

### Die Modernisierung des KSE-Vertrages und die Erweiterung des westlichen Bündnisses: eine Diskussion möglicher Verhandlungsoptionen

Schmidt, Hans-Joachim

Postprint / Postprint

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. (1996). *Die Modernisierung des KSE-Vertrages und die Erweiterung des westlichen Bündnisses: eine Diskussion möglicher Verhandlungsoptionen*. (HSFK-Report, 9/1996). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79729-6>

#### 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.

**HESSISCHE  
STIFTUNG  
FRIEDENS-UND  
KONFLIKT-  
FORSCHUNG**

Hans-Joachim Schmidt

**DIE MODERNISIERUNG DES  
KSE-VERTRAGES UND DIE  
ERWEITERUNG DES  
WESTLICHEN BÜNDNISSES.**

**Eine Diskussion möglicher  
Verhandlungsoptionen**

HSFK-Report 9/1996  
August 1996

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (+69) 959104-0

Telefax (+69) 558481

e-mail: [hsfk@em.uni-frankfurt.de](mailto:hsfk@em.uni-frankfurt.de)

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-76-X

DM 12,00

## Zusammenfassung

In der NATO wird entweder noch in diesem Herbst oder im nächsten Frühjahr darüber entschieden, mit welchen osteuropäischen Staaten Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden. Inzwischen haben elf Staaten ihren Wunsch nach Bündnismitgliedschaft angemeldet. Weitere Länder werden wahrscheinlich folgen. Die Erweiterung der NATO stößt jedoch bisher auf den vehementen Widerspruch Rußlands. Russische Sicherheitspolitiker haben für den Fall der Expansion der westlichen Allianz mit der Aufkündigung bestehender Rüstungskontrollverträge - besonders des KSE-Vertrages - gedroht und neue militärische Gegenbündnisse, die Stationierung nukleartaktischer Waffen und eine verstärkte Präsenz konventioneller Streitkräfte an der russischen Westgrenze in Aussicht gestellt.

Das wirft die Frage auf, wie sich der Öffnungsprozeß der NATO so einbetten läßt, daß ein neuer Konflikt mit Rußland vermieden und die sicherheitspolitische Kooperation in Europa auch künftig erhalten werden kann. Das vorliegende Papier untersucht die unterschiedlichen Möglichkeiten, die die Anpassung und Modernisierung des Vertrages über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) an die neue sicherheitspolitische Situation dafür bietet. Die Steuerung des sicherheitspolitischen Wandels ist dabei keine völlig neue Aufgabe des KSE-Prozesses, hat er doch erheblich zur ergänzenden Abstützung der deutschen Einheit und zur Stabilisierung der Folgen der Auflösung der Sowjetunion beigetragen. Ob das KSE-Regime allerdings diese Funktion auch diesmal wieder ausüben kann, ist offen, weil entsprechende Entscheidungen der Politik noch ausstehen.

Die NATO betont in ihrer Erweiterungsstudie vom letzten Jahr ausdrücklich, daß der KSE-Vertrag juristisch von der Erweiterung der NATO nicht berührt wird, deutet zugleich aber an, daß im Falle konkreter Entscheidungen ein politischer Handlungsbedarf besteht, ohne ihn näher auszuführen. Rußland wiederum hat mit seinem umfassenden Modernisierungsvorschlag zur Anpassung des Rüstungskontrollregimes vom 23. April 1996 versucht, die Ausdehnung der westlichen Allianz zu verhindern. Die bisherigen Auffassungen beider Seiten sind somit vorläufig nicht vereinbar.

Auf der KSE-Überprüfungskonferenz von Mitte bis Ende Mai 1996 verständigten sich allerdings alle Teilnehmer im Grundsatz darauf, Vorverhandlungen über die Anpassung des Rüstungskontrollabkommens aufzunehmen. Besonders der "Umfang" und die "Parameter" der anstehenden Änderungen sollen vorher festgelegt und bis zum OSZE-Gipfel in Lissabon ein erster Bericht erarbeitet werden, der auch Empfehlungen für das weitere Vorgehen enthält. Gleichzeitig wurde zum Schutz der bestehenden KSE-Verpflichtungen vereinbart, daß Änderungen erst mit ihrem Inkrafttreten wirksam werden. Dahinter steht die Angst vieler Vertragspartner, das Abkommen könne schon während der Anpassungsverhandlungen entwertet werden. Rußland hat sein vorrangiges Ziel, schon auf der Konferenz konkrete Änderungen des Vertrages auszuhandeln, zwar nicht erreicht, aber den Prozeß zur künftigen Überarbeitung des Rüstungskontrollabkommens eingeleitet. Russische Zugeständnisse in der seit 1993 umstrittenen Flankenfrage, die auf der Überprüfungskonferenz endlich gelöst werden konnte, und die

Bereitschaft, bis zum Jahre 2000 die einseitig am 14. Juni 1991 angekündigten Reduzierungen hinter dem Ural vorzunehmen, trugen dazu genauso bei wie das westliche Interesse, Boris Jelzin bei den russischen Präsidentschaftswahlen keine zusätzlichen Hindernisse in den Weg zu legen.

Der russische KSE-Modernisierungsvorschlag ist in seiner jetzigen Form nicht verhandelbar, da er gegen die NATO-Erweiterung gerichtet ist. Von westlicher Seite gibt es noch keine konkreten Offerten, wenn man von dem schon im letzten Jahr präsentierten französischen Vorschlag zur Aufhebung des KSE-Staatengruppen- und Regionalkonzeptes einmal absieht. Es bietet sich daher an, die möglichen Verhandlungsoptionen auf ihre Plausibilität hin zu untersuchen. In dieser Arbeit werden ausgehend vom bisherigen Vertragsrahmen folgende Alternativen geprüft:

- NATO-Beitritt ohne Wechsel der KSE-Staatengruppe,
- NATO-Beitritt mit Wechsel der Staatengruppe, wobei hier nochmals zwischen der Rückkehr zum Bündnisansatz und der Beibehaltung des bisherigen Staatengruppenmodells unterschieden wird,
- Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalkonzeptes.

Die erste Alternative geht vom bisherigen Rechtsstandpunkt der Allianz aus, nach dem die neuen Mitglieder der NATO auch weiterhin Teilnehmer der östlichen KSE-Staatengruppe bleiben können. Um russische Bedenken im Hinblick auf die Vergrößerung des Bündnisses zu entkräften, erklärt sich die Allianz aber einseitig bereit, auch künftig die Obergrenzen der westlichen KSE-Staatengruppe zu achten. Die NATO nutzt dabei den Umstand, daß ihre Mitgliedstaaten die derzeitigen KSE-Obergrenzen schon um insgesamt 25 Prozent unterschreiten und selbst mit den potentiellen Beitrittsstaaten die Beschränkungen der westlichen Gruppe nicht verletzen werden. Zusätzliche Abrüstungsschritte sind also nicht notwendig. Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, daß der Vertrag selbst, sieht man von der aktiven Inspektionsquote der Mitglieder der östlichen KSE-Gruppe einmal ab, nicht angetastet werden muß und eine erneute Ratifikation unterbleiben kann. Der Nachteil ist, daß die Fortsetzung der Erweiterung dann aber bald neue NATO-interne Umverteilungsmaßnahmen notwendig machen könnte und Unruhe in das Bündnis brächte. Der Vertrag würde zudem noch mehr als bisher zur Fiktion werden, und der Beitritt neuer Staaten zum KSE-Vertrag ist bei dieser Variante ungelöst. Diese Option hätte daher mehr den Charakter einer Übergangslösung.

Die zweite Alternative geht davon aus, daß die ostmitteleuropäischen Staaten, die der NATO beitreten, auch die KSE-Staatengruppe wechseln, sei es nun im Rahmen des bisherigen Staatengruppenkonzeptes oder im Rahmen der Rückkehr zum ursprünglichen Bündnisansatz. Auf der Basis des bisherigen Staatengruppenkonzeptes ist allerdings der Wechsel der Staatengruppe an die weitgehende Absenkung der nationalen KSE-Höchststärken auf die aktuellen Bestände gekoppelt, weil anders die Einhaltung der westlichen KSE-Obergrenzen nicht möglich wäre und das in der östlichen Gruppe verbleibende Recht auf insgesamt 4.000 Panzer, 5.900 gepanzerte Kampffahrzeuge und 3.600 Artilleriesysteme dort zu zusätzlichen Erhöhungen mit den entsprechenden Auseinandersetzungen führen würde. Außerdem muß Rußland

### III

dem Wechsel der Staatengruppe zustimmen. Der Vorteil dieser Alternative läge darin, daß eine politisch glaubwürdigere und bessere Anpassung möglich wäre, zugleich aber auch hier auf eine erneute Ratifizierung verzichtet werden könnte. Der Nachteil bestünde in der Beschränkung der Erweiterungsdynamik und in der Fortexistenz der östlichen KSE-Gruppe, die in dieser Form von den meisten östlichen Gruppenmitgliedern kaum akzeptiert werden dürfte. Auch die Aufnahme neuer Teilnehmer in das KSE-Regime bliebe ein Problem.

Die Rückkehr zum Bündnisansatz bei gleichzeitiger Erweiterung der westlichen Allianz ist nur dann möglich, wenn umfangreiche Änderungen am Vertrag selbst vorgenommen werden. Eine Ratifizierung der Änderungen ist somit nicht zu vermeiden. Diese Variante böte jedoch gegenüber der vorherigen den Vorteil, auf die aus politischen Gründen problematische Aufrechterhaltung der östlichen KSE-Gruppe zu verzichten. Außerdem könnten die westlichen Staaten die Akzeptanz des Bündnisansatzes davon abhängig machen, daß ihnen Rußland eine begrenzte Erhöhung der bisherigen Obergrenzen der westlichen KSE-Gruppe zugesteht, damit die Aufnahme weiterer Staaten in die westliche Allianz nicht behindert wird. Um Rußland die Annahme zu erleichtern, würden sie gleichzeitig eine Absenkung der nationalen Höchststärken aller KSE-Staaten offerieren, so daß es de facto zunächst nicht zu einer Überschreitung der bisherigen KSE-Staatengruppenobergrenze käme. Für die Staaten, die nicht dieser modifizierten Staatengruppe angehören, müßten dann allerdings separate Regeln zur Änderung der Höchststärken, der Stationierung zusätzlicher Truppen, der Depotregel und zur aktiven Inspektionsquote festgelegt werden. Nachteilig bliebe, daß aus Gründen der Berechenbarkeit das Bündnis eine Obergrenze akzeptiert, die für die Fortsetzung der NATO-Erweiterung irgendwann Probleme aufwerfen kann - aber nicht muß.

Als letzte Alternative wird die von allen Delegationen in Wien schon seit längerem diskutierte Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalkonzeptes dargestellt. Sie hat aus westlicher Sicht den großen Vorzug, der Ausdehnung des westlichen Bündnisses keinerlei Beschränkungen aufzuerlegen. Aus russischer Sicht dürfte darin aber der Hauptnachteil dieses Vorschlags liegen, insbesondere wenn die westlichen Staaten gleichzeitig auch weiterhin an der gerade geänderten Flankenregel festhalten wollen. Diese Variante basiert auf einem neuen nationalen Höchststärkenkonzept, das ohne eine Anpassung der nationalen Obergrenzen an die aktuellen Bestände (einschließlich aktueller Mobilisierungsplanungen) fragwürdig wäre. Aufgrund des Wegfalls regionaler Untergrenzen bedarf es allerdings zusätzlicher Regelungen für die amerikanischen und kanadischen Stationierungstruppen, die im Rahmen eines Verstärkungskonzeptes auf rein nationaler Basis noch zu entwickeln wären und zusätzliche Begrenzungen notwendig machten, die über den nationalen Höchststärken lägen. Begrenzungen dieser Art müßten sich allerdings nicht zwangsläufig an den Grenzen der Nationalstaaten orientieren und wären damit sehr flexibel auch für russische Interessen (etwa an den Flanken) zu instrumentieren. Indirekt läuft dies auf ein modifiziertes Regionalkonzept hinaus.

Die Frage, für welche Alternative man sich entscheidet, hängt davon ab, ob und wie man die verschiedenen Vor- und Nachteile gewichtet und bewertet. Soll der Vertrag möglichst wenig geändert werden, weil man seine Entwertung fürchtet, bietet sich entweder der NATO-Beitritt ohne Wechsel der KSE-Staatengruppe oder das Festhalten am bisherigen Staatengruppenansatz an. Beide Optionen haben aber den Nachteil, nur eine begrenzte Anpassung zu erlauben,

und erscheinen deswegen nicht sehr zukunftssicher. Will man eine bessere Anpassung, die auch länger Bestand haben soll, so ist entweder die Variante mit der Rückkehr zum Bündnisansatz oder die Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalansatzes zu empfehlen. Beide Lösungen erfordern größere Eingriffe in den Vertrag und erhöhen infolgedessen das Risiko seiner Entwertung. Die Ratifikation der Änderungen ist hier kaum zu umgehen. Will man den KSE-Vertrag wirklich an die veränderte sicherheitspolitische Lage anpassen und sich nicht weiter an problematischen Fiktionen orientieren, muß man sich für eine der beiden letzten Optionen entscheiden.

Aus Gründen der politischen Selbstbeschränkung und zur besseren Absicherung der für etliche KSE-Flankenstaaten derzeit unverzichtbaren Flankenregel wird hier die Rückkehr zum Bündnisansatz empfohlen, wenn Rußland einer Erhöhung der neuen Allianzobergrenzen über die aktuellen Beschränkungen der westlichen KSE-Gruppe zustimmt. Rußland wird so eine größere Berechenbarkeit und Selbstbeschränkung signalisiert als bei der Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalkonzeptes. Die Staaten, die vorläufig noch nicht zum NATO-Beitritt eingeladen werden, erhalten zudem das für sie wichtige politische Signal, daß das Bündnis auch weiterhin zur Aufnahme neuer Mitglieder bereit ist. Als Ergänzung werden eine Reihe von Vertrauensbildenden Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Verzicht der Beitrittsländer auf die Stationierung ausländischer Truppen und von Nuklearwaffen in Friedenszeiten (nach norwegischem Modell).
2. Zusätzliche einseitige Abrüstungsmaßnahmen der Beitrittsländer und der Bundesrepublik um 10 bis 20 Prozent in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren mit der Möglichkeit ihrer Inspektion.
3. Anmeldung und Beobachtung gemeinsamer Manöver der Streitkräfte der Beitrittsländer mit ausländischen Truppen ab Batallions- oder Brigadegröße und Übungen äquivalenter Größe der Luft- und Seestreitkräfte.
4. Einladung an alle KSE-Staaten zur Teilnahme an solchen Manövern.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen gehen davon aus, daß die Anpassung des KSE-Vertrages ein wichtiges Instrument zur Einbettung der NATO-Erweiterung sein wird. Soll dagegen Rußland in anderen Politikfeldern eine adäquate Kompensation (Erweiterung der G-7 zu G-8, stärkere Einbindung in NATO-Gremien und -Planungen) angeboten werden, können derart weitgehende Zugeständnisse entfallen und bietet sich eher die Alternative der Aufhebung des KSE-Staatengruppen- und Regionalkonzeptes an. Die bisherigen Überlegungen im Bündnis scheinen auf diese Alternative hinauszulaufen. Bei vielen westlichen Staaten und vor allem den ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten der NATO stößt die Rückkehr zum Bündnisansatz zudem auf Ablehnung. Die westliche Argumentation ist dabei widersprüchlich. Auf der einen Seite wird die Rückkehr zum Bündnisansatz als altes, an Mächtegleichgewichten orientiertes Denken gebrandmarkt, das nicht dem Stand der kooperativen Beziehungen entspreche, auf der anderen Seite ist dies die Grundlage vor allem für die Türkei, um an der Flankenregel nicht rütteln zu lassen. Sollten die westlichen Staaten sich auf diesen Ansatz verständigen, sind harte Auseinandersetzungen um die Flankenregel und eventuell ihre einseitige Aufkündigung durch Rußland zu erwarten.

