

# Diskussionspapier

Forschungsgruppe Sicherheitspolitik  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Wolfgang Richter*

## Europäische Stabilität und subregionale Gleichgewichte

Zur Transformation des KSE-Regimes

FG3-DP 06  
Mai 2009  
Berlin

# Inhalt

## SWP

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapiere sind  
Arbeiten im Feld der For-  
schungsgruppe, die nicht  
als SWP-Papiere heraus-  
gegeben werden. Dabei kann  
es sich um Vorstudien zu  
späteren SWP-Arbeiten  
handeln oder um Arbeiten,  
die woanders veröffentlicht  
werden. Kritische Kommen-  
tare sind den Autoren in  
jedem Fall willkommen.

## I. Bestandsaufnahme: KSE-Vertrag in der Krise 3

1. Ausgangslage: Politischer Wandel und stabilisierende  
Vertragsanpassung 3

2. Verpasste Chancen: Die Rückkehr des Blockdenkens 4

3. Russische Suspendierung des KSE-Vertrags; „Paralleles  
Aktionspaket“ der NATO 7

4. Bilanz: Europäischen Rüstungskontrolle am Ende? 8

5. Folgen: Europäische Sicherheitskooperation in Gefahr;  
Notwendigkeit eines Politikwechsels 10

6. Die Chance des Neuanfangs 10

## II. Wege aus der Krise: Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes 11

1. Lehren aus dem Scheitern: Blockaden entkoppeln,  
Statusfragen offen halten, Zukunft gestalten 11

2. Gesamteuropäische Stabilität: Verhinderung  
destabilisierender Truppenkonzentrationen statt  
Blockgleichgewicht 13

3. Strategische Sicherheitsabstände: Regionale  
Stationierungsbegrenzungen 14

4. Subregionale Stabilität: Reduzierung, Gleichgewicht,  
Entflechtung, Frühwarnung 17

5. Wie weiter? – Paralleles Aktionspaket oder strategischer  
Neuansatz jenseits des KSE-Vertrags? 19

6. Ein modifiziertes Paralleles Aktionskonzept:  
Wiederaufnahme der KSE-Anpassungsverhandlungen 20  
Anhang 24

Vorschlag für ein neues Regime territorialer  
Zwischenobergrenzen 24

## I. Bestandsaufnahme: KSE-Vertrag in der Krise

### 1. Ausgangslage: Politischer Wandel und stabilisierende Vertragsanpassung

Die Unterzeichnung des KSE-Vertrags am 19. November 1990<sup>1</sup> markierte zusammen mit dem vorausgegangenem INF-Vertrag (1987), der Wiederherstellung der deutschen Einheit, den Vereinbarungen über den Abzug sowjetischer Truppen aus Mitteleuropa und der Charta von Paris einen entscheidenden Meilenstein auf dem Wege zur Überwindung des Kalten Krieges und zur politischen Transformation Europas.

#### *Stabilität durch Gleichgewicht und geographische Sicherheitsabstände*

Das Konzept des KSE-Vertrags zielte auf die Beendigung der permanenten militärischen Bedrohung im gespaltenen Europa und suchte dies durch die Abschaffung ihres wesentlichen Elements zu erreichen: Der konventionellen Ungleichgewichte, die für eine groß angelegte Aggression oder regional begrenzte Überraschungsangriffe genutzt werden konnten. Das KSE-Konzept setzte daher auf die stabilisierende Wirkung eines bipolaren, sowohl gesamteuropäischen als auch regionalen Gleichgewichtes zwischen den beiden antagonistischen Militärblocken auf niedrigerem Niveau. Es verknüpfte daher die Abschaffung der Disparitäten der vertragsbegrenzten Waffensysteme (TLE<sup>2</sup>) im gesamten Anwendungsraum vom Atlantik bis zum Ural mit weiteren Teilbegrenzungen in vier geographisch definierten Regionen. Militärisch ausgedünnte Zonen nahe den früheren Konfrontationslinien sollten gemeinsam mit der Verpflichtung zur Depotlagerung eines Teiles der zulässigen TLE gewährleisten, dass kurzfristig verfügbare Kräfte nicht überraschend regionale Überlegenheiten erzielen konnten und eine Einleitung von Mobilisierung und Aufmärschen keine nennenswerten militärischen Anfangsvorteile mehr versprachen („dynamisches Gleichgewicht“).

Die äußerst erfolgreiche Realisierung dieses Ansatzes in den neunziger Jahren war ein wesentliches Element des Paradigmenwechsels von der Konfrontation zur Sicherheitskooperation. Sie führte zu einer

historisch einmaligen Abrüstungsleistung in Friedenszeiten<sup>3</sup>. Der KSE-Vertrag sicherte so als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ die militärische und sicherheitspolitische Stabilität, in deren Rahmen sich die politische Transformation Europas friedlich vollziehen konnte. Allerdings spiegelte seine bipolare Begrenzungsstruktur die militärpolitische Lage des gespaltenen Europas am Ende des Kalten Krieges wider. Dieses Begrenzungskonzept sollte sich bald als völlig ungeeignet erweisen, um mit der Realität der politischen Entwicklung Europas Schritt zu halten.

