

Regionale Strukturen der Sicherheitspolitik in der GUS

Zagorski, Andrei

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zagorski, A. (1996). *Regionale Strukturen der Sicherheitspolitik in der GUS*. (Berichte / BIOst, 9-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42310>

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.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien,
Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einführung	7
1. Der Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit von 1992: Konzepte und Definitionen	8
1.1 Militärpolitische Strukturen in der GUS: Ein Feld für den Taschkenter Vertrag	8
1.2 Kollektive Sicherheit oder kollektive Verteidigung? Oder keines von beiden?	10
1.2.1 Kollektive Sicherheit?.....	10
1.2.2 Kollektive Verteidigung?.....	12
2. Die Entwicklung der Debatten um "kollektive Sicherheit" in der GUS	16
2.1 Die Anfangsphase: Versuch, die Integrität der ehemaligen Sowjetarmee zu erhalten	16
2.2 Vom einheitlichen Verteidigungsraum zur Differenzierung? Der Große Entwurf des GUS-Stabs	19
2.2.1 Analyse der möglichen Optionen.....	21
2.2.2 Regionale Differenzierung.....	22
2.2.3 Kommandostrukturen.....	22
2.3 Die neue "GUS-Doktrin"	24
Schlußbetrachtung: Bewertung des Trends zur Regionalisierung der Verteidigungskooperation in der GUS	25
Summary.....	27

1. November 1995

Dieses Manuskript wurde im Rahmen des von der Stiftung Volkswagen geförderten Projekts "CIS and European Security" erstellt.

Der Verfasser ist stellvertretender Leiter des Zentrums für internationale Studien des Moskauer Staatsinstituts für internationale Beziehungen.

Redaktion: Gerhard Wettig

Übersetzung: Bernd Bentlin

Andrei Zagorski

Regionale Strukturen der Sicherheitspolitik in der GUS

Bericht des BIOst Nr. 9/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Nach der Auflösung des Warschauer Pakts und dem Zusammenbruch der Sowjetunion ist es ein zentrales Anliegen Rußlands geblieben, die Einheitlichkeit des Verteidigungsraumes auf dem Territorium der ehemaligen UdSSR zu bewahren. Obwohl alle Nachfolgestaaten der UdSSR - mit Ausnahme der baltischen Staaten - in der einen oder anderen Form in der am 21. Dezember 1991 ins Leben gerufenen Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) mitarbeiten, ist es bisher nicht gelungen, einen die gesamte Gemeinschaft umfassenden Sicherheitsrahmen aufzubauen.

In diesem Bericht wird versucht, den "kollektiven Sicherheitsrahmen" der GUS unter den sonstigen sicherheitsrelevanten Instrumenten der Gemeinschaft einzuordnen, des weiteren wird die Tendenz zur Bilateralisierung und Regionalisierung der Sicherheitszusammenarbeit zwischen Rußland und den GUS-Staaten untersucht und es wird die Entwicklung des Diskurses über "kollektive Sicherheit" in der GUS abgehandelt.

Ergebnisse

1. Der Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit vom 15. Mai 1992 war als Sicherheitsrahmen für die gesamte GUS angelegt, sah aber ausdrücklich ein paralleles System der jeweiligen Körperschaften vor, da ihm zunächst nur Rußland, Armenien, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan beitraten (1993 kamen Aserbaidshan, Belarus und Georgien hinzu). Neben die GUS-Körperschaften, die dem Rat der Staatsechefs rechenschaftspflichtig sind - Rat der Verteidigungsminister, Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte, Rat der Grenztruppenkommandeure - trat im Rahmen des Taschkenter Vertrags der Kollektive Sicherheitsrat. Der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte wurde 1993 durch den Stab für Koordination und militärische Kooperation ersetzt, der im Rang niedriger als sein Vorgänger ist und keine Leitungs-, sondern nur Koordinierungsaufgaben wahrnimmt.
2. Seinem Namen nach ist der Taschkenter Vertrag ein Instrument zur Schaffung kollektiver Sicherheit für seine Mitglieder. *Kollektive Sicherheit* wird in Rußland als vorwiegend nach innen gerichtetes Konzept gesehen, das verschiedene Dimensionen der Sicherheitspolitik umfaßt: Politische Instrumente und Institutionen, einschließlich solcher,

die die Beziehungen zwischen den teilnehmenden Staaten, die Wahrung der militärischen Sicherheit, die wirtschaftliche Sicherheit sowie die Zusammenarbeit zwischen sicherheitsrelevanten Institutionen regeln. *Kollektive Verteidigung* wird hingegen als das nach außen gerichtete Pendant der kollektiven Sicherheit gesehen. Insofern erfüllen die Bestimmungen des Taschkenter Vertrags den Zweck der Schaffung kollektiver Sicherheit nicht. Das bestätigte sich, als Aserbaidshan bei seinem Beitritt zum Taschkenter Vertrag Ende 1993 darauf bestand, daß der Vertrag nicht nur im Falle einer äußeren Bedrohung, sondern auch im Falle eines Konflikts zwischen den Vertragsparteien (Karabach-Konflikt) wirksam werden sollte, woran Moskau jedoch kein Interesse hatte und darauf beharrte, daß der Rahmen allein zu dem Zweck geschaffen worden sei, Bedrohungen von außen zu begegnen.

Aber auch zu einem Bündnis für kollektive Verteidigung fehlen dem Taschkenter Vertrag zwei entscheidende Kriterien: die Wertegemeinschaft aller Vertragsteilnehmer sowie die Perception einer konkreten äußeren Bedrohung, von der die Gemeinschaft als Ganzes betroffen wäre. Das heißt aber nicht, daß die Teilnahme für die einzelnen Mitgliedstaaten unzweckmäßig wäre, nur haben alle ihre individuellen Gründe, sich an einem kollektiven Bündnis unter russischer Führung zu beteiligen. Insofern wird das Bündnis allein durch die vertikalen Beziehungen der Mitglieder zu Rußland zusammengehalten, mit der "Gegenseitigkeit" der Hilfe meint es keiner ernst.

3. In der ersten Entwicklungsphase der GUS ging man von der Annahme aus, daß die Integrität der ehemaligen Sowjetstreitkräfte trotz der Auflösung der Sowjetunion zumindest für eine Übergangszeit bewahrt werden könne. Aber schon in den Abkommen von Minsk (14.2.1992) und Kiew (20.3.1992) über die Aufstellung von Streitkräften allgemeiner Bestimmung unter der Leitung des Generalstabs der vereinigten GUS-Streitkräfte mußten einigen GUS-Mitgliedstaaten Zugeständnisse hinsichtlich der Aufstellung nationaler Streitkräfte gemacht werden. Mit dem Abschluß des Taschkenter Vertrags wurde ein weiterer Versuch unternommen, die fortschreitende Erosion der verbliebenen militärischen Infrastruktur der ehemaligen Sowjetunion zu stoppen und die Integrität der Streitkräfte der Mitgliedstaaten des Vertrags so weit wie möglich aufrechtzuerhalten.

Nach dem Scheitern des Konzepts der Streitkräfte allgemeiner Bestimmung wurden verschiedene Optionen diskutiert: 1. Aufrechterhaltung der schon existierenden Strukturen für militärische Koordination in der GUS; 2. völlige Bilateralisierung der Sicherheitszusammenarbeit; 3. freiwillige Abtretung einiger Kompetenzen im Verteidigungsbereich an Rußland als die einzige Macht, die zur Führung in der Lage ist. Unterdessen begann Rußland, sich mehr und mehr auf eine bilaterale bzw. regionale Verteidigungszusammenarbeit einzustellen.

4. In der Debatte um die Verteidigung in der GUS wurden neue Modelle einer regional differenzierten militärischen Zusammenarbeit ins Spiel gebracht, ebenso wurden in den GUS-Institutionen Modelle entwickelt, die einen größeren Spielraum für die Regionalisierung der Verteidigungskooperation schaffen sollten. Der "Große Entwurf" des Koordinationsstabs von 1994 beinhaltet die Varianten: 1. Staatenkoalition, 2.

militärisch-politisches Bündnis und 3. Verteidigungsintegration. Während gegenwärtig die Verteidigungskooperation der Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags auf der ersten Stufe (Staatenkoalition) verharrt und die dritte Option (Verteidigungsintegration) als langfristiges Ziel ins Auge gefaßt wird, hält es der Koordinationsstab für realistisch, für die nächste Zukunft die zweite Option anzustreben.

Die Verteidigungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags ist nach diesem Konzept regional differenziert, es wird an Verteidigungsrahmen gedacht für Osteuropa, die Kaukasusregion, Zentralasien und Ostasien. Die leitenden Institutionen im Bereich des Taschkenter Vertrags werden nach dem Konzept in drei Ebenen unterteilt: solche der GUS (Rat der Verteidigungsminister, Rat der Außenminister, Generalsekretär des Kollektiven Sicherheitsrats, die militärwirtschaftliche Kommission der GUS, ein Komitee Stabschefs sowie der Stab für die Koordination der militärischen Zusammenarbeit), der regionalen Körperschaften (der Verteidigungsrat als politische und ein vereinigt Kommando über die aus den Koalitionsstreitkräften gebildete Streitkräftegruppe als militärische Komponente) und der nationalen Regierungen.

1995 billigte der Rat der Staatschefs der GUS ein Konzept, laut dem sich die "kollektive Sicherheit" auf folgende Elemente stützen soll:

- Streitkräfte und andere Truppen der Mitgliedstaaten;
 - regionale Koalitions-Streitkräftegruppen, die in der Lage sein sollen, eine Aggression abzuwehren;
 - gemeinsame Luftverteidigungs- und andere Einrichtungen auf GUS-Ebene.
5. Der "Große Entwurf" und die Maßnahmen Rußlands zur Entwicklung bilateraler oder regionaler Verteidigungsnetze verfolgen im wesentlichen das gleiche Ziel, nämlich die russischen Streitkräfte wieder in die Lage zu versetzen, militärische Macht jenseits der russischen Grenzen zu entfalten und schlagen zu seiner Erreichung nur unterschiedliche Mittel vor, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll: durch bilaterale Kooperation oder in einem multilateralen Rahmen. Daneben bietet der kollektive Sicherheitsrahmen auch den anderen GUS-Mitgliedern begrenzte Möglichkeiten, ihn für Zwecke ihrer eigenen Sicherheitspolitik nutzbar zu machen.

Einführung

Die Sicherheitszusammenarbeit in der GUS - wobei Sicherheit im traditionellen militärischen bzw. Verteidigungskontext definiert wird - umfaßt mehrere Gebiete und Instrumente:

- eine Reihe von Institutionen und Instrumenten zur militärisch-politischen Zusammenarbeit;
- den kollektiven Sicherheitsrahmen auf der Basis des Taschkenter Vertrags vom 15. Mai 1992;
- die Aufrechterhaltung der Infrastruktur der strategischen Streitkräfte;
- Friedenserhaltung in der GUS;
- Grenzschutz;
- Aufklärung;
- militärwirtschaftliche Zusammenarbeit und Beschaffung;
- soziale Standards für aktive und pensionierte Militärangehörige und ihre Familienmitglieder.