Ein weiterer Grund zur Besorgnis ist die zunehmende Hinwendung der USA zum Unilateralismus und das wachsende Interesse insbesondere in der republikanischen Partei, den militärtechnischen Vorsprung auszubauen und für ein neues Konzept der weltpolitischen Dominanz einzusetzen. Das hat schon jetzt Folgen für die Rüstungskontrolle: Der noch nicht in Kraft getretene START II-Vertrag zur Beschränkung der nuklearstrategischen Potentiale Rußlands und der USA ist für die amerikanischen Streitkräfte von Vorteil, weil sie ohne große Anstrengungen die darin enthaltenen Obergrenzen voll ausschöpfen können. Rußland dagegen muß für das gleiche Ziel seine nuklearen Streitkräfte kostenträchtig modernisieren. Gleichzeitig wird in den USA heftig über die Einführung eines landesweiten Raketenabwehrsystems debattiert, das im Falle seiner Stationierung gegen den ABM-Vertrag verstoßen würde. Selbst bei einer kooperativen Änderung dieses Vertrages ist nicht zu sehen, wie Rußland technologisch und finanziell mit den USA mithalten könnte. Nun steht erst einmal die Anpassung des KSE-Vertrages an die neue sicherheitspolitische Lage und insbesondere an die NATO-Erweiterung vor der Tür. Es ist zwar noch offen, ob russische Interessen hier eine ausreichende Berücksichtigung erfahren werden, die Aussichten dafür erscheinen allerdings angesichts dieser Rahmenbedingungen nicht allzu gut. Wenn man daher unter dem Mäntelchen der Kooperation in erster Linie nur seine eigenen Interessen verfolgt, sollte man sich nicht wundern, wenn irgendwann der Partner nicht mehr mitspielt. Es bleibt nur zu hoffen, daß die Anpassung des KSE-Regimes hier noch nicht die Probe aufs Exempel wird.

<b>Inhalt</b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2. Ziele, Prinzipien und Regeln des KSE-Vertrages und ihre bisherige Modifizierung</b>	<b>3</b>
<b>3. NATO-Erweiterung und KSE-Überprüfungskonferenz</b>	<b>7</b>
<b>4. Vorgespräche über Anpassungs- und Änderungsverhandlungen des KSE-Vertrages</b>	<b>10</b>
<b>5. Positionen der Verhandlungsteilnehmer</b>	<b>12</b>
5.1 Westliche Staaten	12
5.2 Ostmitteleuropäische Beitrittskandidaten und andere osteuropäische Staaten	13
5.3 Rußland und sein Vorschlag zur KSE-Modernisierung	14
<b>6. Optionen für die Anpassung des KSE-Vertrages an die Erweiterung der NATO</b>	<b>20</b>
6.1 NATO-Beitritt ohne Wechsel der KSE-Staatengruppe	20
6.2 NATO-Beitritt mit Wechsel der KSE-Staatengruppe	23
<i>a) Modifizierung des Staatengruppenkonzeptes zum Bündnisansatz</i>	<i>25</i>
<i>b) Anpassung des Staatengruppenkonzeptes</i>	<i>26</i>
6.3 Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalkonzeptes	27
<b>7. Vorschlag zur Anpassung des KSE-Vertrages an die NATO-Erweiterung</b>	<b>30</b>



## 1. Einleitung

In der NATO-Ratstagung im Dezember 1994 haben die Allianzmitglieder nach einer langen kontroversen Debatte auf amerikanische und deutsche Initiative hin beschlossen, das Bündnis für neue Mitglieder zu öffnen. Damit wurde dem Drängen vieler osteuropäischer Regierungen nachgegeben, denen das amerikanische Programm der "Partnerschaft für den Frieden" nicht weit genug ging. Auf westlicher Seite wird dabei überwiegend an die Aufnahme der vier Visegrad-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) gedacht. Inzwischen haben jedoch weit mehr Staaten ihren Wunsch nach einer NATO-Mitgliedschaft bekundet.<sup>1</sup> In anderen Ländern wie Schweden, Finnland und Österreich wird zudem ein Antrag auf NATO-Mitgliedschaft erwogen.

Weil die Entscheidung immer noch umstritten ist und die genauen Umstände der Erweiterung trotz der NATO-Studie vom September 1995 ungeklärt sind, hatte es das Bündnis bisher nicht sehr eilig. Die Allianz wird frühestens auf der Herbstsitzung im Dezember 1996 erste Staaten benennen, mit denen sie konkrete Beitrittsverhandlungen beginnen will. Wann diese Staaten Mitglieder des westlichen Bündnisses werden, ist noch offen, betont doch die NATO, daß über die Aufnahme jedes Landes separat entschieden wird.

Dennoch gefährdet die geplante NATO-Erweiterung bereits heute die bestehenden Grundlagen der europäischen Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik und im besonderen den KSE-Vertrag. Die Russische Föderation lehnt die neuerdings als "Öffnung" bezeichnete Erweiterung des westlichen Bündnisses strikt ab und kann sich dabei auf alle russischen Parteien stützen. Insbesondere die befürchtete Stationierung westlicher Truppen und amerikanischer taktischer Nuklearwaffen in den neuen ostmitteleuropäischen Beitrittsländern stößt auf vehemente Kritik. Viele russische Sicherheitsexperten und Politiker machen deutlich, daß mit der Verwirklichung der Erweiterung die Zukunft des Vertrages über die Konventionellen Streitkräfte in Europa (KSE) und die KSE 1A-Schlußakte zur Beschränkung der Personalstärken gefährdet sind oder von Rußland aufgekündigt werden könnten.<sup>2</sup> Um ihre Drohung zu untermauern, weisen russische Militärs darauf hin, daß die Erweiterung mit der Stationierung neuer taktischer Nuklearwaffen an der russischen Westgrenze und mit der Verstärkung der Militärpräsenz in der Region Kaliningrad beantwortet werden könnte. Der weißrussische Verteidigungsminister hat als letztes Mittel ebenfalls mit der Konzentration seine Streitkräfte an der Westgrenze gedroht.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Insgesamt haben fünfzehn Staaten das Dialogangebot des Bündnisses aufgegriffen, von diesen haben elf den Wunsch nach einer NATO-Mitgliedschaft geäußert: neben den vier Visegrad-Staaten sind dies Litauen, Estland, Lettland, Rumänien, Slowenien, Albanien und Makedonien.

<sup>2</sup> Vgl. zum Beispiel die Äußerungen von Pawel Gratschow v. 2. Nov. 95, Sergej Schachrai (Vizepremier der Russischen Föderation) v. 26. Okt. 95, Anton Surikow (Russisches Institut für Verteidigungsforschung) v. 2. Okt. 95 sowie Pjotr Schirchow (Vorsitzender des Ausschusses für Sicherheits- und Verteidigungsfragen des russischen Föderationsrates) v. 29. Sept. 95.

<sup>3</sup> So der weißrussische Verteidigungsminister Leonid Malzew am 10. April 96 gegenüber der Agentur Interfax-SAPAD.

Umgekehrt könnte die anstehende Anpassung und Modernisierung des KSE-Vertrages aber auch als Instrument zur sicherheitspolitischen Einbettung und Steuerung der NATO-Erweiterung genutzt werden. Den Möglichkeiten, die das Rüstungskontrollregime dafür bietet, soll im folgenden ausführlich nachgegangen werden. Zum besseren Verständnis werden zuvor die wichtigsten Ziele, Prinzipien und Regeln des KSE-Vertrages und ihre bisherige Entwicklung kurz dargestellt.

## 2. Die Ziele, Prinzipien und Regeln des KSE-Vertrages und ihre bisherige Modifizierung

Der KSE-Vertrag wurde Ende der achtziger Jahre noch unter den Bedingungen des Ost-West-Konfliktes ausgehandelt. Grundlegende Prinzipien für die Verhandlungen bildeten die Parität und der Bündnisansatz. Teilnehmer sind die Mitgliedstaaten der NATO und des ehemaligen Warschauer Pakts, einschließlich der im Vertragsgebiet liegenden Nachfolgestaaten der Sowjetunion, ohne die baltischen Republiken. Der Anwendungsbereich des Vertrages umfaßt das Territorium der beiden Allianzen in Europa vom Atlantik bis zum Ural (ohne Baltikum). Es werden fünf Waffenkategorien (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber) der an Land stationierten Streitkräfte begrenzt. 1992 wurde er durch die KSE 1A-Schlußakte<sup>4</sup> ergänzt, die personelle Höchststärken<sup>5</sup> für die Streitkräfte jedes einzelnen Vertragsstaates festlegt. Jede der beiden Staatengruppen darf im Rahmen des Vertrages nicht mehr als 20.000 Panzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriesysteme, 6.800 Kampfflugzeuge und 2.000 Kampfhubschrauber besitzen. Das Gebiet beider Staatengruppen ist überwiegend unter militärstrategischen Gesichtspunkten in je vier Regionen (Zentralregion, Region Mitte, Erweiterte Region Mitte, Flankenregion) mit zusätzlichen regionalen Untergrenzen unterteilt, um eine zu starke Konzentration von Truppen zu verhindern (siehe Karte). Nach der *Hinlänglichkeitsregel* darf kein Staat mehr als ungefähr ein Drittel der Gesamtstärke beider Staatengruppen besitzen. Die *Präsenzregel* legt fest, daß jede Gruppe einen bestimmten Anteil der Ausrüstung in ständigen Depots zu lagern hat, um frühzeitig Warnindikatoren für Mobilisierungsmaßnahmen zu erhalten.<sup>6</sup> Zur Überprüfung der Reduzierungen und nationalen Streitkräftehöchststärken wurden obligatorische Vor-Ort-Inspektionen vereinbart. Schließlich wurde die Gemeinsame Beratungsgruppe geschaffen, um Probleme bei der Umsetzung einvernehmlich zu regeln.

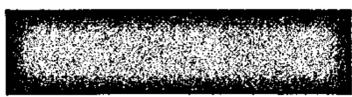
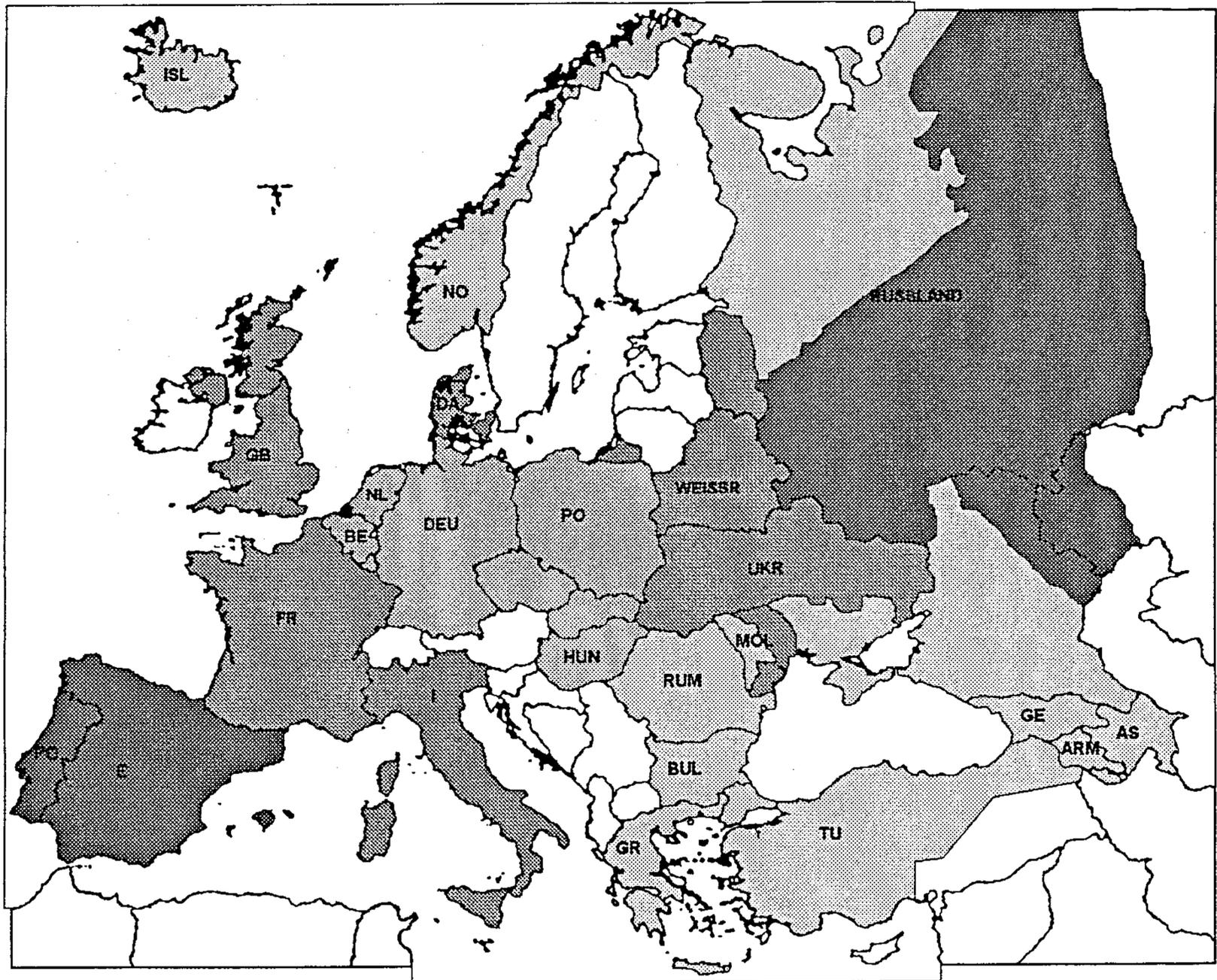
---

<sup>4</sup> Bei der KSE 1A-Schlußakte war der Bündnisansatz und das Paritätsprinzip schon nicht mehr anwendbar. Außerdem ist dieses Rüstungskontrollabkommen im Unterschied zum KSE-Vertrag nur noch politisch verbindlich. Die Vereinbarung trat zeitgleich mit dem KSE-Vertrag am 17. Juli 1992 vorläufig und 120 Tage später endgültig in Kraft. Vgl. Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der Konventionellen Streitkräfte in Europa, in: Bulletin, Nr. 79 v. 17.7.92, S. 753-759.

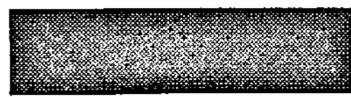
<sup>5</sup> Im folgenden wird zur besseren Unterscheidung bei nationalen Begrenzungen der Begriff der "Höchststärke", bei Beschränkungen von Regionen der Begriff "Untergrenze" und bei Staatengruppen der Begriff "Obergrenze" verwendet.

<sup>6</sup> Jede Staatengruppe hat bis zu 3.500 Panzer, 2.700 gepanzerte Kampffahrzeuge und 3.000 Artilleriesysteme in ständigen Depots zu lagern.

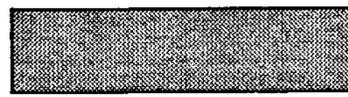
### Karte zur regionalen Aufteilung des KSE-Gebietes\*



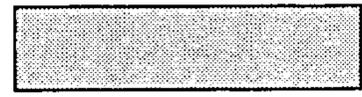
Erweiterte Region  
Mitte



Region Mitte



Zentralregion



Flanken

\* In dieser Karte sind die neuesten Änderungen der Flankenregel schon berücksichtigt. Vgl. Final Document (Anm. 12) Annex A.

### Beschränkungen der KSE-Regionen

<i>Region</i>	<i>Status</i>	<i>Panzer</i>	<i>Gepanzerte Kampffahrzeuge</i>	<i>Artillerie</i>	<i>Kampf- hubschr.</i>	<i>Kampf- flugz.</i>
Zentral	aktiv	7.500	11.250	5.000	n.a.	n.a.
Mitte	aktiv	10.300	19.260	9.100	n.a.	n.a.
Erweiterte Mitte	gesamt	15.300	24.100	24.100	n.a.	n.a.
	aktiv	11.800	21.400	11.000	n.a.	n.a.
Staatengruppe	gesamt	20.000	30.000	20.000	2.000	6.800
	aktiv	16.500	27.300	17.000	n.a.	n.a.
Flanken	aktiv	4.700	5.900	6.000	n.a.	n.a.

Ursprünglich sollte der Vertrag die konventionellen militärischen Asymmetrien in Europa abbauen, Parität zwischen den Bündnissen auf niedrigerem Niveau schaffen und die Gefahr einer umfassenden Offensive sowie eines Überraschungsangriffes beseitigen. Doch die politischen Umwälzungen schufen eine radikalere Veränderung der sicherheitspolitischen Situation in Europa, als dies mit dem KSE-Vertrag beabsichtigt war: Die Vereinigung beider Teile Deutschlands, die Auflösung des östlichen Bündnisses, der Zerfall der Sowjetunion, der Abzug aller - jetzt russischen - Stationierungstruppen aus Ostmitteleuropa.

Die politischen Veränderungen wirkten sich bereits auf die Verhandlungen zum KSE-Vertrag aus. Schon 1989 wurde die Stationierungsregel, die Höchststärken für die amerikanischen und russischen Stationierungstruppen in Europa vorsah, aufgegeben, um den Abzug der russischen Verbände aus Osteuropa zu erleichtern. Deutschland mußte 1990 separate Beschränkungen für seine Streitkräfte akzeptieren, um den Weg für die Vereinigung freizuräumen.<sup>7</sup> Zudem stand schon vor der Unterzeichnung des KSE-Vertrages (19. November 1990) fest, daß das östliche Bündnis sich auflösen würde. Als Ersatzlösung wurde in der Schlußphase der Verhandlungen auf der Basis der Bündniszugehörigkeit das Konzept der Staatengruppen eingeführt. Zwar entfielen damit zwei zentrale Pfeiler des Vertrags (Bündnisansatz und Parität zwischen den Bündnissen), jedoch hielten zunächst alle Delegationen im wesentlichen an dieser Fiktion fest, um Neuverhandlungen mit ungewissem Ausgang zu vermeiden.

