008 ist inzwischen unrealistisch. Das westliche Bündnis hat mit seinen Entscheidungen, Georgien und die Ukraine in die Allianz aufzunehmen und das US-Raketenabwehrsystem in das NATO-Raketenabwehrsystem zu integrieren, für Russland keine überzeugenden Rahmenbedingungen geschaffen, um schon jetzt ernsthafte Verhandlungen aufzunehmen. Das zeigt, auf beiden Seiten fehlt der entscheidende politische Wille für eine Lösung.

Moskau setzt bei den US-Präsidentchaftswahlen in diesem Herbst auf einen Sieg des demokratischen Präsidentschaftskandidaten Obama. Mit ihm könnten eine bessere Begrenzung des amerikanischen Raketenabwehrprogramms und größere Fortschritte in der nuklearstrategischen Rüstungskontrolle erreichbar sein als unter dem republikanischen Präsidentschaftsbewerber McCain, der bisher nur im Bereich der nuklearstrategischen Rüstungskontrolle größeres Entgegenkommen signalisiert. Vor allem weitere amerikanische Zugeständnisse im Bereich der Raketenabwehr hätten auch positive Rückwirkungen auf die Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Allerdings wird die neue US-Administration ein halbes Jahr Zeit brauchen für die Entwicklung eines neuen rüstungskontrollpolitischen Konzeptes. In der Zwischenzeit wird es darauf ankommen, die sicherheitspolitische Situation zwischen Russland und den westlichen Staaten nicht noch weiter zu verschärfen. Folgende Maßnahmen sind hier von Bedeutung:

1. Deutschland, Frankreich und andere NATO-Staaten sollten im Herbst 2008 dem Membership Action-Plan, der für Georgien und die Ukraine den Bündnisbeitritt vorbereitet, keinesfalls zustimmen. In der Ukraine gibt es für einen Beitritt keine demokratische Mehrheit, und beiden Ländern droht die Spaltung, sollten sie ohne nachhaltige Verbesserung der NATO-Russland-Beziehungen in die Allianz aufgenommen werden.
2. Es darf keine voreilige Entscheidung über die Integration des US-Raketenabwehrprogramms in das NATO-Raketenabwehrprogramm geben, an dem Russland kooperativ mitwirkt, um ausreichend Zeit für weitere Gespräche zu gewinnen.
3. Die westlichen Staaten sollten keine Maßnahmen, wie etwa den diskutierten Ausschluss Russlands vom nächsten Daten- und Informationsaustausch, ergreifen, auch wenn Moskau weiterhin an der Suspendierung des KSE festhält. Darüber hinaus sollten sie ihren parallelen Aktionsplan erweitern und Moskau schon jetzt Gespräche über eine mögliche Änderung der Flankenregel und der Absenkung der nationalen Höchststärken anbieten, wenn es dafür seine Suspendierung des KSE-Vertrags aufhebt.
4. Russland sollte nach seinem Angebot eines europäischen Sicherheitsvertrags alles unterlassen was zur Verschärfung der Situation beiträgt. Es würde durch die Lockerung oder Aufhebung der Suspendierung zudem günstige Bedingungen für die Aufnahme eines neuen ernsthaften Rüstungskontrolldialogs schaffen.

Inhalt

1.	Einführung	1
2.	Funktion, Wandel und Blockade der konventionellen Rüstungskontrolle	3
2.1	Was ist der KSE-Vertrag und warum ist er für die europäische Sicherheit weiterhin wichtig?	3
2.2	Warum wurde der Vertrag an die veränderte sicherheitspolitische Lage angepasst?	6
2.3	Was sind die zentralen Elemente des adaptierten KSE-Vertrags (AKSE)?	7
2.4	Was sind die Gründe für die Ratifikationsblockade des AKSE?	9
3.	Wachsende Status quo-Veränderungen zum Nachteil Russlands	12
3.1	Fortgesetzte Erweiterung der NATO im KSE-Raum	13
3.2	Erweiterung der NATO außerhalb des KSE-Raums	14
3.3	Stationierung amerikanischer Truppen in Rumänien und Bulgarien	15
3.4	Geplante Stationierung von konventionellen US-Raketenabwehrsystemen	19
3.5	Souveränitäts- oder Gaststaatenprinzip: Was hat Vorrang beim KSE-Regime?	20
4.	Möglichkeiten einer Regelung	22
4.1	Entwicklung der Positionen	22
4.2	Optionen für die Ratifizierung des AKSE	26
4.3	Zerfall des KSE-Regimes	31
5.	Ende oder Neuordnung?	33
6.	Literatur	36
7.	Abkürzungen	40

1. Einführung

Der frühere russische Präsident Putin hat seine Drohung vom 26. April 2007 wahr gemacht und am 12. Dezember 2007 den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) suspendiert (Russian Ministry of Foreign Affairs 2007). Russland beteiligt sich seither nicht mehr an seinen Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen. Das weitere Schicksal des als Eckstein der europäischen Sicherheit bezeichneten Abkommens ist damit ungewiss. Dabei geht es nicht nur um den Vertrag, sondern auch darum, ob und wie die sicherheitspolitische Kooperation zwischen den westlichen Staaten und Russland in Europa künftig organisiert werden soll. Denn scheitert das Abkommen, das hohen politischen Symbolwert für die sicherheitspolitische Zusammenarbeit besitzt, wird das Misstrauen zwischen Russland und den NATO-Staaten wachsen. Es kann eine neue Konfrontationsdynamik entstehen, die auch andere Rüstungskontrollregime wie den Open Skies-Vertrag¹, das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen² und das INF-Abkommen³ in seiner Existenz bedroht.

Die russischen Rüstungskontrollbefürworter verlieren angesichts des schlechten Beispiels der USA und der wachsenden Stärke Moskaus an Einfluss und wollen mit der Suspendierung endlich die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags (AKSE) erreichen (Bushinski 2008). Wenn die westlichen Staaten die Besorgnisse Russlands nicht ernst nehmen, dann leitet seine Suspendierung das Ende des Regimes ein. Die meisten westlichen Staaten, und besonders die Rüstungskontrollverhinderer in der Bush-Administration, haben seit acht Jahren die Inkraftsetzung des europaweit geltenden AKSE blockiert, indem sie sie mit der Regelung der lokalen Konflikte in Moldau und Georgien verknüpft haben. Trotzdem wurde die Allianz nach der ersten Erweiterung 1999 mit Polen, Tschechien und Ungarn 2004 um weitere sieben Staaten (Slowenien, Slowakei, Litauen, Lettland, Estland, Bulgarien und Rumänien) vergrößert. Auf dem letzten NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 wurden Albanien und Kroatien zum Beitritt eingeladen, Makedonien soll folgen, sobald sein Namensstreit mit Griechenland geregelt ist. Außerdem wurde beschlossen, dass zu einem noch nicht festgesetzten Datum Georgien und die Ukraine aufgenommen werden. Weiterhin wollen die Vereinigten Staaten in Bulgarien und Rumänien ab 2008 bis zu 10.000 US-Soldaten stationieren und sie planen den Aufbau eines strategischen Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien bis 2012. Schließlich

- 1 Der Open Skies-Vertrag ist 2002 in Kraft getreten und erlaubt von Vancouver bis Wladiwostok bei 34 Mitgliedsstaaten Beobachtungsflüge über alle militärischen Einrichtungen (Hartmann/Heydrich 2000).
- 2 Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen ist politisch verbindlich und gilt für alle OSZE-Staaten. Es dient u.a. der Notifizierung, Beobachtung und Beschränkung großer militärischer Aktivitäten, sowie der Transparenz der Verteidigungsplanung, von militärischen Strukturen und Beständen (OSCE 1999).
- 3 Der Vertrag über Intermediate Range Nuclear Forces (INF) von 1988 verbietet für Russland und die USA weltweit den Besitz von landgestützten nuklearfähigen Flugkörpern mit einer Reichweite von 500-5.500km (INF-Vertrag).

wurde Anfang dieses Jahres gegen den Widerstand Serbiens und Russlands die Unabhängigkeit des Kosovo anerkannt, und damit zugleich kriminelle Strukturen, die die dortige Regierung beherrschen, international legitimiert. Diese vielfältigen Änderungen der sicherheitspolitischen Lage in Europa zum Nachteil Russlands haben in Moskau das Misstrauen gegenüber der Bush-Administration wachsen lassen. Dabei unterstützt der Kreml den Kampf der NATO und der USA gegen die Taliban in Afghanistan und ist ihr wichtigster Verbündeter gegen die weltweite Proliferation von Massenvernichtungsmitteln.

Die russische Drohung vom 26. April 2007, den KSE-Vertrag zu suspendieren, hat endlich Bewegung in die festgefahrenen Positionen der Bündnisstaaten gebracht (Putin 2007b). Seit Sommer 2007 forderten immer mehr europäische Länder, die auch wegen ihrer Energie-, Rohstoff- und Wirtschaftsinteressen keine neue Konfrontation mit Russland wünschen, von den USA ein ernsthaftes Kompromissangebot sowohl zum KSE-Regime als auch bezüglich der US-Raketenabwehr in Europa, um die sicherheitspolitische Kooperation zu retten. Seither hat Washington mit dem „Parallelen Aktionsplan“ ein Verhandlungsangebot zur baldigen Ratifikation des AKSE und einen erweiterten Kooperationsvorschlag bei der Raketenabwehr entwickelt, die in bilateralen Gesprächen Moskau im Oktober 2007 unterbreitet wurden. Doch die westlichen Vorschläge gingen Moskau nicht weit genug, um die Suspendierung des KSE-Vertrags am 12. Dezember 2007 noch zu verhindern. Zwar haben die NATO-Staaten daraufhin ihren „Parallelen Aktionsplan“ bis zum NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 noch etwas nachgebessert, jedoch hat die dort beschlossene Aufnahme Georgiens und der Ukraine in die Allianz, auch wenn offen ist, wann sie vollzogen wird, Moskaus mögliche Kompromissbereitschaft bei der konventionellen Rüstungskontrolle gedämpft. Die Hoffnungen, dass der neue russische Präsident Medwedew mit seinem Amtsantritt im Mai 2008 kompromissbereiter sein werde, haben sich bisher nicht erfüllt. Eine konstruktive russische Reaktion auf den NATO-Vorschlag zum KSE-Vertrag vom 28. März 2008 (NATO Press Release 2008, 047) steht noch aus und das Schicksal von KSE bleibt einstweilen offen. Medwedew hat mit seinem Vorschlag für einen europäischen Sicherheitsvertrag im Juni 2008 in Berlin allerdings ein hoffnungsvolles Zeichen gesetzt (Medwedew 2008).

Vor diesem Hintergrund beschreibt der Report einleitend noch einmal die wichtigsten Funktionen des KSE-Vertrags für die europäische Sicherheit, die Argumente für seine Anpassung sowie die zentralen Elemente des adaptierten KSE-Vertrags samt der Gründe für seine Blockade. Weiterhin analysiert er die wichtigsten Entwicklungen, die das veraltete Regime entwertet haben. Ausgehend von den unterschiedlichen Verhandlungspositionen werden dann unter zwei verschiedenen Optionen die Perspektiven der aktuellen Gespräche und Vorschläge näher betrachtet. Abschließend werden die politischen Rahmenbedingungen für einen möglichen Kompromiss diskutiert. Die Zusammenfassung enthält außerdem zentrale Empfehlungen.

2. Funktion, Wandel und Blockade der konventionellen Rüstungskontrolle

2.1 Was ist der KSE-Vertrag und warum ist er für die europäische Sicherheit weiterhin wichtig?

Das Vertragswerk hat in erster Linie die Funktion, zwischenstaatliche Kriege in Europa zu verhüten. Darunter fallen auch innerstaatliche Gewaltkonflikte, die zu zwischenstaatlichen Kriegen eskalieren können. Nun ist dieses Risiko in Europa nicht mehr groß. Das ist nicht zuletzt der dauerhaften Leistung des Vertrags und anderer ihn ergänzender Abkommen – Open Skies-Vertrag und Wiener Dokument – zu verdanken. Ziel des Vertrags ist es, umfassende und überraschende Offensivoperationen in Europa zu verhindern und ein stabiles militärisches Gleichgewicht auf niedrigerem Niveau zu schaffen (Hartmann et al. 1994, 42). Teilnehmer des Regimes sind insgesamt 30 Länder in zwei Staatengruppen.⁴ Die westliche Staatengruppe erfasst alle Mitgliedsländer der NATO vor 1999 und die östliche Gruppe alle ehemaligen Warschauer Pakt-Länder, sowie die im Vertragsgebiet liegenden Nachfolgestaaten der Sowjetunion und der Tschechoslowakei. Das Anwendungsgebiet umfasst das Territorium der NATO-Länder und der ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten vom Atlantik bis zum Ural, ohne die baltischen Staaten und einen kleinen Teil der Südosttürkei, der an den Iran, den Irak und Syrien grenzt.

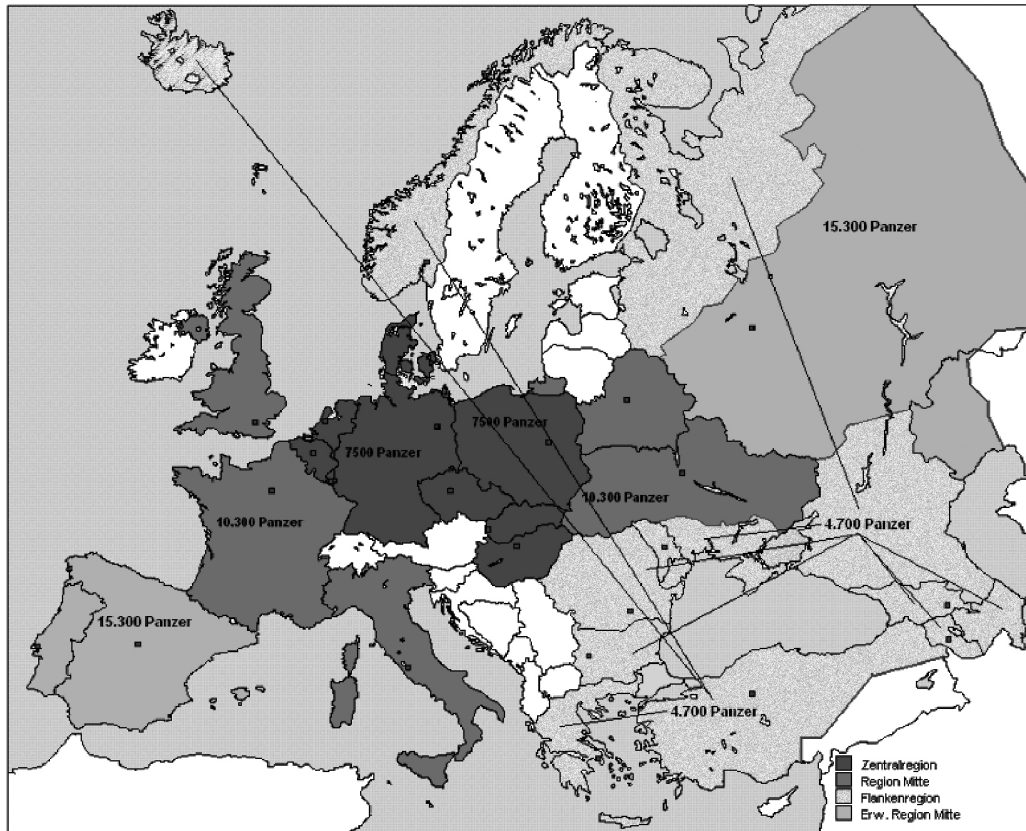
Es werden fünf Waffenkategorien – Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfhubschrauber und Kampfflugzeuge – der an Land stationierten Streitkräfte beschränkt. Die Seestreitkräfte sind ausgeklammert. 1992 wurde der Vertrag durch die politisch verbindliche KSE 1A-Schlussakte ergänzt. Sie legt die Personalstärke der an Land stationierten Streitkräfte fest. Jede der beiden Staatengruppen, die sich noch an der ehemaligen Bündnisstruktur in Europa von 1990 orientiert, darf nicht mehr als 20.000 Panzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriesysteme, 6.800 Kampfflugzeuge und 2000 Kampfhubschrauber besitzen. Um dieses Ziel zu erreichen, mussten bis Ende 1995 über 52.000 Waffen in Europa abgerüstet werden. Mit den einseitigen Abrüstungszusicherungen Gorbatschows von 1991 für die hinter den Ural verlegten Waffen sind es sogar fast 70.000 Systeme. Aufgrund der seither stabilen sicherheitspolitischen Lage in Europa unterschreiten inzwischen alle Vertragsstaaten bis auf Aserbaidschan mit ihren Waffenbeständen deutlich ihre nationalen Höchststärken.

Um destabilisierende Truppenkonzentrationen zu verhindern, wurde das Anwendungsgebiet jeder Staatengruppe in drei Regionen – Zentralregion, Region Mitte, Erweiterte Region Mitte unterteilt, die von Zentraleuropa ausgehend zum Atlantik und zum

⁴ Zur östlichen Gruppe gehören: Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Kasachstan, Moldau, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn und Weißrussland; zur westlichen Gruppe: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Türkei und USA.

Ural hin immer mehr Waffen aufnehmen dürfen (siehe Graphik). Zusätzlich wurde die vierte Region an den Flanken aus Stabilitätsgründen für jede Staatengruppe separat beschränkt (Flankenregel).⁵

Regionales Begrenzungskonzept des KSE-Vertrags am Beispiel der Panzerlimits⁶



Die Flankenregion besteht für jede Staatengruppe aus einem Nord- und einem Südteil. Bis 1997 wurde auf Wunsch der Ukraine und Russlands mit dem Flankenänderungsabkommen die russische und ukrainische Flankenregion unter Beibehaltung ihrer bisherigen Obergrenzen verkleinert.⁷ Besonders im südlichen Flankenteil der östlichen Staaten-

5 Die Flankenregel sieht für das Flankengebiet der zwei Staatengruppen in den drei Waffenkategorien der Landstreitkräfte mit 4.700 Panzern, 5.900 gep. Kampffahrzeugen und 6.000 Artilleriesystemen separate Beschränkungen vor. Da von außen keine Waffen in die Region verlegt werden dürfen, gibt es einen ergänzenden Flexibilitätsmechanismus. Danach dürfen vorübergehend in einem Flankenstaat 153 Panzer, 241 gep. Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme und in einer Staatengruppe der Flankenstaaten 459 Panzer, 723 gep. Kampffahrzeuge und 420 Artilleriewaffen disloziert werden (Hartmann et al. 1994, 352).