In dieser Arbeit soll nicht das ganze Spektrum der sicherheitsrelevanten Fragen in der GUS angesprochen werden. Im ersten Abschnitt soll versucht werden, den "kollektiven Sicherheitsrahmen" der GUS unter den sonstigen sicherheitsrelevanten Instrumenten der Gemeinschaft einzuordnen sowie unter Zugrundelegung verschiedener Definitionen die Art der Sicherheitszusammenarbeit zwischen den GUS-Staaten namhaft zu machen (handelt es sich tatsächlich um einen kollektiven Sicherheitsrahmen oder um ein Verteidigungsbündnis oder um keines von beiden?).

Im zweiten Abschnitt wird die Entwicklung des Diskurses über "kollektive Sicherheit" in der GUS abgehandelt: Es beginnt mit den Versuchen, eine einheitliche Kontrolle über die Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion wiederzuerlangen und endet damit, daß die Sicherheitszusammenarbeit in der GUS als ein Mittel verstanden wird, die russische militärische Stellung auch über die nationalen Grenzen Rußlands hinaus wirksam werden zu lassen.

Wenn die Frage der Sicherheitszusammenarbeit in der GUS angesprochen wird, dann versteht es sich von selbst, daß nicht alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betroffen sind. Nachdem der Taschkenter Vertrag 1993 auch auf Aserbaidshan, Belarus und Georgien erweitert wurde, umfaßt dieser multilaterale Rahmen nunmehr neun Staaten¹, während drei GUS-

¹ Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Rußland, Tadschikistan und Usbekistan.

Teilnehmerstaaten² (Ukraine, Moldova und Turkmenistan) es bislang konsequent vermieden haben, sich den Sicherheitsinstrumenten der Gemeinschaft anzuschließen. Daneben nimmt auch Aserbaidschan eine eigene Haltung ein. Wenn es auch nach dem Beitritt zum Taschkenter Vertrag im September 1993 in die GUS zurückgekehrt ist, so bleibt Baku doch einer der am wenigsten kooperativen Partner Rußlands in Fragen der Sicherheit. Seine Position ist nach wie vor ähnlich der Haltung der drei genannten Staaten.³

1. Der Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit von 1992: Konzepte und Definitionen

1.1 Militärpolitische Strukturen in der GUS: Ein Feld für den Taschkenter Vertrag

Fast ein ganzes Jahr, von 1992 bis Mitte 1993, blieb weitgehend unklar, wie der Taschkenter Vertrag institutionell ausgefüllt werden sollte. Auf der einen Seite existierte eine Reihe militärpolitischer GUS-Körperschaften, die entweder in der GUS-Charta vorgesehen waren oder aufgrund spezieller Vereinbarungen geschaffen worden waren. Es waren dies der Rat der Staatsscheffs - das höchste politische Gremium, das alle Entscheidungen trifft, einschließlich solcher zu militärpolitischen Fragen - und der Rat der Regierungsscheffs, der sich, sofern es um Sicherheitsfragen geht, hauptsächlich mit Problemen der militärischen Produktion, der Harmonisierung der sozialen Standards für Militärangehörige und Pensionäre u.a. befaßt. Die militärpolitischen Körperschaften, die dem Rat der Staatsscheffs rechenschaftspflichtig sind, waren der Rat der Verteidigungsminister, der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte unter der Leitung des Oberbefehlshabers der Vereinigten GUS-Streitkräfte (während der gesamten Zeit seiner Existenz stand der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte unter der Leitung von Marschall Jewgenij Schaposchnikow) sowie der Rat der Grenztruppenkommandeure.

Der Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit vom 15. Mai 1992 blieb zunächst etwas abseits von den übrigen GUS-Strukturen, und das nicht nur deshalb, weil er anfänglich nur

² In der GUS wird formell zwischen "Mitgliedstaaten" und "Teilnehmerstaaten" unterschieden. Bei den letzteren handelt es sich um diejenigen Länder, die die GUS-Charta von 1993 bislang nicht ratifiziert haben und somit rechtlich nicht als "Mitgliedstaaten" der Gemeinschaft im Sinne der Charta gelten können. Es sind nur die drei hier erwähnten Staaten, die formell nicht den Status eines "Mitgliedstaates" der GUS genießen. Näheres dazu siehe bei: Andrei Zagorski, *The Commonwealth of Independent States*, in: Alexander Lopukhin/Sergio Rossi/Andrei Zagorski (ed.), *From Reform to Stability... Russian Foreign, Military and Economy Policy (Analysis and Forecast) 1993-1995*, Moskau: MGIMO, Industrial Herald, 1995, S. 9-28.

³ Als eine der jüngsten Veröffentlichungen zur Haltung einzelner NUS zur Sicherheitszusammenarbeit in der GUS siehe: Heinrich Tiller, *Die militärpolitische Entwicklung in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion (Teil I)*, *Berichte des BIOst*, Nr. 24/1995. Vgl. auch: *Rossijskaja gazeta* (Moskau), 25.08.1993.

sechs Teilnehmer hatte. Der Vertrag sah ausdrücklich ein paralleles System der jeweiligen Körperschaften vor. Vorgesehen war die Einrichtung eines separaten politischen Gremiums - des kollektiven Sicherheitsrats - der aus den Staatschefs bestehen sollte und dem auch der Oberbefehlshaber der Vereinigten GUS-Streitkräfte angehören sollte. Des weiteren sah der Vertrag andere Gremien vor, die vom kollektiven Sicherheitsrat zum Zweck der Koordination und Entwicklung gemeinsamer Aktivitäten der Mitgliedstaaten eingerichtet werden sollten. Nur vorläufig - bis zur Etablierung des Kollektiven Sicherheitsrats und anderer Gremien des Taschkenter Vertrags - sollte der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte berechtigt sein, diese Aufgaben wahrzunehmen.⁴

Der Taschkenter Vertrag trat in Kraft, nachdem Rußland ihn als letzter Mitgliedstaat am 31. Juli 1993 ratifizierte. Er blieb jedoch längere Zeit auf Eis gelegt und wurde erst wirksam, als infolge der allmählichen Abwertung der bisherigen GUS-Körperschaften und wegen der langsamen und unvollständigen Institutionalisierung des Taschkenter Vertrags eine deutliche Annäherung zwischen dem Taschkenter Vertragswerk und den reformierten GUS-Körperschaften einsetzte.

Der auf dem Taschkenter Vertrag basierende Kollektive Sicherheitsrat wurde im Dezember 1993 auf einem Treffen des Rats der Staatschefs in Aschgabat (Turkmenistan) eingesetzt. Ebenfalls auf diesem Treffen wurde der Generalsekretär des Kollektiven Sicherheitsrats ernannt. Aber mit diesen Maßnahmen vom Dezember 1993 war die Institutionalisierung des Taschkenter Vertrags erschöpft. Der Kollektive Sicherheitsrat ist niemals separat, sondern immer nur am Rande der Treffen des Rats der Staatschefs zusammengetreten. Gleichzeitig fand die Institutionalisierung des Taschkenter Vertrags in der Form statt, daß die Sicherheitsstrukturen der GUS vereinnahmt wurden.

Erleichtert wurde diese Entwicklung durch die allmähliche Erhöhung der Teilnehmerzahl am Taschkenter Vertrag. Mit dem Beitritt von Aserbaidshan, Belarus und Georgien 1993 waren die Teilnehmer des Vertrags identisch mit den Mitgliedern in den GUS-Sicherheitskörperschaften. Damit ließen sich die zuvor reinen GUS-Gremien auch für das System der "kollektiven Sicherheit" benutzen. Tatsächlich begann der Rat der

⁴ S. Art. 3 und 5 des Vertrags, in: *Sodružestvo* (Mnsk) Nr. 5/1992, S. 9f. Ein gewisses Maß an Verwirrung ist einzuräumen, wenn es um das Verhältnis zwischen dem Taschkenter Vertrag und anderen Sicherheitskörperschaften der GUS geht. Das am 9. Oktober 1992 in Bischkek vom Rat der Staatschefs gebilligte Konzept für die militärische Sicherheit der GUS-Mitgliedstaaten spricht dort, wo es um die Frage der Sicherheit der Teilnehmer der GUS (und nicht nur des Taschkenter Vertrags) geht, davon, daß der Rat der Staatschefs die höchste Autorität in Fragen der Sicherheit hat. Im nächsten Absatz des Konzepts heißt es jedoch, daß die Koordination kollektiver Sicherheitsmaßnahmen von dem vom Kollektiven Sicherheitsrat einzusetzenden ständigen Gremium wahrgenommen werde (s. *Sodružestvo*, Nr. 7/1992, S. 41). Vermutlich ist in der Mentalität des militärischen Stabes der GUS der Taschkenter Vertrag niemals von einem breiteren GUS-Rahmen zu trennen gewesen. Diese Trennung wird im Taschkenter Vertrag aber ausdrücklich betont. Auch ist in der Charta der GUS nirgends vom Kollektiven Sicherheitsrat die Rede.

Verteidigungsminister schon Anfang 1993 damit, Treffen der Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags einzuberufen. Es waren tatsächlich nur Ministertreffen der Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags, die über das Schicksal des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte entschieden.

Die Verschmelzung des Taschkenter Vertrags mit den GUS-Gremien wurde auch durch die Entwicklungen in der Gemeinschaft erleichtert. Seit 1993 schien die Schaffung spezifischer Mechanismen für die "kollektive Sicherheit" unnötig, da die GUS-Gremien jede sonstige Zweckbestimmung verloren hatten. Zur Aushöhlung der *raison d'être* der gemeinsamen militärpolitischen Strukturen der GUS trugen folgende Faktoren bei:

- das Versäumnis, 1992 Streitkräfte allgemeiner Bestimmung (*sily obščego naznačenija, SON*) unter dem Befehl des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte aufzustellen;
- die Übertragung der gesamten Kontrolle über die Kernwaffen vom Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte an Rußland 1993 (*de facto* waren die Nuklearstreitkräfte "der GUS" immer in russischer Hand gewesen, auch wenn sie *de jure* dem Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte unterstanden);
- das Versäumnis, 1993 eine überzeugende GUS-Friedensstreitmacht in Form von Bereitschaftstruppen zu schaffen, die für die Dauer friedenserhaltender Operationen dem Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte unterstellt wären.

Diese Entwicklungen hatten zur Folge, daß der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte 1993 über nicht mehr als drei Dutzend Generäle und dreihundert Offiziere verfügte, die für das militärische Hauptquartier der GUS in Moskau arbeiteten. Das Ergebnis war, daß der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte im September 1993 durch den Stab für Koordination und militärische Kooperation der GUS-Länder unter General Viktor Samsonow ersetzt wurde.⁵ Der Unterschied zwischen dem Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte und dem Stab für Koordination und militärische Kooperation bestand in folgendem:

- das Gremium wurde im Rang niedriger angesetzt: Statt dem Rat der Staatschefs unterstand es jetzt dem Rat der Verteidigungsminister;
- der Stab für Koordination und militärische Kooperation sorgt nur für Koordination zwischen den GUS-Staaten, während der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte ein Instrument zur Leitung der Streitkräfte war.