#### *Wandel und Anpassung*

Gleichwohl waren die Vertragspartner in der ersten Dekade der Existenz des KSE-Vertrags bemüht, den politischen und militärischen Veränderungsprozessen in Europa durch fortlaufende Vertragsanpassungen Rechnung zu tragen:

So mussten bereits kurz vor dem Abschluss der Vertragsverhandlungen als Folge der deutschen Einheit und des Ausscheidens der DDR aus der östlichen Vertragsgruppe die zulässigen TLE-Bestände angepasst werden, die auf der Grundlage des bipolaren Begrenzungsansatzes errechnet worden waren: Während für die übrigen nicht-sowjetischen Staaten der östlichen Vertragsgruppe mehr Spielräume verblieben, musste die vereinigte Bundesrepublik Deutschland die zweithöchste Abrüstungsverpflichtung (nach der Sowjetunion, später Russland) übernehmen.

Zudem handelte es sich um die erste geographische Ostausdehnung der westlichen Vertragsgruppe. Sie war – ähnlich wie das spätere Anpassungsabkommen und die erste NATO-Erweiterung von 1999 – in politische Rahmenvereinbarungen und informelle Absprachen eingebettet. Kern war das gemeinsame Verständnis, dass die NATO den Abzug des früheren Gegners nicht zur Gewinnung vorgeschobener strategischer Positionen in Ost-Mitteleuropa ausnutzen, also den abziehenden sowjetischen (russischen) Truppen nicht mit eigenen Verbänden folgen und deren ehemalige Stationierungsräume militärisch in Besitz nehmen würde. Für Deutschland ist dieses Verständnis rechtsverbindlich im Zwei-plus-Vier-Vertrag festgeschrieben.

Die dort ebenfalls enthaltenen Personalbegrenzungen für die Friedensstärke deutscher Streitkräfte wur-

<sup>1</sup> Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19.11.1990, Paris; in Kraft getreten 09.11.1992.

<sup>2</sup> TLE = Treaty Limited Equipment; Fünf Kategorien konventioneller Waffensysteme, die für das Gefecht der verbundenen Waffen von ausschlaggebender Bedeutung sind: Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber sowie Unterkategorien.

<sup>3</sup> Reduzierung von ca. 60.000 TLE im KSE-Anwendungsgebiet, zusätzlich Zerstörung von ca. 16.000 vergleichbaren Waffensystemen jenseits des Urals nach Zusatzvereinbarung; ferner freiwilliger Abbau vor allem in Mittel- und Westeuropa: Abrüstungsleistung insgesamt ca. 100.000 TLE.

den zudem mit einer zusätzlichen, politisch verbindlichen KSE-Schlussakte (KSE 1 a) multilateralisiert.

Unklarheiten über die KSE-Erfassung der Marineinfanterie, Küstenschutztruppen und Marinefliegerkräfte sowie der hinter den Ural verbrachten sowjetischen TLE führten nach einer ersten Vertragskrise 1991 zu Klarstellungen und Zusatzvereinbarungen.

Die Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 erforderte grundlegende Vertragsanpassungen: Eintritt ihrer Nachfolgestaaten im KSE-Anwendungsgebiet in die Rechtsnachfolge als eigenständige KSE-Vertragsstaaten und Verteilung der vertraglich relevanten militärischen Erbmasse (TLE) unter ihre Nachfolgestaaten (Sonderkonferenz in Oslo, 1992, nach vorangegangener interner Einigung in Taschkent).

Auch die Trennung der tschechischen und slowakischen Republiken (1993) führte zu einer neuerlichen Anpassung des KSE-Vertrags.

In der ersten Überprüfungskonferenz 1996 entsprachen die Vertragsstaaten der Forderung der Russischen Föderation nach einer Erhöhung der in der Flankenregion<sup>4</sup> zulässigen TLE, indem sie den Südbschnitt des russischen Flankengebiets geographisch verkleinerten. Dies war aus russischer Sicht infolge des unerwartet umfangreichen Truppeneinsatzes im unruhigen Nordkaukasusgebiet nötig geworden.