6 Quelle: Überarbeitete Darstellung des Zentrums für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr, 22.06.2002.

7 Der Nordteil umfasst auf westlicher Seite Norwegen und Island und der Südteil Griechenland und die Türkei bis auf ein kleines Gebiet im Südosten, das an den Irak, Iran und Syrien grenzt; auf östlicher Seite

gruppe leisten die separaten Beschränkungen für Georgien, Moldau, Armenien und Aserbaidschan einen Beitrag zur Stabilisierung der sogenannten „eingefrorenen Konflikte“.

Um frühzeitig Warnindikatoren für eine Mobilisierung zu erhalten, ist ein bestimmter Anteil der Waffen in ständigen Depots zu lagern, außerdem müssen größere Änderungen im Bereitschaftsstand und der Personalstärke der Verbände vorher notifiziert werden. Ein umfassender jährlicher Informationsaustausch und obligatorische Vorort-Inspektionen dienen der Überprüfung der Waffen- und Personalbestände. Sie bilden aufgrund ihrer vertrauensbildenden Wirkung den sicherheitspolitischen Kern des Vertrags und haben in kritischen Situationen, wie z.B. beim Kosovokrieg, ihre Funktion unter Beweis gestellt. Persönliche Kontakte und Gespräche bei den Inspektionen stärken die Vertrauensbildung. Eine „Gemeinsame Beratungsgruppe“ (Joint Consultative Group = JCG) wurde geschaffen, um Probleme bei der Umsetzung einvernehmlich zu regeln. Weiterhin ist das Abkommen alle fünf Jahre in einer Überprüfungskonferenz auf seine Funktion und Bedeutung hin zu prüfen. Der Vertrag gilt unbegrenzt, jedes Land kann ihn jedoch mit einer Frist von 150 Tagen kündigen, wenn höchste nationale Sicherheitsinteressen dies erfordern.

Das veraltete Begrenzungskonzept des Vertrags wird den sicherheitspolitischen Gegebenheiten in Europa nicht mehr gerecht. Trotzdem erfüllt das Regime eine Reihe wichtiger Funktionen für die europäische Sicherheit. Dazu gehört, dass das KSE-Regime

- zusammen mit anderen Abkommen (Open Skies, Wiener Dokument) mitgeholfen hat, in Europa eine Kultur der militärischen Zurückhaltung zu schaffen, die es trotz wachsender Erosion an ihren Rändern (Kaukasus, Südosteuropa) zu erhalten und auf ganz Europa auszudehnen gilt;
- das Sicherheitsdilemma und damit dessen inhärente Anreize für einen teuren konventionellen Rüstungswettlauf in Europa drastisch reduziert und so die Chancen zur sicherheitspolitischen und militärischen Kooperation erhält;
- die Transparenz und Berechenbarkeit der konventionellen Potentiale auf einem stabilen Niveau garantiert und dies eine wichtige Vorbedingung für die dauerhafte Entwertung militärischer Massenvernichtungsmittel in Europa ist;
- die potenziell destabilisierenden Effekte der neuen offensiven Präemptionsstrategie Washingtons (The White House 2002, und The White House 2006) und der neuen offensiven russischen Militärdoktrin (Yasmin 2003) für Europa relativiert;

im Norden den Militärbezirk Leningrad, und im Süden Rumänien, Bulgarien, Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, den ehemaligen Militärbezirk Odessa in der Ukraine und den russischen Militärbezirk Nordkaukasus. Mit der Flankenverkleinerung wurden in der Ukraine der nördliche Teil von Odessa und in Russland die Oblaste Pskow, Astrachan, Wolgograd und der nördliche Teil von Rostow mit dem Instandsetzungswerk Kutschewskaja aus der Flankenregion genommen. Sie unterliegen zusätzlichen Transparenzmaßnahmen und separaten Beschränkungen (Crawford 2008, 15).

- ein funktionierendes konventionelles Rüstungskontrollregime darstellt, das als Modell auch zur Befriedung anderer regionaler Konflikte (koreanische Halbinsel, Naher Osten, etc.) in angepasster Form angeboten werden kann.

Der KSE-Vertrag hat außerdem dazu beigetragen, den Staatenzerfall der Sowjetunion 1991/92 und den der Tschechoslowakei 1993 friedlich zu regeln. Das vom KSE-Vertrag abgeleitete Subregionale Rüstungskontrollabkommen von 1996 für Serbien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina sichert dort den Frieden nach dem gewaltsamen Zerfall Jugoslawiens. Daraus lassen sich fünf zentrale Sicherheitsfunktionen des Regimes auch für die Zukunft ableiten: Erstens schafft der Transparenz- und Verifikationsmechanismus berechenbare Sicherheit für Europa und erhält die sicherheitspolitische Kooperation. Zweitens stützt er die regionale und weltweite Nonproliferation und drittens hat er sich mehrfach als verlässliches Instrument erwiesen, um die Auflösung von Staaten kooperativ und friedlich zu gestalten. Viertens unterstützt er die Konfliktverhütung bei den sogenannten „eingefrorenen Konflikten“. Fünftens hat er Modellcharakter für die Kriegsverhütung und Friedenskonsolidierung in anderen Regionen.

2.2 Warum wurde der Vertrag an die veränderte sicherheitspolitische Lage angepasst?

Die Forderungen nach einer Änderung des KSE-Vertrags gingen von Russland aus. Das Begrenzungskonzept des Abkommens basiert auf der Existenz zweier Allianzen, die schon bei seinem Inkrafttreten so nicht mehr existierten. Sicherheitspolitische Änderungen (deutsche Einheit, Zerfall des östlichen Bündnisses, Auflösung der UdSSR) zeichneten sich schon 1990 ab. Da man jedoch den Abbau der quantitativen sowjetischen konventionellen Überlegenheit nicht in Frage stellen wollte, sollte das Regime auch nach dem Ende des Warschauer Pakts und der Auflösung der Sowjetunion so wenig wie möglich verändert werden. Deshalb wurden beim Nichteintritt der baltischen Staaten in den KSE-Vertrag und der Integration der übrigen sowjetischen Nachfolgestaaten mit dem Abkommen von Taschkent (Hartmann et al. 1994, 519-32) im Mai 1992 in das Vertragswerk nur die unbedingt notwendigen Änderungen vorgenommen. Das KSE-Dokument von Oslo vom 5. Juni 1992 (Hartmann et al. 1994, 532-40) integrierte das Abkommen von Taschkent. Es listete alle Vertragsstaaten in der Präambel auf, ohne ihre Staatengruppenzugehörigkeit und ihren Allianzstatus zu nennen. Das beinhaltete schon eine begrenzte Konzession an die sicherheitspolitischen Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts.

Der Wunsch der ostmitteleuropäischen Staaten, der NATO beizutreten, schuf eine neue Situation für den Vertrag. Denn die Gruppenstruktur des KSE-Begrenzungskonzepts würde mit diesen sicherheitspolitischen Veränderungen obsolet werden. Deshalb beschlossen die Vertragsstaaten auf der ersten KSE-Überprüfungskonferenz 1996, den Umfang und die Parameter der Änderungen zu prüfen. Auf dem Lissabonner OSZE-Gipfel Ende 1996 vereinbarten sie die Aufnahme von Anpassungsverhandlungen, die von 1997 bis 1999 in Wien stattfanden und auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul Ende 1999 erfolgreich abgeschlossen wurden.

Um Russlands Rolle für die europäische Sicherheit anzuerkennen und um einen offiziellen Gesprächskanal zum Bündnis zu schaffen, wurde im Mai 1997 außerdem der NATO-Russland-Rat eingerichtet sowie die NATO-Russland-Grundakte verabschiedet. Die Grundakte verpflichtet in ihrem politisch-militärischen Kapitel zur militärischen Zurückhaltung und enthält in diesem Zusammenhang wichtige Elemente zur Stabilisierung der Bündnisausdehnung. Die Allianz hat im Hinblick auf die möglichen destabilisierenden Folgen der geplanten NATO-Erweiterung schon im September 1995 zugesichert, keine taktischen Nuklearwaffen in den neuen Beitrittsstaaten der Allianz zu stationieren. Die Grundakte garantiert überdies den Verzicht auf die dazugehörigen nuklearen Depots. Außerdem sichert die Allianz Russland zu, „dass das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzlich substanzielle Kampftruppen dauerhaft stationiert“ (Grundakte, 8).

Die Fähigkeit zur Verstärkung soll nur im Falle der Verteidigung, bei Friedensmissionen auf der Grundlage der UN-Charta und den Prinzipien der OSZE sowie für Übungen erfolgen. Dabei sind ausdrücklich die Bestimmungen des angepassten KSE-Vertrags und des Wiener Dokumentes sowie die gegenseitig vereinbarten Transparenzmaßnahmen zu achten. Alle Teilnehmer der Akte bekräftigen, „einzeln oder in Gemeinschaft nur diejenigen militärischen Kapazitäten aufrechtzuerhalten (...), die mit den individuellen oder kollektiven legitimen Sicherheitsbedürfnissen unter Berücksichtigung ihrer internationalen Verpflichtungen einschließlich des KSE-Vertrags vereinbar sind“ (Grundakte, 8). Außerdem wollen sich beide Seiten über die Entwicklung ihrer konventionellen Streitkräftedispositive konsultieren und „jeden potentiell gefährlichen Aufwuchs konventioneller Streitkräfte in den vereinbarten Regionen Europas einschließlich Mittel- und Osteuropas (...) verhindern.“ Auch „Russland will sich bei der Dislozierung konventioneller Streitkräfte in Europa entsprechende Zurückhaltung auferlegen.“ Es hat dazu eine Reihe von Erklärungen abgegeben (Schlussakte 1999a, Annex 5).

Solange der adaptierte KSE-Vertrag nicht in Kraft ist, kommen den politischen Beschränkungen in der NATO-Russland-Grundakte wichtige Ersatzfunktionen zu, zumal sie auch für die neuen Bündnismitglieder gelten, die noch nicht dem adaptierten KSE-Vertrag beitreten konnten. Diese Ersatzfunktion gilt auch für das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen von 1999, das alle OSZE-Staaten erfasst, sowie für den Open Skies-Vertrag, dem die baltischen Staaten und Slowenien als neue Allianzmitglieder schon beitraten.

2.3 Was sind die zentralen Elemente des adaptierten KSE-Vertrags (AKSE)?

Aufbauend auf den nationalen Höchststärken der KSE-Vertragsmitglieder enthält das angepasste Abkommen ein neues Begrenzungskonzept, das nicht mehr auf Allianzen sondern auf dem Nationalstaat basiert. Es besteht aus nationalen und territorialen Limits sowie aus einem neuen Flexibilitätsmechanismus. Die nationalen Obergrenzen legen fest, wie viele konventionelle Waffen ein Vertragsstaat in den fünf erfassten Waffenkategorien

im Anwendungsgebiet besitzen darf. Die neuen territorialen Obergrenzen gelten für das Gebiet oder ein Teilgebiet des Nationalstaats und schließen alle Stationierungstruppen ein. Sie ersetzen die viel höheren regionalen Limits des KSE-Vertrags und verbessern die militärische Stabilität, weil sie die Konzentration von militärischen Kräften weiter mindern. Das Absenken der nationalen Obergrenzen aller Vertragsstaaten um insgesamt 8.965 TLE (Treaty Limited Equipment) stärkt diesen Stabilisierungseffekt. Die territorialen Limits erstrecken sich nur auf die drei Waffenkategorien der Landstreitkräfte (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artillerie), weil diese für die Eroberung und die Sicherung fremden Territoriums zentral sind. Die Kampfmittel der Luftstreitkräfte (Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber) wären wegen ihrer großen Mobilität nur schwer zu verifizieren und wurden deshalb ausgeklammert. Ergänzend haben die Flankenstaaten untereinander vereinbart, keine zusätzlichen Waffen von außen einzuführen, um die regionale Stabilität der Flanken zu sichern. Außerdem verzichteten eine Reihe von Staaten in Zentral- und Ostmitteleuropa aus Stabilitätsgründen darauf, ihre territorialen Limits gemäß Art. IV, Abs 4 des AKSE zu erhöhen (Hartmann/Heydrich 2002, 415).

Da das neue Begrenzungskonzept die militärische Handlungsfähigkeit viel stärker beschneidet, dürfen territoriale Obergrenzen gemäß der NATO-Russland-Grundakte in vier Fällen temporär und transparent überschritten werden: 1. für Manöver, 2. für Friedensmissionen der UN oder OSZE, 3. in Krisensituationen und 4. beim Transit von Waffen. Dabei wird zusätzlich zwischen einer einfachen und einer außerordentlichen temporären Überschreitung unterschieden. Einfache temporäre Überschreitungen sind für bis zu 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme erlaubt. In besonderen Situationen gestattet die außerordentliche temporäre Überschreitung (sie gilt nicht für die Flankenstaaten) unter weiteren Auflagen das Dreifache (459 Panzer, 723 gep. Kampffahrzeuge und 420 Artilleriesysteme). Bei UN- oder OSZE-Friedensmissionen gelten diese Beschränkungen nicht, da sie dort durch das Mandat geregelt werden.

Das Inspektionsregime sieht eine um 25 Prozent höhere Inspektionsquote vor und enthält Verbesserungen bei der Notifikation und Beobachtung von temporären Überschreitungen sowie der Verlegung von Waffen in oder aus einer territorialen Einheit. Zudem werden die Rechte von Gaststaaten fremder Truppen gestärkt.

Das neue Regime wird durch die politischen Abmachungen der NATO-Russland-Grundakte und die politischen Verpflichtungen der KSE-Schlussakte von Istanbul (Istanbul-Verpflichtungen) ergänzt (Schlussakte 1999a). Letztere enthält eine Reihe zusätzlicher Abmachungen und vertrauensbildender Maßnahmen. Der AKSE ist für alle Staaten in Europa offen. Damit können ihm nun auch die neuen NATO-Mitglieder (Estland, Lettland, Litauen und Slowenien), die bisher dem KSE-Vertrag nicht angehörten, beitreten. Diese Staaten haben auch schon grundsätzlich ihre Bereitschaft dazu erklärt. Das erhöht die Sicherheit und Berechenbarkeit für Russland und andere Länder, die zu keiner Allianz gehören wollen.

Auch wäre die Stationierung kleiner „nichts substanzieller“ konventioneller Kampfeinheiten in ostmitteleuropäischen Ländern kein Problem mehr. Der neue Vertrag ist somit besser als der alte geeignet, konventionelle Rüstungskontrollbeschränkungen auf alle europäischen Staaten auszudehnen, unabhängig davon, ob sie einer Allianz angehören oder

nicht. Die Grundstruktur des neuen Begrenzungskonzepts ist zudem besser für den Transfer in andere Regionen (Asien) geeignet.

Obwohl er noch nicht in Kraft treten konnte, ist der adaptierte Vertrag inzwischen in die Jahre gekommen. Mit der dritten NATO-Erweiterung und der Fortsetzung dieses Prozesses müsste eigentlich schon jetzt über eine Revision des Verifikationsregimes gesprochen werden. Die Inspektionen der NATO-Staaten erstrecken sich hauptsächlich auf Russland und Weißrussland, und das würde beide Staaten im Verhältnis zu der wachsenden Zahl von NATO-Mitgliedern (im adaptierten KSE-Vertrag) zunehmend benachteiligen. Zweitens stellt sich die Frage, ob die nationale Begrenzungsstruktur noch ausreichend militärische Stabilität für Russland garantiert angesichts der sich fortwährend erweiternden Allianz.

2.4 Was sind die Gründe für die Ratifikationsblockade des AKSE?

Die aktuellen Probleme haben ihre Ursache im Machtkonflikt zwischen den Demokraten in der Clinton-Administration und dem von den konservativen Republikanern beherrschten US-Kongress. Es gelang den Konservativen gleich in zwei Punkten das anfängliche US-Ziel der AKSE-Gespräche, die NATO-Erweiterung für Russland militärisch akzeptabler zu gestalten, nachhaltig zu schwächen. Zum einen verpflichtete der US-Kongress unter der Führung von Jesse Helms im Mai 1997 bei der Ratifikation des KSE-Flankenänderungsdokumentes die US-Regierung, künftig vor allem die Demokratisierung und Unabhängigkeit der kleinen sowjetischen Nachfolgerepubliken zu unterstützen, weil man vom demokratischen Zickzack-Kurs Boris Jelzins enttäuscht war (Helms 1997). Auch wenn sich die Clinton-Administration vom US-Kongress nicht direkt in die Verhandlungen hineinreden ließ, die US-Regierung griff die Forderung von Helms auf. Sie wurde zu einem wichtigen neuen Ziel bei den AKSE-Verhandlungen, da anders die Ratifikation des neuen Vertrags im US-Parlament kaum zu sichern gewesen wäre. Das war auch ein entscheidender Grund, warum bei der Unterzeichnung des AKSE auf dem OSZE-Gipfel in Istanbul zusätzlich zwei separate politisch verbindliche Vereinbarungen zwischen Moldau und Russland und Georgien und Russland als Teil der KSE-Schlussakte ausgehandelt wurden. Moskau sollte damit zur Verminderung seiner Truppen und zur Klärung des Status seiner Stationierungstruppen in Georgien sowie zum vollen Abzug aus Moldau bis 2003 verpflichtet werden (Schlussakte 1999b). Zweitens begann im Pentagon schon 1996 eine Diskussion darüber, ob die USA als global überlegene Militärmacht an der konventionellen Rüstungskontrolle noch festhalten sollen, und ob sie für künftige militärische Auseinandersetzungen südlich von Europa auch deutlich mehr militärische Flexibilität brauchen. Letzteres Argument gewann 1998 bestimmenden Einfluss auf Größe des Flexibilitätsmechanismus in den AKSE-Gesprächen. Das schwächte den stabilitätsorientierten Beschränkungsansatz Deutschlands und damit zugleich die Kompensationswirkung gegenüber Russland. Berlin und Moskau mussten auf die Begrenzung einer gleichzeitigen Mehrfachnutzung des erweiterten Flexibilitätsmechanismus verzichten.