⁵ Am 15. Juni 1993 empfahl der Rat der Verteidigungsminister dem Rat der Staatschefs, das Stabquartier der Vereinigten GUS-Streitkräfte durch den Stab für Koordination und militärische Kooperation zu ersetzen. Nach kontroversen Diskussionen und nach einer Intervention des Sekretärs des Rats der Verteidigungsminister, General Leonid Iwaschow, wurde die Empfehlung vom Juni auf der gemeinsamen Sitzung der Verteidigungsminister und der Außenminister am 24. August 1993 bestätigt. Daraufhin billigte der Rat der Staatschefs im September 1993 die Empfehlung, und im Dezember wurde der Stab für Koordination und militärische Kooperation eingerichtet. Vgl. u. a.: Heinrich Tiller, a. a. O. (Anm 3), S. 8.

Mit diesen Entwicklungen war als einziger Daseinszweck für die militärischen Strukturen der GUS die Übernahme der "kollektiven Sicherheit" der Teilnehmerstaaten des Taschkenter Vertrags verblieben. Seit 1994 sind der Rat der Verteidigungsminister und der Stab für Koordination und militärische Kooperation *de facto* die einzig relevanten Gremien des Taschkenter Vertrags, nachdem sich die gesamte Kooperation in Verteidigungs- und Sicherheitsfragen in der GUS auf die Teilnehmer dieses Vertrags konzentriert hat.

1.2 Kollektive Sicherheit oder kollektive Verteidigung? Oder keines von beiden?

1.2.1 Kollektive Sicherheit?

Wenn man sich an den offiziellen Namen des Taschkenter Vertrags hält, dann muß man zu dem Schluß gelangen, daß sein Zweck die Schaffung kollektiver Sicherheit zwischen den GUS-Mitgliedern ist. Zwar werden sowohl kollektive Sicherheit als auch kollektive Verteidigung in Rußland und der GUS sehr umfassend definiert⁶, aber wenn wir die gebräuchlichen Definitionen der kollektiven Sicherheit (als Rahmen, der bei einem Verbot der Anwendung und Androhung militärischer Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen und bei der Bereitstellung von Mechanismen zur friedlichen Konfliktlösung zwischen den Mitgliedern nach innen gerichtet ist und Aggressionen zwischen Mitgliedstaaten der Organisation, von wem auch immer sie ausgehen, zu verhindern bzw. zu stoppen versucht) und der kollektiven Verteidigung (als Rahmen, der auf von außen kommende Herausforderungen und auf die Eindämmung bzw. Abwehr bestimmter äußerer Bedrohungen gerichtet ist) anwenden, dann sehen wir, daß die Bestimmungen des Taschkenter Vertrags kaum auf das Konzept der kollektiven Sicherheit zutreffen. Sie fallen lediglich unter die Definition der kollektiven Verteidigung:⁷

- Die Vertragsparteien des Taschkenter Vertrags sollen sich keinen Militärbündnissen anschließen und sich an keinen Ländergruppierungen oder Aktionen beteiligen, die gegen irgendeinen anderen Mitgliedstaat des Vertrags gerichtet sind (Art. 1);

⁶ In Rußland werden kollektive Sicherheit und kollektive Verteidigung als zwei unterschiedliche Konzeptionen verstanden, jedoch nicht als zwei unterschiedliche Prinzipien, nach denen Sicherheitsorganisationen zu entwickeln sind. Kollektive Sicherheit wird in Rußland als umfassendes Konzept gesehen, das verschiedene Dimensionen der Sicherheitspolitik umfaßt: Politische Instrumente und Institutionen, einschließlich solcher, die die Beziehungen zwischen den Staaten, die Wahrung der militärischen Sicherheit (die dann eigentlich die Aufgabe der "kollektiven Verteidigung" innerhalb eines kollektiven Sicherheitssystems ist), die wirtschaftliche Sicherheit sowie die Zusammenarbeit zwischen sicherheitsrelevanten Institutionen regeln. Somit wird kollektive Verteidigung nur als Teil der kollektiven Sicherheit gesehen. Näheres dazu bei: Leonid Ivašov, "Vozmožen li voenno-političeskij sojuz?" ("Ist ein militärisch-politisches Bündnis möglich?"), in: *Nezavisimaja gazeta* (Mskau), 18. 10. 1994.

⁷ *Sodružestvo*, Nr. 5/1992, S. 9.

- sie sollen einander in allen relevanten, ihre Interessen betreffenden Fragen der internationalen Sicherheit konsultieren und ihre Positionen miteinander abstimmen (Art. 2);
- sie sollen mit Konsultationen beginnen, sobald die Sicherheit, territoriale Integrität oder Souveränität eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder Frieden und Sicherheit im internationalen Maßstab bedroht sind (Art. 2);
- eine Aggression gegen eine Vertragspartei wird als Aggression gegen alle anderen Parteien angesehen; diese leisten dem Opfer der Aggression den notwendigen Beistand, einschließlich militärischen Beistands gemäß Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen (Art. 4).

In Abschnitt III des GUS-Statuts (Kollektive Sicherheit und militärpolitische Zusammenarbeit) sind ähnliche Verpflichtungen vorgesehen⁸, ebenso in den beiden im November 1992 bzw. im Februar 1995 verabschiedeten Militärdoktrinen der GUS. Im militärischen Sicherheitskonzept der GUS-Staaten (Bischkek 1992) ist festgelegt, daß "der Hauptzweck der Militärpolitik die Gewährleistung eines garantierten Schutzes der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten gegen äußere Bedrohungen und gegen eine mögliche Aggression" sei.⁹ Das Konzept für kollektive Sicherheit der Mitgliedstaaten des Vertrags über kollektive Sicherheit (Almaty 1995) legt als Zweck des Vertragswerks die Verhinderung von Kriegen und militärischen Konflikten fest sowie - im Falle, daß sie doch ausbrechen - die Gewährleistung des Schutzes der Interessen, der Souveränität und der territorialen Integrität der Mitgliedstaaten. Die Streitkräfte des kollektiven Sicherheitssystems sollen laut dem Konzept von 1995 so angelegt sein, daß sie in der Lage sind, einen eventuellen Aggressor in Schach zu halten, Vorbereitungen für eine Aggression rechtzeitig zu entdecken und zu unterbinden, den Schutz der Grenzen der Mitgliedstaaten sicherzustellen und an friedenserhaltenden Operationen teilzunehmen.

Diese Definitionen gehen sicher über das hinaus, was unter dem Konzept der kollektiven Verteidigung zu verstehen wäre. Das Konzept von Bischkek 1992 sieht auch vor, daß die Mitgliedstaaten sich gegenseitig bei der Lösung und Prävention von Konflikten auf dem Territorium jedes GUS-Staats beistehen. Der Sekretär des Rats der Verteidigungsminister, General Iwaschow, setzt sich für die Idee ein, daß "die Stabilisierung der Beziehungen innerhalb der Gemeinschaft und die Beseitigung der bestehenden Spannungsursachen" zu den Aufgaben des kollektiven Sicherheitsrahmens gehören sollte.¹⁰ Diese Aufgabe war in Bischkek jedoch ausdrücklich an gesonderte Instrumente der GUS übertragen worden, mit denen die Modalitäten für die Einrichtung von Militärbeobachtergruppen und kollektiven Sicherheitsstreitkräften geschaffen werden.¹¹ Und obwohl das Konzept von Almaty 1995 dem Kollektiven Sicherheitsrat die Möglichkeit gibt, Friedenstruppen aufzustellen, wird in der Praxis der GUS der Taschkenter "kollektive Sicherheitsrahmen" ausdrücklich von den Instrumenten zur Friedenswahrung getrennt gehalten.

⁸ Art. 12. Siehe: *Sodružestvo*, Nr. 1(9)/1993, S. 21.

⁹ *Sodružestvo*, Nr. 7/1992, S. 36.

¹⁰ *Nezavisimaja gazeta*, 17. 5. 1994.

¹¹ *Sodružestvo*, Nr. 7/1992, S. 38.

Das bestätigte sich, als Aserbaidzhan dem Taschkenter Vertrag beitrug und Ende 1993 darauf bestand, daß der Vertrag nicht nur im Falle einer äußeren Bedrohung, sondern auch im Falle eines Konflikts zwischen den Vertragsparteien aktiviert werden sollte.¹² Moskau hatte jedoch kein Interesse daran, daß Baku den Vertrag im Karabach-Konflikt anwenden könnte und beharrte darauf, daß der Rahmen allein zu dem Zweck geschaffen worden sei, Bedrohungen zu begegnen, die von außerhalb der GUS kommen, während die Friedenswahrungsinstrumente der GUS eingesetzt werden sollten, um Konflikte innerhalb der Gemeinschaft zu beenden bzw. zu lösen.

Dieser kurze Blick auf die Bestimmungen des Taschkenter Vertrags und anderer ähnlicher Vereinbarungen zeigt, daß diese nicht in der Weise in das Vertragsgebiet hineinwirken wie dies bei einem Mechanismus der kollektiven Sicherheit der Fall wäre. Sie haben zum Ziel, von außen kommende Bedrohungen der Sicherheit, u.a. auch solche militärischer Art, abzuwehren. Verweise auf Friedenswahrungsoperationen sollten in diesem Zusammenhang nicht falsch verstanden werden: Die Instrumente der GUS zur Friedenswahrung sind nicht Bestandteil des Vertragssystems.

1.2.2 Kollektive Verteidigung?

Wenn man sich an die Bestimmungen des Taschkenter Vertrags und der damit im Zusammenhang stehenden Dokumente hält, dann könnte man zu Recht vermuten, daß diese Bestimmungen die Errichtung eines kollektiven Verteidigungssystems (oder eines Verteidigungsbündnisses) zum Ziel haben. Diese Schlußfolgerung ist aber - auch wenn der Taschkenter Vertrag nach Art und Form ein kollektives Verteidigungsbündnis darstellt - fraglich, und zwar aus folgenden Gründen:

- ein kollektiver Verteidigungsrahmen basiert zumeist auf einer Gemeinsamkeit der Werte der Mitgliedstaaten. Das wäre bei den neuen unabhängigen Staaten (NUS) nur dann der Fall, wenn sie sich entschließen würden, die Sowjetunion wiederherzustellen, obwohl auch in der Sowjetzeit die gemeinsamen Werte nur an der Oberfläche bestanden, während hinter der Fassade weitgehend die traditionellen Werte dominierten. Eine weiter und tiefer gehende Umgestaltung der NUS dürfte höchstwahrscheinlich auch unterschiedliche Wertesysteme mit sich bringen, wobei die Hauptscheidelinie zwischen den europäischen und den asiatischen Ländern verlaufen würde;
- es ließe sich einwenden, daß gemeinsame Verteidigung nicht notwendigerweise eine Gemeinsamkeit der Werte voraussetzt. Im Falle der GUS fehlt jedoch ebenso die zweite entscheidende Voraussetzung für ein Verteidigungsbündnis: eine ernsthafte äußere Bedrohung, die in der Sicht der Vertragsparteien eine gemeinsame Verteidigung für alle erforderlich machen würde. Wenn von gemeinsamen Herausforderungen überhaupt die Rede sein kann, dann nur auf der regionalen Ebene und nicht in bezug auf die gesamte Gemeinschaft. Interessanterweise war es Marschall Schaposchnikow, der zu der Einsicht kam, daß die Aufstellung gemeinsamer Streitkräfte verfrüht gewesen sei und daß ihre

¹² Segodnja (Moskau), 18. 2. 1994.