<sup>7</sup> Vgl. „Erklärung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland über die Personalstärke der deutschen Streitkräfte“ in: Rüdiger Hartmann, Wolfgang Heydrich, Nikolaus Meyer-Landrut, Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, Baden-Baden 1994, S. 470; im folgenden als „KSE-Kommentar“ zitiert.

Der Zerfall der Sowjetunion 1991 hat Korrekturen noch vor Inkrafttreten des Vertrags erzwungen. Die Gemeinsame Beratungsgruppe gab im Oktober 1991 dem Wunsch der baltischen Staaten statt, sie von der Mitgliedschaft in Rechtsnachfolge der Sowjetunion zu entbinden und ihr Territorium aus dem Vertrag herauszunehmen.<sup>8</sup> Die acht betroffenen Nachfolgestaaten (Rußland, Weißrußland, Ukraine, Moldawien, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und Kasachstan) haben die Rechtsnachfolge für den KSE-Vertrag anerkannt und die Höchststärken der früheren UdSSR im Abkommen von Taschkent (15. Mai 1992) unter sich aufgeteilt.<sup>9</sup>

Parallel zu den Verhandlungen der sowjetischen Nachfolgestaaten verhandelte die Gemeinsame Beratungsgruppe in Wien über ein Dokument, das den Vertrag an die neue sicherheitspolitische Situation anpassen sollte. Es wurde auf einer Außerordentlichen Konferenz am 5. Juni 1992 von den Vertragsstaaten unterzeichnet.<sup>10</sup> In diesem Dokument wird die Auflösung des östlichen Bündnisses festgestellt und das schon in der Schlußphase der Verhandlungen eingeführte Konzept der Staatengruppen als Ersatzlösung für den Bündnisansatz anerkannt. Damit, und dies ist für die kommenden Anpassungsverhandlungen von großer Bedeutung, wurde der Vertrag mit seinen Beschränkungen vom Bündnisansatz und dem verbliebenen westlichen Militärbündnis endgültig entkoppelt.

1993 startete die russische Regierung zunächst auf informeller Ebene eine Initiative zur Aufhebung oder Änderung der Flankenregel. Im September des gleichen Jahres hob Boris Jelzin mit einem offiziellen Schreiben diese Forderung auf die höchste politische Ebene, und begründete sie mit der veränderten sicherheitspolitischen Lage. Die Ukraine schloß sich dem russischen Anliegen nur wenig später an. Erst im Sommer 1995 waren jedoch die westlichen KSE-Staaten bereit, sich auf die russischen Wünsche einzulassen, und beide Seiten verständigten sich auf die Grundzüge einer Lösung (Verkleinerung der Flankenregion, um die bisherigen Obergrenzen beibehalten zu können). Eine Einigung kam aber noch nicht zustande.

---

<sup>8</sup> Die gerade unabhängig gewordenen baltischen Staaten lehnten es aus politischen Gründen ab, ihren Teil der Rechtsnachfolge nach dem Zerfall der UdSSR anzutreten. Sie begründeten dies damit, daß sie sich weder als Teil der ehemaligen Sowjetunion noch als Mitglied der östlichen Staatengruppe ansehen lassen wollten. Da die potentielle militärische Stärke dieser drei Staaten als unbedeutend einzuschätzen ist, war schließlich auch Rußland bereit, ein in der Grauzone des Völkerrechts anzusetzendes Verfahren zu akzeptieren, um diese Staaten nicht zu Teilnehmern am KSE-Vertrag werden zu lassen und ihr Territorium auszuklammern. Um einer außerordentlichen Konferenz mit entsprechenden Vertragsänderungen und dem dafür notwendigen Ratifizierungsverfahren aus dem Weg zu gehen, einigte man sich in der Gemeinsamen Beratungsgruppe auf eine rechtsverbindliche Erklärung. Vgl. KSE-Kommentar (Anm. 7), S. 215-217.

<sup>9</sup> Vgl. ausführlicher Pál Dunay, CFE and the CIS: The Difficult Road to Ratification, PRIF-Reports No. 29, Frankfurt/M 1993. Da ein südwestlicher Zipfel Kasachstans in das Anwendungsgebiet des KSE-Vertrages hineinreicht, ist es zwar Mitglied, hat dort aber keine vertragsrelevanten Waffen stationiert.

<sup>10</sup> Siehe ausführlich: KSE-Kommentar (Anm. 7), S. 223-228, sowie "Schlußdokument der Außerordentlichen Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa" (Osloer Dokument) vom 5. Juni 1992, in: Ebenda, S. 532-540.

### 3. NATO-Erweiterung und KSE-Überprüfungskonferenz

Der Zusammenhang zwischen der Modernisierung<sup>11</sup> des Rüstungskontrollregimes und der NATO-Erweiterung zeigte sich deutlich auf der ersten Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrages und der KSE 1A-Schlußakte, die vom 15. bis zum 31. Mai 1996 in Wien stattfand. Die Konferenz sollte zwar vorrangig dazu dienen, die bisherige Implementierung und Einhaltung des Vertrages zu überprüfen, hatte aber auch die Aufgabe, sich mit Fragen auseinanderzusetzen, die für seine künftige Wirksamkeit von Bedeutung sein könnten. Die Konferenz erbrachte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

- Es gelang endlich eine Einigung in der Flankenfrage.<sup>12</sup>
- Rußland erklärte sich zur Fortsetzung der Verschrottung von insgesamt 14.500 Waffen jenseits des Urals bis zum Jahre 2000 bereit.<sup>13</sup>
- Teilnehmer, die noch nicht allen Reduzierungsverpflichtungen nachkommen konnten, sicherten zu, so bald wie möglich alle Bestimmungen des Vertrages zu erfüllen.

---

<sup>11</sup> Es gibt bisher kein gemeinsames Verständnis, was unter dem Begriff der "Modernisierung" und der "Anpassung" zu verstehen ist. Von den Delegationsmitgliedern werden beide Begriffe vielfach synonym gebraucht. Aus analytischer Sicht erscheint es sinnvoll, unter "Anpassung" in erster Linie die Maßnahmen zu erfassen, die der Angleichung des Vertrages an die sich verändernden sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen dienen, während unter Modernisierung die Maßnahmen fallen sollten, die für die Vereinfachung oder die Ergänzung von bestehenden sowie die Aufnahme zusätzlicher Bestimmungen und Waffenkategorien vorgesehen sind.

<sup>12</sup> Auf der Überprüfungskonferenz gelang es, sich endgültig auf die Verkleinerung der ukrainischen und russischen Flankenregion sowie eine Anhebung der Beschränkungen vor allem für gepanzerte Kampffahrzeuge zu verständigen. Außerdem wurde Rußland eine dreijährige Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten der neuen Obergrenzen eingeräumt. Bis zum 15. Dezember 1996 müssen aber alle Teilnehmerstaaten ein unterschriebenes Dokument beim Depositär (Niederlande) hinterlegen, damit die neue Regelung gültig wird. Es ist dabei jeder Regierung freigestellt, die Änderungen vom Parlament ratifizieren zu lassen. Vgl. Final Document of the First Conference to review the operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiations on the Personnel Strength, Vienna 15-31 May 1996, Annex A, S. 7-10. Das Schlußdokument selbst gliedert sich in drei Kapitel (Einleitung; Überprüfung; künftige Arbeit) und wird ergänzt durch Annex A: Lösung der Flankenfrage; Annex B: Verbesserungen und Ergänzungen; Annex C: Noch offene Probleme; Annex D: Diskutierter Themenkatalog; Annex E: Russisches Statement zur Umsetzung der einseitigen Reduzierungsverpflichtungen hinter dem Ural; sowie ein Statement des Vorsitzenden der Konferenz, um möglichen Mißverständnissen bei bestimmten vereinbarten Regelungen vorzubeugen.

<sup>13</sup> Rußland hatte in einer einseitigen Erklärung vom 14.06.1991 zugesichert, parallel zu den Reduzierungen des KSE-Vertrages 14.500 Waffensysteme hinter dem Ural zu vernichten. Es konnte dieser Verpflichtung aus finanziellen Gründen nicht nachkommen. Bis zur Konferenz bekräftigte Moskau die ursprüngliche Zusage, erbat sich aber eine Verlängerung der Frist und die Möglichkeit zur Substitution. Vgl. Final Document, (Anm. 12), Annex E, S. 17-18.

- Es wurden Verhandlungen über die Anpassung des KSE-Vertrages an die sich ändernden sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen vereinbart.

Die Gemeinsame Beratungsgruppe wird beauftragt, sofort mit Gesprächen über den "Umfang" und die "Parameter" möglicher neuer Anpassungsmaßnahmen zu beginnen und soll bis zum OSZE-Gipfel einen ersten Bericht vorlegen, der auch Anregungen für das weitere Vorgehen enthält.<sup>14</sup> Gleichzeitig wird aber ausdrücklich betont, daß die bisherigen Vertragsbestimmungen fortbestehen, bis neue Anpassungsmaßnahmen in Kraft gesetzt werden, weil viele Teilnehmer fürchten, daß diese Gespräche schon im Vorfeld zu einer Aufweichung des Vertrages führen könnten. Weiterhin enthält das Abschließende Dokument auf besonderen Wunsch Rußlands in Annex D eine Aufzählung der Themen und Parameter, die auf der Konferenz diskutiert wurden.<sup>15</sup>

Ursprünglich war es die Absicht der westlichen Staaten, das Problem der NATO-Erweiterung auf der Konferenz nicht zu behandeln, da aus ihrer Sicht konkrete Entscheidungen noch nicht anstanden. Auf dem Vorbereitungsseminar der High Level Task Force (HLTF)<sup>16</sup> der NATO-Staaten Mitte April in Oslo setzte sich aber allgemein die Überzeugung durch, daß die westlichen Staaten auf der Überprüfungs-konferenz um Zugeständnisse gegenüber den russischen Modernisierungsforderungen nicht herumkommen würden.

Der russischen Seite gelang es, ihr Interesse an Anpassung und Modernisierung des Vertrages durch mehrere Mechanismen zu fördern. Zum einen hatten sie schon zuvor überraschenderweise den westlichen geographischen Vorstellungen (amerikanisch-türkischer Vorschlag v. 12. März 1996)<sup>17</sup> für eine Verkleinerung der russischen Flankenregion zugestimmt, um das Flankenproblem auf der Konferenz lösen zu können. Zum anderen nutzten sie geschickt das westliche Interesse, Boris Jelzin kurz vor den russischen Präsidentschaftswahlen keine neuen außenpolitischen Hindernisse in den Weg zu legen. Schließlich hatte die russische Delegation in Wien am 23. April ein umfangreiches und sehr detailliertes Positionspapier zur Modernisierung des KSE-Vertrages präsentiert.<sup>18</sup> Ohne die NATO-Erweiterung zu erwähnen, zielt ein großer Teil

---

<sup>14</sup> Ebenda, Kapitel III, S. 6.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 15-16. Diese Aufzählung war ein Zugeständnis an die russische Delegation, damit sie wenigstens darüber einen Nachweis erhielt, daß ihre Vorschläge konkret in Wien diskutiert worden waren.

<sup>16</sup> Die HLTF ist seit 1986 eine auf politischer Ebene (um die Mitwirkung Frankreichs und Spaniens zu ermöglichen) angesiedelte, hochrangig besetzte Arbeitsgruppe der NATO, die die Rüstungskontrollpolitik der Bündnismitglieder koordiniert und gestaltet.

<sup>17</sup> Neben der schon früher angebotenen Ausklammerung der beiden Regionen Astrachan und Wolgograd wurde zusätzlich der östliche Teil der Region Rostow mit einem Korridor zum großen Wartungsdepot bei Kuschevskaya offeriert. Gegenüber dem von Rußland abgelehnten NATO-Vorschlag vom September 1995 waren die türkischen Zugeständnisse aber so marginal, daß ihnen westliche Delegationen anfangs keine größeren Erfolgchancen einräumten.

<sup>18</sup> Vgl. Statement by V.N. Kulebyakin, Head of the Delegation of the Russian Federation to the Joint Consultative Group (JCG), Vienna 23. April 1996; künftig zitiert als: "Russischer Modernisierungsvorschlag".

der Änderungsvorschläge eindeutig auf ihre Verhinderung.<sup>19</sup> Das Positionspapier enthielt aber auch noch andere Elemente, die für die Verhandlungen auf der Überprüfungskonferenz von Bedeutung waren.

Das russische Einlenken in der Flankenfrage erfolgte offensichtlich in der Absicht, politischen Handlungsspielraum für die eigenen Modernisierungsforderungen zu gewinnen. Auf der Konferenz gab es denn auch eine Verknüpfung zwischen der Lösung der Flankenfrage und dem russischen Wunsch, die Modernisierung des KSE-Vertrages im Detail zu diskutieren oder sie wenigstens auf die Tagesordnung der Gespräche in der Gemeinsamen Beratungsgruppe zu setzen. Die meisten Delegationen waren aber noch nicht bereit, sich auf eine Diskussion detaillierter Maßnahmen einzulassen. Schließlich gab es bei einigen Themen keine Einigung, weil Rußland hier sein Entgegenkommen von möglichen rüstungskontrollpolitischen Zugeständnissen in der Modernisierung- sprich NATO-Erweiterungsdiskussion abhängig zu machen scheint. Dies betrifft beispielsweise die an sich weitgehend unkontroverse Ausklammerung der Waffen von den Vertragsbeschränkungen, die unter einem Mandat der UNO (oder OSZE) eingesetzt werden.<sup>20</sup> Die Auseinandersetzungen um die Anpassung des KSE-Vertrages an die NATO-Erweiterung scheinen aus taktischen Gründen schon jetzt sinnvolle Verbesserungen bestehender Rüstungskontrollregime teilweise zu behindern.

---

<sup>19</sup> Siehe dazu ausführlich Kapitel 4.3.

<sup>20</sup> Rußland selbst hat in seinem Modernisierungskatalog vom 23. April einen Vorschlag zur temporären Ausklammerung der Ausrüstung solcher Truppen unterbreitet, dies aber in sehr viel weitergehende Vorstellungen zur zeitlich und geographisch begrenzten Aufhebung bestimmter Vertragsbestimmungen unter "Außergewöhnlichen Umständen" eingebettet und zusätzlich an die Bildung eines gemeinsamen Militärausschusses für den Einsatz solcher Truppen gekoppelt. Vgl. Russischer Modernisierungsvorschlag (Anm. 18), S. 17 u. 18. Die Implementierungsprobleme, die auf der Konferenz noch nicht gelöst werden konnten, wurden in Annex C aufgelistet und zur weiteren Behandlung an die Gemeinsame Beratungsgruppe gewiesen.

#### 4. Vorgespräche über Anpassungs- und Änderungsverhandlungen des KSE-Vertrages

Die Vertragsstaaten haben auf der Überprüfungskonferenz Ende Mai den sofortigen Beginn von mandatsähnlichen Vorgesprächen zur Anpassung und Änderung des KSE-Vertrages vereinbart (siehe Kapitel 2). Aufgrund der Sommerpause ist jedoch davon auszugehen, daß sie erst im September richtig in Gang kommen. In diesen Gesprächen geht es nicht nur um die Öffnung der NATO, sondern auch um andere Fragen der Anpassung. Die Debatte um die Auswirkungen der Allianzerweiterung ist folglich in eine umfassendere Diskussion um die Anpassung des KSE-Vertrages eingebettet. Auch der mögliche Zeitpunkt für den Abschluß der eigentlichen Verhandlungen scheint schon festzustehen. Denn auf russischen Wunsch wurde vereinbart, daß bis zum 31. Mai 1999 die Änderung der Depotregel geprüft werden soll.<sup>21</sup> Allgemein wird der dort genannte Zeitpunkt auch als das Ende der Periode angesehen, innerhalb derer die Anpassungsverhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden sollen. Es ist bestimmt nicht zufällig, daß die bisher diskutierte Ausdehnung des Bündnisses in diesem Zeitraum durchgeführt werden soll.