Die amerikanisch-britischen Luftbombardements gegen den Irak 1998, die ohne UN-Mandat erfolgenden Luftschläge der NATO gegen Serbien im März/April 1999 sowie der

ab September 1999 beginnende zweite Krieg in Tschetschenien stellten zusätzliche Belastungen für die Verhandlungen dar. Im Tschetschenienkrieg überschritt Russland außerdem seit Oktober 1999 erneut seine Flankenlimits. Putin hatte diese vorübergehende Überschreitung vorher angekündigt, um Vertrauen zu bilden und um die Unterzeichnung des AKSE in Istanbul auf dem OSZE-Gipfel nicht zu gefährden. Er wollte außerdem so schnell wie möglich die eigenen Flankenlimits wieder einhalten. Die übrigen Vertragsstaaten unterzeichneten zwar den AKSE, machten aber den Beginn der Ratifikation, in mehr oder minder starkem Maße, von der vorherigen Einhaltung der russischen Flankenbeschränkungen abhängig.

Das Zögern Russlands, dieser Forderung schnell zu folgen und die Brutalität der russischen Kriegsführung in Tschetschenien führten dazu, dass der NATO-Ministerrat im Mai 2000 die Bedingungen zu verschärfen begann (Ministerial Meeting 2000). Nun sollte Russland nicht mehr nur die Flankenobergrenzen, sondern auch – noch etwas vage formuliert – seine politisch verbindlichen Zusagen in den sogenannten Istanbul-Verpflichtungen für Georgien und Moldau einhalten. Das Bündnis machte damit entgegen deutscher Bedenken die Ratifikation eines europaweiten Sicherheitsvertrags von der Regelung lokaler Konflikte in Georgien und Moldau abhängig.

Dieses Junktum wurde von Moskau in dieser Form nie anerkannt, obwohl Georgien und Moldau den AKSE kaum ohne die Erfüllung der russischen Istanbul-Verpflichtungen ratifizieren werden. Moskau war lediglich bereit, seine rechtlichen Zusagen gegenüber dem KSE-Vertrag einzuhalten. Es verminderte vereinbarungsgemäß seine Waffen und Truppen in Georgien und nahm Gespräche zum künftigen Status seiner Truppen dort auf, weiterhin zog es das vertragsbegrenzte Gerät aus Moldau ab. Ab 2002 hielt es auch endlich die neuen Flankenlimits für sein Flankengebiet ein. Zwar erkannten das die NATO-Staaten auf dem Prager Gipfel im Herbst 2002 nach einer Überprüfung an, jedoch reichte es entgegen den Hoffnungen Russlands und Deutschlands jetzt nicht mehr, den Ratifikationsprozess einzuleiten. Vor allem die neue US-Regierung unter Bush, die auf globale militärische Überlegenheit setzte, und deshalb an Rüstungskontrolle kein Interesse mehr hatte sowie die russlandkritischen Ostmitteleuropäer verschärften in Prag die Bedingungen für die Ratifikation erneut. Die Verknüpfung zu den Istanbul-Verpflichtungen, die der NATO-Ministerrat im Mai 2000 nur vage formuliert hatte, wurde nun eindeutig, und ein Teil der NATO-Staaten begann sogar die Istanbul-Verpflichtungen Russlands auf seine Peacekeeping-Verbände in Moldau und Georgien auszudehnen (Prager Gipfelerklärung 2002). Russland unterhält aufgrund bilateraler Abmachungen aus dem Jahre 1992 in beiden Staaten zusätzlich GUS-Friedenstruppen, die seither gewaltsame Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Bevölkerungsgruppen verhüten und die von der OSZE in dieser Funktion 1999 anerkannt wurden.⁸ Der Kreml lehnt daher in diesem Punkte jedes Junktum zum KSE-Vertrag ab.

8 Die OSZE erklärte dort: „We appreciate the continuation of the mediating efforts of the Russian Federation, Ukraine and the OSCE in the negotiation process on the future status of the Trans-Dniestrian region

Moskau kam nicht allen bilateralen Verpflichtungen gegenüber Georgien und Moldau nach. Die Rückgabe des Standorts Gudauta in Georgien blieb strittig, da Moskau dort seine GUS-Friedenstruppen unterbringen wollte. Nach der „Rosenrevolution“ im Winter 2003/2004 gelang es der neuen georgischen Regierung unter Präsident Saakaschwili im Frühjahr 2004 – unterstützt von Moskau – die volle Souveränität über Adscharien zu erlangen. Der nachfolgende Versuch Georgiens, mit militärischer Gewalt in Südossetien die Macht zu übernehmen, gelang im Sommer 2004 nicht. Russland und die USA verhin-derten die weitere militärische Eskalation, und Putin setzte für 2004 die bilateralen Ge-spräche mit Georgien aus.

Auch die Modalitäten und die Dauer der restlichen in Georgien verbleibenden russi-schen Truppen sowie der zwei Militärbasen Batumi und Achalkaliki ließen sich zunächst nicht klären, da Moskau eine 11-jährige, Georgien jedoch nur eine dreijährige Stationie-rungsdauer wollte. Erst nach dem Gipfel zwischen Bush und Putin in Bratislava im Feb-ruar 2005 verständigten sich beide Seiten bis Ende Mai 2005 auf eine Rahmenvereinba-rung für den russischen Truppenabzug bis 2008. Im März 2006 folgten zwei weitere de-taillierte Abmachungen.⁹ Moskau hat inzwischen trotz aller Konflikte mit Georgien vor-zeitig seine regulären Truppen vollständig abgezogen (Russian MFA Information and Press Department 2007).

Außerdem möchte Georgien seit 2005 die GUS-Peacekeeping-Verbände durch inter-nationale Verbände unter einem OSZE- oder einem UN-Mandat ersetzen, um den russi-schen Einfluss in Südossetien und in Abchasien abzubauen. Hier sind inzwischen die westlichen Staaten nach der KSE-Erklärung vom 28. März 2008 bereit, eine separate Rege-lung ohne Junktim zur AKSE-Ratifizierung gemäß dem russischen Wunsch zu suchen.

In Moldau, das in seiner Verfassung fremde Truppen auf seinem Territorium aus-schließt, zog Russland seine TLE zeitgerecht ab.¹⁰ Jedoch sind dort analog zu Georgien seit 1992 aufgrund eines bilateralen Abkommens russische GUS-Friedenseinheiten stati-oniert, um eine militärische Auseinandersetzung zwischen der abtrünnigen Provinz Transnistrien und Moldau zu verhindern. Außerdem lagern ca. 20.000t Munition von früher 43.000t sowie ca. 40.000 Kleinwaffen der ehemaligen Sowjetunion in Transnistrien, die von russischen Soldaten bewacht werden (OSCE 2008). Der dortige Potentat Smirnow hat mit der stillschweigenden Duldung von Teilen der russischen Regierung den Rück-transport der Munition blockiert und den vollständigen Abzug russischer Truppen ver-hindert. Dabei verdienen alle Parteien am Konflikt. Denn Smirnow schmiert mit den

within the Republic of Moldova. We take note of the positive role of the joint peacekeeping forces in se-curing stability in the region.“ (zit. n. OSZE 1999)

9 Das letzte Abkommen wurde nicht veröffentlicht, es regelt den Transit durch Georgien zur russischen Militärbasis Gyumri in Armenien (Ministers of Foreign Affairs of the Russian Federation and Georgia 2005, Russian Federation and Georgia 2006a und 2006b).

10 Im Jahre 2000 und 2001 zog Russland 141 Artilleriesysteme ab, zerstörte 108 Panzer und 138 andere Waffensysteme. (OSZE-Ministerrat 2002, 24 und OSCE 2008).

Einnahmen aus seinen kriminellen Geschäften (Drogen-, Frauen- und Autohandel) hochrangige Beamte und Geschäftsleute in Russland, der Ukraine und in Moldau. Das erschwert eine Regelung.

Russland hatte bis November 2003 eine föderale Lösung zwischen der lokalen Führung in Transnistrien und der Zentralmacht auszuhandeln versucht. Das Abkommen scheiterte jedoch in letzter Minute an der Kritik westlicher Staaten, diese Regelung sei zum Nachteil Chisinaus. Im Juni 2004 präsentierten die internationalen Vermittler der Ukraine, Russlands und der OSZE einen Vorschlag für 14 vertrauensbildende Maßnahmen zwischen beiden Seiten, der aber bisher zu keiner weiteren Annäherung führte (OSCE 2008). Ähnlich wie Georgien will Moldau die verbliebenen GUS-Friedenstruppen durch eine UN-Mission ersetzen.

Im Konflikt mit Georgien hat Russland die Istanbul-Verpflichtungen schon weitgehend erfüllt. Nur der Status Gudautas bleibt zu prüfen. Hier ist eine schnelle Regelung möglich. In Moldau hingegen ist der vollständige Abzug aller russischen Truppen noch nicht absehbar. Russland kritisiert dabei zu Recht, dass die westlichen Staaten seit der Unterzeichnung des AKSE in Istanbul, die Bedingungen für die Ratifikation mehrfach verschärften. Ging es zunächst nur um die Einhaltung der Flankenregel, so kamen später die Istanbul-Verpflichtungen hinzu. Ein Teil der NATO-Staaten forderte noch den Abzug der GUS-Friedenstruppen. Obwohl die Allianz auf der 3. KSE-Überprüfungskonferenz im Mai 2006 zu der Einsicht kam, dass Russland bei den Istanbul-Verpflichtungen eine klare Antwort braucht, konnte sie sich erst im März 2008 auf eine einheitliche Position verständigen (NATO Press Release 2008, 047).

Für Russland und die meisten westlichen Staaten rangierte spätestens seit Ende 2002 die Regelung anderer Fragen eindeutig vor der Inkraftsetzung des AKSE. Das machtpolitisch und ideologisch motivierte Desinteresse der Bush-Administration an multilateraler Rüstungskontrolle, die Aufkündigung des ABM-Vertrags 2002 und die von ihr betriebene Schwächung der bilateralen Rüstungskontrolle von strategischen Nuklearwaffen haben die OSZE und die sicherheitspolitische Kooperation in Europa seither negativ beeinflusst. Umgekehrt war Russlands sein Interesse am Erdöl im kaspischen Meer und die Aufrechterhaltung seines Einflusses in Georgien und Moldau seither wichtiger als die Erfüllung aller Zusagen für diese beiden Staaten. Georgien und Moldau wiederum bemühen sich, die AKSE-Ratifikation soweit wie möglich an die Herstellung ihrer vollen Souveränität zu binden und hierfür die Unterstützung der westlichen Länder zu gewinnen.

3. Wachsende Status quo-Veränderungen zum Nachteil Russlands

Seither haben die sicherheitspolitischen und militärischen Entwicklungen in Europa die Probleme für das KSE-Regime verschärft. Die Fortsetzung der NATO-Erweiterung entwertet es in mehrfacher Weise, ohne dass die davon ausgehenden Sicherheitsprobleme durch das Inkrafttreten des AKSE vermindert wurden. Einmal wird dadurch das alte Block-zu-Block-Begrenzungskonzept des KSE-Vertrags immer fragwürdiger. Zweitens gehört eine

wachsende Zahl von neuen NATO-Staaten dem KSE-Regime nicht an. Drittens wollen die USA ihre Truppen in Europa zwar weiter abbauen, jedoch den verbleibenden Teil stärker in Ostmittel- und Südosteuropa stationieren, und das vermutlich nicht nur, um ihre operativen Möglichkeiten im Irak und in Afghanistan zu erweitern.

Zudem planen die USA in Polen und Tschechien neue Basen für Raketenabwehrsysteme. Damit werden in Europa neue konventionelle Waffensysteme eingeführt, die nicht den Beschränkungen des KSE-Vertrags unterliegen, aber mit wachsender Zahl neue strategische Funktionen wahrnehmen können und somit die Sicherheit Russlands berühren. Sie bedürfen deshalb einer kooperativen Regelung. Hinzu kommt das schon lange bestehende Problem der nicht gezählten aber vom Vertrag begrenzten Waffen (UTLE = Unaccounted Treaty Limited Equipment), das lokal in einigen separatistischen Regionen des postsowjetischen Raums besteht. Damit sind konventionelle Waffen gemeint, die in Transnistrien (Moldau), Abchasien, Südossetien (Georgien) und Nagorni-Karabach (Aserbaidshan) lokalen Machthabern, jedoch nicht der an sich zuständigen Zentralregierung unterstehen. Die Blockade in der europäischen Rüstungskontrolle trägt dazu bei, eine Lösung der bestehenden Probleme zu erschweren.

Das zum KSE-Vertrag gehörende Protokoll über existierende Typen von konventioneller Bewaffnung und Ausrüstung (Protocol on Existing Types of Conventional Armaments and Equipment = POET) konnte aufgrund kleinlicher amerikanisch-russischer Streitigkeiten schon lange nicht mehr an die Modernisierungen und Umrüstungen angepasst werden. Zum einen wurden neue konventionelle Waffentypen nicht aufgenommen, welche inzwischen ältere Modelle ersetzt haben. Zum zweiten werden kleinere und leichtere konventionelle Waffen immer weniger von den Definitionen der KSE-Waffenkategorien adäquat erfasst, obwohl sie im Zuge der Umrüstung für Auslandseinsätze an Bedeutung gewinnen. Dieser Aspekt wird als Element der Entwertung aber hier nicht diskutiert, da er für die Inkraftsetzung des AKSE nachrangig ist.

3.1 Fortgesetzte Erweiterung der NATO im KSE-Raum

Mit der NATO-Erweiterung 1999 und ihrer Fortsetzung 2004 und 2008 dehnt die westliche Allianz ihren Geltungsbereich nach Osteuropa aus und rückt an Russland heran. 2004 kamen die drei baltischen Staaten, Litauen, Estland, Lettland sowie die Slowakei, Slowenien, Rumänien und Bulgarien hinzu. 2008 wurden Albanien, Kroatien und Makedonien zum Beitritt eingeladen und die Aufnahme der Ukraine und Georgiens beschlossen, wobei für letztere noch kein Konsens über den Zeitpunkt des Beitritts besteht. Da der AKSE immer noch nicht in Kraft getreten ist, wird infolgedessen der gültige KSE-Vertrag mit wachsenden Widersprüchen konfrontiert. Denn je mehr sich die NATO nach Ostmitteleuropa und Südosteuropa ausdehnt, desto stärker wird auch das obsoletere Begrenzungskonzept für beide KSE-Staatengruppen in Frage gestellt. Die Länder Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Bulgarien und Rumänien gehören zur westlichen Allianz, sind aber immer noch Mitglieder der östlichen KSE-Staatengruppe. Deshalb fühlt sich Russland in seinen Sicherheitsbedenken von den westlichen Staaten, die den AKSE noch nicht ratifizieren wollen, nicht ernst genommen. Das verstärkt in Moskau schon vorhandenes Misstrauen.

Auch für die Implementierung hat dies Folgen, denn Russland, Weißrussland und andere nicht zum westlichen Bündnis gehörende Länder haben in der eigenen östlichen KSE-Staatengruppe nur beschränkte Inspektionsrechte.¹¹ Seit der Allianzweiterung im Jahre 2004 kann Russland deshalb nicht mehr alleine in allen NATO-Staaten der östlichen KSE-Gruppe konventionelle Truppen verifizieren. Das heißt, sie können die ostmitteleuropäischen NATO-Mitglieder nicht in gleicher Weise wie die zur westlichen KSE-Staatengruppen gehörenden Allianzmitglieder inspizieren. Diese Einschränkung gilt auch für die NATO-Mitglieder der östlichen KSE-Staatengruppe, wenn sie militärische Einrichtungen in KSE-Staaten der östlichen Staatengruppe außerhalb des Bündnisses (z.B. in Russland und der Ukraine) überprüfen wollen.

Es gibt derzeit zwei Möglichkeiten der Kompensation, die jedoch nichts an der nachteiligen Rechtslage für die KSE-Staaten der östlichen Staatengruppe ändern. Zum einen haben die NATO-Staaten seit 1992 das Instrument der multinationalen KSE-Inspektionen entwickelt (Albert, 277-83). Bei einer multinationalen Inspektion wird nur der Führungsnation die Inspektion angerechnet, nicht jedoch den auch teilnehmenden Gastinspektoren anderer Länder. Dieser Mechanismus wird von den ostmitteleuropäischen Bündnismitgliedern genutzt, aber nicht von Russland.¹² Eine zweite Form der Kompensation eröffnen das Wiener Dokument und der Open Skies-Vertrag. Sie können beide in beschränktem Umfang als Ersatzinstrument für fehlende KSE-Inspektionsrechte dienen.¹³

3.2 Erweiterung der NATO außerhalb des KSE-Raums

Seit der letzten Allianz-Erweiterung 2004 besitzt die NATO mit dem Beitritt der drei baltischen Länder und Sloweniens Mitglieder, die keinerlei Beschränkungen des KSE-Vertrags unterliegen. Bei den baltischen Staaten muss Russland aufgrund der Erklärung vom 18. Oktober 1991 (Chairman of the JCG 1991) sogar den Nachteil hinnehmen, dass zwar dort seine TLE, nicht jedoch die der NATO-Länder unter das KSE-Regime fallen. Die Zahl dieser Länder wird sich mit der Aufnahme Kroatiens, Albaniens und Makedoniens in die Allianz weiter erhöhen. Damit wachsen die Möglichkeiten, die Beschränkungen des KSE-Vertrags zu umgehen. Zum einen können diese Staaten selbst unbegrenzt konventionell aufrüsten, zum zweiten kann das Bündnis unbeschränkt konventionelle Streitkräfte dorthin verlegen. Letzteres wird nur durch die NATO-Russland-Grundakte von 1997 und das Statement on CFE vom 8. Dezember 1998 begrenzt (NATO Press Release 1998, M-NAC-D-2(98)141). Die NATO-Staaten sicherten dort politisch zu, keine „substanziellen Kampftruppen“ der Land- und Luftstreitkräfte auf dem Territorium neuer

11 Innerhalb der eigenen Staatengruppe sind nur fünf aktive Inspektionen pro Jahr für ein Land zulässig. Die NATO-Staaten verzichten untereinander auf die Anwendung dieses Rechts.