Wiederaufstellung zumindest solange nicht machbar sei, wie es keinen konkreten vermutlichen Feind gebe.¹³ Das Prinzip, das General Iwaschow für die Wiederherstellung eines einheitlichen Verteidigungsraumes zugrundelegt¹⁴, dürfte kaum ausreichen, um diese Lücke zu füllen.

Das heißt nicht, daß es für die Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags keinen vernünftigen Grund gäbe, sich dem Vertragssystem anzuschließen, nur hat dieser vernünftige Grund nichts mit dem Erkennen einer gemeinsamen Bedrohung der Mitgliedstaaten zu tun.

Für Armenien ist Rußland nach wie vor der hauptsächlichste strategische Partner in einer feindseligen Umgebung und vor allem vor dem Hintergrund des Konflikts um Berg-Karabach. In diesem Zusammenhang hat der Taschkenter Vertrag auch für Aserbaidschan einen besonderen Wert gewonnen. Zwar scheiterten die Versuche Bakus, den Vertrag zum Ausüben von Druck auf Armenien zu instrumentalisieren, aber die Mitgliedschaft bleibt für Baku ein wichtiges Mittel, mit dem armenische Versuche, den Vertrag gegen den Nachbarn zu instrumentalisieren, neutralisiert werden können.

Für Georgien war der Beitritt zum Taschkenter Vertrag zu einem guten Teil der Preis für das Überleben des Schewardnadse-Regimes. Später wurden die Verhandlungen mit Rußland über Militärstützpunkte in Georgien als Teil der militärisch-politischen Bindungen innerhalb der GUS zu einem wichtigen Mittel, mit dem Georgien versuchte, antitürkische Stimmungen in Rußland zu nutzen, um im Tausch gegen die Stützpunkte russische Unterstützung im Konflikt mit Abchasien zu erhalten. Die Wiederherstellung der territorialen Integrität des Landes wurde zur Vorbedingung für die Einrichtung russischer Stützpunkte in Georgien.

Die meisten zentralasiatischen Staaten (Turkmenistan ausgenommen) erhofften sich von der Teilnahme am Bündnis mit Rußland die Sicherung russischer Unterstützung beim Aufbau und Unterhalt ihrer nationalen Armeen. Nach einigem Zögern, besonders von Seiten Kasachstans,

¹³ Evgenij Šapošnikov, "Rossija, armija, politika i opyt kollektivnoj bezopasnosti v SNG" (Rußland, die Armee, die Politik und die Erfahrungen mit der kollektiven Sicherheit in der GUS), in: Nezavisimaja gazeta, 6. 7. 1993.

¹⁴ 1. Die Streitkräftegruppierungen und alle Verteidigungssysteme (Luftwaffe, Raketenabwehr, Befehl, Leitung und Kommunikation usw.) sowie das System der militärischen Planung, Versorgung, Ausbildung und Infrastruktur sind jahrzehntelang auf der Basis der Sicherheitsinteressen eines einzelnen Landes entwickelt worden. General Iwaschow argumentiert, daß die Aufgabe dieses umfassenden Mechanismus der militärischen Sicherheit aller GUS-Staaten und der Gefechtsbereitschaft ihrer nationalen Armeen geschadet habe. 2. Alle NUS seien jahrzehntelang in eine tief integrierte militärische Produktion einbezogen gewesen und hätten ein gemeinsames Potential für Forschung und Entwicklung aufgebaut. Keiner der neuen unabhängigen Staaten, Rußland ausgenommen, sei in der Lage, das gesamte Sortiment an Waffen und militärischem Gerät zu stellen. 3. Die Völker der neuen unabhängigen Staaten hätten seit Jahrhunderten in einem einzigen Land gelebt und, so Iwaschow, könnten das Entstehen von Grenzen und das Abreißen familiärer und freundschaftlicher Bande nicht gut heißen. Siehe: Nezavisimaja gazeta, 17. 5. 1994.

neigten die meisten zentralasiatischen Staaten dazu, in Rußland den wichtigsten Garanten für ihre Sicherheit gegenüber einer gemeinsamen Bedrohung - nämlich China - zu sehen. Für Usbekistan waren der russische Schirm und das militärische Engagement in Tadschikistan ein nützliches Mittel, sich als regionale Macht zu behaupten und die eigene regionale Rolle auf Kosten der anderen zentralasiatischen Staaten und Rußlands zu stärken. Für das gegenwärtige tadschikische Regime wäre ohne die wirtschaftliche und militärische Unterstützung durch Rußland ein Überleben nicht möglich. Bei aller Unterschiedlichkeit der partikularen Interessen sehen die meisten zentralasiatischen Staaten den Taschkenter Vertrag als ein Mittel, mit dem ein Rückzug Rußlands aus der Region verhindert wird.

Ein besonderes Interesse am Beitritt zum Taschkenter Vertrag ließ sich schon vor 1994 in Belarus erkennen. Der militärisch-industrielle Komplex des Landes bemühte sich, wieder Aufträge aus Rußland zu erhalten und die russischen Subventionen für militärische Unternehmen zu verlängern. Der Beitritt zum Taschkenter Vertrag wurde auch weithin als Teil und als Voraussetzung der allgemeinen Annäherung an Rußland gesehen, von der sich Minsk erhebliche wirtschaftliche Vorteile erhofft.¹⁵

Es besteht der Eindruck, daß die Mitglieder des Taschkenter Vertrags allein durch ihre vertikalen Beziehungen zu Rußland zusammengehalten werden, oder in den Worten Dmitrij Trenins: Die GUS-Staaten haben nur eines gemeinsam: sie liegen alle an der russischen Peripherie, und Rußland hat in allen Regionen der ehemaligen Sowjetunion Interessen. Daher existiert der einheitliche strategische Raum - eine Pufferzone, die Rußland gegen das "traditionelle Ausland" abgrenzt - nur in der russischen Diskussion, während er für die übrigen NUS reine Fiktion ist.¹⁶ Daß sich die Herausforderungen für die Sicherheit in zunehmendem Maße differenzieren, wird tatsächlich auch von der heutigen Militärbürokratie der GUS zugegeben, aber die stellt die Risiken sicher übertrieben dar, um so die Notwendigkeit einer Stärkung der entsprechenden GUS-Strukturen zu untermauern.¹⁷

¹⁵ Siehe u. a.: *Nezavisimaja gazeta*, 17. und 24.3 und 13.4.1993; *Segodnja*, 13.4.1993.

¹⁶ *Nezavisimaja gazeta*, 4.11.1994.

¹⁷ Die vom militärischen Stab der GUS genannten Bedrohungsperzeptionen sehen folgende Herausforderungen (s. Leonid Ivašov, "Vozmožen li voenno-političeskij sojuz?", a. a. O. [Anm. 6]):
Osteuropäische GUS-Region: Der Wille der USA, die führende Rolle in Europa zu behalten und ihre Politik und Interessen, "zuweilen expansionistischer Art", mit Hilfe der europäischen Strukturen zu verfolgen. Der Stab der GUS schließt nicht aus, daß die USA "Zwangsmaßnahmen gegen osteuropäische (GUS-) Staaten" und Rußland verhängen und daß es in Osteuropa territoriale Streitigkeiten gibt, von denen Belarus betroffen ist. Verwiesen wird auch auf mögliche Bedrohungen durch die Existenz "einiger Kräfte" in Rumänien und Deutschland, die territoriale Ansprüche auf Moldova bzw. das Gebiet Kaliningrad erheben. Für den Fall, daß die Position der NATO in den baltischen Staaten gestärkt wird, schließt der Stab für Koordination und militärische Kooperation territoriale Forderungen an Rußland oder Belarus nicht aus.

Bei den einzelnen Vertragsteilnehmern besteht keine bzw. fast keine Bereitschaft, sich gegenseitig militärische Hilfe laut dem Taschkenter Vertrag zu leisten. Sicher werden Armenien und Aserbaidschan sich nicht gegenseitig gegen einen eventuellen Feind unterstützen. Für die "gescheiterten" oder "fast gescheiterten" Staaten (Tadschikistan oder Georgien) ist die Frage der Hilfeleistung für andere Staaten völlig ohne Bedeutung - sie brauchen selbst Hilfe. Die Frage einer möglichen Entsendung von Truppen nach Tadschikistan spielte 1993 auch in Belarus eine Rolle in der Debatte über den Taschkenter Vertrag, und eine Bedingung für den Minsker Beitritt war, daß ohne die Zustimmung des Parlaments weder die Streitkräfte des Landes in Konfliktgebiete entsandt noch fremde Truppen auf dem Boden von Belarus stationiert werden dürfen.¹⁸

Die Verfassungen der meisten zentralasiatischen Staaten bestimmen, daß Streitkräfte nicht ohne einen speziellen Beschluß des Parlaments ins Ausland geschickt werden dürfen (eine

Kaukasusregion: Territoriale Forderungen, ethnische Säuberungen, Unbestimmtheit der Grenzen, wirtschaftliche Streitigkeiten, Probleme beim Staatsaufbau usw. Zwischen zwei Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags wird ein militärischer Konflikt ausgetragen, und "ein Mitglied des Vertrags" (Aserbaidschan) hat "beinahe freundschaftliche" Beziehungen zu einem NATO-Mitglied (Türkei) entwickelt. Dieser letztere Umstand birgt die Möglichkeit in sich, daß eine dritte Partei (die Türkei) in den Konflikt eingreift, wodurch dieser ausgeweitet würde und in einen richtigen Krieg umschlagen könnte.

Westliches Zentralasien: Die Entwicklungen in Afghanistan werden als eine bedeutende Quelle militärischer Bedrohung aufgefaßt, und es wird nicht ausgeschlossen, daß der Iran, Pakistan und "andere islamische Staaten" die inneren militärischen Kämpfe in Afghanistan nach Norden lenken könnten.

Östliches Zentralasien und ostasiatische Region: Als die hauptsächliche Bedrohung der Region wird China angesehen, das gilt sowohl für das in der Provinz Xinjiang konzentrierte Militärpotential als auch für territoriale Ansprüche Chinas an die Länder der Region. Verstärkt wird diese Sichtweise durch die Erwartung, daß China in der Zukunft eine nukleare Supermacht mit bedeutenden wirtschaftlichen, militärischen, politischen und fast unbegrenzten menschlichen Ressourcen sein wird. Interessanterweise verstärkt General Iwaschow die Bedeutung des chinesischen Faktors noch, indem er darauf verweist, daß "China den Sozialismus aufbaut, während unsere Länder sich dem Kapitalismus zugewandt haben, und insofern können ideologische Kontroversen zunehmen". In jedem Falle rechnet der Stab der GUS für die Zukunft mit einer Zunahme eines "gewaltigen ideologischen Drucks von seiten Chinas".