Neben der NATO-Öffnung wird es vermutlich hauptsächlich um folgende Fragen gehen:

- Was soll mit dem Staatengruppen- und Regionalkonzept künftig geschehen, wenn die östliche Staatengruppe nur noch auf dem Papier existiert und mit der Aufnahme neuer Staaten in die NATO dieses Konzept noch mehr zur Makulatur wird?
- Welche Bedeutung kommt den nationalen KSE-Höchststärken noch zu, wenn inzwischen die meisten KSE-Teilnehmer deutlich weniger Waffen besitzen und künftig mit weiteren einseitigen Reduzierungen zu rechnen ist?
- Soll die Hinlänglichkeitsregel für Einzelstaaten nach dem Zerfall der UdSSR aufgegeben oder an die aktuellen Bestände Rußlands angepaßt werden?
- Soll der Vertrag für neue Mitglieder geöffnet werden, angesichts der Möglichkeit, daß mit Slowenien, Österreich, Schweden, Finnland und anderen Staaten auch Nicht-KSE-Teilnehmer der NATO beitreten könnten oder wird es künftig unterschiedliche Rüstungskontrollstandards für europäische NATO-Mitglieder geben?
- In welcher Form sollen andere KSE-ähnliche regionale Rüstungskontrollabkommen wie die Vereinbarung zwischen Kroatien, Bosnien-Herzegowina und der Bundesrepublik Jugoslawien an den KSE-Vertrag angebunden oder in ihn integriert werden?<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. Final Document (Anm. 12), Annex A, S. 8.

<sup>22</sup> Hier ist zunächst auf das "Agreement on Sub-Regional Arms Control" vom 14. Juni 1996 zwischen Bosnien-Herzegowina, Kroatien, der Bundesrepublik Jugoslawien, der Föderation von Bosnien-Herzegowina und der Republik Srbska zu verweisen. Es könnte in den kommenden Jahren noch durch ein regionales Abkommen nach Artikel V des Annex 1B des Dayton-Vertrages ergänzt werden.

- Sollen neue Waffenkategorien im Vertrag aufgenommen oder die bisherigen Waffenkategorien um neue Waffenarten (z. B. Kampfunterstützungssysteme) ergänzt werden?<sup>23</sup>
- Soll auch die Ausrüstung paramilitärischer Verbände vom Vertrag erfaßt, beschränkt und kontrolliert werden?<sup>24</sup>

Für die Verhandlungen eröffnen sich zwei Möglichkeiten der thematischen Festlegung. Einmal kann auf allgemeiner Ebene das Thema formuliert werden, ohne festzulegen, welcher Artikel und welche Vertragsbestimmung für die Änderung in Frage kommt. Zum zweiten lassen sich in Anlehnung an Annex D des Abschlußdokumentes der Überprüfungskonferenz einzelne Artikel des Vertrages und darin die Vertragsbestimmungen benennen, die geändert oder modifiziert werden sollen. Die erste Variante wird wahrscheinlich vielen Delegationen zu weit gehen, da sie die Gefahr beinhaltet, daß weite Teile des Vertrages dann doch noch zur Disposition gestellt werden könnten. Die zweite Variante bietet zwar mehr Sicherheit und Berechenbarkeit, könnte aber auch den Handlungsspielraum für die eigentlichen Verhandlungen zu sehr beschränken. Konsensuale Abweichungen und Ergänzungen sollten daher grundsätzlich möglich sein. Diese Variante bietet auch bessere Möglichkeiten, die Eingriffe in den Vertrag so gering wie möglich zu halten und wäre daher mit dem Wunsch vieler Teilnehmer, eine erneute Ratifikation zu vermeiden, eher vereinbar. Da es jedoch zumindest bisher wenig wahrscheinlich ist, daß man sich schon in den Vorgesprächen über die Grundzüge einer Lösung in den einzelnen Themengebieten verständigt, ist eher ein Katalog von Bestimmungen zu erwarten, der den Interessen und bisherigen Vorschlägen der Vertragsteilnehmer Rechnung trägt.

Vereinbarungen in Verfahrensfragen, die weniger kontrovers erscheinen, könnten den Prozeß der Vertrauensbildung befördern. Das Angebot Rußlands zu einer "Ergänzenden Vereinbarung" und die Bereitschaft, sie so zu gestalten, daß auf eine erneute Ratifikation verzichtet werden kann, sollten unbedingt als ein Ergebnis der Vorgespräche festgehalten werden. Es könnte sich als wichtiges Instrument erweisen, um zu weit gehende Forderungen nach einer Änderung des Vertrages abzublocken. Gelingt es, sich über Verfahrensfragen und die inhaltlich zu verhandelnden Parameter zu verständigen, könnte das auf beiden Seiten vorhandene Ängste abbauen und weitere Zugeständnisse erleichtern. Ob es allerdings schon möglich ist, sich auf einen Lösungsweg zu verständigen, steht dahin. Weiterhin ist auch noch das Forum für die Verhandlungen offen. Die Gemeinsame Beratungsgruppe ist zwar in der Lage, sie vorzubereiten, wäre jedoch mit den eigentlichen Verhandlungen wahrscheinlich überfordert. Deshalb ist zu prüfen, ob im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) zeitlich begrenzt eine KSE-Untergruppe eingerichtet werden sollte, die auch von Zeit zu Zeit die übrigen OSZE-Staaten über den Gang der Gespräche zu informieren hätte.

---

<sup>23</sup> Vgl. den Russischen KSE-Modernisierungsvorschlag (Anm. 18), S. 15f.

<sup>24</sup> Bisher sind lediglich die gepanzerten Kampffahrzeuge paramilitärischer Verbände in Artikel XII beschränkt, um Umgehungsmöglichkeiten zu beschneiden. Die wachsende Bedeutung der Ausrüstung solcher Verbände in bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen läßt es aber angeraten erscheinen, den bisherigen Ansatz grundlegend zu überdenken und die gesamte Waffenausrüstung solcher Verbände zu erfassen, beschränken und zu kontrollieren.

## 5. Positionen der Verhandlungsteilnehmer

Die Verhandlungsteilnehmer haben bisher keine klaren und eindeutigen Positionen zu den Auswirkungen der NATO-Erweiterung auf den KSE-Vertrag bezogen. Trotzdem gibt es inzwischen eine breite Vielfalt von Interessen und Auffassungen, die die anstehenden Anpassungsverhandlungen in der einen oder anderen Form beeinflussen werden. Im folgenden werden daher - soweit bekannt - die Positionen der westlichen Staaten, der ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten und der übrigen osteuropäischen Länder sowie Rußlands kurz beschrieben.

### 5.1 Westliche Staaten

Offiziell haben die NATO-Staaten in ihrer Erweiterungsstudie vom September 1995 festgestellt, daß, rein rechtlich gesehen, die Ausdehnung des Bündnisses den KSE-Vertrag nicht berührt und daher für sie kein Hindernis darstellt, zumal die Allianz selbst kein Unterzeichner des Vertrages ist.<sup>25</sup> Gleichzeitig wird aber eingeräumt, daß mögliche Implikationen für den Rüstungskontrollvertrag erst dann bewertet werden können, wenn die Erweiterung umgesetzt wird. Da hierüber noch keine Entscheidungen gefallen sind, besteht folglich auch kein Handlungsbedarf. Politisch wird immerhin ein Zusammenhang zwischen der Erweiterung und dem KSE-Vertrag anerkannt. Eine Mehrheit der Bündnispartner war bisher auf der Basis dieser Rechtsauffassung der Meinung, daß zunächst einmal die neuen Mitglieder aufgenommen und erst im Anschluß daran mit Rußland über mögliche Konsequenzen für den KSE-Vertrag gesprochen werden sollte.

Man hat sich allerdings - von ersten Diskussionspapieren abgesehen - im Bündnis mit diesem Problem überhaupt noch nicht systematisch auseinandergesetzt. Die in der NATO-Studie eingenommene Haltung ist daher in erster Linie taktischer Natur und spiegelt den vorläufigen Minimalkonsens der Bündnispartner wieder: Erstens sollen Rußland keine vorschnellen Zugeständnisse signalisiert werden, zweitens will man absehbaren internen Auseinandersetzungen um diese Frage solange wie möglich aus dem Weg gehen. Denn in der NATO gibt es dazu keine einhelligen Auffassungen. Je nachdem, ob einzelne Mitgliedsländer eher positiv oder eher kritisch und skeptisch der Erweiterung gegenüberstehen und je nachdem, welchen Stellenwert sie der sicherheitspolitischen Kooperation mit Rußland beimessen, beeinflußt dies ihre Haltung. Länder wie etwa Frankreich, die der Kooperation mit Moskau Vorrang vor der Erweiterung einräumen, sind bereit, Rußland in dieser Frage entgegenzukommen, während andere, die eher die NATO-Erweiterung befürworten, russische Bedenken als nachrangig oder vernachlässigbar einschätzen. Allgemein läßt sich auch sagen, daß die westlichen Militärs offensichtlich aus militärstrategischen Gründen die Aufnahme neuer Mitglieder eher unterstützen, während Diplomaten und hochrangige politische Beamte ihr zurückhaltender gegenüberstehen.

---

<sup>25</sup> Siehe Study on NATO Enlargement, Brussels, September 1995, Ziffer 21.

Daneben fürchten NATO-Länder wie Norwegen eine neue Konfrontation mit der Russischen Föderation infolge der Ausdehnung des westlichen Bündnisses, weil sie der regionalen Kooperation schaden könnte. Es hat daher eine Initiative gestartet, die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten über den besonderen Status Norwegens als ein NATO-Mitglied, das in Friedenszeiten bewußt auf die Stationierung amerikanischer Nuklearwaffen und auf die Stationierung ausländischer Truppen verzichtet hat, ausführlich zu informieren. Die Türkei dagegen hat eher Angst davor, daß im Zuge der Erweiterungsdebatte ihre sicherheitspolitischen Interessen möglichen Kompromissen mit Moskau geopfert werden könnten. Sie hat daher auf der KSE-Überprüfungskonferenz und in der folgenden NATO-Ratstagung ausdrücklich auf einer Bekräftigung der bisherigen Vertragsstrukturen und besonders auf dem Prinzip der regionalen Beschränkungen bestanden.<sup>26</sup> Griechenland wiederum möchte, daß schon in der ersten Phase der Aufnahme neuer Staaten nicht nur an ostmitteleuropäische Staaten, sondern wenigstens an ein Land aus Südosteuropa (Rumänien) gedacht wird, auch um seine Position im südöstlichen Bereich der NATO und im Verhältnis zur Türkei zu stärken. Dänemark hingegen will der NATO-Erweiterung nur zustimmen, wenn auch die baltischen Staaten von Anfang an berücksichtigt werden.

In den USA dominieren zwar derzeit die Erweiterungsbefürworter, jedoch ist dort das Interesse an der Erhaltung der sicherheitspolitischen Kooperation ebenfalls vorhanden. Sollte bei den Präsidentschaftswahlen im November ein republikanischer Präsident gewählt werden, würde das die Erweiterungsbefürworter allerdings weiter stärken. In der Bundesrepublik wurde die Öffnung des Bündnisses in erster Linie vom Verteidigungsministerium initiiert. Die Bundesrepublik ist dabei in einer besonders heiklen Situation, weil sie zwar einerseits die Expansion in der Allianz mit durchgesetzt, zugleich aber auch weiterhin ein elementares Interesse an guten Beziehungen zu Moskau hat. Außerdem zieht sie von allen Mitgliedstaaten den größten sicherheitspolitischen Gewinn, wenn sie künftig auch im Osten nur von NATO-Partnern umgeben ist. Sollte die NATO für die russische Akzeptanz der Osterweiterung einen Preis entrichten, fürchten deutsche Regierungsvertreter, daß Deutschland als einer der Hauptnutznießer ihn wohl überwiegend zahlen müssen. Sie halten sich deshalb mit Vorschlägen vorerst noch zurück und warten die weitere bündnisinterne Debatte ab, auch weil der Preis gegenwärtig noch nicht kalkulierbar erscheint.

## 5.2 Ostmitteleuropäische Beitrittskandidaten und andere osteuropäische Staaten

Diese Länder haben in der Vergangenheit noch stärker als die NATO-Staaten die Entkopplung zwischen dem KSE-Vertrag und der westlichen Allianz betont, zumal es ja auch in der Präambel des KSE-Vertrages jedem Teilnehmer ausdrücklich freigestellt wird, Mitglied eines Bündnisses zu sein oder nicht. Dies erfolgt sicherlich in der Absicht, die Hürden und den möglichen Preis für die Aufnahme so niedrig wie nur möglich zu halten. Auf der anderen Seite ist den meisten Beitrittskandidaten klar, daß sie wahrscheinlich auch einen Teil der Kompensationsleistung erbringen müssen.

---

<sup>26</sup> Final Document (Anm. 12), Ziffer 7.

So haben die Beitrittskandidaten deutliche Anstrengungen unternommen, ihre bilateralen Beziehungen zu Rußland zu verbessern, um den konfrontativen Charakter der NATO-Entscheidung zu mildern. Außerdem wird in einigen ostmitteleuropäischen Ländern (z. B. Ungarn) mittlerweile eine weitere Absenkung der KSE-Höchstgrenzen um 10 bis 20 Prozent diskutiert, sollte das die Akzeptanz der Russischen Föderation erleichtern. Obwohl die meisten Beitrittsstaaten betont haben, daß sie an dem Recht, westliche Nuklearwaffen und Truppen zu stationieren, unbedingt festhalten wollen, muß das noch keinen Mißerfolg für die unilateralen Bemühungen Norwegens bedeuten.

Eine besondere Lage wird für die ost- und südosteuropäischen Länder entstehen, die zwar ihren Beitrittswunsch angemeldet haben, mit denen aber noch keine entsprechenden Verhandlungen aufgenommen werden. Sie werden mit besonderer Aufmerksamkeit darauf achten, daß in den künftigen Anpassungsverhandlungen keine Lösungen gewählt werden, die zu einer einseitigen Bevorzugung Rußlands führen oder ihre künftige Aufnahme in die NATO erschweren.

Daneben gibt es eine weitere Gruppe von ost- und südosteuropäischen KSE-Staaten, die zwar nicht der NATO beitreten wollen oder können, aber fürchten, daß eine neue Konfrontation zwischen dem Westen und Rußland in erster Linie zu ihren Lasten gehen könnte. Hierzu zählt vor allem die Ukraine und die übrigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, müßten sie doch dann mit wachsenden Bestrebungen Rußlands rechnen, die alte Sowjetunion wieder restaurieren zu wollen, und Einschränkungen ihrer Unabhängigkeit und Souveränität hinnehmen. Gerade aus diesen Gründen stand anfangs die Ukraine der NATO-Erweiterung ablehnend bis skeptisch gegenüber, hat jedoch ihre Haltung inzwischen leicht modifiziert. Sie hält es jetzt für eine legitime Entscheidung jedes Landes, sich einem Bündnis anzuschließen.<sup>27</sup> Diese etwas positivere Haltung ändert jedoch wenig an den ukrainischen Befürchtungen. KSE-Mitglieder wie die Ukraine und Georgien haben daher ein großes Interesse daran, daß es wegen der Öffnung der NATO nicht zu einer grundlegenden Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen und einem Ende der sicherheitspolitischen Kooperation kommt, und werden daher jeden vernünftigen Kompromiß nach Kräften fördern. Offen ist, ob die Ukraine und andere Staaten hier auch die Rolle eines Mediators und Vermittlers übernehmen können.

### 5.3 Rußland und sein Vorschlag zur KSE-Modernisierung

Die Sowjetunion und später Rußland hatten mit der Auflösung des östlichen Bündnisses und dem Zerfall der Sowjetunion anfangs für umfassende Neuverhandlungen und einen zweiten KSE-Vertrag plädiert. Der Staatengruppenansatz und das System der regionalen Beschränkungen sollten zugunsten nationaler Höchststärken aufgehoben werden. Dahinter stand wohl die Erwartung, daß die NATO über kurz oder lang auseinanderfallen und Rußland als größte Militärmacht auf dem Kontinent entscheidenden Einfluß in Europa gewinnen würde. Diese Hoffnungen Rußlands haben sich bisher jedoch nicht erfüllt. Ganz im Gegenteil, das westliche

---

<sup>27</sup> Dies trifft jedoch nicht auf die Ukraine selbst zu, da sie sich in ihrer Verfassung zur Neutralität verpflichtet hat.

Bündnis kann sich sogar vergrößern und stärkt seine Machtposition in Europa. Das bewog die Russische Föderation vor ungefähr einem Jahr zu einem Kurswechsel in ihrer konventionellen Rüstungskontrollpolitik. Rußland tritt seither nicht mehr für völlige Neuverhandlungen ein, sondern möchte den KSE-Vertrag erhalten und lediglich ergänzen. Als Ergänzung hat es auf informellem Wege gleichzeitig die Einführung einer Bündnishinlänglichkeitsregel angeregt, nach der keine Militärallianz mehr als einen bestimmten Prozentsatz der Stärke aller Vertragsstaaten haben darf. Offiziell hat sich Rußland aber noch auf keine Zahlen festgelegt. Obwohl Rußland bisher jede direkte Verknüpfung mit der NATO-Erweiterung vermieden hat, ist der KSE-Modernisierungsvorschlag eindeutig ein Instrument zu ihrer Verhinderung oder Beschränkung. Im Herbst 1995 warnte ein russischer Diplomat außerdem davor, daß Rußland den KSE-Vertrag aufkündigen könnte, sollte die NATO mit ihrer Vergrößerung die Obergrenzen der westlichen Gruppe überschreiten.<sup>28</sup> Pikanterweise ist allerdings darauf hinzuweisen, daß die NATO-Staaten die Obergrenzen der westlichen Gruppe nur dann überschreiten können, wenn zuvor Rußland nach KSE-Artikel XXI dem Wechsel dieser Staaten von der östlichen in die westliche Gruppe und damit politisch der NATO-Erweiterung zugestimmt hat.