12 Für den Kreml dürften Statusgründe ausschlaggebend sein, warum er keine Gastinspektoren entsendet.

13 Das Wiener Dokument ist im Unterschied zum KSE-Vertrag nur politisch verbindlich. Es erlaubt bis zu drei Inspektionen pro Jahr und Land sowie einen Evaluierungsbesuch für den jährlichen Datenaustausch. Bei Russland, den US-Truppen und Deutschland können es auch zwei Evaluierungsbesuche sein.

Bündnismitglieder zu stationieren, haben dies jedoch in ihrer jüngsten KSE-Erklärung vom 28. März 2008 (NATO Press Release 2008, 047) nur noch für die Landstreitkräfte angeboten. Der Grad der Verbindlichkeit ist hier aber im Unterschied zu den völkerrechtlichen Beschränkungen des KSE-Vertrags niedriger.

Die nationale Aufrüstung der baltischen Staaten und Sloweniens bleibt zwar weiterhin möglich, macht aber nur Sinn, wenn die Bedrohung sich erhöht und für entsprechende Maßnahmen genügend Finanzmittel zur Verfügung stehen. Wegen der fehlenden Bedrohung besteht dazu aber derzeit kein Anlass. Die neuen NATO-Mitglieder besitzen keine starken Streitkräfte, die eine echte Bedrohung für Russland oder Weißrussland bilden. Allenfalls wenn Schweden, Finnland und die Ukraine der Allianz beitreten, käme dem eine größere militärische Bedeutung zu. Kroatien und Bosnien-Herzegowina unterliegen außerdem den Beschränkungen des Subregionalen Rüstungskontrollabkommens von 1996,¹⁴ daher scheidet eine quantitative Aufrüstung für sie aus.

Das Wiener Dokument, das für alle OSZE-Staaten gilt, kann auch hier eine begrenzte kompensatorische Wirkung entfalten. Es bietet über seinen jährlichen Datenaustausch, den jährlichen Informationsaustausch zur Verteidigungsplanung sowie den globalen militärischen Informationsaustausch eine gewisse Transparenz, die aber nicht die Qualität des KSE-Datenaustauschs erreicht. Für Inspektionszwecke kann ergänzend der Open Skies-Vertrag genutzt werden, ihm gehören bis auf Albanien und Makedonien alle obigen Staaten an. Trotz dieser Kompensationsmöglichkeiten wächst insgesamt die sicherheitspolitische Unberechenbarkeit für Russland und andere Staaten außerhalb der westlichen Allianz. Das obsoleete Begrenzungskonzept des KSE-Vertrags steht zudem dem Beitritt neuer Staaten im Wege. Deshalb wäre es wichtig, endlich den AKSE in Kraft zu setzen, weil er die Voraussetzungen für die Aufnahme neuer Staaten enthält. Solange das nicht geschieht, erodiert das Regime weiter.

3.3 Stationierung amerikanischer Truppen in Polen, Tschechien, Rumänien und Bulgarien

Der KSE-Vertrag geriet zusätzlich unter Druck, weil etliche ostmitteleuropäische Staaten auf eine Stationierung amerikanischer Truppen drängten. Die USA sagten nach anfänglicher Weigerung aufgrund der sich wandelnden sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen (Afghanistan-, Irak-Engagement, Erdölinteressen im Kaspisch-Kaukasischen Raum) die Dislozierung kleiner militärischer Kontingente in Polen, Tschechien, Rumänien und Bulgarien schließlich doch zu. Damit werden entgegen dem ursprünglichen Vertragszweck in der östlichen KSE-Staatengruppe westliche Soldaten und Waffen stationiert. Ergänzend stellt sich die Frage, was die Allianz darunter versteht, keine substanziellen Kampftruppen in der östlichen KSE-Staatengruppe zu stationieren, wie sie es in der

14 Die Vereinbarung fußt auf dem Annex 1B, Art. 4 des Dayton-Friedensabkommens und beschränkt die konventionellen Streitkräfte Serbiens, Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas.

NATO-Russland-Grundakte zugesichert hat. Außerdem ist unklar, wie die Dislozierungen von westlichen TLE besonders in der östlichen Flankenregion (Rumänien, Bulgarien) mit den Regeln eines noch auf den Block-zu-Block-Ansatz basierenden Begrenzungskonzepts des KSE-Vertrags zu vereinbaren sind.

Die USA haben unter Bush 2002 mit den Planungen eines umfassenden Truppenabzugs und einer Reloizierung amerikanischer Truppen in Europa begonnen. Bis 2012 wollten sie ihre Verbände drastisch abbauen. Die Reduzierungen begannen 2003. Von den knapp 100.000 US-Soldaten in Europa sollten ursprünglich über 44.000 bis 2012 abgezogen werden (Coon 2006). Seit Herbst 2007 hat das US-Verteidigungsministerium den Abbau aber ausgesetzt und will zwei Brigaden bis 2012 in Deutschland belassen (Shanker 2007). Schon jetzt besitzen die USA im KSE-Anwendungsgebiet nur noch wenige TLE.¹⁵ Parallel zu den Truppenabzügen soll ein Teil der Verbände nach Ostmitteleuropa (Polen, Tschechien) und Südosteuropa (Rumänien, Bulgarien) verlegt werden. Selbst wenn insgesamt die Präsenz amerikanischer Truppen in Europa einschneidend vermindert wurde, beobachtet man in Russland die Verlegung amerikanischer Truppen nach Osteuropa mit Sorge. Moskau fühlt sich von den offensiven Demokratisierungsversuchen des Westens in Weißrussland, der Ukraine und in Georgien sowie der Annäherung der Ukraine, Georgiens und Moldaus an die NATO und die EU zunehmend eingeengt, an den Rand gedrängt, isoliert und in seinen Sicherheitsinteressen nicht ernst genommen (Finn 2006).

Für die im Aufbau befindlichen Joint Task Force-East (JTF-E) der US-Streitkräfte in Europa ist ein hochmobiler Rotationsverband in Brigadestärke mit 3.000 bis 4.000 US-Soldaten vorgesehen. Er wird hauptsächlich aus den von Deutschland abzuziehenden Truppen bis 2008 gebildet. Seine Hauptaufgabe wird sein, gemeinsam mit Truppen aus der Region für die Sicherheit in Eurasien, im Kaukasus und im Schwarzen Meer zu sorgen und dabei die Interoperabilität mit den Streitkräften in der Region zu verbessern (Jones 2007). Dazu wollen die USA kleine Stützpunkte (Forward Operating Sites = FOS) in rumänischen und bulgarischen Militäreinrichtungen aufbauen, dort kleine amerikanische Verbände auf Rotationsbasis jeweils für sechs Monate stationieren und Übungen durchführen. Mit Rumänien besteht seit Ende 2005 ein Stützpunktabkommen. Die USA haben in vier militärischen Einrichtungen der rumänischen Streitkräfte (Air Base Mihail Kogalniceanu als mögliche *Forward Operating Base*, den Übungs- und Schießplatz bei Babadag, die Übungsplätze bei Smardan und bei Cincu) Nutzungsrechte erworben. Zwei US-Einrichtungen in Rumänien liegen nahe an der Schwarzmeerküste (Babadag, Mihail Kogalniceanu), eine nahe Moldau (Smardan) und eine im Landesinnern (Cincu). Mit Bulgarien wurden die Verhandlungen über die partielle Mitnutzung bulgarischer Militäreinrichtungen Ende April 2006 abgeschlossen. Drei Militärbasen, darunter zwei Flugplätze, die Graf Ignatievo Air Base und die Air Base bei Bezmer sowie der Übungsplatz bei Novo Selo werden mitgenutzt (Kralev 2006). Ab 2008 können dort ständig bis zu 2.500 Soldaten

15 Zum 1.1.2008 besaßen die USA 91 Panzer, 218 Artilleriesysteme, 613 gep. Kampffahrzeuge, 48 Kampfflugzeuge und 207 Kampfhubschrauber im Vertragsgebiet (Crawford 2008, 33).

auf Rotationsbasis disloziert werden, während des Rotationsaustauschs sogar bis zu 5.000 Soldaten (o.A. 2006a).

Der endgültige Umfang der militärischen Nutzung ist offen. Als erster Verband wird die Verlegung einer Stryker-Brigade ab 2008 nach Rumänien und Bulgarien diskutiert, die mit bis zu 284 TLE¹⁶ ausgerüstet ist. Die USA hatten hier vertrauensbildend im Rahmen des Wiener Dokumentes alle OSZE-Staaten zur Vorstellung der neuen Waffen der Stryker-Verbände am 23. Mai 2007 auf dem Truppenübungsplatz Grafenwöhr eingeladen. Auch russische Vertreter nahmen teil.

Seit 2005 fanden in der Flankenregion der östlichen Staatengruppe bilaterale Übungen mit den US-Streitkräften statt, bei denen westliche TLE eingesetzt wurden. Obwohl Bulgarien und Rumänien unter die Limits der östlichen KSE-Flankengruppe fallen, wollen die USA dort nur die Limits der westlichen KSE-Flankengruppe achten. 2005 besaßen die USA nur sehr geringe Anteilshöchststärkenrechte für die westliche Flankenregion. Um die westlichen Flankenlimits des KSE-Vertrags einzuhalten, musste Norwegen 2005 für die Zeit der Übung mit Unterstützung der USA seine Obergrenzen und die Zahl seiner TLE in der westlichen Flankenregion aufwendig reduzieren. Inzwischen haben die USA ihre Anteilshöchststärken für die westliche KSE-Flankenregion deutlich erhöht, weil Norwegen, Griechenland und die Türkei weitere KSE-relevante Waffen der Landstreitkräfte außer Dienst stellten und die dazugehörigen Anteilsrechte den USA übertrugen. Das ist rechtlich zulässig. Im Herbst 2007 besaßen die USA jedoch immer noch nicht genügend Anteilsrechte, um eine voll ausgerüstete Stryker-Brigade an den Flanken zu stationieren.

Unter amerikanischen Experten und darüber hinaus stieß das Verfahren mit Norwegen bei den US-Manövern in Bulgarien und Rumänien auf ein geteiltes Echo.¹⁷ Ein ehemaliger leitender Mitarbeiter der Defense Threat Reduction Agency (DTRA) wertete es 2005 gegenüber dem Autor als einen Regelverstoß, der eine „militärisch nicht bedeutsame Umgehung“ des KSE-Vertrags darstelle, weil mit amerikanischen TLE die Limits der östlichen Flankenregion überschritten wurden. Der Autor teilt diese Einschätzung, da die Gruppenstruktur des Begrenzungskonzepts auch mit dem Osloer Dokument von 1992 zwar modifiziert, aber letztlich nicht völlig aufgehoben wurde.

Andere KSE-Rechtsexperten erblicken darin noch keinen Regelverstoß, solange die westlichen Flankenlimits geachtet werden. Die USA wollen diese auch dann einhalten, wenn sie keine vollständig ausgerüstete Stryker-Brigade in Rumänien und Bulgarien stationieren dürfen. Selbst wenn das amerikanische Vorgehen hier noch kein direkter Regel-

16 Eine Stryker-Brigade besteht aus drei Bataillonen mit je 65 (Interim Armoured Vehicle = IAV) Stryker Kampffahrzeugen und einem Cavalry Bataillon mit 53 IAV Stryker, hinzu kommt ein Field Artillery Bataillon mit drei Batterien zu je 12 M198 155mm Haubitzen, insgesamt also 284 TLE (o.A. 2008c).

17 Informationen aus einem Gespräch mit einem ehemaligen hochrangigen Mitarbeiter der U.S. Defense Threat Reduction Agency 2005.

verstoß ist, entwertet es nicht nur aus russischer Sicht zusätzlich den bisherigen Vertrag und sein Begrenzungskonzept. Diese Differenzen sind auf die Zwittergestalt des gültigen KSE-Vertrags zurückzuführen. Die ursprüngliche Konzeption wurde im Laufe des sicherheitspolitischen Wandels von 1990 bis 1992 schon teilweise geändert. Der Bündnisbezug wurde im Osloer Dokument von 1992 abgebaut (Hartmann et al. 1994, 534). Aufgrund dieser Zwittergestalt des Vertrags sind unterschiedliche Interpretationen möglich.

Der Aufbau der militärischen Infrastruktur zur Aufnahme von US-Truppen ist nach der NATO-Russland-Grundakte erlaubt. Bedauerlich ist allerdings, dass die ursprüngliche Absicht, hierzu im Wiener Dokument einen Transparenzmechanismus aufzunehmen, 1999 scheiterte und die Bemühungen Russlands und der Türkei, eine Ersatzregelung einzuführen, bisher erfolglos blieben. Wenn das Bündnis lediglich defensive Absichten verfolgt, sollte es endlich Transparenzmaßnahmen für größere militärische Infrastrukturprojekte akzeptieren.¹⁸

Erst die Stationierung von militärisch „substanziellen Kampftruppen“ wäre nach der NATO-Russland-Grundakte und dem Statement on CFE vom 8. Dezember 1998 nicht zulässig. Die USA versuchen durch das Rotationsprinzip der Verbände und die Mitnutzung schon vorhandener Militärbasen anderer Staaten ihre Präsenz so klein und so kostengünstig wie möglich zu halten. Das Rotationsprinzip der US-Streitkräfte gleicht dabei aber eher einer permanenten Stationierung als einer temporären. Die Präsenz von bis zu 2.500 US-Soldaten, die zeitweise (einen Monat) auch doppelt so stark sein können, wäre kaum noch als militärisch „nicht substanziell“ zu bezeichnen.

Washington und Moskau haben seit Ende 2005 diese Frage mehrfach diskutiert.¹⁹ Dabei informierte die US-Regierung die russische Regierung über ihre Pläne und betonte, dass sie die Bestimmungen des KSE-Vertrags und der NATO-Russland-Grundakte achten werde. Russland wollte in diesen Gesprächen deshalb von der Bush-Administration wissen, wie sie den Begriff „substanzielle Kampftruppen“ definiere. Die USA lehnten dies mit dem Hinweis ab, dass sie diesen Terminus nicht für andere Staaten bestimmen. Russland solle selbst vorschlagen, was es als „substanziell“ ansehe. Moskau hat deshalb die Definition des Terminus „substanziell“ zur einer der Bedingungen für die Aufhebung seiner Suspendierung des KSE-Vertrags gemacht (Lavrov 2007). Problematisch ist allerdings, dass die NATO-Staaten aufgrund interner Differenzen, vor allem mit den USA, die Luftstreitkräfte davon wieder ausgeklammert haben, wie das KSE-Statement der NATO-Staaten vom 28. März zeigt (NATO Press Release 2008, 047).

18 Dabei spielte auch eine Rolle, dass man mit solchen Konzessionen nicht den politischen Druck von Russland nehmen wollte, seine zwei noch ausstehenden Istanbul-Verpflichtungen zu erfüllen.

19 Der russische Außenminister Lawrow hatte am 7.12.2005 auf einer Pressekonferenz zum NATO-Russland-Rat ausführliche Informationen über das US-Rumänische Abkommen vom 6.12.2005 und seine Auswirkungen auf den KSE-Vertrag gefordert (Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2005 und Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2006).

3.4 Geplante Stationierung von konventionellen US-Raketenabwehrsystemen

Aus russischer Sicht ist es, angesichts ihrer Zustimmung zur gemeinsamen Aufhebung des ABM-Vertrags²⁰ im Jahre 2002 ein besonderer Affront, ausgerechnet in unmittelbarer Nähe ihres Territoriums nur wenige Jahre später mit neuen amerikanischen Raketenabwehrsystemen und der Entwertung ihrer Zweitschlagskapazität konfrontiert zu werden. Moskau fühlt sich von der Bush-Administration aus mehreren Gründen hintergangen. Einmal besteht für die Stationierung der Systeme wegen der fehlenden Bedrohung aktuell noch keine Notwendigkeit. Zum zweiten dienen die Verträge mit Polen und Tschechien in erster Linie dazu, das Raketenabwehrprogramm auch über die Bush-Administration hinaus am Leben zu erhalten. Drittens verstärkt dieses Programm das russische Gefühl der strategischen Schwäche, weil es ausgerechnet in einer Zeit der Umrüstung erfolgt, in der Moskaus Zahl der strategischen Träger und Sprengköpfe im Vergleich zu den USA deutlich abnimmt (Lieber/Press 2006, 11-29). Der Kreml erblickt in der kommenden Stationierung solcher Waffen neben dem fortgesetzten Prozess der NATO-Erweiterung, der Stationierung neuer US-Truppen in Bulgarien und Rumänien, der fehlenden Inkraftsetzung des AKSE und der strittigen Unabhängigkeit des Kosovo eine weitere strategische Veränderung der europäischen Sicherheit. Das erzeugt bei den russischen Militärs Misstrauen und war der letzte Stein des Anstoßes, weshalb Russland die Suspendierung des KSE-Vertrags im Jahre 2007 ins Auge fasste.

Mit Polen und Tschechien begannen die USA die Diskussionen über die Stationierung von solchen Systemen Ende 2005 bilateral und ohne Abstimmung mit den zuständigen NATO-Gremien (Gordon 2006). Das ist insofern bemerkenswert, weil die NATO in Kooperation mit Russland zeitgleich an der Entwicklung von taktischen Raketenabwehrsystemen arbeitet. Die USA wollen bis zu zehn Starteinrichtungen für weitreichende Raketenabwehrsysteme gegen ballistische Flugkörper in Polen und eine dazugehörigen Radaranlage in Tschechien aufbauen. Das Radarsystem kann aus Moskauer Sicht zur Aufklärung der russischen Zweitschlagsfähigkeit im nuklearstrategischen Bereich dienen und die zehn Startgeräte könnten erst der Beginn eines strategischen Programms sein. Außerdem zieht der Vorgang erneut die politische Zusicherung des Bündnisses in Zweifel, keine substantiellen Kampftruppen in den neuen Allianzstaaten stationieren zu wollen. Denn Russland betrachtet die neuen Raketenabwehrverbände als Kampftruppen, schließlich handelt es sich um neue konventionelle Waffen von potenziell strategischer Bedeutung. Dagegen haben sie aus westlicher Sicht nur die Funktion der Kampfunterstützung und werden daher von dieser Zusicherung nicht erfasst.