¹⁸ Obwohl die Frage der parlamentarischen Zustimmung zur Stationierung russischer Truppen im Lande 1995 kontrovers diskutiert wurde, war die Stimmung hinsichtlich einer Einbeziehung in fremde Konflikte 1993 ausgesprochen negativ, und das Tschetschenien-Abenteuer hat diesen Trend nur verstärkt. Pawel Koslowskij versprach 1993: "Wir können mit der Russischen Föderation über gemeinsame Aktivitäten der Luftverteidigung, über die Errichtung eines Aufklärungssystems an der Westgrenze und - für den Fall einer Aggression - über gemeinsame Verteidigungsmaßnahmen verhandeln. Das heißt aber nicht, daß wir Truppen nach Tadschikistan schicken werden. Das werden wir keinesfalls tun." (Moskovskie novosti [Moskau], 22. 8. 1993).

solche Rechtsbestimmung existiert tatsächlich auch in der Russischen Föderation: Die Entsendung von Truppen ins Ausland muß vom Föderationsrat, der oberen Kammer der Föderalversammlung, abgesegnet sein). Das Zögern Kasachstans, Kirgistans und Usbekistans, sich im vereinbarten Ausmaß am Schutz der tadschikischen Grenze und an den "friedenserhaltenden" Operationen in Tadschikistan zu beteiligen, macht deutlich, daß diese Länder weder in der Lage noch willens sind, einen substantiellen Beitrag zur "gemeinsamen Verteidigung" zu leisten, sondern sich statt dessen auf den russischen "Schild" verlassen, den atomaren eingeschlossen.

Daran, daß alle GUS-Staaten trotz russischen Drucks zögern, zu der seit 1994 in Abchasien (Georgien) stationierten GUS-Friedensstreitmacht auch nur symbolische Kontingente beizusteuern, wird deutlich, daß es keiner von ihnen mit der "Gegenseitigkeit" der Hilfe ernst meint.

Bedenkt man das Fehlen einer gemeinsamen militärischen Bedrohung sowie die zögerliche Haltung der Mitglieder des Taschkenter Vertrags, sich gegenseitig Hilfe zu leisten, dann liegt der Schluß nahe, daß es sich bei diesem Vertrag kaum um ein gemeinsames Verteidigungsbündnis handelt, wenn es auch formell eins ist.

2. Die Entwicklung der Debatten um "kollektive Sicherheit" in der GUS

2.1 Die Anfangsphase: Versuch, die Integrität der ehemaligen Sowjetarmee zu erhalten

In der ersten Entwicklungsphase der GUS gingen die Debatten von der Annahme aus, daß die Integrität der Sowjetstreitkräfte (einheitliche Leitung, Erhalt der gemeinsamen Infrastruktur, der militärischen Produktion und Versorgung usw.) trotz der Auflösung der Sowjetunion bewahrt werden könne. Der Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte, der die militärischen Vermögenswerte der Sowjetarmee in seine Obhut nahm, sprach von einer langen Übergangsperiode, in der die Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion in einer Hand, nämlich der des Generalstabs, bleiben würden und daß die GUS-Mitgliedstaaten keine nationalen Armeen aufstellen würden. 1991 machte dann Marschall Jewgenij Schaposchnikow, der letzte sowjetische Verteidigungsminister und erste Oberbefehlshaber der Vereinigten Streitkräfte, Vorschläge, die sowjetischen Streitkräfte innerhalb von fünf Jahren in Vereinigte GUS-Streitkräfte umzuwandeln.

Der Kern dieser Konzeption¹⁹ läuft darauf hinaus, daß fast alle ehemaligen sowjetischen Verteidigungsstrukturen und -systeme dem Generalstab unterstellt würden und die Streitkräfte zumindest in der Übergangszeit weiterhin von denselben Zielen geleitet würden wie bisher. Daneben würden die NUS die wesentlichen Verteidigungsinstitutionen aufbauen und sich das nötige Fachwissen aneignen, und sie würden:

- die nationalen Wege des militärischen Aufbaus miteinander abstimmen;

¹⁹ Evgenij Šapošnikov, a. a. O. (Anm. 13).

- eine Reform der Streitkräfte gemeinsam ausarbeiten und umsetzen;
- Gesetze zu Verteidigungsfragen und zum sozialen Status des Militärpersonals entwerfen usw.

Während der Übergangsperiode müßten die NUS von der Aufstellung nationaler Armeen absehen und sich darauf beschränken, lediglich republikanische Garden für innenpolitische Zwecke aufzustellen. Auf der Basis der von allen Staaten zu leistenden Beiträge würde ein gemeinsamer Verteidigungshaushalt gebildet. Die auf dem Territorium der GUS-Staaten stationierten militärischen Formationen könnten später, nachdem sie ihr volles Ausbildungsprogramm absolviert haben, administrativ wieder den Verteidigungsministerien der jeweiligen Staaten unterstellt werden, dabei aber unter der operativen Leitung des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte verbleiben. Damit würde eine Zerschlagung der gemeinsamen Verteidigungsbesitztümer vermieden: Anlagen der Luftverteidigung, der Raketenabwehr, für Befehl, Leitung und Kommunikation, für Ausbildung, für alle Arten der Versorgung sowie für die Entwicklung und Produktion von Waffen und militärischem Gerät.

Auf der Grundlage der "Schaposchnikow-Doktrin" entstand die Idee, für die Übergangsperiode Streitkräfte allgemeiner Bestimmung (*sily obščego naznačenija* - SON) aufzustellen. Sie fand ihren Niederschlag in dem am 14. Februar 1992 in Minsk unterzeichneten Abkommen von acht GUS-Staaten.²⁰ Das Konzept der SON kam der ursprünglich geäußerten Absicht einiger Länder - vor allem der Ukraine, Moldovas und Aserbaidschans - eigene nationale Streitkräfte aufzustellen, entgegen, indem es vorsah, daß alle nichtstrategischen Streitkräfte unterteilt werden sollten in solche, die dem Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte direkt unterstellt sind und solche, die unter nationaler Hoheit stehen und dem Generalstab nur für operative Zwecke unterstellt werden.

Von diesem Konzept war das am 20. März 1992 in Kiew vom Rat der Staatschefs verabschiedete Abkommen über den Status der SON in der Übergangsperiode getragen. Es sah sogar die Einrichtung eines Hauptquartiers der SON innerhalb des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte vor. Aber schon auf dem Kiewer Gipfel hatte das Konzept der SON seinen Glanz verloren, nachdem vier der acht Erstunterzeichner inzwischen beschlossen hatten, eigene, von den Vereinigten GUS-Streitkräften unabhängige nationale Streitkräfte aufzustellen und damit das Abkommen gekündigt hatten.²¹ Die Idee der SON war nur der Trägheit entsprungen. Nachdem alle NUS sich entschlossen hatten, nationale Streitkräfte aufzustellen und es keine konventionellen Streitkräfte mehr gab, die dem Generalstab unterstellt waren, löste der Rat der Staatschefs das Hauptquartier der SON im Juli 1992 schließlich auf.

Der Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit wurde am 15. Mai 1992 unterzeichnet, nachdem der Versuch, die Integrität der ehemaligen Sowjetstreitkräfte zu erhalten, gescheitert

²⁰ Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Rußland, Tadschikistan, Turkmenistan und Ukraine. Text des Abkommens vom 14. Februar 1992 in *Sodruzestvo*, Nr. 2/1992, S. 55.

²¹ Gekündigt wurde das Abkommen von Belarus, Tadschikistan, Turkmenistan und der Ukraine.

war. Nach den Worten des Sekretärs des Rats der Verteidigungsminister, General Iwaschow, bot der Vertrag die Hoffnung, daß in einer Situation einer fast unkontrollierten Auflösung der konventionellen Streitkräfte der ehemaligen Sowjetunion zumindest das Kernstück des früheren militärischen Systems vor der völligen Auflösung bewahrt werden könnte.²² Somit war es der Hauptzweck des Taschkenter Vertrags, die fortschreitende Erosion der verbliebenen militärischen Infrastruktur der ehemaligen Sowjetunion zu stoppen und die Integrität der Streitkräfte der Mitgliedstaaten des Vertrags so weit wie möglich aufrechtzuerhalten.

Aber auch der Taschkenter Vertrag verfehlte sein Ziel. General Iwaschow gesteht ein, daß der Vertrag und andere ähnliche Instrumente die militärische Desintegration in der Gemeinschaft nur verlangsamt haben, was schließlich zur Auflösung des gemeinsamen Verteidigungsraumes, zu einem niedrigen Rekrutierungsgrad bei den Streitkräften und zu einer niedrigen Gefechtsbereitschaft geführt habe.²³

Der gescheiterte Erhalt der Integrität der ehemaligen Sowjetstreitkräfte hatte eine Krise der militärischen Strukturen der GUS zur Folge. Offen brach die Krise 1993 aus im Zusammenhang mit der Diskussion über das weitere Schicksal des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte. Der Generalstab wurde schließlich aufgelöst, aber wichtiger war die Frage, wie die Verteidigungsbeziehungen in der GUS künftig aussehen sollten. Laut Marschall Schaposchnikow wurden 1992/93 nach dem Scheitern des SON-Konzepts folgende Konzepte diskutiert:²⁴

1. Aufrechterhaltung der schon existierenden Strukturen für militärische Koordination in der GUS. Diese Option beinhaltet eine Umwandlung des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte in ein bloßes Gremium zur Koordination der militärischen Zusammenarbeit zwischen den GUS-Mitgliedern. Dabei steht die GUS vor zunehmenden Schwierigkeiten, die Finanzierung des Unterhalts einer militärischen Struktur zu sichern;
2. völlige Bilateralisierung der Sicherheitszusammenarbeit zwischen den Mitgliedern der Gemeinschaft;
3. freiwillige Abtretung einiger Kompetenzen im Verteidigungsbereich an einen Staat, der zur Führung in der Lage ist. Diese Option bedeutet eine Rückunterstellung des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte unter das russische Verteidigungsministerium.

Während Rußland die Bilateralisierung der Verteidigungszusammenarbeit weiter vorantrieb, ohne das Ergebnis der Diskussionen über den Generalstab der Vereinigten GUS-Streitkräfte abzuwarten, konzentrierte sich die Debatte 1993 auf die Frage, wem der Generalstab unterstellt sein sollte. Rußland und Usbekistan favorisierten ein Bündnis nach Art des Warschauer Pakts, wobei der Oberbefehlshaber der Vereinigten Streitkräfte stellvertretender Verteidigungsminister von Rußland sein sollte. Die anderen vier Mitglieder des Taschkenter

²² Leonid Iwašov, "Vozmožen li voenno-političeskij sojuz?", a. a. O. (Anm 6).

²³ Ebenda.

²⁴ Evgenij Šapošnikov, a. a. O. (Anm 13).