Das offenbart das Dilemma der russischen Unterhändler. Einerseits würden sie gern den KSE-Vertrag als Instrument zur Verhinderung oder Beschränkung der NATO-Erweiterung nutzen, andererseits wissen sie aber auch, daß das seit der Osloer Erklärung vom 5. Juni 92 nur dann möglich ist, wenn Rußland den Wechsel von der östlichen in die westliche KSE-Gruppe gestattet. Politisch hat das aber zur Folge, daß Rußland zunächst die Ausdehnung der NATO anerkennen müßte, bevor es über ihre Beschränkung verhandeln kann. Die russische Position wird zusätzlich dadurch geschwächt, daß die westlichen Staaten sich rein rechtlich gesehen auf ein solches Verfahren überhaupt nicht einlassen müssen. Das heißt, verknüpft Rußland seine Zustimmung zum Staatengruppenwechsel mit zu einschneidenden Beschränkungsforderungen, können die westlichen Staaten jederzeit das Bündnis auch ohne Wechsel der KSE-Staatengruppe vergrößern. Der neue Vorschlag einer Bündnishinlänglichkeitsregel ist daher der Versuch, diesem Dilemma (erst "ja" zur NATO-Erweiterung sagen zu müssen) zu entgehen. Da die westlichen Staaten darauf nicht positiv reagierten, hat Rußland kurz vor der Überprüfungskonferenz mit seinem Modernisierungsvorschlag vom 23. April 1996 den politischen Druck deutlich erhöht. Rußland bringt jede sich nur bietende Modernisierungsoption des KSE-Vertrages gegen die NATO-Erweiterung in Stellung. Darin ist implizit die Warnung enthalten, daß Rußland künftig jede Anpassung des KSE-Vertrages blockieren könnte, sollten ihm die westlichen Staaten in der Frage der NATO-Ausdehnung nicht entgegenkommen. Ohne auf alle Details eingehen zu können, seien hier die wichtigsten Vorschläge, soweit sie die Allianz betreffen, kurz zusammengefaßt:

- Aufhebung des bisherigen Staatengruppen- und Regionalkonzeptes und Einführung einer neuen Staatengruppendefinition, die sich künftig nur noch auf Militärallianzen mit einer gemeinsamen militärischen Kommandostruktur (NATO, WEU) bezieht.
- Einberufung einer Außerordentlichen Konferenz, wenn ein Mitglied dieser Staatengruppe (Militärallianz) sie verläßt oder ihr beitrifft.

---

<sup>28</sup> Vgl. ungenannt bleibender russischer Diplomat, in: The Arms Control Reporter, 12/95, S. S.407.B.529

- Anpassung der Höchststärken an die tatsächlichen Bestände zum 16. November 1995 (Zeitpunkt des Abschlusses der KSE-Reduzierungen) oder zum Abschluß des vorgeschlagenen KSE-Ergänzungsabkommens. Die Erhöhung der nationalen Höchststärken ist nur mit Zustimmung aller Vertragsstaaten (derzeit mit Zustimmung der Gruppe) erlaubt.
- Die Hinlänglichkeitsregel für Einzelstaaten wird um eine Bündnishinlänglichkeitsregel ergänzt. Die Höchstgrenzen beider Regeln können substantiell vermindert werden, wobei die Bereitschaft, die Beschränkungen der Hinlänglichkeitsregel für Einzelstaaten abzusenken, an entsprechende Verminderungen der Beschränkungen für die Bündnishinlänglichkeitsregel gekoppelt ist.
- Einführung einer Stationierungsregel, nach der kein Teilnehmer Waffen anderer Staaten auf seinem Territorium stationieren darf, wenn sie dort nicht schon am 16.11. 95 disloziert waren (Ausnahme: UN-Kontingente).

Würde die NATO diese Regeln akzeptieren, wäre ihre Erweiterung nicht mehr oder nur noch mit russischer Zustimmung möglich. Das Besondere an dem Vorschlag Rußlands ist, daß alle KSE-Staaten ihre nationalen Höchststärken auf die aktuellen Bestände absenken und gleichzeitig auch die Obergrenzen der neuen Bündnishinlänglichkeitsregel die aktuellen Waffenzahlen der NATO widerspiegeln sollen. Der NATO würde so auch die jetzt noch gegebene Möglichkeit verwehrt, die neuen Beitrittsstaaten im Rahmen der bisherigen Staatengruppenobergrenzen zu integrieren. Hierzu muß man wissen, daß die NATO-Länder ihre Streitkräfte im Durchschnitt um 25 Prozent mehr abgerüstet haben, als sie aufgrund des Vertrages verpflichtet waren.



Den dadurch gewonnenen Handlungsspielraum können sie natürlich für eine möglichst KSE-konforme Vergrößerung des Bündnisses nutzen. Auch dieses "Schlupfloch" möchte Rußland der Allianz verbauen.

Die von Rußland vorgeschlagenen Beschränkungen sind zudem mehrfach redundant. Allein die Bündnishinlänglichkeitsregel wird in zwei Varianten vorgestellt: einmal mit Anpassung an die aktuellen Bestände, einmal ohne. Eine zweite Form der Redundanz besteht darin, daß Moskau neben den vorgeschlagenen Beschränkungen für das westliche Bündnis zusätzlich auch eine Vetoposition zur NATO-Erweiterung erlangen und über Allianz-interne Erhöhungen einzelner Staaten mitentscheiden möchte. Die Vorschläge sind in sich folglich nicht schlüssig, denn wenn Rußland eine Vetoposition oder eine Position zum Mitentscheiden beansprucht, sind zusätzliche Beschränkungen unnötig und umgekehrt. Das läßt sich unterschiedlich interpretieren. Einmal scheint Rußland bestrebt zu sein, auf allen Ebenen die NATO-Erweiterung verhindern zu wollen. Zum anderen dürften sich dahinter aber auch Auffassungsunterschiede der russischen Unterhändler verbergen. Die verschiedenen Varianten der Bündnishinlänglichkeitsregel und das Offenhalten ihrer Obergrenzen legen eine solche Einschätzung nahe.

Damit signalisiert der Vorschlag schon jetzt eine noch auszulotende Verhandlungsflexibilität. Dies wird auch dadurch untermauert, daß Rußland den westlichen Staaten in Verfahrensfragen deutlich entgegenkommt: Es besteht jetzt auch offiziell nicht mehr auf einer Neuverhandlung des KSE-Vertrages, sondern nur noch auf einer "Ergänzenden Vereinbarung". Zweitens ist es bereit, diese so zu gestalten, daß auf eine erneute Ratifizierung der Änderungen und Anpassungsmaßnahmen verzichtet werden könnte. Hier liegt übrigens eine weitere Inkonsistenz im russischen Vorschlag, denn die bisherigen Offerten sind so weitgehend, daß sie eigentlich ein Ratifizierungsverfahren verlangen.

Betrachtet man alle Positionen und ihre jüngste Entwicklung, so ist auf untergeordneter Ebene - etwa in Verfahrensfragen und in der grundsätzlichen Bereitschaft, Anpassungsverhandlungen zu führen - eine deutliche Annäherung festzustellen. Bisher war jedoch Rußland nicht bereit, seine prinzipielle Ablehnung gegenüber der NATO-Erweiterung aufzugeben und eine Haltung einzunehmen, in der es diese unter bestimmten Bedingungen akzeptiert. Solange Rußland an seiner Ablehnung festhält, sind Verhandlungen über einen Kompromiß nicht möglich.

In der NATO ist man zwar grundsätzlich zu einer Kompensation bereit, Zeit, Art und Umfang sind aber offen, weil dies eng von der Entscheidung abhängt, wieviele Staaten wann der Allianz beitreten werden und ob der Prozeß der Erweiterung fortgesetzt wird. Hinzu kommt, daß viele westliche Länder augenblicklich noch die schon zuvor beschriebene legalistische Position der NATO einnehmen und erst dann über die politischen und rüstungskontrollpolitischen Folgen der Erweiterung verhandeln wollen, wenn die Erweiterung abgeschlossen ist. Das schafft für Rußland keinen besonderen Anreiz, seine bisherige Haltung zu überdenken, denn nach Abschluß der Erweiterung - darüber sind sich auch die russischen Diplomaten klar - bleiben allen

falls symbolische Gesten des Entgegenkommens. Andere NATO-Staaten - wie die Bundesrepublik und Frankreich - treten deshalb dafür ein, parallel zu den Aufnahmegesprächen auch Verhandlungen über eine entsprechende Anpassung des KSE-Vertrages zu führen. Dann hat die Russische Föderation wenigstens formal eine faire Chance, Einfluß auf den Prozeß der NATO-Öffnung zu nehmen.

## 6. Optionen für die Anpassung des KSE-Vertrages an die Erweiterung der NATO

Auch wenn die hier diskutierten Verhandlungsvarianten sich nur auf die NATO-Erweiterung beziehen, wird die weitere Diskussion zeigen, daß fast alle übrigen genannten Fragenkomplexe eng mit der Lösung der Erweiterungsdebatte verknüpft sein können. Die Öffnung des westlichen Bündnisses wird dabei wahrscheinlich den Kern der KSE-Modernisierungs- und Anpassungsdiskussion bilden und die anderen Themen in den Hintergrund drängen.

Anpassungsmaßnahmen des KSE-Regimes werden vermutlich nur ein Teil des Kompromisses für die russische Akzeptanz der NATO-Expansion sein. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei Optionen unterscheiden. Bei der ersten Lösungsvariante wird so weit wie möglich am bisherigen Vertragsrahmen festgehalten und der Vertrag selbst so wenig wie möglich verändert. Das hat den Vorteil, daß auf eine erneute Ratifizierung verzichtet werden kann. Die zweite Lösungsvariante sieht dagegen auch eine Änderung des bisherigen Vertragsrahmens vor, mit der Folge, daß der Verzicht auf eine erneute Ratifikation sehr viel schwerer fallen dürfte, andererseits aber auch eine bessere Anpassung an die neue sicherheitspolitische Lage möglich wäre.

### 6.1 NATO-Beitritt ohne Wechsel der KSE-Staatengruppe

Dieser Lösungsansatz geht von der bisherigen Rechtsauffassung der Allianzmitglieder und der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer aus: Die ostmitteleuropäischen Länder treten zwar der westlichen Allianz bei, bleiben jedoch im Rahmen von KSE auch künftig in der östlichen Staatengruppe. Um russischen Sicherheitsbedürfnissen entgegenzukommen, sichern die NATO-Staaten gemeinsam mit den neuen Beitrittsländern in einer politisch verbindlichen Erklärung allen übrigen KSE-Staaten aber zu, daß sie unter Berücksichtigung der Streitkräfte der Beitrittsländer de facto die Obergrenzen der westlichen Staatengruppe nicht überschreiten werden. Das Bündnis nutzt dabei den Vorteil, daß die Mitgliedstaaten ihre Potentiale schon soweit abgerüstet haben, um zumindest die vier Visegradstaaten ohne Überschreitung dieser Obergrenzen aufnehmen zu können.

Will man Rußland weiter entgegenkommen, so könnten die NATO-Staaten, die vom Beitritt sicherheitspolitisch am stärksten profitieren (Deutschland und die Beitrittsländer), zusätzlich einseitige Reduzierungen in einer Größenordnung von 10 bis 20 Prozent anbieten. Da die in Frage kommenden Beitrittsländer ohnehin beabsichtigen, ihre Streitkräfte zu Berufs- und Freiwilligenarmeen umzuwandeln, werden sie schon aus finanziellen Gründen zu weiteren Reduzierungen gezwungen sein. Auch bei der Bundeswehr scheint es nur noch eine Frage der Zeit zu sein, bis sie die Wehrpflicht aufgibt und sich zu einer Berufs- und Freiwilligenarmee umwandelt. Dann wäre allenfalls noch eine Stärke von 200.000 bis allenfalls 250.000 Soldaten mit den entsprechenden Reduzierungen in den Waffenbeständen finanzierbar. Zugeständnisse dieser Art würden weder das Bündnis noch die betroffenen Staaten viel kosten, es aber der russischen

Regierung ermöglichen, die internen Kritiker der NATO-Öffnung zu besänftigen. Eine andere Möglichkeit, die die gleiche Wirkung haben könnte, bestünde darin, daß die Allianz einseitig erklärt, ihre Mitgliedsländer in der westlichen und östlichen Zentralregion des KSE-Vertrages werden bestimmte Höchstgrenzen nicht überschreiten. Wird das mit zusätzlichen Abrüstungsmaßnahmen verknüpft, müßte eine Reduzierungsfrist vorgesehen werden. Außerdem können die betroffenen NATO-Staaten als vertrauensbildende Maßnahme grundsätzlich die Inspektion solcher Abrüstungsmaßnahmen - analog zu den Inspektionsrechten bei den russischen Reduzierungen hinter dem Ural<sup>30</sup> - zulassen.

Als ergänzende vertrauensbildende Maßnahme sollten die Staaten der Allianz gemeinsame Manöver westlicher und ostmitteleuropäischer Streitkräfte ab Bataillons- oder Brigadegröße allen übrigen KSE-Staaten vorzeitig anzeigen und zumindest ab Brigadegröße auch deren Beobachtung ermöglichen. Noch besser wäre es, wenn Rußland grundsätzlich die Beteiligung und Mitwirkung an solchen Manövern zunächst mit kleineren, später auch mit größeren Truppenkontingenten gestattet würde.

Diese Option hat den Vorteil, daß der Vertrag fast nicht geändert werden muß. Lediglich bei den Inspektionsrechten und -pflichten müßte sichergestellt werden, daß die neuen NATO-Mitglieder genauso wie die alten behandelt werden.<sup>31</sup> Damit hält das Bündnis zwar an seiner bisherigen Rechtsauffassung fest, daß die Erweiterung den KSE-Vertrag nicht berühre, kommt aber Rußland wenigstens de facto entgegen. Das Verfahren an sich ist nicht neu, es wurde auch schon bei der Lösung der Artikel III-Problematik angewandt.<sup>32</sup> Selbst wenn die Russische Föderation dieser Erklärung nicht widerspricht, bedeutet das noch lange nicht, daß sie offiziell der NATO-Erweiterung zustimmt. Die dadurch gebotene Möglichkeit, weiterhin die NATO-Erweiterung kritisieren zu können, kann innenpolitisch sogar vorteilhaft sein. Zwar wird Moskau nicht die völkerrechtlich gültige Absenkung der Höchststärken der westlichen Staaten angeboten, auf der anderen Seite sind aber die Bündnis-Staaten einschließlich ihrer neuen Mitglieder nicht mehr in der Lage, ihre Streitkräfte wesentlich über ihre aktuellen Bestände

---

<sup>30</sup> Inspektionen sind danach auf eigene Kosten möglich. Vgl. Final Document (Anm 12), Annex D, Zif. C u. D.

<sup>31</sup> Hier gibt es ein doppeltes Problem. Da die neuen NATO-Mitglieder auch künftig Teilnehmer der östlichen KSE-Gruppe bleiben, hätten sie nicht die gleichen aktiven Inspektionsrechte wie die westlichen NATO-Mitglieder gegenüber den übrigen Teilnehmern der östlichen KSE-Gruppe. Denn unter Teilnehmern der gleichen KSE-Gruppe ist die Zahl der Inspektionen auf höchstens fünf beschränkt. Das gilt aber auch umgekehrt für Rußland (und Staaten wie Rumänien), das die ostmitteleuropäischen Beitrittsstaaten trotz ihrer NATO-Mitgliedschaft nicht häufiger als bisher und vor allen Dingen nicht so häufig wie die Streitkräfte der westlichen NATO-Länder inspizieren dürfte. Für die neuen ostmitteleuropäischen NATO-Staaten wäre dieses Problem noch relativ einfach lösbar. Sie könnten im Rahmen der seit 1993 praktizierten multinationalen Inspektionen der westlichen Staaten bevorzugt behandelt werden, um ihnen daraus keine Nachteile entstehen zu lassen. Dieser Weg wäre jedoch den übrigen Mitgliedern der östlichen Gruppe falls überhaupt nur sehr beschränkt zugänglich und erscheint für Rußland nicht akzeptabel.