20 Der ABM-Vertrag von 1972 erlaubte beiden Seiten die Stationierung von bis zu 100 Raketenabwehrsystemen an einem Standort. Die Beschränkung sollte das System der nuklearen Abschreckung stabilisieren, denn der Aufbau eines umfassenden Raketenabwehrsystems hätte einen Erstschlag begünstigt, weil es dem Angreifer die Möglichkeit bot, den Zweitschlag der anderen Seite besser abfangen zu können (The Anti-Ballistic Missile Treaty).

Nur am Rande geht es dabei um KSE-relevante Waffen. Die amerikanischen Schutztruppen für solche Einrichtungen können über eine kleine Anzahl von KSE-begrenzten oder KSE-ähnlichen (Look-Alikes)²¹ Waffensystemen (gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie) verfügen. Ihre geringe Zahl lässt es aber wenig wahrscheinlich erscheinen, dass dabei Limits des KSE-Vertrags überschritten werden. Damit würden aber erneut auf dem Gebiet von Mitgliedern der östlichen KSE-Staatengruppe TLEs eines westlichen Landes disloziert. Das würde das überholte Konstrukt der KSE-Staatengruppen weiter ad absurdum führen. Allerdings wäre frühestens ab 2012 mit einer solchen Stationierung zu rechnen. Entweder ist bis dahin der angepasste KSE-Vertrag in Kraft, oder das KSE-Regime zerfallen.

Die Bedeutung der US-Raketenabwehr wird auch darin deutlich, dass Putin seine Androhung des Moratoriums für den KSE-Vertrag am 26. April 2007 mit dem amerikanischen Raketenabwehrprogramm für Europa verknüpfte. Am 6. Juni 2007, wenige Tage vor der Außerordentlichen KSE-Vertragsstaatenkonferenz, hob der russische Außenminister Lawrow dieses Junktim aber wieder auf (Shchedrov 2007). Trotzdem besteht in russischen Augen auch weiterhin ein politischer Zusammenhang zwischen dem KSE-Regime und den amerikanischen Raketenabwehrplänen. Auf dem NATO-Gipfel im April 2008 haben die NATO-Staaten beschlossen, die Integration des US-Systems in das NATO Theatre Missile Defense System²² zu prüfen und suchen dabei auch ausdrücklich die Kooperation mit Russland (Bucharest Summit Declaration, Zif. 28,29,37). Schon zuvor hatten die USA bei bilateralen Gesprächen im Oktober und November 2007 Russland angeboten, das Raketenabwehrsystem zu deaktivieren solange keine Bedrohung existiert. Sie wollten auch permanente russische Beobachter an beiden Standorten akzeptieren. Jedoch hat danach besonders Tschechien eine permanente Stationierung von russischen Soldaten aus historischen Gründen abgelehnt und entwertete damit diese vertrauensbildende Maßnahme der USA für Russland nachhaltig. Moskau wartet nun auf die nächste US-Administration, weil es hofft, bei ihr mehr Entgegenkommen zu finden.

3.5 Souveränitäts- oder Gaststaatenprinzip: Was hat Vorrang beim KSE-Regime?

Seit der Auflösung der Sowjetunion gibt es in Moldau, Georgien und Aserbaidschan unabhängige Entitäten mit Streitkräften (in Transnistrien, Südossetien, Abchasien und Nagorni-Karabach), deren KSE-relevante Waffen nicht der Kontrolle der Zentralregierungen und ihren Streitkräften unterstehen. Ihre konventionellen Waffen können daher nicht gezählt und im jährlichen Informationsaustausch gemeldet oder gar inspiziert wer-

21 Im Protocol of Existing Types of Conventional Armaments and Equipment (POET) wird zwischen den von ihm erfassten Waffentypen und den sogenannten „Look-alikes“ unterschieden. Look-alikes fallen nicht unter die Beschränkungen, sind aber im jährlichen Datenaustausch zu melden und unterliegen der Transparenz des Vertrags (Hartmann 2002, 438-454).

22 Siehe dazu ausführlicher Adomeit/Kupferschmidt 2008, 11, 22-23, 31.

den. Das Problem wurde schon mehrfach in der Gemeinsamen Beratungsgruppe diskutiert. Zunächst ging es darum, den Umfang der Potenziale zu bestimmen, um dann Maßnahmen einer Einbeziehung in den Vertrag zu beraten. Während man über den Umfang des Problems mehr Klarheit²³ erlangte, gab es jedoch kaum Fortschritte, die Vertragsrechte auch auf diese Potenziale auszudehnen. Aserbaidzhan nimmt deshalb wegen der UTLEs in Nagorni-Karabach für sich das Recht in Anspruch, seine nationalen KSE-Limits 2008 mit 99 Panzern und 64 gepanzerten Kampffahrzeugen überschreiten zu dürfen (Crawford 2008, 33).

Das eigentlich Problem sind jedoch die dahinter stehenden Souveränitätskonflikte und die Frage, ob die Regelung der Souveränitätsfrage mit KSE verknüpft werden soll oder nicht. In den 1990er Jahren wurden in allen Fällen von KSE getrennte multilaterale Verhandlungen aufgenommen, um die Souveränitätsprobleme zu regeln. Diese Gespräche dauern an und können im Falle einer Regelung auch die Anwendungsprobleme des KSE-Regimes lösen.

Das ist aber genau das politische Problem. Eine ganze Reihe von KSE-Staaten und starke konservative Gruppierungen in ihnen, wollen die Ratifikationsfrage des AKSE mit der Souveränitätsfrage Moldaus und Georgiens verknüpfen. Damit wird aber das Instrument der konventionellen Rüstungskontrolle eindeutig überfordert und blockiert. Schon bei der Ratifikation der Flankenänderung 1996/97 musste diese Frage ausgeklammert werden, und dies gelang nur aufgrund des politischen Drucks der US-Regierung. Denn im Rahmen von KSE ist allenfalls das Gaststaatenprinzip (*host nation consent*) regelbar, jedoch nicht die viel weiter gehende Souveränitätsfrage. Das Gaststaatenprinzip besagt, dass fremde Truppen nur mit Zustimmung des Gastlandes stationiert werden dürfen. Leider ist hier die Regierung der Vereinigten Staaten seit 2002 selbst zum Problem geworden, weil im Rüstungskontrollbüro und in der Eurasia-Abteilung des US-Außenministeriums zu viele der Souveränitätsfrage den Vorrang einräumen. Entweder wollen sie damit KSE blockieren oder sie glauben, sie besäßen genügend Macht, dies gegenüber Russland durchsetzen zu können. Das wird aber gegenüber einem stärker werdenden Russland immer unwahrscheinlicher.

Der Streit zwischen Russland und den westlichen Staaten über die Souveränitätsregelung im Kosovo, den letztere als Ausnahmefall von der Regel sehen, hat dabei das Misstrauen verschärft: Moskau fürchtet, dass die NATO-Staaten hier ihren Machtvorteil bei der Souveränitätsregelung auch in anderen Fällen wie bei Moldau und Georgien künftig zu Lasten Russland durchsetzen könnten. Umgekehrt gibt es aber auch die Befürchtung, der Kreml könnte ähnliche Regelungen wie im Kosovo beispielsweise für Abchasien fordern. Das ist jedoch wenig wahrscheinlich, weil dies auch das Unabhängigkeitsstreben in Tschetschenien fördern würde. Auf jeden Fall hat die Anerkennung der Unabhängigkeit

23 Von 1994 bis 1996 hat Armenien von Teilen der russischen Streitkräfte heimlich TLE erhalten. Obwohl das 1997 bekannt wurde, ist der Vorgang bis heute nicht völlig geklärt, zumal Armenien in seinen jährlichen Datenerklärungen diese Waffen bisher nicht aufführte (Westliche Schlusserklärung 2006).

des Kosovo von vielen westlichen Staaten die Regelung in anderen ähnlich gelagerten Fällen erschwert. Umso wichtiger ist es, dass die NATO-Staaten bei der AKSE-Ratifizierung ein klares Signal setzen, indem sie dort betonen, dass sie nur das Gaststaatenprinzip regeln wollen.

4. Möglichkeiten einer Regelung

4.1 Entwicklung der Positionen

Als die westlichen Staaten 2002 nach der Einhaltung der russischen Flankenobergrenzen nicht mit der Ratifikation des AKSE begannen, sondern sogar noch die Bedingungen dafür erneut verschärften, verlor Russland zunehmend das Interesse an KSE. Es ging dazu über, nur noch zweit- und dritrangige Vertreter zu den Gesprächen in den NATO-Russlandrat, in die OSZE und die Gemeinsame Beratungsgruppe zu entsenden. Der Ansatz der USA und der ostmitteleuropäischen NATO-Mitglieder, den Kreml hier durch zusätzliche Auflagen unter Druck zu setzen, bewirkte das Gegenteil. Russlands ablehnende Position gegenüber der baldigen Erfüllung aller Istanbul-Verpflichtungen für Georgien und Moldau begann sich zu verhärten. Zugleich stellte es mit der Ratifikation des AKSE im Jahre 2004, der Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine folgten, sein grundsätzliches Interesse am Erhalt der konventionellen Rüstungskontrolle unter Beweis.

Moskau verlangte im Mai 2006 auf der 3. KSE-Überprüfungskonferenz das definitive Inkrafttreten des AKSE und wies darauf hin, dass alle Vertragsstaaten sein Inkrafttreten „sobald wie möglich (as soon as possible)“ in der KSE-Schlussakte von Istanbul zugesichert hatten. Ultimativ sei der AKSE bis Ende 2007 von allen Vertragsstaaten zu ratifizieren und schon ab 1. Oktober 2006 provisorisch in Kraft zu setzen (Delegation of the Russian Federation 2006, 3). Die von den westlichen Staaten beanstandete Erfüllung aller Istanbul-Verpflichtungen sah man entweder als erledigt, im Prozess der Durchführung oder aber als für den KSE-Vertrag nicht direkt relevant (Delegation of the Russian Federation 2006, 2). Darüber hinaus sollten ihm die NATO-Staaten, die noch nicht dem KSE-Regime angehörten, möglichst bald beitreten.

An diesen ultimativen russischen Forderungen scheiterte die 3. Überprüfungskonferenz. Denn die westlichen KSE-Staaten beharrten auf der Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen.²⁴ Die nationalen Positionspapiere zeigten aber den Dissens, der innerhalb der westlichen Staaten bestand. Die USA unterstützten weiterhin Moldaus Forde-

24 Im Eröffnungsvorschlag zur 3. Überprüfungskonferenz werden von den NATO-Staaten in den Punkten 1-8 die positiven Elemente genannt, die Punkte 9-11 enthalten die kritischen Elemente und die Punkte 12-16 versuchen den Dissens innerhalb der westlichen Staaten und zwischen den westlichen Staaten und Russland durch allgemeine Formulierungen zu überbrücken (Westlicher Eröffnungsvorschlag 2006).

rung nach dem Abzug der strittigen russischen Friedenstruppen.²⁵ Dem von Außenminister Steinmeier unterstützten Versuch Deutschlands, eine „glaubwürdige Perspektive für ein baldiges Inkrafttreten“ des AKSE auszuhandeln, war damals noch kein Erfolg beschieden.²⁶ Nach dem Scheitern der Überprüfungskonferenz wollten die westlichen Staaten eine gemeinsame Position zur Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen entwickeln, die allerdings zunächst nicht zustande kam.

Putin verlangte daher auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz Anfang Februar 2007 indirekt die baldige Ratifikation des AKSE (Putin 2007a). Als sich nach ausführlichen russischen Ausführungen im März in der Gemeinsamen Beratungsgruppe die Allianz nicht bewegte, kündigte Putin am 26. April 2007 an, die Implementierung des KSE-Vertrags auszusetzen (Putin 2007b). Zugleich erklärte er seine Bereitschaft, über das Moratorium im NATO-Russlandrat zu verhandeln. Auch wenn die dann folgende Außerordentliche KSE-Vertragsstaatenkonferenz vom 12.-15. Juni an widersprüchlichen Forderungen Russlands²⁷ scheiterte, griffen die westlichen Länder und die USA endlich den parallelen Verhandlungsansatz Deutschlands auf. Das westliche Bündnis bot Russland die phasenweise Ratifikation des AKSE an, wenn es sich parallel bei seinen Istanbul-Verpflichtungen bewegen würde (Italian Delegation 2007). Russland antwortete darauf beim Bush-Putin-Gipfel in Kennebunkport am 2. Juli, dass es die Ratifikation des AKSE wolle und verband dies sowohl bei der Ankündigung seines KSE-Moratoriums am 13. Juli als auch bei der Suspendierung des KSE-Vertrags vom 12. Dezember 2007 mit fünf Kernforderungen (Putin 2007c, Russia Ministry of Foreign Affairs 2007):

1. Aufhebung der Flankenlimits für Russland zur besseren Terrorismusbekämpfung;
2. Weitere Absenkung der nationalen Höchststärken der NATO, um die Bündniserweiterungen zu kompensieren;
3. Definitionen von „substanziellen Kampftruppen“;
4. Beitritt der baltischen Staaten und Sloweniens zum (A)KSE-Vertrag;
5. Schnellstmögliche Inkraftsetzung oder vorläufige Anwendung des AKSE ohne zusätzliche Auflagen und unter Berücksichtigung seiner Modernisierung.

25 Es heißt dort: „The Moldovan government has made clear the importance it attaches to the withdrawal of Russian forces, including the Russian peacekeeping force, which Moldova seeks to replace with a genuine multilateral presence. The United States fully supports Moldova’s right to choice with regard to the presence of foreign forces on its territory, and the character of its presence. My government continues to urge the Russian Federation to resume the withdrawal of all its military forces from Moldova.“ (Zit. n. DeSutter 2006, 2).

26 Zu den unterschiedlichen Positionen: Pressereferat Auswärtiges Amt 2006; ebenso: Gröning 2006, 2. Im Unterschied dazu: Organization for Democratic and Economic Development-GUAM 2006 und Republic of Moldova 2006.

27 Russland forderte den Beitritt der noch nicht dem KSE-Vertrag angehörenden Allianzmitglieder zum alten und zum neuen Vertrag innerhalb von 14 Tagen. Es blieb somit unklar, was Russland wirklich wollte außer das Scheitern der Konferenz (Delegation of the Russian Federation 2007).

Die Bush-Administration zog in der Folgezeit die Verhandlungen an sich und legte Russland am 11. Oktober (Kramer 2007, 6f) mündlich und am 21. November schriftlich erste Antworten vor. Moskau wurde bis zum Sommer 2008 eine dreiphasige Ratifikation des AKSE angeboten, gebunden an parallele Fortschritte bei den zwei ausstehenden Istanbul-Verpflichtungen für Moldau und Georgien. Washington ist zudem zu Gesprächen über die Definition von „substanziellen Kampftruppen“ bereit, und die NATO-Länder, die noch keine Mitglieder des KSE-Vertrags sind, können erneut ihren Beitritt zum AKSE zusichern. Außerdem ist die Frage der russischen Friedenstruppen in Moldau und Georgien außerhalb des KSE-Kontextes regelbar. Keine Bewegung gab es zunächst bei der russischen Flankenforderung und der Absenkung von nationalen Höchststärken westlicher KSE-Mitglieder. Die in der westlichen Allianz sehr schwierige Flankenfrage sollte damit erst einmal ausgeklammert werden. Zudem wollen die USA und die westlichen Staaten den AKSE nicht, wie von Russland gefordert, schon vor seiner Inkraftsetzung ändern, sondern erst danach. Russland signalisierte mit dem vorzeitigen Abzug seiner regulären Truppen aus Georgien im November 2007²⁸ ein begrenztes Entgegenkommen in der Erfüllung seiner Istanbul-Verpflichtungen. Beide Seiten begannen aufeinander zuzugehen.

Die Bilateralisierung der Gespräche war mit ein Grund, warum Deutschland und Frankreich eine gemeinsame Erklärung zum KSE-Regime²⁹ abgaben und zwei informelle Seminare Anfang Oktober in Bad Saarow und Anfang November in Paris veranstalteten. Damit sollte der politische Druck für eine Kompromisslösung auf beiden Seiten erhöht und den Interessen der europäischen Vertragsstaaten ein stärkeres Gewicht verliehen werden. In diesen Seminaren wurde erstmals seit vielen Jahren ernsthaft über den Sinn und Zweck des KSE-Regimes für die europäische Sicherheit gesprochen. Es wurden offen Alternativlösungen diskutiert und sie dienten als Ideenbörse für mögliche Kompromisse. Russland nutzte das Forum in Paris, um von den USA, Frankreich, Großbritannien und Deutschland die vorrangige Ratifikation des AKSE zu fordern.

Am 12. Dezember hat Moskau – wie angekündigt – den KSE-Vertrag suspendiert und erklärt, die militärische Lage nicht einseitig zu ändern, solange auch andere Staaten militärische Zurückhaltung üben. Außerdem kann der russische Präsident das im November 2007 von der Duma beschlossene Gesetz zur Suspendierung jederzeit wieder aufheben. Dabei hat Russland allerdings die Suspendierung zu einem zusätzlichen Verhandlungshindernis aufgewertet, weil es seine Aufhebung an die vorherige Ratifikation des AKSE bindet. Umgekehrt fordern die westlichen Staaten erst die Aufhebung der Suspendierung, bevor sie in ernsthafte Gespräche über ihren „Parallelen Aktionsplan“, der nur als Paket diskutiert werden soll, eintreten wollen. Deutschland erreichte in bilateralen Verhandlungen mit den

28 Russland erwähnt dabei den Verbleib der GUS-Friedenstruppen in Abchasien (Russian MFA Information and Press Department 2007).

29 Nach dem eher erfolglosen Seminar in Bad Saarow wollte Frankreich sein Forum absagen, ein Brief Steinmeiers an Kouchner und ihr gemeinsames Statement für den KSE-Vertrag verhinderten dies (Steinmeier/Kouchner 2007).