Vertrags und auch Schaposchnikow bevorzugten dagegen das NATO-Modell, bei dem der Oberbefehlshaber der Vereinigten Streitkräfte dem Rat der Staatsschefs unterstellt wäre.²⁵

Im Verlauf der Debatte von 1993 räumte der russische Verteidigungsminister Pawel Gratschow ein, daß vereinigte Streitkräfte die aussichtsreichste Form der militärischen Zusammenarbeit der interessierten Staaten seien, aber er betonte nachdrücklich, daß es für die Schaffung vereinigter Streitkräfte an den politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und militärischen Voraussetzungen fehle. Gratschow unterstrich die Notwendigkeit, nationale Streitkräfte zu entwickeln, die nach ihrer Struktur, Ausbildung und Ausrüstung miteinander vereinbar seien, und er gestand nur die Möglichkeit zu, *Ad-hoc*-Koalitionsstreitkräfte zur Verteidigung (*koalicionnyje sily oborony - KSO*) zu bilden. Gleichzeitig wies er die Idee, "ständige" Formationen von Koalitionsstreitkräften aufzustellen, als militärisch unnötig und wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen zurück. Im August 1993 wurde die Idee der *Ad-hoc*-KSO als Hauptform der militärischen Zusammenarbeit der nationalen Streitkräfte von den Verteidigungs- und Außenministern bestätigt. Dies wurde durch den Beschluß bekräftigt, in Tadschikistan mit der ersten Operation von *Ad-hoc*-KSO zu beginnen.²⁶

Diese Zeit war geprägt von zunehmender russischer Skepsis gegenüber multilateraler Verteidigung im Rahmen der GUS. Ohne diesen Rahmen aufzugeben, begann Rußland, die meisten militärischen Verbindungen und die Regelung der offenen Probleme (Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Anwesenheit russischer Truppen in den GUS-Staaten, Harmonisierung des rechtlichen und sozialen Status des Militärpersonals und der Pensionäre, Sicherung des Zugangs zur strategischen Infrastruktur der ehemaligen Sowjetunion, gemeinsamer Grenzschutz usw.) auf eine bilaterale oder regionale Basis umzustellen (die letztere Option wurde in Zentralasien verfolgt, ebenso wurde versucht, regionale Kooperation

²⁵ Siehe: *Nezavisimaja gazeta*, 2. 3. 1993.

²⁶ *Rossijskaja gazeta*, 25. 8. 1993.

mit den transkaukasischen Staaten zuwege zu bringen, was aber wegen der negativen Haltung Aserbaidschans bislang nicht gelungen ist).²⁷

2.2 Vom einheitlichen Verteidigungsraum zur Differenzierung?

Der Große Entwurf des GUS-Stabs

Mit der Auflösung des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte kamen in den Diskussionen über ein Verteidigungsbündnis der GUS neue Überlegungen auf. In dieser Debatte spielten folgende Faktoren eine Rolle:

- Trotz der 1993 erfolgten Auflösung des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte ist der Koordinationsstab auf GUS-Ebene nicht völlig beseitigt worden. Insofern ist Schapotschnikows Option 1 (s.o.) weitgehend Wirklichkeit geworden;
- die Debatte ließ die frühere Sorge, wie die militärischen Vermögenswerte der Sowjetunion unter einheitlicher Kontrolle gehalten werden können, hinter sich. Diese Frage war nicht mehr akut, zum einen wegen des Zerfalls der Sowjetarmee und zum anderen wegen der russischen Politik, die darauf abzielte, sich von der supranationalen Oberaufsicht in der Gemeinschaft zu befreien;
- zur selben Zeit gewann die Idee, ein kollektives Verteidigungsbündnis zu errichten, an Schwung. Die Diskussion um die Osterweiterung der NATO und die Inkraftsetzung des Programms "*Partnerschaft für den Frieden*" (*PfP*) ließen die Befürworter eines GUS-Militärbündnisses für eine Festigung des Verteidigungsrahmens der Gemeinschaft argumentie-

²⁷ Der Prozeß der Bilateralisierung bzw. Regionalisierung der russischen Verteidigungszusammenarbeit mit den GUS-Staaten hat sich auf die Erreichung einiger russischer Ziele auch negativ ausgewirkt. Das läßt sich am Beispiel der strategischen Infrastruktur (Luftverteidigung und Frühwarnung) belegen. Aufgrund einer Reihe von 1992 getroffenen GUS-Vereinbarungen sind die entsprechenden Einrichtungen als Eigentum des Staates anerkannt worden, in dem sie stationiert sind. Als Gegenleistung haben die Staaten diese Einrichtungen den Vereinigten Streitkräften zur Verfügung gestellt. Mit der Auflösung des Stabquartiers der Vereinigten GUS-Streitkräfte verloren die entsprechenden Vereinbarungen ihre Bedeutung, und es begannen schwierige Verhandlungen mit den einzelnen NUS über die Bedingungen des russischen Zugangs zu den jeweiligen Einrichtungen. Am leichtesten dürften die Verhandlungen mit Belarus gewesen sein, obwohl auch hier ein gewisses Zögern auf der parlamentarischen Ebene zu vermerken war. Viele der schon zurückliegenden (z. B. mit Kasachstan) oder noch bevorstehenden (z. B. mit Aserbaidschan) Verhandlungen sind entweder beiderseits unbefriedigend verlaufen oder haben sich in einer Kontroverse um die Bedingungen der Überlassung festgefahren. Einige schwierige Verhandlungen stehen noch bevor (z. B. zur Frage Michalotka in der Ukraine). Zu den Anfängen des Problems siehe: Andrei Zagorski / Vladimir Egorov, Die militärisch-politische Zusammenarbeit der GUS-Staaten, in: Berichte des BI Ost, Nr. 18/1993.

ren, um so dem Trend zur Entwicklung individueller Beziehungen zwischen der NATO und den NUS entgegenzuwirken;²⁸

- es kamen neue Diskussionen auf, bei denen der regionalen Zusammenarbeit innerhalb der GUS der Vorzug vor der multilateralen gegeben wurde.

In der *akademischen Debatte* ging der Trend dahin, daß man die GUS weniger als einen einheitlichen Raum sah, sondern mehr zwischen den Mitgliedstaaten differenzierte, was bedeutete, daß mit jedem von ihnen unterschiedliche Rahmen entwickelt werden mußten. Alexej Arbatow meinte, Moskau solle die unrealistischen Pläne, alle GUS-Staaten unter dem Schirm eines von Rußland geführten Militärbündnisses zu vereinen, aufgeben und statt dessen die Unterschiedlichkeit seiner Partner in der ehemaligen Sowjetunion sowie die eigenen Interessen in bezug auf sie anerkennen. Arbatow rechnet damit, daß sich Belarus enger mit Rußland integrieren wird, während er die Ukraine und Kasachstan als strategische Partner Moskaus ansieht, mit denen die Zusammenarbeit in Wirtschaft, Politik und Verteidigung so weit wie möglich ausgebaut werden soll, ohne dabei den unabhängigen Status dieser Länder in Frage zu stellen.

Zur dritten Gruppe möglicher Partnerstaaten gehören laut Arbatow Georgien, Armenien und Kirgistan. Zwar haben diese Staaten weder das Potential noch sind sie interessiert daran, sich politisch und wirtschaftlich wieder mit Rußland zu integrieren, aber sie benötigen vermutlich Sicherheitsgarantien von seiten Rußlands, während auf der anderen Seite davon ausgegangen wird, daß die russischen Sicherheitsinteressen mit denen dieser drei Staaten vereinbar sind. Zwei weitere Staatengruppen werden von Moldova und den baltischen Staaten gebildet, die sich auf keinerlei Reintegration mit Rußland einlassen werden, sowie von drei zentralasiatischen Staaten (Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan) und Aserbaidschan, aus denen Rußland sich selbst dann zurückziehen würde, wenn diese Staaten keinen völligen Abzug Rußlands wünschen sollten.²⁹

Eine andere Überlegung zur Differenzierung steuerte Dmitrij Trenin bei.³⁰ Statt eines einheitlichen Militärbündnisses schlug er ein System regionaler Abkommen mit ausgesuchten Partnern vor, deren langfristige Sicherheitsinteressen weitgehend mit denen Rußlands übereinstimmen. In seiner Sicht würden zu solchen regionalen Partnern Belarus in Osteuropa, Georgien im Transkaukasus und Kasachstan in Zentralasien gehören. Bei der Entwicklung

²⁸ General Iwaschow etwa argumentiert, daß, ohne die Teilnahme der GUS-Staaten am PfP-Programm verneinen zu wollen, die Priorität der Errichtung eines eigentlichen eurasischen "kollektiven Sicherheitsrahmens" gelten sollte. Der Chef des Koordinationsstabes, General Viktor Samsonow, bot der NATO bei einem Besuch in Brüssel an, die Zusammenarbeit der beiden Bündnisse nach der Formel "16+9" zu entwickeln. Siehe: *Nezavisimaja gazeta*, 17. 5. 1994.

²⁹ Siehe: Aleksej Arbatov, *Rossija: nacional'naja bezopasnost' v 90-e gody* (Rußland: Nationale Sicherheit in den neunziger Jahren), Teil 2, in: *Mrovaja ekonomika i mezhdunarodnye otnosenija* (Moskau), Nr. 8-9/1994, S. 5-9.

³⁰ *Nezavisimaja gazeta*, 4. 11. 1994.

der Verteidigungskooperation mit Armenien sollte Rußland es vermeiden, ein Bündnis mit diesem Land einzugehen, solange der Karabach-Konflikt nicht geregelt ist. Auch mit der Ukraine (Integration der Luftverteidigungs- und Raketenabwehrsysteme, Koordination des Grenzschatzes, militärwirtschaftliche Zusammenarbeit) und Aserbaidshan (militärische Produktion, Grenzschatz, Frühwarnung) würde Rußland militärisch zusammenarbeiten.

Der Trend zu größerer Regionalisierung und Differenzierung läßt sich nicht nur in der akademischen Debatte feststellen, sondern auch in der Politik Rußlands und der GUS-Institutionen. Nachdem sie sich vom Schock der Auflösung des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte erholt hatten, mußten sich die verbliebenen GUS-Strukturen diesem Trend anpassen und ebenfalls Rahmen entwickeln, die einen größeren Spielraum für die Regionalisierung der Verteidigungskooperation schufen. Gedanken über die Frage hat sich, basierend auf Entwürfen aus dem Koordinationsstab für die militärische Zusammenarbeit der GUS-Staaten, General Iwaschow in einer Reihe von Veröffentlichungen gemacht.³¹ Der vom Koordinationsstab 1994 ausgearbeitete und vorgelegte "Große Entwurf" beinhaltet folgende Varianten:

2.2.1 Analyse der möglichen Optionen

1. Staatenkoalition (nicht institutionalisierte gegenseitige Beistandsverpflichtungen);
2. militärisch-politisches Bündnis (mit ständigen politischen und militärischen Körperschaften, gemeinsamen militärischen Strukturen und Streitkräften sowie koordinierter militärischer Planung und Ausbildung);
3. Verteidigungsintegration (einschließlich gemeinsamer Strukturen mit supranationalen Dienststellen zur Verwaltung eines gemeinsamen Militärhaushalts und mit einem Hauptquartier zur Leitung der vereinigten Streitkräfte).