<sup>32</sup> Damals setzte Rußland seine Rechtsauffassung durch, daß die Ausrüstung der Marineinfanterie und Küstenschutzdivision nicht unter die Vertragsbeschränkungen fällt, erklärte sich aber am 14. Juni 1991 trotzdem bereit, einseitig diese Waffen abzurüsten.

aufzurüsten. Sollten einige Allianzmitglieder, wie oben beschrieben, zusätzliche Reduzierungen anbieten, wären die Beschränkungen für das westliche Bündnis sogar noch größer. Außerdem erhält Rußland die politische Zusicherung, daß die NATO *als erweitertes Bündnis* künftig die Obergrenzen der westlichen KSE-Gruppe unverändert einhalten wird. Das verbessert die Berechenbarkeit des sicherheitspolitischen Verhaltens der NATO deutlich. Es entspricht zwar nicht ganz den russischen Forderungen nach der Absenkung der nationalen Höchststärken auf die aktuellen Bestände und der Einführung einer Bündnishinlänglichkeitsregel, kommt ihnen aber im Ergebnis sehr nahe und würde sie bei zusätzlichen Abrüstungsmaßnahmen sogar übertreffen. Die ergänzenden Vertrauensbildenden Maßnahmen stellen sicher, daß die Allianz ihre Macht gegen Rußland nicht mißbraucht und kann die sicherheitspolitische Kooperation verbessern. Schließlich läßt sich die Beobachtung und Teilnahme an gemeinsamen Manövern in Ostmitteleuropa durchaus auch als begrenztes Kontroll- und Aufsichtsrecht betrachten.

Auch das Bündnis hat bei diesem Vorgehen Vorteile. Rußland akzeptiert zwar nicht direkt, aber doch wenigstens indirekt die Erweiterung und vermeidet einen neuen Konflikt mit der NATO. Es würde auch die Eigenständigkeit der GUS-Staaten und besonders der Ukraine erhalten und sichern helfen. Die Allianz kann ohne zusätzliche Umverteilungs- und Restrukturierungsmaßnahmen die neuen Mitglieder integrieren und damit zusätzliche interne Auseinandersetzungen vermeiden. Sie kann weiterhin die Absenkung der nationalen Höchststärken auf die aktuellen Bestände von einem entsprechenden Entgegenkommen anderer KSE-Teilnehmerstaaten abhängig machen. Schließlich kann die NATO die Russische Föderation über das Angebot einer begrenzten gemeinschaftlichen Kontrolle der ostmitteleuropäischen Staaten sicherheitspolitisch besser einbinden.

Diese Option weist aber auch Nachteile auf: Einmal ist sie nicht in gleicher Weise verbindlich, wie eine rechtswirksame Änderung des Vertrages. Rußland erhält somit keine direkten Instrumente, um die Einhaltung dieser Erklärung durchzusetzen. Zweitens schränkt sie in einem wesentlichen Punkt die Flexibilität der NATO ein. Sollte sie die Fortsetzung der Erweiterung planen, verfügt sie ohne zusätzliche Abrüstungs- und Umverteilungsmaßnahmen kaum noch über größere Spielräume für die Aufnahme weiterer Mitglieder. Die zuvor angesprochenen zusätzlichen Reduzierungsschritte Deutschlands und der neuen Beitrittsländer schaffen hier aber begrenzte Möglichkeiten. Außerdem wird aus finanziellen und ökonomischen Gründen die Abrüstung der Bündnismitglieder weitergehen, und damit werden auch wieder die Freiräume für die Aufnahme neuer Mitglieder wachsen. Die Allianz wird jedoch gerade bei dieser Option durch eine Erklärung klarstellen müssen, daß sie auch künftig für andere Staaten offen bleibt. Andernfalls wäre die Gefahr groß, daß die noch außen vorstehenden Beitrittskandidaten sich durch dieses Verfahren in ihren Interessen brüskiert und ausgeschlossen fühlen und eine solche Lösung nicht mittragen. Ohnehin wird man auf die Psyche der noch nicht zum Zuge gekommenen besondere Rücksicht nehmen müssen. Schließlich wird der KSE-Vertrag noch mehr zur Fiktion, weil sich dann nicht nur die östliche KSE-Staatengruppe, sondern auch die westliche nicht mehr in der Realität widerspiegelt. Aus Gründen eines logischen und nachvollziehbaren Vorgehens wäre der Übertritt zur westlichen Staatengruppe vorzuziehen.

Das grundsätzliche Problem dieser Lösungsvariante liegt darin, daß sie wahrscheinlich nur als Übergangslösung für eine begrenzte Zeitdauer anzusehen ist. Zum einen bietet sie nur geringe Flexibilität für die Fortsetzung der Erweiterung, zum zweiten werden mit dieser Lösung die bisherigen Vertragsstrukturen in ihrer Unzulänglichkeit eher bewahrt als an die neuen sicherheitspolitischen Verhältnisse angepaßt. Drittens kann man weiteren Anpassungsforderungen wie etwa der Öffnung des KSE-Vertrages für andere Staaten oder der Beseitigung diskriminierender Beschränkungen nicht oder allenfalls nur sehr beschränkt nachkommen.

Gerade der letzte Punkt könnte dann interessant werden, wenn Staaten wie Österreich, Schweden oder Finnland ebenfalls um Aufnahme in das Bündnis ersuchen, oder die Dänen sich mit ihrer Forderung nach Aufnahme der baltischen Staaten durchsetzen. Die einseitige Zusicherung der NATO, die Obergrenzen der westlichen KSE-Gruppe einzuhalten, wäre dabei nicht das Problem. Jedoch wäre die Kontrolle durch den Informationsaustausch und das Inspektionsregime des KSE-Vertrages bei diesen Staaten nicht möglich, weil sie keine KSE-Teilnehmer sind. Es gäbe dann zwei Arten von Bündnismitgliedern. Die einen, die sich freiwillig der Kontrolle durch andere stellen, und die anderen, die zwar alle Vorteile der Allianz genießen, aber ihre Rüstungen der Transparenz und Kontrolle entziehen. Nicht nur, daß Rußland ein derartiges Vorgehen wieder als partielle Umgehung des KSE-Vertrages deuten könnte, auch in der Allianz dürften solche doppelten Standards auf Kritik stoßen. Mit der Fortsetzung der Expansion des Bündnisses wird daher über kurz oder lang auch die Öffnung des KSE-Vertrages für neue Teilnehmer auf der Tagesordnung stehen. Aus Gründen der Stabilität und Berechenbarkeit ist daher zu fordern, daß Mitgliedstaaten von Militärallianzen ihre Streitkräfte prinzipiell der Rüstungskontrolle unterwerfen.

Die sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Veränderungen in Europa haben noch ein weiteres Problem geschaffen. Was passiert mit den Staaten, die wie Kroatien oder Bosnien-Herzegowina schon einem regionalen KSE-ähnlichen Regime angehören, zugleich aber auch Mitglieder der westlichen Allianz werden wollen? Muß dann dieses Regime in den KSE-Vertrag integriert oder der KSE-Vertrag mit diesem Regime erweitert werden? Schon jetzt werden diese Fragen, wenn auch teilweise aus anderen Gründen, diskutiert. Die Integration in den KSE-Vertrag würde nämlich auch künftig die Kontrolle der Streitkräfte dieser Länder für die daran interessierten Kontaktgruppen- und Nachbarstaaten sicherstellen. Andere KSE-Teilnehmer wie die Bundesrepublik lehnen jedoch aus politischen Gründen derartige Regelungen ab. Sollte die Erweiterung ihre sicherheitspolitische Dynamik entfalten, könnte auch hier ein Regelungsbedarf entstehen, der mit einseitigen Erklärungen der NATO nicht zu lösen wäre.

## 6.2 NATO-Beitritt mit Wechsel der Staatengruppe

Bei dieser Option wird die Aufnahme in die NATO auch von einem Wechsel der KSE-Staatengruppe begleitet. Sie ist logisch stringenter und erscheint politisch glaubwürdiger. Diese Lösung macht aber eine ganze Reihe von zusätzlichen Anpassungsmaßnahmen notwendig, weil sie im Rahmen der bisherigen Vertragsstrukturen nicht durchzuführen ist. Mit dieser Variante wird folglich das große Tor für Vertragsänderungen geöffnet. Vor allem folgende Vertragsbestimmungen erscheinen dann revisionsbedürftig:

- Das bisherige Staatengruppenkonzept ist mit der Vergrößerung der westlichen und der Verkleinerung der östlichen Staatengruppe kaum mehr haltbar. Auch die am Prinzip der Parität orientierten Obergrenzen der beiden Gruppen sind dann endgültig obsolet, denn die NATO wird die bisherigen Obergrenzen der westlichen Staatengruppe beim Übertritt aller Visegrad-Staaten zumindest de jure um 3.142 Panzer, 4.722 gepanzerte Kampffahrzeuge, 1.886 Artilleriesysteme, 314 Kampfhubschrauber und 847 Kampfflugzeuge überschreiten.
- Mit dem Übertritt aller Visegrad-Staaten entfällt die östliche Zentralregion völlig und die westliche Zentralregion muß um diese Staaten erweitert werden. Die bisherigen Untergrenzen der westlichen Zentralregion sind dann ebenfalls hinfällig, weil sie um etwa 50 Prozent bei den Panzern und gepanzerten Kampffahrzeugen und um 70 Prozent bei der Artillerie überschritten werden. Offen ist weiterhin, was mit dem Recht auf 4.000 Panzer, 5.900 gepanzerte Kampffahrzeuge und den 3.600 Artilleriesystemen geschehen soll, die nach dem Übertritt in der östlichen KSE-Gruppe blieben und dort unter den restlichen Teilnehmern neu zu verteilen wären. Das Regionalkonzept mit seinen Untergrenzen bedarf daher mindestens teilweise der Überarbeitung, wenn es sich wegen des Widerstandes einiger Flankenstaaten nicht völlig aufheben läßt. Sollte allerdings - wie von Griechenland gewünscht - auch ein östlicher Flankenstaat oder - wie von Dänemark gefordert - auch ein baltisches Land bei der ersten Erweiterung dabei sein, kommt man um eine Revision des gesamten Regionalkonzeptes kaum herum. Zugleich könnte damit die auf der Überprüfungskonferenz erzielte Einigung in der Flankenfrage noch vor ihrer Umsetzung erneut zur Disposition stehen.
- Auch die Depotregel ist dann in ihrer bisherigen Form nicht mehr aufrecht zu erhalten. Denn mit dem Übertritt der Visegrad-Staaten in die westliche KSE-Gruppe blieben die Depotpflichten dieser Staaten bei der östlichen Gruppe und wären dort neu zu verteilen. Die erweiterte westliche KSE-Gruppe muß die Aufteilung ihre Depotpflichten ebenfalls neu ordnen.
- Schließlich ist auch das Inspektionsregime an die neuen Verhältnisse anzupassen.

Ohne eine Grundsatzentscheidung, in welche Richtung die Lösung gehen soll, machen Verhandlungen jedoch keinen Sinn. Es gibt für die Verhandlungen zwei Alternativen. Entweder man hält auch künftig an einem noch zu definierenden Staatengruppenansatz fest, oder aber der bisherige Staatengruppenansatz wird völlig und das Regionalkonzept weitgehend aufgehoben und der Vertrag auf eine nationalstaatliche Basis gestellt. Für beides gibt es inzwischen erste Vorschläge. Frankreich plädiert für eine Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalansatzes und in vielen Delegationen wird dies schon lange erwogen und diskutiert. Auch Rußlands Modernisierungsvorschlag beinhaltet die Aufhebung von Artikel IV und Artikel V,<sup>33</sup> zugleich schlägt die Russische Föderation aber einen neuen (alten) bündnisorientierten Staatengruppenansatz vor und hält damit an einem modifizierten Staatengruppenansatz fest.

---

<sup>33</sup> Artikel IV und V des KSE-Vertrages enthalten die Definitionen und Beschränkungen der Staatengruppen und der Regionen.

a) *Modifizierung des Staatengruppenkonzeptes zu einem Bündnisansatz*

Die von russischer Seite vorgeschlagene Bündnishinlänglichkeitsregel ist in zwei Punkten problematisch. Erstens beschränkt sie mit ihren Obergrenzen die Aufnahme neuer Mitglieder, zweitens strebt Rußland über Artikel 21 eine Veto-Position zur NATO-Erweiterung an. Die Allianz wird Rußland und anderen KSE-Teilnehmern aber in keinem Fall eine Veto-Position einräumen, könnte aber in Artikel 21<sup>34</sup> ein weitgehendes Informations- und Konsultationsrecht zugestehen. Etwas anders sieht es mit der Bündnishinlänglichkeitsregel aus, hier kann je nach Höhe der Obergrenzen der NATO durchaus ein gewisser Handlungsspielraum eingeräumt werden. Die Russische Föderation hat es ja bisher vermieden, die Obergrenzen für diese Regel festzulegen. Bei ausreichender Flexibilität ist die Bündnishinlänglichkeitsregel durchaus zu befürworten, schafft sie doch mehr Berechenbarkeit und Erwartungsstabilität, und das nicht nur für Rußland. Wird durch die Höhe der Obergrenzen der NATO eine gewisse Marge über ihren aktuellen Beständen zugestanden, wäre dies auch ein positives politisches Signal für die Staaten, die zwar in die Allianz wollen, aber noch nicht zur Aufnahme zugelassen werden. Sie wüßten, daß sich die NATO auch im Rahmen von KSE bewußt die Möglichkeit zur Aufnahme weiterer Mitglieder offen hält. Auf der anderen Seite erhält Rußland die Zusicherung, daß die NATO als Bündnis nicht über gewisse Beschränkungen hinausgehen kann.

Um Rußland noch weiter entgegenzukommen und das Signal für eine Fortsetzung der Erweiterung zu verstärken, können die NATO-Staaten ihre Höchststärken den aktuellen Beständen anpassen und ergänzend die schon oben angesprochenen einseitigen Reduzierungen vornehmen. Die Anpassung der nationalen Höchststärken sollte sich dann allerdings auf alle KSE-Mitgliedstaaten erstrecken, zumal diese Absenkung auch die spätere Aufnahme weiterer osteuropäischer KSE-Teilnehmer erleichtert. Damit wäre auch das Problem vom Tisch, was mit dem in der östlichen Gruppe verbleibenden Recht auf 4.000 Panzer, 5.900 gepanzerte Kampffahrzeuge und 3.600 Artilleriesysteme geschehen soll. Faktisch kann damit die NATO selbst nach der Erweiterung unterhalb der aktuellen Gruppenobergrenzen bleiben, zugleich aber über die Bündnishinlänglichkeitsregel neue Obergrenzen zugesprochen bekommen, die die Fortsetzung der Erweiterung zunächst nicht behindern würden. In diesem Zusammenhang wäre eine Anhebung der derzeitigen Staatengruppenobergrenzen um 5 bis 10 Prozent nach ihrer Modifizierung zu einer Bündnishinlänglichkeitsregel als moderat und ausreichend zu bewerten. In der Kategorie der Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber könnte zudem die Anhebung geringer ausfallen oder sogar völlig auf sie verzichtet werden. Damit würde den Ängsten der russischen Militärs vor den Waffensystemen, die über die modernste westliche Militärtechnologie verfügen, in begrenztem Umfang Rechnung getragen. Außerdem sollte dem russischen Anliegen, wegen ihrer besonderen militärischen Bedeutung auch bemannte Kommando-, Führungs- und Aufklärungsflugzeuge in die Kategorie der Kampfflugzeuge aufzunehmen, entsprochen wer-

---

<sup>34</sup> Artikel 21 regelt die Modalitäten einer Änderungs-, Rücktritts- und einer Außerordentlichen Konferenz sowie die alle fünf Jahre notwendige Überprüfungs-konferenz. Eine Außerordentliche Konferenz kann immer dann einberufen werden, wenn ein Land seine Staatengruppe verlassen oder einer anderen beitreten will. Rußland fordert in seinem Modernisierungsvorschlag eine Zustimmungspflicht aller Teilnehmer für die Verkleinerung oder Erweiterung der von ihr angeregten Bündnisstaatengruppe.

den. Es wäre eine ergänzende vertrauensbildende Maßnahme, da es Rußland dabei zunächst weniger um Beschränkungen als um Information und Kontrolle zu gehen scheint.