USA weitere kleine Fortschritte bis zum NATO-Gipfel in Bukarest, die sich in der KSE-Erklärung vom 28. März 2008 widerspiegeln. Berlin akzeptierte endlich die westliche Mehrheitsauffassung zu den Istanbul-Verpflichtungen, dafür waren die USA bereit, wenigstens nach dem Inkraftsetzen des AKSE Moskau Gespräche über die Flankenfrage und die weitere Absenkung der nationalen Limits anzubieten. Außerdem wollen die westlichen Staaten über ein politisches Abkommen zur vorzeitigen Anwendung von Teilen des AKSE-Vertrags mit sich reden lassen. Die NATO-Staaten legten mit dieser Erklärung erstmals auf alle fünf Kernforderungen Russlands eine Antwort vor und veröffentlichten zugleich große Teile des „Parallelen Aktionsplans“ (NATO Press Release 2008, 047).

Moskau hat den westlichen Vorschlag auf dem NATO-Gipfel in Bukarest zwar begrüßt, jedoch bisher dazu keine Antwort vorgelegt. Auch die Hoffnungen, dass es nach dem Amtsantritt von Medwedew im Mai 2008 mehr Bewegung geben könnte, haben sich nicht erfüllt. Zwar hat der russische General Baluyewski nach der Sitzung des NATO-Russland-Rats am 14. Mai auf einer Pressekonferenz als Testballon einen neuen Vorschlag präsentiert, der aber ohne weitere Nachbesserungen keinen Fortschritt bringt (o.A. 2008a). Russland will sein ganzes Territorium unter die Flankenregel stellen und damit die territorialen Sublimits für die eigene Flanke aufheben. Der einzige Vorteil für die übrigen Staaten bestünde darin, dass Russland auf seinem Territorium nur noch den einfachen Flexibilitätsmechanismus nutzen dürfte. Dem stünde der Nachteil gegenüber, dass Moskau ohne jede Beschränkung seine Streitkräfte an jedem Punkt auf seinem Territorium konzentrieren könnte. Bestehende politische Zusicherungen für eine militärische Zurückhaltung, etwa in der Region Pskow gegenüber den baltischen Staaten, sollen aber erhalten bleiben.

Die Türkei lehnt diesen Vorschlag als *Non-Starter* ab und will an den rechtlich verbindlichen Sublimits für die russische Flankenregion unbedingt festhalten. Auch die kleinen Flankenstaaten lehnen aus Stabilitätsgründen den Wegfall der Sublimits ab, weil Russland dann seine Streitkräfte zur vermehrten politischen Druckausübung nutzen könnte. In Russland wird eine mögliche Nachbesserung durch ergänzende vertrauensbildende Maßnahmen diskutiert, konkrete Vorschläge stehen aber noch aus.

Hinzu kommt, dass Russland über die Entscheidung der NATO auf dem Gipfel in Bukarest, grundsätzlich auch der Ukraine und Georgien die Mitgliedschaft im Bündnis anzubieten, alles andere als erfreut ist. Darin dürfte der wesentliche Grund liegen, warum es beim KSE-Prozess bisher keinen wirklichen Fortschritt gibt. Offensichtlich will Moskau verhindern, dass das Bündnis schon in diesem Herbst beiden Ländern mit dem Membership Action-Plan eine konkrete Zeitperspektive für den Beitritt eröffnet. Die Regelung des KSE-Problems verschiebt sich somit auf die neue US-Administration und Verhandlungen darüber werden erst in der ersten Hälfte des Jahres 2009 beginnen können.

Die Hoffnungen, das Problem der AKSE-Ratifizierung noch vor den Präsidentschaftswahlen in den USA zu lösen, sind damit zerstoßen. Der Kreml will keine Regelung mehr mit US-Präsident Bush. Der Beginn von Verhandlungen wird so auf Mitte 2009 verschoben, denn vorher wird es in Washington keine handlungsfähige neue US-Regierung geben. Diese Verzögerung schwächt das Regime weiter, zumal im Westen schon diskutiert wird, Russland im Dezember vom nächsten Datenaustausch des KSE-Vertrags auszunehmen.

Der neue russische Präsident Medwedew hat allerdings mit dem Angebot eines Sicherheitsvertrags für Europa bei seinem Besuch in Berlin am 5. Juni 2008 einen wichtigen Überbrückungsmechanismus vorgeschlagen (Medwedew 2008). Damit bieten sich für die Zukunft nur noch zwei Alternativen: 1. Ratifikation des AKSE 2. Das KSE-Regime zerfällt einschließlich des AKSE. Im Folgenden werden diese beiden Alternativen näher betrachtet.

4.2 Optionen für die Ratifizierung des AKSE

Um diese Alternative zu verwirklichen, müssen eine ganze Reihe von Problempunkten abgearbeitet werden. Sie wird aus einem Mix von politischen und rechtlichen Vereinbarungen bestehen. Der Umfang der politischen Regelungen hängt auch davon ab, ob der angepasste KSE-Vertrag vor oder nach seiner Ratifikation geändert wird. Die NATO will ihn erst nach der Ratifikation ändern. Der Vorteil wäre, dass sich der AKSE relativ zügig in Kraft setzen ließe. Dazu müsste es aber vorher auf politischer Ebene viele Zusatzregelungen geben, weil Moskau in diesem Fall mehr Berechenbarkeit für die zu erwartenden Änderungen fordern wird. Russland will hingegen eine Änderung des Vertrags vor seiner Ratifizierung. Dieses Vorgehen könnte die Zahl der politischen Regelungen zugunsten der rechtlichen mindern. Jedoch sind die NATO-Staaten dann mit dem Problem konfrontiert, sofort die intern sehr heikle Flankenfrage angehen zu müssen. Das will man vermeiden. Welches Verfahren sich durchsetzen wird, bleibt abzuwarten.

Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen

Bei der Erfüllung der russischen Verpflichtungen in Georgien geht es nur noch um die Rückgabe der Basis Gudauta an Tiflis und die multilaterale Prüfung des Status dieser Basis. Russland hat jedoch weitere Forderungen. Es will die Zusicherung, dass die aus Altersgründen ausgeschiedenen russischen Soldaten auch weiterhin bei Gudauta bleiben dürfen. Georgien will, dass sie das Land verlassen, weil von diesen Pensionären angeblich eine militärische Gefahr ausgehen könnte. Russland beklagt weiterhin, dass die vereinbarte Einrichtung eines gemeinsamen Terrorismuszentrums immer noch ausstehe. Umgekehrt will Georgien die russischen Friedenssoldaten der GUS durch einen UN- oder OSZE-geführten Peacekeeping-Verband ersetzen, bindet diese Forderung jetzt aber nicht mehr an die AKSE-Ratifizierung (Bezhushvili 2007). Zwar ist hier der Kreml zu Gesprächen außerhalb des KSE-Kontextes bereit, wie eine Kompromisslösung aussehen könnte, ist aber noch offen.

Auch mit Moldau gibt es Fortschritte. Dort wird eine zivile Überwachungsmission für Transnistrien diskutiert, welche zunächst neben die russischen Friedenstruppen gestellt wird und diese dann nach und nach ersetzen könnte (Stratan 2007). Der vollständige Abzug der russischen Truppen und die Zerstörung der restlichen russischen Munition und Kleinwaffen bleiben aber noch zu regeln. Georgien, Moldau und den USA ist hier eine neue Flexibilität zu bescheinigen, die erstmals eine Regelung für die noch ausstehenden Istanbul-Verpflichtungen ermöglichen kann. Dass man ausgerechnet in diesem Punkt jetzt schon einer Vereinbarung sehr nahe zu sein scheint, bestätigt all jene, die dieses Problem schon immer für ein künstliches Ratifikationshindernis hielten. Russland hat mit dem vorzeitigen Abzug seiner regulären Truppen aus Georgien bis November 2007 ein positives Signal ge-

setzt. Daran sollte ein Kompromiss bei der AKSE-Ratifizierung also kaum scheitern, solange die Souveränitätsfrage der beiden Länder nicht damit verknüpft wird.

Vorläufige Inkraftsetzung des AKSE

Moskau, das in dieser Forderung von Minsk unterstützt wird, will damit eine schnelle vorzeitige Inkraftsetzung erreichen. Das ist durchaus begründet, wurden doch sowohl der veraltete KSE-Vertrag als auch das Flankenänderungsabkommen von 1996 vorläufig in Kraft gesetzt, bevor alle Länder sie ratifiziert hatten. Außerdem wird jetzt schon stillschweigend geduldet, dass Russland seine Flankenlimits an den höheren Beschränkungen des AKSE ausrichtet, obwohl sie noch nicht rechtskräftig sind. Diese wiederholte vorläufige Inkraftsetzung hat jedoch den Unmut einiger Parlamente, besonders des US-Kongresses, hervorgerufen. Denn damit werden die Rechte der Legislative unterlaufen. Aus diesem Grund hat besonders die US-Regierung ein Problem, sich darauf einzulassen. Es würde die Ratifikation in Washington erschweren. Auf der anderen Seite sollte diese Alternative für eine Paketlösung nicht verworfen werden. Denn gerade im Zuge einer notwendigen Übergangsregelung können einseitige politische Zusicherungen einzelner oder mehrerer Staaten, die einer Anerkennung von AKSE-Regeln entsprechen, für Russland hilfreich sein. Die NATO-Staaten haben als Kompromiss mit ihrer KSE-Erklärung vom 28. März 2008 eine politische Regelung für die vorläufige Inkraftsetzung angeboten, die Russland ausloten sollte.

Zusicherung des AKSE-Beitritts der baltischen Staaten

Die politische Zusicherung der baltischen Staaten, dass sie dem AKSE nach seinem Inkrafttreten möglichst bald beitreten werden, steht noch aus. Lediglich Slowenien hat eine solche Zusicherung auf dem letzten OSZE-Ministertreffen in Madrid Ende November 2007 abgegeben (Šinkovec 2007). Estland, Lettland und Litauen sind seit dem 13. Dezember 2007 bereit, sich auf ihren AKSE-Beitritt mit der NATO vorzubereiten, wobei für sie allerdings die eigene Verteidigung den Vorrang vor Rüstungskontrolle hat. Das zögerliche Verhalten der baltischen Staaten hat andere Bündnismitglieder, darunter die USA, Frankreich und Deutschland, veranlasst, diese Staaten darauf aufmerksam zu machen, dass man für ihre Verteidigung im Bündnis auch ein Entgegenkommen erwarte. Dabei kommt der weiteren Diskussion der Flankenfrage einige Brisanz zu, denn das zu erwartende Ergebnis hat Einfluss auf die Höhe der KSE-Beschränkungen der baltischen Länder. Sollte Russland nur sein Territorium von der Flankenregel ausnehmen, ansonsten aber diese Regel aufrecht erhalten und sie auch auf die drei baltischen Staaten ausdehnen, würde das den erwünschten Beitritt der baltischen Staaten zum AKSE erschweren.

Schon jetzt ist klar, dass die baltischen Staaten bei der Festlegung ihrer AKSE-Begrenzungen, die territorialen Limits vermutlich (deutlich) höher als ihre nationalen Limits wählen werden (Bolving 2001, 135f). Russland hingegen wird daran interessiert sein, diese Limits möglichst niedrig zu halten (o.A. 2007a). Es kann dabei mit der Suspendierung seiner Erklärung zur militärischen Zurückhaltung in Pskow und Kaliningrad in der KSE-Schlussakte von 1999 drohen, die auch für die Nachbarstaaten der baltischen Länder wichtig ist. Sollte Russland hingegen, wie mit dem informellen Balujewsky-Vorschlag

vom Mai 2008 angedeutet, sein ganzes KSE-Anwendungsgebiet der Flankenregel unterstellen, würde alles davon abhängen, ob der Kreml auch weiterhin zu separaten Einschränkungen an den Flanken bereit wäre. Vorausgesetzt Russland würde hier entgegenkommen, sollten auch die baltischen Staaten militärische Zurückhaltung üben und mit ihrem Beitritt zum AKSE nur den einfachen Flexibilitätsmechanismus der Flankenstaaten beanspruchen. Deutschland, Polen und Dänemark können dies durch klare Zusagen für die Verteidigung der baltischen Staaten fördern.

Definition „substanzieller Kampftruppen“

Offen ist, was unter substanziellen Kampftruppen genau zu verstehen ist. Aufgrund der aktuellen militärischen Strukturen der Land- und Luftstreitkräfte, sollte es ein gemeinsames Verständnis dafür geben, dass bei den Landstreitkräften ein Verband in Brigade- oder Regimentsstärke und bei den Luftstreitkräften eine Einheit in Geschwader- oder Regimentsstärke ein substanzieller Kampfverband ist. Da zwischen den KSE-Mitgliedern die Anzahl der Waffen in diesen Verbandstypen stark variiert, werden hier die militärischen Interessen und die Strukturmerkmale der amerikanischen und russischen Land- und Luftstreitkräfte entscheidend sein. Die Allianzstaaten haben zugesichert, keine substanziellen Kampftruppen in den neuen Beitrittsländern zu stationieren, folglich sollten die Waffenlimits unter denen der Ausrüstungsstärke einer Brigade oder eines Geschwaders liegen. Eine US-Panzerbrigade besitzt derzeit bis zu 90 Panzer und eine mechanisierte Infanteriebrigade bis zu 90 gepanzerte Kampffahrzeuge einschließlich jeweils 18 bis 24 Artilleriegeschütze. Ein US-Kampfflugzeuggeschwader ist mit 48 bis 72 Flugzeugen ausgestattet, ein Kampfhubschrauberregiment mit bis zu 50 Hubschraubern. Ein russisches Panzerregiment hat 94 Panzer und ein MotSchützenregiment 94 gepanzerte Kampffahrzeuge. Hinzu kommen 18-24 Artilleriegeschütze. Ein Kampfhubschrauberregiment besitzt 30-40 Systeme und ein Kampfflugzeugregiment 30-50. Die Zahlen liegen also nicht allzu weit auseinander. Aus Stabilitätsgründen wären möglichst niedrige Beschränkungen zu empfehlen. Deshalb sollte man sich an Artikel IV, Absatz 4 des AKSE orientieren, der folgende Erhöhungen der territorialen Limits zulässt: 40 Panzer, 60 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20 Artilleriesysteme, 30 Kampfflugzeuge und 25 Kampfhubschrauber (Hartmann/Heydrich 2002, 415).

Die NATO-Staaten haben 1998/99 schon eine Arbeitsgrundlage für die Definition von substanziellen Kampftruppen erarbeitet, die aber, damals auf Wunsch Frankreichs und jetzt auf Wunsch der USA, nicht veröffentlicht wird. Das Pentagon denkt besonders bei den gepanzerten Kampffahrzeugen, den Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern an hohe Limits, die ihm in Rumänien und Bulgarien bei der Stationierung einer Stryker-Brigade oder einer Kampfflugzeugeinheit möglichst keine Beschränkungen auferlegen. Auch deswegen haben die NATO-Staaten in ihrer Erklärung zu KSE vom 28. März 2008 die am 8. Dezember 1998 vom Bündnis zusätzlich angebotene Begrenzung der Luftstreitkräfte wieder zurückgenommen. Man will sich ausreichende militärische Handlungsmöglichkeiten für Konflikte südlich von Europa (Iran) erhalten. Umgekehrt ist Russland gerade bei den Luftstreitkräften an möglichst niedrigen Beschränkungen interessiert, um die Flexibilität der US-Streitkräfte an seinen Grenzen zu beschränken. Moskau hat am 17. Juli 2008 in der Gemeinsamen Beratungsgruppe erstmals eine Definition für die substanziell-

len Kampftruppen vorgelegt: 41 Panzer, 188 gepanzerte Kampffahrzeuge, 90 Artilleriesysteme, 24 Kampfhubschrauber und 24 Kampfflugzeuge.³⁰ Die hohe Zahl bei den gepanzerten Kampffahrzeugen sollte den Interessen der amerikanischen Streitkräfte entgegenkommen, dafür dürften aber die jeweils 24 Systeme für die Kategorie der Kampfflugzeuge und der Kampfhubschrauber nicht nur den USA zu niedrig sein. Die Zahl von 90 Artilleriesystemen ist allerdings viel zu hoch und dient wohl als Verhandlungsmasse.

Die Zukunft der russischen Flankenlimits dürfte hierbei ebenfalls eine Rolle spielen. Bleiben sie in irgendeiner Form erhalten, sollten die USA niedrigere Beschränkungen akzeptieren. Eventuell wäre dabei ein ergänzender Flexibilitätsmechanismus für Einsätze außerhalb Europas hilfreich, um für Europa niedrigere Begrenzungen zu erhalten, die man bei den kleinen Kaukasusstaaten aus Stabilitätsgründen noch etwas absenken sollte.

Absenkung der nationalen Höchststärken westlicher KSE-Staaten

Russland strebt mit der weiteren Absenkung der nationalen Höchststärken politisch-symbolisch eine Kompensation für die fortgesetzte Erweiterung des westlichen Bündnisses an. Unklar ist, ob es dies an die Einhaltung der veralteten Allianzlimits (siehe Seite 3) binden will oder nicht. Ohne eine Bindung an die alten Allianzlimits wäre das für die westlichen Staaten eher akzeptabel, zumal noch Staaten mit großen konventionellen Potenzialen (Ukraine) dem Bündnis beitreten wollen. Daran macht sich aber auch das russische Misstrauen gegenüber den USA und der NATO fest. Denn diese Maßnahme käme der Hinlänglichkeitsregel für die Sowjetunion³¹ im veralteten KSE-Vertrag nahe. Im AKSE hat man auf sie verzichtet. Da die aktuellen Waffenbestände aller westlichen KSE-Staaten schon jetzt zum Teil deutlich unter den nationalen Höchstgrenzen des noch gar nicht in Kraft getretenen AKSE liegen, ist für eine weitere Absenkung genügend Spielraum vorhanden.³² Deutschland könnte hier als eines der Länder mit den größten konventionellen Streitkräften in Europa mit gutem Beispiel vorangehen. Wenn Russland sich in der Flankenfrage ausreichend bewegt, sollte es seine prinzipielle Bereitschaft zu einer solchen Absenkung erklären, vorausgesetzt auch andere Allianzstaaten schließen sich dem an. Ob diese zunächst politisch verbindlichen Absenkungserklärungen später auch rechtlich verbindlich werden, dürfte vom Status der künftigen Flankenbeschränkungen abhängen.