Während gegenwärtig die Verteidigungskooperation der Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags auf der ersten Stufe (Staatenkoalition) verharrt und die dritte Option (Verteidigungsintegration) als langfristiges Ziel ins Auge gefaßt wird, hält es der Koordinationsstab für realistisch, für die nächste Zukunft die zweite Option (militärisch-politisches Bündnis mit begrenzten supranationalen Institutionen) anzustreben.

Daneben enthält das Konzept Möglichkeiten für verschiedene Arten der Verteidigungsintegration zwischen den verschiedenen GUS-Staaten mit Nicht-GUS-Staaten. "Ausgewachsene" Zusammenarbeit entwickelt sich zwischen den Mitgliedstaaten der Taschkenter Vertragsallianz. Selektive Kooperation (wie etwa der Schutz der äußeren Grenzen der GUS, Luftverteidigung, militärische Produktion, Infrastruktureinrichtungen usw.) würde auch mit Moldova, Turkmenistan und der Ukraine aufrechterhalten werden. Die dritte (schwächere) Form der Zusammenarbeit würde mit Ländern außerhalb der Grenzen der ehemaligen Sowjetunion entwickelt werden.

³¹ Siehe eine Reihe seiner Veröffentlichungen in: *Nezavisimaja gazeta*, 6. 8. 1993, 22. 9. 1993, 6. 7. 1994 und 18. 10. 1994.

2.2.2 Regionale Differenzierung

Die Verteidigungskooperation zwischen den Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags ist nach diesem Konzept differenziert. Im wesentlichen gibt es danach vier oder fünf voneinander relativ unabhängige subregionale Verteidigungsrahmen:

- in Osteuropa mit dem westlichen (europäischen) Teil der Russischen Föderation, Belarus und dem Gebiet Kaliningrad;
- im Kaukasus mit den nordkaukasischen Gebieten der Russischen Föderation, Armenien, Aserbaidschan und Georgien;
- in Zentralasien, das in einen westlichen und einen östlichen Teil aufgeteilt wird, wobei der westliche Tadschikistan und Usbekistan einschließt und der östliche den Ural und Sibirien von der Russischen Föderation sowie Territorien von Kasachstan und Kirgistan;
- in Ostasien mit den östlichen Teilen der Russischen Föderation und Kasachstans.

Jeder dieser Rahmen ist mit der Entwicklung relativ unabhängiger regionaler "kriegsschauplatzgebundener" Streitkräfte in Form von Koalitionsstreitkräften mit eigenen Kommandostrukturen verbunden, daneben müßte die Entwicklung gemeinsamer Streitkräfte, einschließlich gemeinsamer Reservestreitkräfte, gemeinsamer Militärsysteme, operativer Marineeinheiten und weiterer Komponenten möglich sein.

2.2.3 Kommandostrukturen

Die leitenden Institutionen im Bereich des Taschkenter Vertrags werden nach dem Konzept in drei Ebenen unterteilt: solche der GUS, der regionalen Körperschaften und der nationalen Regierungen.

Auf der **Ebene der GUS** gehören zu den koordinierenden Körperschaften: der Rat der Verteidigungsminister, der Rat der Außenminister, der Generalsekretär des Kollektiven Sicherheitsrats, die militärwirtschaftliche Kommission der GUS, ein Komitee der Stabschefs sowie der Stab für die Koordination der militärischen Zusammenarbeit der GUS-Staaten. Im Krieg oder in "Zeiten der Gefahr" sollen das oberste Hauptquartier und seine Arbeitsgremien eingerichtet und mit supranationaler Kompetenz ausgestattet werden. Der Kollektive Sicherheitsrat trifft auf Konsensbasis die allgemeinen Entscheidungen zur Militärpolitik, zum militärischen Aufbau, zur Art und Weise der Abwehr einer Aggression und zu anderen wichtigen Fragen.

Auf der **regionalen Ebene** wurde vorgeschlagen:

- eine politische Komponente: Der Verteidigungsrat (*sovet oborony*), der sich in Friedenszeiten auf die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität sowie auf die Beilegung von Streitigkeiten und Krisen durch ausschließlich politische Mittel und durch Schlichtung konzentriert, dabei aber gleichzeitig die Verteidigungsfähigkeit auf dem notwendigen Stand hält. Im Falle einer Aggression übernimmt der Rat die Verantwortung für die Abwehr der Aggression und des Aggressors. Dem Rat gehört der Präsident des jeweiligen Landes als Vorsitzender an sowie weitere Mitglieder: der Vize-Premierminister

des jeweiligen Landes zur Oberaufsicht über die wirtschaftlichen Fragen, der Verteidigungs- und der Außenminister, der Befehlshaber der Grenztruppen, der Vorsitzende des Parlamentsausschusses für Verteidigung und Sicherheit, der russische Botschafter im Lande, die Verwaltungschefs der russischen Regionen, die der jeweiligen Verteidigungsregion angehören und die Kommandeure der russischen Streitkräftegruppen im Operationsgebiet;

- eine militärische Komponente: Ein Vereinigtes Kommando über die Streitkräftegruppe, die aus den Koalitionsstreitkräften gebildet wird. Die Koalitionsstreitkräfte in jeder Region umfassen Streitkräfte und andere Truppen der am regionalen System beteiligten Staaten sowie russische Truppen, die dem Vereinigten Kommando operativ unterstellt sind. Dazu können auch Reservetruppen kommen, die aus nationalen Einheiten der Mitgliedstaaten bestehen und beim Beginn von Feindseligkeiten dem regionalen Hauptquartier unterstellt werden, oder es können die strategischen Reservetruppen des Kollektiven Sicherheitsrats dazukommen. Die Kommandostrukturen der Koalitionsstreitkräfte sollen supranationale Kompetenzen erhalten (die vom Kollektiven Sicherheitsrat weitergegeben werden und in den Mitgliedstaaten gesetzlich festgelegt sind), und zwar auf folgenden Gebieten: Aufrechterhaltung des erforderlichen Bereitschaftsgrades, Ausbildung der Truppen, sowie ihre Leitung in Friedens- und Kriegszeiten. Entscheidungen über den Einsatz von Streitkräften an verschiedenen operativen Abschnitten, über den Grenzschutz, über die Lagerung materieller Ressourcen und über die Entwicklung der Infrastruktur sollen an die regionalen Körperschaften delegiert werden.

Auf der **nationalen Ebene** behalten die politischen und militärischen Organe der einzelnen Mitgliedstaaten militärische Einheiten, Kommandostrukturen und Ausbildungseinrichtungen, die nicht den regionalen Körperschaften unterstellt sind. Einzelne Aufgaben zur Aufrechterhaltung der Gefechtsbereitschaft der Streitkräfte, zu ihrer Ausbildung, Rekrutierung und Versorgung und zum Erhalt einer stabilen Lage an den Grenzen verbleiben in der Kompetenz der einzelnen Staaten.

2.3 Die neue "GUS-Doktrin"

Das erste Konzept für militärische Sicherheit der GUS-Staaten wurde am 9. Oktober 1992 in Bischkek (Kirgistan) verabschiedet. Das Dokument enthielt Überlegungen zur militärischen Sicherheit der Mitgliedstaaten und zu den Prinzipien und Aufgaben der "kollektiven Sicherheit" und der kollektiven Verteidigung, wobei es von der Konzeption vereinigter Streitkräfte unter einem gemeinsamen Befehl ausging. Mit der fortschreitenden Desintegration der früheren Sowjetstreitkräfte, mit der 1993 erfolgten Auflösung des Generalstabs der Vereinigten GUS-Streitkräfte und mit der zunehmenden Bilateralisierung der Verteidigungskooperation zwischen Rußland und den einzelnen GUS-Mitgliedstaaten war das Bischkeker Konzept von 1992 überholt.

Im April 1994 nahm der Rat der Staatsschefs einen Arbeitsplan an, mit dem der Rat der Verteidigungsminister beauftragt wurde, ein neues Konzept für kollektive Sicherheit auszuarbeiten.

Das Ergebnis dieser Arbeit, das Konzept für kollektive Sicherheit der Mitgliedstaaten des Vertrags, wurde am 19. Februar 1995 vom Rat der Staatschefs gebilligt. Das Konzept war der Versuch, einen Kompromiß zwischen den Vorstellungen des GUS-Stabs und Rußlands von "kollektiver Sicherheit" zu finden: Es sah vor, die GUS-Institutionen, so wie sie Ende 1993 eingerichtet worden waren, zu erhalten, faßte daneben aber auch eine größere Regionalisierung der Verteidigungskooperation der Mitgliedstaaten des Taschkenter Vertrags ins Auge. Insbesondere ist vorgesehen, daß die "kollektive Sicherheit" sich auf folgende Elemente stützen soll:

- Streitkräfte und andere Truppen der Mitgliedstaaten;
- regionale Koalitions-Streitkräftegruppen, die in der Lage sein sollen, eine Aggression abzuwehren;
- gemeinsame Luftverteidigungs- und andere Einrichtungen (voraussichtlich auf GUS-Ebene).

Der *Große Entwurf* des Koordinationsrats konnte jedoch nicht in vollem Umfang angenommen werden. Das Konzept schiebt die Verwirklichung auf und sieht die Errichtung eines "kollektiven Sicherheitssystems" in drei Stufen vor. Auf der gegenwärtigen Stufe muß der Aufbau der nationalen Streitkräfte der einzelnen Staaten noch abgeschlossen und die militärwirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen ihnen wieder hergestellt werden. Die Errichtung eines Gemeinsamen Kommandos der Streitkräftegruppe, eines gemeinsamen Luftverteidigungssystems und der Beginn der Diskussion über die Aufstellung gemeinsamer Streitkräfte sind für die zweite Stufe vorgesehen. Die dritte Stufe würde den Abschluß der Errichtung eines kollektiven Sicherheitssystems beinhalten. Es gibt jedoch keinen Zeitplan zur Durchführung dieser Schritte, und das gibt Rußland die Möglichkeit, das Tempo des Vorgehens zu kontrollieren. Über die zu entwickelnden einzelnen regionalen Rahmen ist in dem Konzept nichts Näheres gesagt.

Schlußbetrachtung: Bewertung des Trends zur Regionalisierung der Verteidigungskooperation in der GUS

Als Befürworter des vom Koordinationsstab entwickelten Konzepts verweist General Iwaschow auf die Anreize, die Rußland veranlassen könnten, dem *Großen Entwurf* zu folgen. Er führt an, daß Rußland letzten Endes eine Sicherheitszone in Zentralasien und im Kaukasus gewinnen würde, während die Hauptverantwortung für den Erhalt der Sicherheit in jeder Region bei den jeweiligen NUS verbleiben würde. Gleichzeitig gäbe es, wenn Rußland dem System fern bliebe, keine Garantie dagegen, daß die NUS sich anderen Militärblöcken anschließen, die mehr oder weniger gegen Rußland gerichtet sein könnten. In diesem Falle müßte Moskau an allen Grenzen weitere Truppen stationieren und eine Verteidigungsinfrastruktur entwickeln, und das könnte wiederum teurer werden als der Erhalt der GUS-Körperschaften.³²

³² Leonid Ivašov, a. a. O. (Anm. 6); s. auch: *Nezavisimaja gazeta*, 6. 8. 1993.