Ein großes Problem ist das Regionalkonzept. Für die Flankenstaaten, und dort besonders die Türkei, steht, wie schon zuvor angemerkt, die Flankenregel bisher nicht zur Disposition. Die völlige Aufhebung des Regionalkonzeptes ist daher einstweilen kaum möglich. Solange am Regionalkonzept aber festgehalten wird, ist nicht auszuschließen, daß Rußland auch an separaten Beschränkungen der erweiterten westlichen Zentralregion ein Interesse haben wird, kann es doch damit auch die Höhe möglicher Stationierungstruppen in Ostmitteleuropa indirekt beeinflussen. Die Russische Föderation könnte daher dort auf möglichst niedrigen, am aktuellen Bestand orientierten Untergrenzen bestehen. Hier kann die NATO russischen Wünschen begrenzt entgegenkommen; insbesondere dann, wenn die Beitrittsstaaten und die Bundesrepublik Deutschland zusätzlich einseitig ihre Potentiale reduzieren sollten. Denn die alten Untergrenzen gehen von Verstärkungsplanungen der Bündnispartner aus, als der Warschauer Pakt und die Sowjetunion noch existierten. Die Anhebung der Untergrenzen für die erweiterte Zentralregion sollte daher deutlich unter der Summe der bisherigen Untergrenzen für die westliche Zentralregion und den nationalen Höchststärken der Beitrittsländer liegen.<sup>35</sup> Eine Absenkung dieser Untergrenzen um 1.500 bis 2.000 Waffensysteme in den jeweiligen Waffenkategorien (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie) sollte ohne große Schwierigkeiten machbar sein.

#### *b) Anpassung des Staatengruppenkonzeptes*

Als zweite Variante bietet sich die Anpassung des bisherigen Staatengruppenansatzes an die NATO-Erweiterung an. Das hat aber eigentlich nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn an den bisherigen Obergrenzen und der Fiktion der Parität der Staatengruppen festgehalten und die Vergrößerung der NATO durch eine interne Anpassung - sprich: Absenkung der nationalen Höchststärken - aufgefangen wird. Aufgrund der Höhe der einseitigen Reduzierungen der NATO-Staaten wäre das westliche Bündnis aber kaum zu weiteren Abrüstungsmaßnahmen angehalten, zumindest solange es nur um den Beitritt der Visegrad-Staaten ginge. Die Allianz könnte ein derartiges Entgegenkommen im übrigen davon abhängig machen, daß die östliche KSE-Staatengruppe auf ihr Recht, die freiwerdenden Höchststärken der östlichen Zentralregion auf den Rest der Teilnehmer zu verteilen (d.h. deren nationale Höchststärken entsprechend zu erhöhen), verzichtet und ihrerseits ihre Höchststärken an die aktuellen Bestände anpaßt. Beim Regionalkonzept sind dann aber Änderungen in den Definitionen und in den Beschränkungen unvermeidlich, weil die östliche Zentralregion entfiere und die westliche um die Beitrittsländer vergrößert werden müßte. Da zudem die Aufnahme der neuen Mitglieder in der westlichen Zentralregion im Rahmen der bestehenden Untergrenzen selbst bei zusätzlichen einseitigen Reduzierungen kaum möglich ist, müßten die bisherigen Begrenzungen für die erweiterte Zentralregion angehoben und für die übrigen westlichen Regionen abgesenkt wer-

---

<sup>35</sup> Ein Problem könnte hier der mögliche NATO-Beitritt Österreichs und Sloweniens bilden. Jedoch besitzen diese Staaten keine großen Waffenzahlen.

den.<sup>36</sup> Zusätzliche Schwierigkeiten wären dann zu erwarten, wenn zugleich auch ein KSE-Teilnehmerstaat aus der östlichen Flankenregion der Allianz beitreten würde oder ein dem KSE-Regime nicht angehörender Staat diesen Schritt vollzöge.

Bei dieser Alternative ist die Einführung einer Bündnishinlänglichkeitsregel nicht notwendig, da die Integration der Erweiterung in den bisherigen Staatengruppenansatz quasi eine Ersatzlösung darstellt, die faktisch wie eine Bündnishinlänglichkeitsregel wirkt. Diese Lösung würde im Unterschied zum Beitritt ohne Wechsel der KSE-Staatengruppe den Realitäten besser entsprechen und einen höheren Grad an Verbindlichkeit und damit Berechenbarkeit aufweisen. Im übrigen enthält sie aber alle Nachteile der im Kapitel 6.1 diskutierten Option. Mit diesem Verfahren wird außerdem ein Präzedenzfall geschaffen, der die NATO-Staaten im Falle einer Fortsetzung der Erweiterung bindet und daher interne Auseinandersetzungen mit sich bringen könnte. Jedoch hat die NATO auch die Möglichkeit, eine solche Lösung zur Zwischen- oder Übergangsregelung zu erklären, die im Zuge des weiteren Öffnungsprozesses keinen Bestand haben muß. Eine solche Erklärung dürfte diese Alternative allerdings entwerten und in Frage stellen.

### 6.3 Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalkonzeptes

Als dritte Variante bleibt die völlige Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalansatzes von KSE. Die nationalen Höchststärken wären dann das entscheidende Element der Beschränkung. Infolgedessen müßten die Teilnehmerstaaten ihre nationalen Begrenzungen weitgehend an die aktuellen Bestände anpassen, um eine Entwertung des Vertrages zu vermeiden. Zugleich bedarf es aber ergänzender Beschränkungen für Stationierungs- und Verstärkungstruppen, wenn an den Zielen des Vertrages weiter festgehalten werden soll.<sup>37</sup> Die Hinlänglichkeitsregel für Einzelstaaten erscheint jedoch verzichtbar, zumal die nationalen Höchststärken Rußlands deutlich unter den Obergrenzen der Hinlänglichkeitsregel lägen.

Der große Vorteil einer solchen Lösung wäre, daß die künftige Ausdehnung des Bündnisses völlig unabhängig vom KSE-Vertrag und seinen Beschränkungen erfolgen könnte. Außerdem erleichtert diese Variante den Beitritt neuer Staaten, da staatengruppen- und regionalbezogene Regeln und Beschränkungen entfallen und folglich nicht mehr beachtet werden müssen. Darin

---

<sup>36</sup> Vgl. ausführlich die unterschiedlichen Auswirkungen des Beitritts auf die einzelnen westlichen KSE-Regionen, in: Berthold Meyer, Harald Müller, Hans-Joachim Schmidt, NATO 96: Bündnis im Widerspruch, HSFK-Report 1/96, Frankfurt/M, S. 27-32.

<sup>37</sup> Hier ist vor allem darauf aufmerksam zu machen, daß es zwar für die amerikanischen und kanadischen Streitkräfte nationale Höchststärken gibt, diese jedoch im Unterschied zu allen übrigen KSE-Teilnehmern an kein Territorium in Europa gebunden sind. Die regionalen Untergrenzen haben daher auch die Funktion, einer zu großen Konzentration von amerikanischen (und früher sowjetischen) und anderen Verstärkungstruppen entgegenzuwirken. Bei einem rein nationalen Höchststärkenkonzept würde diese Funktion entfallen. Auf bundesdeutscher Seite wird daher daran gedacht, regionale Untergrenzen durch ergänzende "territoriale Beschränkungen" zu ersetzen, die über den nationalen Höchststärken liegen, aber nicht unbedingt auf das Territorium eines Staates bezogen sein müßten.

liegt aber zugleich auch ein großer Nachteil: Der KSE-Vertrag verlöre seine Funktion über einen wie auch immer definierten Staatengruppenansatz die dynamische Entwicklung des militärischen Verhältnisses zwischen der NATO und den übrigen europäischen Staaten mit zu steuern und berechenbarer zu gestalten.

Das entspricht jedoch nicht ganz der erklärten Politik der KSE-Staaten, die dem Vertrag auf der Überprüfungskonferenz ausdrücklich auch für die Zukunft eine Schlüsselrolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur zuweisen, die es im Zusammenhang mit seiner Anpassung und Modernisierung zu erhalten gelte.<sup>38</sup> Mit der ersatzlosen Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalansatzes verliert der KSE-Vertrag aber diese Schlüsselrolle, weil dann die Streitkräfte der betroffenen Teilnehmerstaaten nur noch auf rein nationaler Basis transparent und kontrollierbar bleiben, während die Potentiale des Bündnisses keiner Transparenz, Kontrolle und Beschränkung mehr unterliegen. Das Problem wird dann virulent, wenn neue Staaten in die Allianz aufgenommen werden sollten, die nicht dem KSE-Regime anhören. Um die Transparenz und Kontrolle der Streitkräfte von Bündnissen auch künftig zu erhalten, sollten daher alle ihre Mitglieder Teilnehmer des KSE-Regimes sein.<sup>39</sup>

Diese Lösung ist daher nur dann zu befürworten, wenn es nicht möglich sein sollte, bei der künftigen Definition des Staatengruppenansatzes einen Kompromiß zu finden. Auf der anderen Seite kommt man für einen Teil der KSE-Teilnehmer um diese Art der Lösung nicht herum, wenn sich die Vertragspartner auf eine Bündnishinlänglichkeitsregel verständigen sollten. Denn dann wären auf die außerhalb der NATO bleibenden KSE-Staaten staatengruppenbezogene Regeln nicht mehr anwendbar.

Ein völliger Verzicht auf das Regionalkonzept ist allerdings wegen der besonderen Sicherheitsinteressen eines Teils der KSE-Flankenstaaten derzeit wenig wahrscheinlich. Dort wird man entweder weitgehend an den bisherigen Regelungen für die Flanke festhalten wollen oder es müßte eine äquivalente regionale Ersatzvereinbarung angestrebt werden. Hier wäre allerdings ein schwerwiegender Konflikt mit der russischen Seite zu erwarten. Denn wird auf jede Form der Beschränkung des westlichen Bündnisses verzichtet, stellt sich für die Russische Föderation die Frage, warum sie auch weiterhin separate Begrenzungen ihrer Flanken akzeptieren soll.

Mit der Aufgabe des Staatengruppen- und Regionalkonzeptes muß auch das Inspektionsregime mit seinen Inspektionsquoten, soweit es noch staatengruppenbezogen organisiert ist, geändert und an die Zahl der Verifikationsobjekte gekoppelt werden.<sup>40</sup> Gleichzeitig muß ein neues Verfahren für die Änderung der nationalen Höchststärken ausgehandelt werden, da dies bisher nur staatengruppenbezogen erfolgt. Rußland hat in seinem KSE-Modernisierungsvorschlag angeregt, die Erhöhung der nationalen Höchststärke von der Zustimmung aller Staaten ab-

---

<sup>38</sup> Vgl. Final Document (Anm. 12), Seite 6, Zif. 19. Dort heißt es wörtlich: "The character of this process should be such as to permit the Treaty to sustain its key role in the European security architecture."

<sup>39</sup> Die Allianz sollte es daher zur Bedingung machen, daß alle ihre künftigen Mitglieder dem KSE-Vertrag beitreten und dies durch eine entsprechende Erklärung sicherstellen.

<sup>40</sup> Siehe hierzu ausführlich Anmerkung 31.

hängig zu machen. Es erscheint aber wenig sinnvoll, jede noch so kleine Erhöhung der nationalen Höchststärken grundsätzlich von der Zustimmung aller Staaten abhängig zu machen. Auf der anderen Seite ist es wichtig, solche Änderungen nicht nur an die Zustimmung eines oder zweier Staaten zu binden, weil dann große und mächtige Staaten gegenüber kleinen und schwachen einen Positionsvorteil besäßen. Hier wäre je nach Höhe der Höchststärkenänderung an ein abgestuftes Zustimmungsverfahren zu denken, das bei kleinen Erhöhungen mit einem Kumulationsverbot verbunden werden sollte, um Umgehungsmöglichkeiten zu beschränken.

Auch die bisher auf die Staatengruppen bezogenen Beschränkungen der Depotregel müßten für solche Staaten geändert werden. Rußland schlägt dazu vor, 20 Prozent des nationalen Waffenbestandes der Depotregel zu unterwerfen. Da dies sogar leicht über dem Anteil der staatengruppenbezogenen Beschränkungen liegt, erscheint der Vorschlag akzeptabel.<sup>41</sup> Die übrigen Änderungswünsche zur Depotregel sind jedoch abzulehnen, weil sie auf eine deutliche Entwertung hinauslaufen. Rußland möchte bei Außerordentlichen Umständen bis zu einem halben Jahr lang 50 Prozent der Depotbestände ohne Einschränkungen in aktiven Verbänden nutzen können. Das läuft in solchen Situationen faktisch auf eine Halbierung der Depotbeschränkungen hinaus.

---

<sup>41</sup> Hier muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß der bei fast allen Streitkräften zu beobachtende Trend zur Freiwilligen- und Berufsarmee die Frage aufwirft, ob die vorgeschlagene Zahl von 20 Prozent möglicherweise nicht doch etwas zu hoch ist. Denn bei vielen Freiwilligen- und Berufsarmeen dürften schon aus Kostengründen die Mobilisierungspotentiale und damit die anteiligen Depotbestände geringer sein.

## 7. Vorschlag zur Anpassung des KSE-Vertrages an die NATO-Erweiterung

Die Darstellung der verschiedenen Optionen und Alternativen hat deutlich gemacht, wo ihre Vor- und Nachteile liegen. Will man am Vertrag möglichst wenig ändern und eine erneute Ratifikation vermeiden, bietet sich entweder der NATO-Beitritt ohne Wechsel der KSE-Staaten-Gruppe oder das Festhalten am bisherigen Staatengruppenansatz bei gleichzeitigem Wechsel der KSE-Staaten-Gruppe an. Beide Lösungen haben aber den Nachteil, daß sie nur eine begrenzte Anpassung erlauben und deshalb nicht sehr zukunftssicher erscheinen. Sie taugen allenfalls für eine gewisse Übergangszeit. Will man eine bessere Anpassung, die auch längerfristig Bestand haben soll, so bietet sich entweder die Einführung einer Bündnishinlänglichkeitsregel oder die Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalansatzes an. Beide Alternativen erfordern größere Eingriffe in den Vertrag, was das Risiko einer möglichen Vertragsentwertung und die Wahrscheinlichkeit einer erneuten Ratifikation erhöht. Die Frage, welche Alternative man befürwortet, hängt letztlich davon ab, wie man die verschiedenen Vor- und Nachteile gewichtet und bewertet.

Die Diskussion des russischen Modernisierungsvorschlages zeigt außerdem: Auch wenn er eindeutig gegen die Expansion der Allianz gerichtet ist, enthält er trotzdem in Ansätzen viele Elemente, die sich für die Anpassung des KSE-Vertrages an die NATO-Erweiterung eignen könnten. Rußland ist allerdings aufgrund der bestehenden Rechtslage in der schwächeren Position und hat nur wenige Instrumente, um die westlichen NATO-Staaten und die ostmitteleuropäischen Beitrittsländer zu Zugeständnissen zu bewegen. Das bedeutendste Instrument besteht zweifelsohne im Interesse an der sicherheitspolitischen Kooperation mit Rußland. In welchem Umfang es für eine Lösung genutzt werden kann, ist allerdings noch offen. Wichtig wäre, daß die NATO-Staaten sich spätestens bei der Benennung der Länder, mit denen Mitgliedsverhandlungen aufgenommen werden, zu parallelen Verhandlungen über die Auswirkungen auf den KSE-Vertrag bereit erklären und in den Vorgesprächen zur Änderung des KSE-Vertrages russische Interessen ausreichend berücksichtigen.

Auch wenn es auf der Basis der aktuellen Diskussion noch ein wenig verfrüht erscheinen mag, möchte ich - als Denkanstoß - auf der Basis der bisher diskutierten Alternativen einen eigenen Vorschlag für die Anpassung des KSE-Vertrages an die NATO-Erweiterung präsentieren. Es wird hierbei davon ausgegangen, daß die Anpassung an die schon eingetretenen und anstehenden sicherheitspolitischen Veränderungen Vorrang vor der Bewahrung der bisherigen Vertragsstrukturen haben sollte. Infolgedessen werden die Risiken, die sich aus der Öffnung des Vertrages ergeben, und die mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eine erneute Ratifikation notwendig werden lassen, als nachrangig eingeschätzt. Ich halte es angesichts des vorhandenen Anpassungsdrucks weitgehend für eine Illusion, auch weiterhin zu glauben, an den bestehenden Vertragsstrukturen festhalten zu können. Selbst wenn dies in den nächsten Jahren noch einmal erfolgreich gelingen sollte, wären die Diskrepanzen zwischen dem Vertrag und der Realität so groß, daß seine Zukunft schnell fragwürdig werden könnte. Die KSE-Teilnehmerstaaten werden daher kaum umhin kommen, sich der Öffnung des Vertrages zu stellen, weil anders seine

politisch glaubwürdige und an die neuen Realitäten angepaßte Modifizierung schwer vorstellbar erscheint. Die im Vorschlag genannten Zahlen sind nur als grobe Orientierungspunkte anzusehen, wichtiger sind die Relationen zwischen ihnen.