30 Informationen des Autors aus einem Gespräch mit einem deutschen KSE-Delegationsmitglied am 18.7.2008.

31 Nach dieser Regel darf kein Land mehr als ein Drittel aller Waffen im Anwendungsgebiet besitzen.

32 Die KSE-Staaten der NATO besaßen unter Berücksichtigung ihrer neuen Mitglieder am 1.1.2008 12.970 Panzer von 20.000, 25.351 gep. Kampffahrzeuge von 30.000, 15.534 Artilleriesysteme von 20.000, 3.856 Kampfflugzeuge von 6.800 und 1.270 Kampfhubschrauber von 2.000 erlaubten Systemen. Eigene Berechnungen nach (Crawford 2008, 33).

Herausnahme Russlands aus der Flankenregel

Der Streit um die Flanke ist der Hauptpunkt, an dem diese Alternative scheitern könnte. Denn Russland will diese Änderung aus prinzipiellen Gründen. Die militärischen Hardliner in Moskau, die das KSE-Regime ablehnen, haben damit ein schwer überwindbares Hindernis für einen Kompromiss geschaffen. Zugleich kopiert damit der Kreml das unilaterale Vorgehen der USA in anderen sicherheitspolitischen Bereichen Europas. Die Frage ist daher, ob Russland wieder zu einer mehr kooperativen Sicherheitspolitik zurückkehrt, wenn Washington die Sicherheitsinteressen Moskaus wieder ernster nimmt. Für die Flankenregel werden dabei momentan drei Optionen diskutiert: Erstens kann man erneut wie bei den bisherigen Flankenänderungen Russland mehr militärische Flexibilität für mehr Transparenz einräumen. Diese Option würde auch die Sicherheitsinteressen der übrigen Flankenstaaten berücksichtigen, wird aber bisher von Moskau abgelehnt. Zweitens forderte Russland anfangs die allgemeine Aufhebung der restriktiveren Flankenregel vor dem Inkrafttreten des AKSE. Inzwischen hat man dort aber erkannt, dass sich Russland damit selbst schadet, weil dies die militärische Flexibilität seiner direkten, teilweise politisch instabilen Nachbarn und der baltischen Staaten deutlich erhöhen würde. Deswegen fordert es seit Sommer 2007 nur noch die Herausnahme des eigenen Territoriums aus der Flanke. Drittens hat der frühere russische Generalstabschef Balujewski im Mai 2008 den informellen Vorschlag unterbreitet, das gesamte russische KSE-Gebiet der Flankenregel zu unterstellen. Damit würden die russischen Sublimits (1.300 Panzer, 2.140 gepanzerte Kampffahrzeuge, 1.680 Artilleriesysteme), für die Flanken entfallen. Zugleich sollen aber die politischen Zusicherungen über militärische Zurückhaltung z.B. in der Region Pskow erhalten bleiben. Das russische Militär könnte mit den beiden letzten Optionen nach eigenem Gutdünken seine Streitkräfte in ganz Russland an jedem beliebigen Punkt konzentrieren.

Daher würden sowohl die zweite als auch die dritte Option zu einer einseitigen Bevorzugung Russlands führen, die aus der Sicht der übrigen Flankenländer noch weniger hinnehmbar wäre als eine allgemeine Aufhebung der Flankenregel. Sie stößt deshalb auf Widerspruch, vor allen die Türkei, Rumänien und Bulgarien lehnen sie ab. Es gäbe bei ihrer Realisierung auch rechtliche Probleme, da vier Staaten, darunter auch Russland, schon den AKSE ratifiziert haben und die von Moskau gewünschten Änderungen rechtlich und militärisch bedeutsam wären.

Die NATO-Staaten haben in ihrer KSE-Erklärung vom 28. März 2008 Russland angeboten, nach dem Inkrafttreten des AKSE über seine weitere Anpassung „wo möglich“ (where possible) zu verhandeln.³³ Das Problem Moskaus ist es, ob es diesen westlichen Zusicherungen trauen soll, hat es doch mit der 1999 zugesicherten „baldigen Ratifikation“ des angepassten Vertrags sehr schlechte Erfahrungen gemacht. Diese Alternative ist daher für den Kreml wenig attraktiv. Es wäre besser, Russland sowohl über die erneute Ände-

33 Auf diese Einschränkung bestand die Türkei, die derzeit eine Änderung der Flankenregel noch ablehnt.

rung der Flankenregel als auch über die weitere Absenkung der nationalen Höchststärken schon jetzt parallele Verhandlungen anzubieten, die spätestens bis zum Abschluss der AKSE-Ratifikation oder kurz danach abgeschlossen sein sollten. Dieses Vorgehen wäre auch deshalb vorteilhaft, weil damit viele andere Fragen – etwa Bedingungen des Beitritts der baltischen Staaten – einfacher zu klären wären. Auf der anderen Seite kann dieses Vorgehen aber auch neue Probleme für die Ratifizierung des AKSE aufwerfen und sie unter Umständen verzögern, weil dann schon Vertragsänderungen bekannt werden, die im laufenden Verfahren nicht berücksichtigt werden können.

Eine weitere Alternative bietet Moskaus politische Zusicherung, trotz Suspendierung des KSE-Vertrags die militärische Lage nicht einseitig zum Nachteil anderer verändern zu wollen, solange sich auch die übrigen Staaten so verhalten. Diese politische Zusicherung könnte ebenfalls die Basis für einen politischen Kompromiss in der Flankenfrage bilden. Denn damit signalisiert Moskau, dass es weiterhin Beschränkungen an den Flanken politisch verbindlich akzeptieren könnte. Es wäre auszuloten, welche Vorstellungen hier der Kreml besitzt, und ob und unter welchen Bedingungen diese auch von den übrigen Flankenstaaten mitgetragen werden können. Das größte Problem ist hier die Türkei. Für sie und andere Länder an Russlands Flanken war und ist das Flankenregime die *raison d'être* des Vertrags. Ankara sieht sich hier in der Rolle einer Schutzmacht für die Interessen der kleinen KSE-Flankenstaaten in der Region. Diese harte Haltung ist aber unverständlich, wenn an ihr das KSE-Regime scheitern sollte. Denn mit dem Zerfall der Sowjetunion, dem Heranrücken der NATO durch die Aufnahme Rumäniens und Bulgariens sowie künftig von weiteren Staaten aus Südosteuropa und dem Kaukasus, hat und wird sich die Sicherheitslage für die Türkei verbessern. Jeder Kompromiss mit politischen Beschränkungen wäre für die Sicherheit der Türkei immer noch besser als der völlige Zerfall des Regimes. Die Flankenstaaten Norwegen und Griechenland scheinen in dieser Frage etwas flexibler zu sein.

Mit dieser Option könnten beide Seiten ihr Gesicht wahren. Russland kann weiterhin behaupten, es gebe keine rechtlichen Flankenlimits mehr und die westlichen Staaten können auf den Erhalt von wesentlichen Elementen des Flankenregimes unter politischen Vorzeichen verweisen. Bei einer solchen Lösung wären ergänzend die Transparenz- und Verifikationsfragen noch zu klären. Dabei käme einer solchen Lösung auch zugute, dass es hier schon Erfahrungen mit dem politisch verbindlichen KSE-1A-Abkommen für einen Transparenz- und Verifikationsmechanismus gibt.

4.3 Zerfall des KSE-Regimes

Sollte die erste Option scheitern, wird das KSE-Regime samt AKSE über kurz oder lang zerfallen. Das wäre nicht nur für die konventionelle Rüstungskontrolle, sondern auch für die sicherheitspolitische Kooperation in Europa und darüber hinaus ein schwerer Schlag. Das Misstrauen zwischen Russland und den westlichen Staaten würde steigen, die Anreize für einen Rüstungswettlauf und die Bedeutung nuklearer Waffen könnten zunehmen und die politische Konfrontation wieder wachsen. Dafür, wie dieser Zerfall genau aussehen könnte, gibt es eine breite Palette von Möglichkeiten. Sie hängen davon ab, ob das

Ende des KSE-Regimes im schlimmsten Fall den Beginn einer wachsenden Konfrontation mit Russland und eines neuen Rüstungswettlaufs markiert oder im besten Fall zur Rettung der noch verbleibenden Elemente der sicherheitspolitischen Kooperation führt, weil man eine weitere Konfrontation mit Moskau meiden will.

Im besten Fall können sich die Vertragsstaaten politisch darauf verständigen, Kernelemente der militärischen Zurückhaltung und des Beschränkungskonzeptes auch weiterhin politisch verbindlich zu beachten. Dazu kann der politisch-militärische Teil der NATO-Russland-Grundakte genutzt und erweitert werden. Ohne Datenaustausch und ohne Inspektionen würden aber auf Dauer die Berechenbarkeit, die Verlässlichkeit und das Vertrauen im militärischen Sicherheitsbereich leiden. Die Frage wäre deshalb, ob das Open Skies-Regime und vor allem das Wiener Dokument im Bereich der militärischen Transparenz und Verifikation erweitert und damit Ersatzfunktionen übernehmen könnten. Schon jetzt lässt sich teilweise beobachten, dass durch die Krise des KSE-Vertrags beide Regime an Bedeutung gewinnen. Selbst in Russland ist eine solche Entwicklung zu beobachten. Es will seine Open Skies-Beobachtungsflugzeuge modernisieren, und ein hochrangiger russischer Vertreter hat sich nachdrücklich für den Erhalt des Wiener Dokuments eingesetzt (Chudoklinow 2007).

Darüber hinaus wird auch die alte russische Idee von 1993 für ein integriertes konventionelles Rüstungskontrollregime diskutiert, das alle drei bisherigen Abmachungen (KSE, Open Skies-Vertrag und Wiener Dokument) zu einem neuen umfassenden vereinen soll. Russische Unterhändler denken dabei an ein modernes einfacheres Regime. Diese Alternative erscheint jedoch derzeit wenig plausibel. Denn sie verlangt noch mehr Kooperationsleistung als für die Erhaltung des KSE-Regimes notwendig wäre. Damit eine solche Alternative überhaupt eine Chance hätte, müsste sich vor allem in der US-Regierung die Einstellung zur Rüstungskontrolle drastisch verbessern. Mit einem solchen Einstellungswandel wäre aber auch der AKSE leichter zu ratifizieren.

Das Regime könnte auch langsam zerfallen, weil es allmählich immer weniger Staaten implementieren. Eine offizielle Aufkündigung würde jedes Land vermeiden, weil niemand das Ende des Regimes politisch verantworten möchte. Auf Bemühungen, die noch bestehenden Regime für sicherheitspolitische Ersatzfunktionen weiter zu entwickeln, würde aber verzichtet, weil dafür der notwendige politische Konsens fehlt. Darüber hinaus wäre nicht auszuschließen, dass nach dem KSE-Vertrag unter ungünstigen Bedingungen auch der Open Skies-Vertrag, das Wiener Dokument und der INF-Vertrag zerfallen. Die NATO-Staaten hätten dann aber ein grundsätzliches politisches Problem. Weil sie bisher die Suspendierung Russlands als Vertragsbruch bezeichnen, müssen sie diese Option für sich ablehnen. Ihnen bliebe entweder nur die Aufkündigung des Regimes oder der Beginn von Neuverhandlungen. Russland ist sich dieses Vorteils bewusst und wird ihn nutzen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage der künftigen militärischen Kooperation zwischen Russland und der NATO von Bedeutung. Denn Maßnahmen, welche die militärische Kooperation verbessern, können ebenfalls die Transparenz, die Berechenbarkeit und das Vertrauen erhöhen und damit einen Verlust des KSE-Regimes kompensieren. Militärische Zusammenarbeit kann diese Funktion nur dann entfalten, wenn sich der

Zerfall des KSE-Regimes nicht nachteilig darauf auswirkt. Leider haben sowohl die USA als auch Russland in jüngster Zeit zeitweise die militärische Kooperation zwischen NATO und Russland entweder wegen Spannungen beim KSE-Prozess oder in der Raketenabwehrfrage blockiert. Das Instrument taugt daher kaum als Ausgleich, wenn sich der politische Rahmen für die Zusammenarbeit nicht verbessert (o.A. 2008b).

5. Ende oder Neuordnung?

Unter US-Präsident Bush wird über das Ende oder die Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa nicht mehr entschieden. Weder Bush noch Putin und sein Nachfolger Medwedew waren wirklich gewillt, einen Kompromiss bis Ende 2008 zu suchen. So sehr dabei die westlichen Staaten die Suspendierung des KSE-Vertrags als begrenzten Rechtsbruch beklagen mögen, sie hat Bewegung in die festgefahrenen Positionen gebracht. Beide Seiten haben ihre Ausgangspositionen für einen Kompromiss geklärt, verschiedene Alternativen einer Lösung diskutiert und sich etwas aufeinander zu bewegt. Wenn die Rahmenbedingungen stimmen und der nötige politische Wille vorhanden ist, erscheint eine Einigung grundsätzlich möglich. Allerdings ist dabei sowohl für Russland als auch für die USA die Erhaltung und Neuordnung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa nur ein zweit- oder dritrangiges Sicherheitsproblem, das anderen Sicherheitsfragen untergeordnet ist.

Bush hat mit dem Vorrang für die Raketenabwehr und für die NATO-Erweiterung auf dem Bündnisgipfel in Bukarest im April 2008 noch einmal letzte Elemente seiner unilateralen Sicherheitspolitik durchsetzen wollen und damit einen Kompromiss mit Putin in Sachen AKSE-Ratifizierung bewusst verhindert. Spätestens seither setzt auch der neue russische Präsident Medwedew eher auf die neue US-Regierung nach den US-Präsidentenwahlen. Sein Vorschlag für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag am 5. Juni 2008 in Berlin, der allerdings noch sehr vage Elemente zur Rüstungskontrolle und zur militärischen Zurückhaltung enthält, setzt dabei ein positives Signal, um die Zeit bis zum Amtsantritt des neuen US-Präsidenten im nächsten Jahr zu überbrücken. Beide amerikanischen Präsidentschaftskandidaten haben neue Initiativen in der nuklearstrategischen Rüstungskontrolle in Aussicht gestellt, die aber derzeit ebenfalls noch sehr vage sind. Sie werden auch für das KSE-Regime von Bedeutung sein, weil bilaterale Fortschritte im nuklearstrategischen Bereich und vor allem im Bereich der Raketenabwehr sich positiv auf eine anstehende Regelung in der konventionellen Rüstungskontrolle auswirken dürften.

Der republikanische Präsidentschaftskandidat McCain will neue verifizierbare Abkommen im Bereich der nuklearstrategischen und nukleartaktischen Waffen mit Russland aushandeln, klammert aber derzeit die Raketenabwehr von diesen Gesprächen aus (Kessler 2008). An der nuklearen Abschreckung will er zudem festhalten, was für die nukleare Nonproliferation schlecht wäre. Dieses selektive Vorgehen käme russischen Interessen allenfalls begrenzt entgegen. Es würde den Spielraum für einen KSE-Kompromiss nur minimal erweitern, gerade weil die für Moskau wichtige Frage der Raketenabwehr außen vor bliebe.

Der demokratische Präsidentschaftskandidat Obama hingegen will sich mit seiner Rüstungskontrollpolitik am Fernziel einer denuklearisierten Welt orientieren und sie in einzelnen Schritten verwirklichen (Obama 2008). Er setzt im Unterschied zu McCain auf die Überwindung der nuklearen Abschreckung und stärker auf den Multilateralismus. Zur Zukunft der Raketenabwehr hat er sich zwar noch nicht geäußert, die Demokraten im US-Kongress stehen jedoch vor allem der weitreichenden Raketenabwehr skeptischer gegenüber. Beschränkungen oder sogar der Stopp des US-Raketenabwehrprogramms in Europa zusammen mit einem größeren verifizierbaren Abbau nuklearstrategischer Waffen würden Moskaus Sicherheitsinteressen sicherlich eher entgegenkommen und infolgedessen auch mehr politischen Spielraum für einen Kompromiss bei der AKSE-Ratifizierung schaffen. Auch die künftigen Machtverhältnisse im US-Kongress spielen eine wichtige Rolle, da Rüstungskontrollverträge von einer Sperrminorität von 34 konservativen Senatoren verhindert werden können. Zur konventionellen Rüstungskontrolle in Europa haben sich beide Kandidaten bisher nicht geäußert. McCain hat aber immerhin mit James Woolsey einen ehemaligen amerikanischen KSE-Verhandlungsführer in seinem außenpolitischen Beraterteam.

In Europa hingegen ist die Lage im nuklearen und konventionellen Bereich der Rüstungskontrolle uneinheitlich, ein übergreifender Konsens ist nicht in Sicht, obwohl die NATO-Staaten auf ihrem Gipfel in Bukarest 2008 beschlossen haben, ihre Rüstungskontrollpolitik bis 2009 zu überprüfen (Bucharest Summit Declaration 2008, Zif. 39). Vor allem die europäischen Nuklearmächte Frankreich und Großbritannien wollen an der nuklearen Abschreckung festhalten. Länder, die wie Deutschland zwar einerseits offiziell das Ziel der Denuklearisierung unterstützen, zugleich aber noch taktische amerikanische Nuklearbomben auf ihrem Territorium lagern, sind hier gespalten und werden von den Ostmitteleuropäern gedrängt, an ihnen festzuhalten oder ihren Verzicht an die Abrüstung russischer taktischer Nuklearwaffen zu binden. Nur ein Teil der europäischen Staaten, wie z.B. Norwegen unterstützt daher nachhaltig das Ziel der völligen Denuklearisierung.

Ähnlich sieht es im konventionellen Bereich aus. Hier setzen vor allem Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien, Griechenland und Belgien auf einen Kompromiss bei der AKSE-Ratifizierung. Dahinter stehen vielfach auch energie- und wirtschaftspolitische Interessen an der Kooperation mit Russland. Dagegen setzen viele Länder in Ostmitteleuropa aus historischen Gründen, und weil sie einem autoritär geführten Russland stärker misstrauen, eher auf die militärische Stärke der USA. In der Frage der weitreichenden Raketenabwehr sind die Europäer ebenfalls gespalten. Die Regierungen Tschechiens, Dänemarks und Großbritanniens unterstützen das US-Programm vorbehaltlos, während die neue Regierung in Polen inzwischen eine abwartende Haltung bis zum Ausgang der US-Wahlen einzunehmen scheint. In Tschechien und Polen ist eine Bevölkerungsmehrheit gegen das Programm. Die meisten übrigen europäischen Staaten wollen allerdings einen russisch-amerikanischen Kompromiss, um ihre Investitionen in und die energie- und wirtschaftspolitische Kooperation mit Russland zu sichern. Auch der berechenbare Zugang zu Rohstoffen in Russland spielt zunehmend eine Rolle. Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass der neue russische Präsident Medwedew nach seinem Amtsantritt erst nach Kasachstan und China reiste, bevor er Deutschland als erstes westliches Land besuchte.