Aber letztlich verfolgen der *Große Entwurf* und die Maßnahmen Rußlands zur Entwicklung bilateraler oder regionaler Verteidigungsnetze im wesentlichen das gleiche Ziel und schlagen zu seiner Erreichung nur unterschiedliche Mittel vor. Nachdem die sowjetischen Militäranlagen weitgehend von den NUS "nationalisiert" wurden und ihre einheitliche Kontrolle von Moskau aus nicht mehr möglich war, haben sowohl das russische Verteidigungsministerium als auch der Koordinationsstab für militärische Kooperation der GUS-Staaten Optionen ausgearbeitet, die zumindest die Möglichkeit bieten, daß Rußland auch jenseits seiner Grenzen militärisch auftreten kann, und die gleichzeitig eine größere Differenzierung der Zusammenarbeit mit den einzelnen NUS und eine größere Kontrolle über die nationalen Streitkräfte gestatten, auch wenn kein einheitliches Bündnis unterhalten wird. Insofern kommt es nicht auf die horizontale Verteidigungskooperation zwischen den NUS an, sondern darauf, inwieweit Rußland durch bilaterale oder regionale Kooperation auf die anderen NUS einwirken kann.

Analysiert man die Aufspaltung der regionalen Verteidigungsrahmen, wie sie sowohl im *Großen Entwurf* des Koordinationsstabs für militärische Kooperation der GUS-Staaten als auch in der russischen Politik vorgesehen sind, dann gelangt man, auch wenn man nichts von der aktuellen Planung des Generalstabs der russischen Streitkräfte weiß, zu der Vermutung, daß es sich bei den betreffenden "Kriegsschauplätzen" oder "Schlachtfeldern" um nichts anderes handelt als um eine Projektion der russischen operativen Planung in verschiedenen Richtungen, ausgenommen diejenigen, in denen Rußland keine GUS-Militärpartner (Pazifik) oder keine kooperationswilligen GUS-Partner hat (in Richtung Balkan).

Insofern verfolgen die russische bilaterale bzw. regionale Politik und das GUS-Projekt dasselbe Ziel: zwar nicht die Einheitlichkeit der ehemaligen Sowjetarmee wiederherzustellen - das ist unmöglich -, aber zumindest dafür zu sorgen, daß die russischen Streitkräfte wieder in der Lage sind, militärische Macht jenseits der russischen Grenzen in denjenigen Richtungen zu entfalten, die für die jeweiligen Zwecke als militärisch bedeutsam angesehen werden. Der Unterschied zwischen der russischen Politik und der des Koordinationsrats besteht hauptsächlich in den Mitteln, mit denen dieses Ziel erreicht werden soll: durch bilaterale Kooperation oder in einem multilateralen Rahmen.

Es ist aber einzuräumen, daß diese Option, die Rußland theoretisch die Fähigkeit zur Machtentfaltung verleiht (wobei noch offen ist, wie weit sich diese Möglichkeit tatsächlich verwirklichen ließe oder ob das Projekt ebenso wie das vorangegangene scheitern würde), der russischen Politik auch Beschränkungen auferlegt. Sie ermöglicht es Moskau, den Taschkenter Vertrag und andere (bilaterale bzw. regionale) Rahmen der Verteidigungskooperation für folgende Zwecke zu nutzen:

- Aufrechterhaltung indirekter Kontrolle der politischen und militärisch-politischen Entwicklungen im nachsowjetischen Raum;
- Schaffung einer Sicherheits-Pufferzone südlich der russischen Grenzen, wo in der russischen Bedrohungsperzeption eine der Hauptgefahrenzonen liegt;

- erforderlichenfalls Aufrechterhaltung einer Linie der "Vorwärtsverteidigung" über die Grenzen der Russischen Föderation hinaus (ein traditionelles Element der russischen Verteidigungspolitik).

Auf der anderen Seite gibt ein solcher Rahmen Rußland kaum Möglichkeiten, jenseits der Grenzen anderer NUS Macht zu entfalten, wie es in der Option der Bewahrung der Einheit der ehemaligen Sowjetarmee enthalten ist: Jede Entscheidung, die Grenzen dieser Staaten zu überschreiten, wäre von deren Zustimmung abhängig, und die ist kaum zu garantieren, es sei denn, diese Staaten würden formell oder informell von Rußland abhängig werden.

Daneben bietet der Rahmen auch den NUS begrenzte Möglichkeiten, ihn für Zwecke ihrer eigenen Sicherheitspolitik nutzbar zu machen:

- indem sie sich um russische Sicherheitsgarantien (einschließlich nuklearer) bemühen oder zumindest um formelle Neutralität Rußlands im Falle eines Konflikts mit einem anderen Mitglied des "kollektiven Sicherheitsrahmens";
- indem sie sich um Zugeständnisse von seiten Rußlands in anderen Fragen oder in bezug auf andere Gebiete der Zusammenarbeit bemühen und als Gegenleistung Rußland Zugang zu Stützpunkten oder militärischen Einrichtungen gewähren;
- indem sie durch Überlassung strategisch wichtiger Einrichtungen an Moskau auf eine teilweise Lockerung des finanziellen (und auch politischen) Drucks von seiten Rußlands hoffen.

Andrei Zagorski

Regional Structures of Security Policy within the CIS

Bericht des BIOst Nr. 9/1996

Summary

Introductory Remarks

Following the dissolution of the Warsaw Pact and the break-up of the Soviet Union it has remained one of Russia's central concerns to preserve a common defense area on the territory of the former USSR. Although all the successor states to the USSR - with the exception of the Baltic states - are participating in one way or another in the Commonwealth of Independent States (CIS), which came into being on 21 December 1991, it has not yet proved possible to establish a security framework that embraces the whole commonwealth.

This report will seek first of all to place the CIS "collective security framework" in the context of other security-relevant instruments of the commonwealth. It will then examine the tendencies towards bilateralisation and regionalisation discernible in security cooperation between Russia and the CIS states and discuss developments in the discourse on "collective security" in the CIS.

Findings

1. The Tashkent Treaty on collective security of 15 May 1992 was conceived as a security framework for the entire CIS, but since it initially had only six members - Russia, Armenia, Kazakhstan, Kirgizstan, Tajikistan and Uzbekistan (these were joined in 1993 by Azerbaijan, Belarus and Georgia) - it at the same time explicitly provided for a parallel structure for the respective bodies. Apart from the CIS bodies - the Council of Defense Ministers, the General Headquarters of the Joint Armed Forces of the CIS, and the Council of Commanders of Border Troops - which are accountable to the Council of Heads of State, the framework of the Tashkent Treaty also included the Collective Security Council. The General Headquarters of the Joint Armed Forces of the CIS was replaced in 1993 by the Staff for Coordination and Military Cooperation, which has a lower status than its predecessor and performs only coordinating rather than management functions.
2. The name of the Tashkent Treaty suggests that its purpose is to provide collective security for its members. In Russia *collective security* is defined as a mainly inwardly-directed concept that embraces various dimensions of security policy: political instruments and institutions, including those that regulate relations between the member states, the

maintenance of military security, economic security and cooperation between security-relevant institutions. *Collective defense*, on the other hand, is regarded as the external pendant of collective security. In this respect the provisions of the Tashkent Treaty do not fulfill the purpose of providing collective security. This was confirmed when Azerbaijan insisted, upon joining the Tashkent Treaty at the end of 1993, that the Treaty should be activated not only in the event of an external threat but also in the event of a conflict among the parties to the Treaty (the conflict over Karabakh). Moscow, however, was not interested in this and insisted that the framework was designed to deal only with threats from outside the CIS area.

However, even as a collective defense alliance the Tashkent Treaty lacks two important criteria: a community of values among all its member-states and a common perception of an external threat that would affect the commonwealth as a whole. This does not imply that there is no rationale for the individual states to participate in the treaty, merely that each member-state has its own specific reasons for entering into a collective alliance under Russian leadership. The alliance is thus held together solely by the vertical ties of each of its members to Russia, and the concept of "mutual assistance" is therefore not one that any of them takes seriously.

3. During the first phase of the development of the CIS it was assumed that the integrity of the former Soviet armed forces could be preserved, at least for a transitional period, in spite of the break-up of the Soviet Union. However, in the Minsk (14.2.1992) and Kiev (20.3.92) agreements, which covered the establishment of Common Purpose Forces under the direction of the General Headquarters of the Joint CIS Armed Forces, certain concessions had to be made to some CIS member-states regarding the establishment of national armed forces. With the conclusion of the Tashkent Treaty a further attempt was made to halt the continuing erosion of the former Soviet military infrastructure and as far as possible to preserve the integrity of the armed forces of the members of the Treaty.

Following the failure of the concept of Common Purpose Forces, various options were discussed: 1. the preservation of existing structures for the purpose of military coordination in the CIS; 2. the total bilateralisation of security cooperation, 3. the voluntary transfer of certain powers in the sphere of defense to Russia as the only power capable of performing a leadership function. In the meantime, Russia began to move increasingly towards bilateral or regional security cooperation.

4. In the debate over defense in the CIS new models began to be discussed that envisaged a regionally differentiated military cooperation. Similarly, models were developed by CIS institutions that were designed to provide more scope for the regionalisation of defense cooperation. The "Grand Design" drawn up by the Coordination Staff in 1994 contained the following options: 1. a coalition of states; 2. a military-political alliance; and 3. defense integration. While the defense cooperation of the member-states of the Tashkent Treaty is currently continuing at the first level (a coalition of states) and envisages the third option (defense integration) as a long-term goal, the Coordination Staff believes that the second option is a realistic short-term goal.

This concept for defense cooperation among the member-states of the Tashkent Treaty allows for regional variation - defense frameworks are envisaged for Eastern Europe, the Caucasus region, Central Asia and East Asia. In line with this concept the leading institutions in the area covered by the Tashkent Treaty will be divided into three levels: the CIS (the Council of Defense Ministers, the Council of Foreign Ministers, General Secretary of the Collective Security Council, the Military Economic Commission of the CIS, a Committee of Chiefs of Staff and the Staff for the Coordination of Military Cooperation); regional bodies (the Defense Council as the political component, and a Coalition Command of the Group of Armed Forces formed from the Coalition Defense Forces as the military component); and the national governments.

In 1995 the Council of Heads of State of the CIS approved a concept that envisaged collective security being based on the following elements:

- the armed forces and other troops of the member states;
 - regional coalition groups of forces capable of countering aggression;
 - joint air defense and other facilities at the CIS level.
5. The "Grand Design" and the steps taken by Russia to develop bilateral or regional defense networks are basically pursuing the same goal - namely, to enable the Russian armed forces once again to deploy their military power beyond Russia's borders - and differ only in the means by which it is proposed to attain this goal: either through bilateral cooperation or in a multilateral framework. In addition the collective security framework also offers the other members of the CIS limited opportunities for using it to further their own security policy.