Folgende Maßnahmen werden vorgeschlagen:

- Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalkonzeptes. Eine völlige Aufhebung des Regionalkonzeptes wird aber vorläufig wegen der Sicherheitsbedürfnisse der Flankenstaaten nicht zu erreichen sein.
- Einführung einer Bündnishinlänglichkeitsregel unter folgenden Voraussetzungen:
  1. Die Beschränkungen dieser Regel sollten für Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artillerie um bis zu 10 Prozent und für Kampfhubschrauber und Kampfflugzeuge entweder gar nicht oder um bis zu 5 Prozent über den derzeitigen Staatengruppenobergrenzen angehoben werden.
  2. Die nationalen Höchststärken aller Teilnehmer werden den aktuellen Beständen, Mobilisierungs- und Verstärkungsplanungen angepaßt.
  3. Rußland verzichtet auf seine Forderung nach einem Vetorecht gegenüber der NATO-Erweiterung, alle Vertragsteilnehmer sind aber bei einer Erweiterung oder Verkleinerung des Bündnisses vorab zu informieren und zu konsultieren.
- Die Hinlänglichkeitsregel für Einzelstaaten wird entweder den aktuellen Beständen und Mobilisierungsplanungen angepaßt oder aber durch nationale Höchststärken ersetzt.
- Falls die erweiterte westliche Zentralregion bestehen bleibt, sollten ihre Untergrenzen auf das niedrigstmögliche Niveau festgeschrieben werden.
- Die Depotregel wird so modifiziert, daß KSE-Teilnehmer, die keinem Bündnis angehören, 20 Prozent ihrer nationalen Bestände in ständigen Depots zu lagern haben.
- Die Erhöhung der Höchststärke für die KSE-Staaten, die keinem Bündnis angehören, wird von der Zustimmung von wenigstens drei bis fünf Staaten abhängig gemacht. Erhöhungen um mehr als 10 bis 15 Prozent bedürfen der Zustimmung aller Vertragsstaaten.
- Das Verifikationsregime wird so modifiziert, daß Staaten, die keinem Bündnis angehören, ihre Inspektionsquoten auf der Basis der Zahl ihrer Verifikationsobjekte festlegen.
- Ergänzende Vertrauensbildende Maßnahmen:
  1. Verzicht der Beitrittsländer auf die Stationierung ausländischer Truppen und von Nuklearwaffen in Friedenszeiten (nach norwegischem Modell).
  2. Zusätzliche einseitige Abrüstungsmaßnahmen der Beitrittsländer und der Bundesrepublik um 10 bis 20 Prozent in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren mit der Möglichkeit ihrer Inspektion.

3. Anmeldung und Beobachtung gemeinsamer Manöver der Streitkräfte der Beitrittsländer mit ausländischen Truppen ab Batallions- oder Brigadegröße und Übungen äquivalenter Größe der Luft- und Seestreitkräfte.
4. Einladung an alle KSE-Staaten zur Teilnahme an solchen Manövern.

Zum besseren Verständnis seien noch einige Erläuterungen angefügt:

#### *Aufhebung des bisherigen Staatengruppen- und Regionalansatzes*

Die Aufhebung des gegenwärtigen Staatengruppenansatzes ist eigentlich unvermeidlich, weil er spätestens seit der Osloer Erklärung an keine klaren Kriterien gebunden und mit der NATO-Öffnung die Fiktion der Parität kaum noch aufrecht zu erhalten ist. Anders sieht es mit der Flankenregel aus, die insbesondere für die Türkei zu den Essentials des KSE-Vertrages gehört. Jedoch hat Rußland ein großes Interesse an der weiteren Abschwächung oder völligen Aufhebung der Flankenregel, so daß über diesen Punkt harte und schwierige Verhandlungen zu erwarten sind. Die westliche Akzeptanz einer Obergrenze für das Bündnis liefert Rußland allerdings keinen Ansatz, die Aufhebung dieser Regel zu fordern, zumal Rußland eine begrenzte Anhebung der Untergrenzen ab Mai 1999 zugestanden wurde.

#### *Bündnishinlänglichkeitsregel*

Die NATO-Staaten akzeptieren prinzipiell den russischen Vorschlag einer Bündnishinlänglichkeitsregel unter der Bedingung, daß Rußland die Flankenregel auch künftig achtet und der Allianz ein ausreichender Handlungsspielraum für die Aufnahme weiterer Mitglieder eröffnet wird. Ein solcher ist nur dann wirklich gegeben, wenn die Obergrenzen der neuen Regel über den derzeitigen Beschränkungen der westlichen KSE-Gruppe liegen. Die hier angegebenen Zahlen sind dabei als grobe Richtwerte zu betrachten. Um Rußland die Akzeptanz zu erleichtern, wird ergänzend der Verzicht auf die Anhebung der Bündnisobergrenzen für Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber vorgeschlagen, da von diesen Waffensystemen aus der Sicht russischer Militärs eine besondere Bedrohung ausgehen könnte. Rußland erhält damit prinzipiell die Zustimmung der westlichen Staaten zu dieser Regel und eine berechenbare Grundlage über den zulässigen Umfang künftiger Erweiterungen sowie indirekt die Zusicherung, daß künftige NATO-Mitglieder, auch wenn sie bisher nicht dem Rüstungskontrollabkommen beigetreten sind, mindestens die Obergrenzen achten müssen. Sollten künftig Staaten wie Slowenien, Österreich, Estland oder Schweden der NATO beitreten, könnten sie sich aufgrund der Existenz dieser Regel kaum dem KSE-Regime entziehen. Gleichzeitig erklären sich die NATO-Staaten bereit, ihre nationalen Höchststärken an die aktuellen Bestände (einschließlich Mobilisierungs- und Verstärkungsplanungen) anzupassen, vorausgesetzt die übrigen KSE-Teilnehmer schließen sich dem an. Damit wird das westliche Bündnis selbst nach der ersten Erweiterung faktisch noch unter der gegenwärtigen Obergrenze der westlichen Gruppe bleiben, bekommt aber zugleich das Recht, im Rahmen der Beschränkungen der Bündnishinlänglichkeitsregel weitere Mitglieder aufzunehmen. Die Anpassung der Höchststärken der östlichen KSE-Teilnehmerländer an ihre Bestände erleichtert zugleich ihre später mögliche Aufnahme in das westliche Bündnis. Mit der Absenkung der nationalen Höchststärken auf die aktuellen

Bestände wird Rußland indirekt noch eine weitere Kompensation zugestanden, denn es hat seine Streitkräfte bisher nur um 12 Prozent zusätzlich reduziert, während die NATO-Staaten ihre Truppen im Schnitt um 25 Prozent zusätzlich abgerüstet haben. Der Russischen Föderation wird so zunächst eine Positionsverbesserung gegenüber der Allianz zugestanden, die sich erst mit der Aufnahme neuer Bündnismitglieder wieder relativiert.

#### *Hinlänglichkeitsregel für Einzelstaaten*

Die Bedeutung dieser Regel ist seit der Auflösung der Sowjetunion gering, es sei denn, sie wird - wie gefordert - an die gegenwärtigen Bestände Rußlands angepaßt oder durch ein Konzept der nationalen Höchststärken ersetzt. Im Zusammenhang mit der Festlegung der Obergrenzen für die propagierte Bündnishinlänglichkeitsregel erscheint es aber fraglich, ob die russische Seite eine Absenkung auf ihre aktuellen Bestände akzeptieren wird oder ebenfalls eine gewisse Marge über ihre tatsächliche Stärke aus Gründen der politischen Symbolik beansprucht. In seinem KSE-Modernisierungsvorschlag vom 23. April 96 hat Rußland jedenfalls eine Verknüpfung zwischen den Beschränkungen der beiden Hinlänglichkeitsregeln hergestellt. Hier wäre zu prüfen, ob man Rußland nicht an anderer Stelle entgegenkommen könnte, um eine Reduzierung auf den aktuellen Bestand oder einen Verzicht auf diese Regel zu erlangen.

#### *Beschränkung der erweiterten Zentralregion*

Aufgrund des gewählten Ansatzes ist diese Beschränkung an sich nicht notwendig. Sollte jedoch an dieser Region auch künftig festgehalten werden, wäre die Absenkung ihrer Untergrenzen auf das niedrigstmögliche Niveau aus mehreren Gründen zu befürworten. Einmal wird Rußland signalisiert, daß die NATO in Zentraleuropa keinen neuen militärischen Schwerpunkt aufbauen will, und zum zweiten werden der Russischen Föderation, aber auch anderen KSE-Teilnehmern der bisherigen östlichen Staatengruppe weitgehend die Argumente dafür entzogen, ihre eigenen nationalen Höchststärken in Anlehnung an die bisherigen Staatengruppenobergrenzen um insgesamt bis zu 4.000 Panzer, 5.900 gepanzerte Kampffahrzeuge und 3.600 Artilleriesysteme anheben zu können.

#### *Modifizierte Änderung der Höchststärke, Anpassung der Depotregel und des Inspektionsregimes*

Die Änderungen sind in erster Linie eine Folge der Aufhebung des bisherigen Staatengruppenansatzes, denn mit der Realisierung dieses Vorschlages fällt ein Teil der KSE-Teilnehmer nicht mehr unter staatengruppenbezogene Regelungen. Zur näheren Erläuterung sei auf das Kapitel 6.3 verwiesen. Im Zusammenhang mit der Bündnishinlänglichkeitsregel bleibt allerdings noch zu klären, in welcher Weise die Depotregel angepaßt werden soll: Werden aus Gründen der Vereinfachung die Depotbestände auch für Bündnismitglieder auf rein nationaler Basis beschränkt oder wird weiterhin an Bündnisobergrenzen festgehalten. Die gleiche Frage stellt sich übrigens auch bei der Modifizierung der Änderung der nationalen Höchststärken.

### *Ergänzende Vertrauensbildende Maßnahmen*

Diesen Maßnahmen dürfte erhebliche politische Bedeutung zukommen und sie könnten einen Kompromiß in der Anpassung des KSE-Vertrages erleichtern. Hier sind zum überwiegenden Teil die ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten gefordert, da ein Großteil dieser Maßnahmen nur mit ihrer Zustimmung möglich ist. Insbesondere der einseitige Verzicht der neuen Mitglieder auf die Stationierung fremder Truppen und Nuklearwaffen ist hier zu nennen. Er würde in Friedenszeiten an der gegenwärtigen Situation faktisch nichts ändern und russischen, weißrussischen und ukrainischen Forderungen entgegenkommen. Ein solches Zugeständnis könnte es der russischen Seite erleichtern, auf ihre neue Stationierungsregel zu verzichten. Zugleich bliebe den neuen NATO-Staaten das für sie wichtige Recht erhalten, in Krisen- und Kriegssituationen zusätzlichen westlichen Beistand einzufordern und zu erhalten.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen haben erhebliche Änderungen des Vertrages zur Folge. Sie gehen davon aus, daß die Anpassung des KSE-Vertrages ein zentrales Instrument zur Einbettung der NATO-Öffnung wird. Wird dagegen Rußland in anderen Politikfeldern eine adäquate Kompensation (Erweiterung der G-7 zu G-8, stärkere Einbindung in die NATO-Gremien und -Planungen) angeboten, können derart weitgehende Zugeständnisse der westlichen Staaten entfallen.

Angesichts der Risiken bei der Öffnung und erneuten Ratifikation des Vertrages, stellt sich die Frage, ob das unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen zu vertreten ist. Mit der Wiederwahl Boris Jelzins, der sich bisher für den Westen als weitgehend berechenbarer und verlässlicher Politiker erwiesen hat, haben sich zwar einerseits die Rahmenbedingungen für die anstehenden KSE-Anpassungsmaßnahmen verbessert, jedoch ist offen, ob er sich wegen seiner gesundheitlichen Probleme noch lange im Amt halten kann. Eingedenk der innenpolitischen Entwicklungen in Rußland ist davon auszugehen, daß der Nachfolger Boris Jelzins sich weniger kooperativ gegenüber dem Westen verhalten könnte. Aus dieser Sicht sollte das vorhandene "window of opportunity" sobald als möglich für eine sinnvolle Anpassung des KSE-Vertrages genutzt werden.

Was bei den Vorgesprächen über die Änderung des KSE-Vertrages herauskommen wird, läßt sich jetzt noch nicht sicher einschätzen. Beide Seiten sind noch beim "Pokern". Solange Rußland sich nicht auf die Erweiterung des westlichen Bündnisses einläßt, wird es sie nicht in seinem Sinne beeinflussen können und dann machen Verhandlungen auch keinen Sinn. Die Allianz dagegen hat bisher keinerlei einseitige Beschränkungen formuliert oder angeboten, die es Rußland erleichtern könnten, seine bisherige Konfrontationshaltung zu überdenken. Dazu gehört auch die Bereitschaft, parallel zu den Beitrittsverhandlungen über die Konsequenzen für das KSE-Regime zu sprechen. Es bleibt abzuwarten, ob die jetzt anstehenden "Mandatsverhandlungen" für die Anpassung eine neue Brücke schaffen können.

Die bisherigen Überlegungen im Bündnis scheinen darauf hinauszulaufen, den KSE-Vertrag nicht zum zentralen Instrument für die Einbettung der NATO-Öffnung zu machen. Die Bündnishaftlichkeitsregel stößt bei vielen westlichen KSE-Teilnehmern (darunter auch die Bun-

desrepublik) und erst recht bei vielen osteuropäischen Staaten auf Ablehnung. Dagegen wird in vielen Delegationen über die Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalansatzes ernsthaft nachgedacht. Die Argumentation in den westlichen Staaten ist dabei widersprüchlich. Auf der einen Seite wird die Rückkehr zu einer neuen Bündnisobergrenze als noch auf dem Denken in Mächtegleichgewichten und militärischen Kräfteverhältnissen beruhend und nicht dem Stand der politischen Kooperation entsprechend gegeißelt, auf der anderen Seite will man an der Flankenregel nicht rütteln lassen. Doch das beabsichtigte Festhalten der NATO-Länder an der Flankenregel beinhaltet par excellence eben jene alte Gleichgewichtspolitik, wenn auch nur im regionalen Rahmen. Logisch nachzuvollziehen ist diese westliche Haltung nicht. Sollten sich die Bündnismitglieder tatsächlich auf diesen Ansatz einlassen, dürfte es um die Flankenregel harte Auseinandersetzungen geben. Es wäre dann nicht verwunderlich, wenn Rußland sich künftig nicht mehr daran gebunden fühlen würde. Damit könnte eine schwerwiegende Entwertung des Vertrages herbeigeführt werden, die man nicht nur der Russischen Föderation anlasten dürfte.

Ein zweiter Punkt gibt Anlaß zur Besorgnis: In den USA ist eine deutliche Hinwendung zum Unilateralismus zu beobachten, der mittlerweile auch die Bündnispartner nicht mehr ausnimmt. Zugleich glauben die Amerikaner - und unter ihnen besonders die Republikaner - aufgrund ihres militärtechnischen Vorsprungs eine neue weltpolitische Dominanz erreichen zu können. Das hat auch Folgen für die Rüstungskontrolle. Der noch nicht in Kraft getretene START II-Vertrag ist für die USA ziemlich vorteilhaft, weil sie die dort ausgehandelten Obergrenzen ohne große Probleme ausschöpfen können. Dagegen muß Rußland seine strategischen Streitkräfte kostenträchtig modernisieren, um dieses Ziel zu erreichen. Gleichzeitig wird in den USA heftig über ein neues landesweites strategisches Raketenabwehrsystem diskutiert, das mit dem ABM-Vertrag in seiner jetzigen Form nicht in Übereinstimmung zu bringen wäre. Selbst wenn der ABM-Vertrag kooperativ verändert würde, dürfte Rußland kaum in der Lage sein, technisch und finanziell mit den USA mithalten zu können. Nun steht die Anpassung des KSE-Vertrages an die veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa und insbesondere an die Erweiterung der NATO vor der Tür. Es ist derzeit zwar noch offen, ob russische Interessen wenigstens in diesem Feld der Rüstungskontrolle ausreichende Berücksichtigung erfahren. Die Aussichten dafür sind allerdings nicht allzu gut, denn die Russische Föderation steht schon jetzt rüstungskontrollpolitisch weitgehend auf verlorenem Posten.

Nun kann man es dabei bewenden lassen, daß auch die Rüstungskontrollpolitik nur ein Abbild der konkreten machtpolitischen Verhältnisse ist und die Russen sich eben fügen müssen. Doch wird dabei nur allzu leicht übersehen, daß Rußland immer noch die zweitstärkste Nuklearmacht ist und vorläufig auch bleibt und daß deswegen gerade die Bundesrepublik und die europäischen Staaten an möglichst stabilen innenpolitischen Verhältnissen und guten kooperativen Beziehungen interessiert sein müssen, soll der begrenzte Einfluß, den die westlichen Staaten politisch haben, nicht verspielt werden und die Chance zur kooperativen Steuerung größerer osteuropäischer Konflikte erhalten bleiben. Wenn man jedoch unter dem Mäntelchen der Kooperation in erster Linie nur seine eigenen Interessen verfolgt, sollte man sich nicht wundern, wenn irgendwann der Partner nicht mehr mitspielt. Es bleibt nur zu hoffen, daß die Anpassung des KSE-Regimes hier noch nicht die Probe aufs Exempel wird.