Zwar dürfte im Zuge der steigenden Bedeutung von Energie- und Rohstoffsicherheit das Interesse der europäischen Staaten an einer Kooperation mit Russland wachsen und dies auch positive Rückwirkungen auf rüstungskontrollpolitische Kompromisse mit Moskau haben, doch erscheint dies derzeit noch nicht als ausreichend, um die bestehenden Differenzen innerhalb Europas auszugleichen. Daher wird dem Ausgang der US-Wahlen auch für die westliche Neukonzeptionierung der Rüstungskontrolle entscheidende Bedeutung zufallen. Unter McCain sind dafür die Aussichten bisher wenig ermutigend, unter Obama wären sie besser, wie gut lässt sich aber derzeit noch nicht sagen. Für die Entwicklung eines solchen Konzepts wird die neue US-Regierung vermutlich ein halbes Jahr benötigen. Die rüstungskontrollpolitisch gespaltenen Europäer und die NATO werden sich im Wesentlichen dann daran orientieren. Je stärker dabei Rüstungskontrolle multilateralisiert wird, desto schwieriger und langwieriger werden die Verhandlungen werden, weil die Bedrohungen und Risiken anders als unter dem Ost-West-Konflikt diffuser und weniger eindeutig sind, und damit andere singuläre Ziele in einzelne Staaten an Bedeutung gewinnen können. Schon die AKSE-Verhandlungen und der sich immer noch hinziehende Ratifizierungsprozess belegen diesen Trend. Sie dauern bisher schon 12 Jahre, und ein Ende ist noch nicht in Sicht. Selbst wenn Mitte 2009 ernsthafte Gespräche um die AKSE-Ratifizierung beginnen sollten, erscheint deshalb eine schnelle Lösung nicht sehr wahrscheinlich. Umso wichtiger wird es künftig werden, ein stabiles Netzwerk von Rüstungskontrollbefürwortern zwischen den USA, Russland und den europäischen Staaten zu entwickeln.

Selbst wenn Russland im vorigen Jahr den KSE-Vertrag in erster Linie suspendiert hat, um den Prozess der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zu retten, so gibt es auch dort zunehmend Stimmen, die an Rüstungskontrolle kein Interesse mehr zu haben scheinen. Das zeigt sich in der Umgebung des Präsidenten, in den Streitkräften und Teilen der Rüstungsindustrie, die angesichts der hohen Staatseinnahmen durch steigende Energie- und Rohstoffpreise wieder mit mehr Aufträgen rechnen können. Die größte Gefahr liegt darin, dass Russland sich stärker wähnt als es in Wirklichkeit ist und aus psychologischen Gründen dazu neigen könnte, den Unilateralismus der Bush-Regierung nun verspätet zu kopieren. Die größten Rüstungskontrollbefürworter scheinen im Außenministerium und in einigen wissenschaftlichen Instituten zu sitzen. Jedoch haben sie aktuell keinen entscheidenden Einfluss auf die Rüstungskontrolle im Allgemeinen und auf die konventionelle Rüstungskontrolle im Besonderen. Will man die Rüstungskontrollbefürworter in Russland stärken, bedarf es daher vor allem im nuklearstrategischen Bereich und bei der weitreichenden Raketenabwehr deutlich besserer Angebote durch die USA und die NATO-Staaten.

Unabhängig davon wer die US-Präsidentenwahlen gewinnt, der neue Präsident wird den politischen Druck auf die europäischen Bündnisstaaten erhöhen, sich stärker für Afghanistan einzusetzen. Auch das wird die europäischen NATO-Länder zu mehr Kooperation mit Russland anhalten, weil seine relativ kostengünstigen Logistikstrukturen für die Versorgung in Afghanistan immer wichtiger werden. Die Rahmenbedingungen für eine größere Kooperation mit Moskau können sich daher im nächsten Jahr weiter verbessern, was auch eine Kompromisslösung bei der Ratifikation des AKSE-Vertrags fördern dürfte.

6. Literatur

Adomeit, Hannes/Kupferschmidt, Frank 2008: Russland und die NATO, SWP-Studie S 10, Berlin.

Albert, John 1996: NATO and Cooperative Implementation of CFE, in: Catherine McArdle Kelleher/Jane M.O. Sharp/Lawrence Freedman (Hg.): *The Treaty on Conventional Forces in Europe: The Politics of Post-Wall Arms Control*, Baden-Baden, 277-283.

Bezhuashvili, Gela 2007: Minister of Foreign Affairs of Georgia, Statement, Madrid, 30.11.2007.

Bolving, Klaus 2001: Baltic CFE Membership, (Danish Institute of Baltic Affairs) Copenhagen, 135f.

Bucharest Summit Declaration 2008: North Atlantic Council, Bucharest am 3. April 2008, in: www.nato.int/docu/pr/2008/p08-049e.html (4.4.2008).

Bushinski, Jewgeni 2008: Bedeutet das russische KSE-Moratorium den Zusammenbruch des konventionellen Rüstungskontrollsystems in Europa oder eine reale Chance für dessen Wiederbelebung, unv. Ms., Arbeitsübersetzung aus dem Russischen, Moskau.

Chairman of the JCG 2008: Statement, Wien, 18.10.1991, in: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs (Hg.): *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents*, Mai 1996, 152.

Chudoklinow, Sergej 2007: Russland kann sich von KSE-Vertrag auf Wiener Vertrag umorientieren, in: *Russland.RU*, 11.12.2007, in: www.russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=18619 (11.12.2007).

Coon, Charlie 2005: About 6,100 troops to leave Würzburg by Sept. 2006, in: *Stars & Stripes*, European Ed., 30.06.2005.

Crawford, Dorn 2008: *Conventional Armed Forces in Europe (CFE). A Review and Update of Key Treaty Elements*, Washington D.C.

Delegation of the Russian Federation 2006: Draft on Basic Elements of the Final Document of the Third Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Wien, 9.5.2006.

Delegation of the Russian Federation 2007: Draft on Main Provision of the Final Document of the Extraordinary Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Wien, 12.6.2007.

DeSutter, Paula A., Assistant Secretary of State: Statement on Third CFE Review Conference, Wien, 30.5.2006, 2.

Finn, Peter 2006: Russians Sense the Heat of Cold War, in: *The Washington Post*, 3.4.2006, A14.

Fried, Daniel 2007: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty), Wien, 12.6.2007, in: www.state.gov/p/eur/rls/rm/86344.htm (12.6.2007).

Gordon, Michael R. 2006: U.S. Is Proposing European Shield for Iran Missiles: in: *The New York Times*, 22.5.2006, in: www.nytimes.com/2006/05/22/world/middleeast/22missiles.html (22.5.2006).

Gröning, Friedrich, Botschafter, 2006: Plenarerklärung bei der Eröffnung der 3. KSE-Überprüfungskonferenz, Wien, 30.5.2006.

Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, Paris, 27.5.1997, Kapitel 4, 8.

Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang/Meyer-Landrut Nikolaus 1994: Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, Baden-Baden.

Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang 2000: Der Vertrag über den Offenen Himmel, Baden-Baden.

Hartmann, Rüdiger/Heydrich Wolfgang 2002: Die Anpassung des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Baden-Baden.

Helms, Jesse 1997: Text of the Senate Resolution of Advice and Consent on the CFE Flank Document, in: *The Arms Control Reporter* 5/97, 407.D.110-116.

INF-Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate Range and Shorter range Missiles, Washington D.C., 8.12.1987, in: www.state.gov/www/global/arms/treaties/inf2.html (28.2.2008).

Italian Delegation 2008: Statement at CFE Extraordinary Conference, 15.6.2007, in: www.nato.int/docu/update/2007/06-june/e0615a.html (28.2.2008).

Jones, James L., USMC Commander, USECOM, 2006: Statement before the House Armed Services Committee, 8.3.2006, 25.

Kessler, Glenn 2008: McCain Signals, Desire to see Reductions in Nuclear Arms, in: *The Washington Post*, 28.5.2008, A04.

Krlev, Nicholas 2006: Bulgaria OKs 3 bases for U.S. troops, in: *Washington Times*, 24.4.2006, in: www.washingtontimes.com (24.4.2006).

Krlev, Nicholas 2008: U.S. Lobbies NATO to Expand, in: *The Washington Times*, 22.1.2008, in: www.washingtontimes.com/article/20080122/FOREIGN/838136255 (22.01.2008).

Kramer, David J., Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, 2007: Testimony before the Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington D.C., 5.11.2007, 6f.

Lavrov, Sergey, 2007: Russian Minister of Foreign Affairs Replies to Questions from the German Newspaper *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.12.2007, in: www.ln.mid.ru (3.12.2007).

Lieber, Keir A./Press Daryl G. 2006: The End of MAD? The Nuclear Dimension of U.S. Primacy, in: *International Security* 30: 4, 7-44.

Medwedew 2008: Vortrag des Russischen Präsidenten D. A. Medwedew am 5. Juni 2008 in Berlin, in: www.petersburger-dialog.de/files/Rede%20Medwedew%20deutsch.pdf (14.7.2008), 3.

Ministers of Foreign Affairs of the Russian Federation and Georgia 2005: Joint Statement, 30.5.2005.

Ministerial Meeting of the North Atlantic Council 2000: Final Communiqué, Florence, 24.5.2000, in: www.nato.int/docu/pr/2000/p00-052e.htm (21.2.2008).

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2005: Transcript of Remarks and Replies to Media Questions by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov at Joint Press Conference with Belgian Minister of Foreign Affairs Karel De Gucht, Brüssel, 7.12.2005, in: www.ln.mid.ru (8.12.2005).

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation 2006: Transcript of Remarks and a Reply to a Media Question by Russian Minister of Foreign Affairs Sergey Lavrov Following Meeting with President of the Republic of Bulgaria Georgi Purvanov, Sofia, 28.4.2006, in: www.ln.mid.ru (29.4.2006).

NATO Press Release 1998, M-NAC-D-2(98)141: Statement on CFE, Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE): Restraint And Flexibility, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council with the Three Invited Countries held in Brussels v. 8.12.1998, in: www.nato.int/docu/pr/1998/p98-141e.htm.

- NATO Press Release 2008, 047*: NAC Statement on CFE, Brussels v. 28. März 2008, in: www.nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html (14.7.2008).
- o.A. 2006a*: Agreement on the Transit of Russian Military Personnel and Cargo via Georgia, Sotchi, 31.3.2006.
- o.A. 2006b*: Agreement Reached for U.S. to Use Bases in Bulgaria, in: Stars & Stripes, 25.4.2006, in: <http://stripes.com/article.asp?section=104&article=36711> (25.4.2006).
- o.A. 2007a*: Russia Wants Freeze on Permissible Level of NATO Arms, in: ITAR-TASS, 6.12.2007, in: www.itar-tass.com (6.12.2007).
- o.A. 2007b*: More Soldiers for Some Army Bases, in: The New York Times, 19.12.2007, in: www.nytimes.com/aponline/us/AP-Growing-the-Army.html?_r=1&oref=slogin (19.12.2007).
- o.A. 2008a*: Russian General Offers Compromise to Resolve Troop-limit Stalemate with NATO, in: International Herald Tribune, 15.5.2008.
- o.A. 2008b*: Russia, NATO Begin Simulated Missile Defense Exercise in Germany, in: ITAR-TASS, 17.1.2008, in: www.itar-tass.com/eng/prnt.html?NewsID=12265861 (17.1.2008).
- o.A. 2008c*: Radpanzer Piranha III (CH) IAV Stryker, in: www.panzerbaer.de/types/us_iav_stryker-a.htm (28.2.2008).
- Obama, Barack 2008*: Nuclear Weapons, in: www.barackobama.com/issues/foreignpolicy/#nuclear (16.7.2008).
- Organization for Democratic and Economic Development-GUAM 2006*: Statement at the 3. CFE Treaty Review Conference opening plenary meeting, Wien, 30.5.2006.
- OSCE 1999*: Vienna Document 1999 of the Negotiations of Confidence and Security Building Measures, Istanbul, 16.11.1999, in: www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_en.pdf (28.2.2008).
- OSCE 2008*: Mission in Moldova, Arms Control and Disarmament, in: www.osce.org/moldova/13425.html (28.2.2008).
- OSZE 1999*: Gipfelerklärung, Istanbul, 19.9.1999, Zif. 18.
- OSZE-Ministerrat 2002*: Erklärung beim 10. Ministerratstreffen, Porto, 6.-7.12. 2002, 24.
- Pressereferat Auswärtiges Amt 2006*: Bundesminister Steinmeier zur 3. Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags, Berlin, 29.5.2006.
- Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag*, 21.11.2002, in: www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm (19.2.2008), Zif. 15.
- Putin, Vladimir 2007a*: Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, München, 10.2.2007, in: www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=de&id=179 & (10.2.2007).
- Putin, Vladimir 2007b*: Annual Address to the Federal Assembly, Moskau, 26.4. 2007, in: www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/04/26/1209_type70029type82912_125670.shtml (27.4.2007).
- Putin, Vladimir 2007c*: Signed a Decree on Suspending Russia's Participation in the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, in: www.mid.ru/ (16.07.2007).
- Republic of Moldova 1999*: Statement on Agenda item (e) Review of the Elements Mentioned in the Final Act of the Conference of the State Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe of 19 November 1999.
- RIA Novosti 2008a*: Russland-Nato-Rat: Verteidigungsminister beraten in Litauen über Streitfragen, in: Russland.RU, 8.2.2008, in: www.russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=19180 (8.2.2008).

RIA Novosti 2008b: Integration von ABM-System in NATO belastet Beziehungen mit Russland, in: ITAR-TASS, 8.2.2008, in: www.russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=191912 (8.2.2008).

Rupel, Dimitrij, amtierender Vorsitzender der OSZE, 2005: Erklärung beim 13. OSZE-Ministerratstreifen, Laibach, 6.12.2005, in: www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17487_de.pdf (28.2.2008), 2.

Russian Federation 2007: Statement at the Closing Session of the Extraordinary Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Wien, 15.6.2007.

Russian MFA Information and Press Department 2007: Commentary Regarding Completion of Withdrawal of Russian Bases from Georgia, 21.11.2007, in: www.in.mid.ru/ (21.11.2007).

Russia's Ministry of Foreign Affairs 2007: Statement Regarding Suspension by Russian Federation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty), in: www.mid.ru/ (12.12.2007).

Schlussakte 1999a der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19.11.1999, in: www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_de.pdf (19.2.2008).

Schlussakte 1999b der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa Annex 13 Erklärung im Namen Moldaus, Annex 14 die Gemeinsame Erklärung der Russischen Föderation und Georgiens, Istanbul, 19.11.1999.

Shanker, Thom 2007: Gates Halts Cut in Army Force in Europe, in: *The New York Times*, 21.10.2007, in: www.nytimes.com/2007/11/21/washington/21military.html?_r=1&oref=slog in (21.10.2007).

Shchedrov, Oleg 2007: Russia Not Planning to Quit CFE for Now: Lavrov, in: *The Washington Post*, 6.6.2007.

Šinkovec, Matjaž 2007: State Secretary, Ministry of Foreign Affairs, Slovenia, Statement, Madrid, 29.11.2007.

Steinmeier, Frank-Walter/Kouchner, Bernard 2007: Europa und seine Sicherheit. Die Gefahren einer Aussetzung des KSE-Vertrags, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.10.2007.

Stratan, Andrei, Deputy Prime-minister, Minister of Foreign Affairs and European Integration of the Republic of Moldova 2007: Statement, Madrid, 30.11.2007.

The Anti-Ballistic Missile Treaty: in: <http://www.fas.org/nuke/control/abmt> (18.7.2008).

The White House 2002: The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, (GPO) Washington D.C.

The White House 2006: The National Security Strategy of the United States of America, März 2006, (GPO) Washington D.C.

Westlicher Eröffnungsvorschlag 2006: Elaboration of Elements for Inclusion in a Final Document of 2006 CFE Review Conference on Behalf of Belgium, ... and the United States of America, Wien, 16.05.2006.

Westliche Schlusserklärung 2006: Statement at the Closing Session of the 2006 CFE Review Conference, Wien, 2.6.2006, Zif. 9F.

Yasman, Victor 2003: ...As Defence Minister Stresses Crucial Role of Nuclear Weapons..., in: *RFE/RL Newline Russia*, 7/189, 3.10.2003.

Graphikquelle: Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr, 22.6.2002.

7. Abkürzungen

ABM	Anti Ballistic Missile
AKSE	adaptierter KSE-Vertrag (= aCFE)
aCFE	adapted Treaty on Conventional Forces in Europe (= AKSE)
CFE	Conventional Forces in Europe (= KSE)
CIS	Community of Independant States
DTRA	Defense Threat Reduction Agency
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ETD	Exceptional Temporary Deployment
EU	Europäische Union
FOS	Forward Operating Site
FSC	Forum for Security Cooperation (= FSK)
FSK	Forum für Sicherheitskooperation (= FSC)
GBG	Gemeinsame Beratungsgruppe (= JCG)
GUS	Gemeinschaft unabhängiger Staaten
GUUAM	Georgia, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaijan and Moldova Group
HLTF	High Level Task Force
JCG	Joint Consultative Group (= GBG)
JTF-E	Joint Task Force-East
INF	Intermediate Range Nuclear Forces
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa (= CFE)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (= OSCE)
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe (= OSZE)
SOCEUR	Special Operations Command Europe
START	Strategic Arms Reduction Treaty
TLE	Treaty limited Equipment
UTLE	Unaccounted Treaty limited Equipment
VD	Vienna Document (= WD)
WD	Wiener Dokument (= VD)