#### *Anpassungsabkommen 1999: Überwindung der Blockstruktur und NATO-Erweiterung*

Bis dahin fanden alle Anpassungen des KSE-Vertrags im Rahmen des bipolaren, gruppenbezogenen Begrenzungsansatzes statt. Die erste NATO-Erweiterung von 1999 hat diesen Ansatz endgültig gesprengt. Nach dreijährigen Verhandlungen einigten sich die mittlerweile 30 Vertragsstaaten 1999 in Istanbul auf das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag (AKSE), das die bipolaren Blockbegrenzungen abschaffen und durch ein System nationaler Obergrenzen für jeden Vertragsstaat und territorialer Begrenzungen für die 28 Vertragsstaaten mit Hoheitsgebiet zwischen dem Atlantik und dem Ural ersetzen sollte. Gleichzeitig wurde das Anpassungsabkommen für den Beitritt weiterer Staaten mit Hoheitsgebiet im KSE-Anwendungsraum geöffnet. Damit war das Blockprinzip konzeptionell überwunden und der Weg zu einem einheitlichen Sicherheitsraum in Europa geebnet.

Es war somit auch gelungen, die beabsichtigte NATO-Erweiterung um vier mitteleuropäische Staaten, die als ehemalige Mitglieder des Warschauer Vertrags

der „östlichen Gruppe der KSE-Vertragsstaaten“ angehörten, in einen kooperativen Sicherheitsansatz mit Russland einzubetten. In diesem Kontext hatte sich die Allianz während der parallelen NATO-Beitritts- und AKSE-Verhandlungen verpflichtet, in den Beitrittsländern keine substantiellen Kampftruppen zu stationieren; die Beitrittsstaaten hatten sich verpflichtet, ihre nationalen und territorialen Obergrenzen in den Folgejahren bis 2003 abzusenken, und mehrere mittel- und westeuropäische Staaten haben einer Absenkung ihrer nationalen AKSE-Obergrenzen im Vergleich zu den bisherigen nationalen Anteilshöchstgrenzen zugestimmt. Im Netzergebnis bedeutete dies, dass die erweiterte NATO als Ganzes – trotz der Abschaffung der früheren KSE-Blockbegrenzungen – über weniger TLE verfügen konnte als vor der Erweiterung nach dem KSE-Stand von 1990.

Bemerkenswert ist, dass der konzeptionelle Quantensprung des KSE-Anpassungsabkommens gelang, obwohl die erste politische Krise zwischen Russland und der Allianz im Kontext mit dem NATO-Militäreinsatz im Kosovo und dem russischen Vorgehen in Tschetschenien die AKSE-Schlussverhandlungen überschattete.

## **2. Verpasste Chancen: Die Rückkehr des Blockdenkens**

Die politische Realität entwickelte sich jedoch völlig anders als 1999 erwartet: Das Anpassungsabkommen ist bis heute nicht in Kraft getreten; nur vier Vertragsstaaten, unter ihnen die Russische Föderation, haben es ratifiziert. Stattdessen hat sich das Krisenpotential zwischen Russland und den NATO- sowie den nach Westintegration strebenden KSE-Vertragsstaaten vervielfältigt:

Die zweite Erweiterungswelle der NATO (2003/04) um sieben osteuropäische Staaten, darunter drei ehemalige Sowjetrepubliken und zwei KSE-Flankenstaaten, fand ohne kooperative Abfederung im NATO-Russland-Verhältnis statt,

- im Falle der baltischen Staaten unmittelbar an der russischen Westgrenze ohne rüstungskontrollpolitische Begrenzung;
- Auch die Einrichtung vorgeschobener Militärstützpunkte der USA in Staaten der „östlichen Gruppe“ des KSE-Vertrags (konventionelle Rotationseinheiten in den KSE-Flankenstaaten Bulgarien und Rumänien 2007, Verträge über den Aufbau von Raketenverteidigungsstellungen in Polen und

<sup>4</sup> Nähere Ausführungen zur Flankenregion im Teil II

Tschechien 2007/08) verdeutlichte, dass der KSE-Vertrag aus russischer Sicht nicht nur seine numerische Gleichgewichtsfunktion verloren hatte, sondern auch die für ein „dynamisches Gleichgewicht“ unverzichtbare geographische Komponente des „Sicherheitsabstands“, wie er sich im Acquis von 1990 darstellte;

- Die Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit der unter internationaler Verwaltung stehenden serbischen Provinz Kosovo durch westliche Staaten seit Februar 2008 wertete die Russische Föderation nicht nur als feindselige Interessenpolitik gegen einen traditionellen Verbündeten Russlands, sondern auch als Bruch des Völkerrechts;
- Im Georgienkonflikt im August 2008 warf der Westen seinerseits Russland überzogene Gewaltanwendung sowie die gewaltsame Besetzung fremden Territoriums, mithin den Bruch internationaler Rechtsnormen vor;
- Dagegen erhob Russland, das sich angesichts eines georgischen Angriff auf russische Friedenskräfte in Südossetien zur Verteidigung berechtigt fühlte, den Vorwurf westlicher „Doppelstandards“ und fühlte sich durch die politische und teilweise auch militärische Unterstützung Georgiens durch die USA und andere NATO-Staaten sowie durch die Ukraine politisch brüskiert und militärisch bedroht;
- Nach der Kündigung des Mandats für die gemeinsamen Friedenskräfte durch Georgien (Verträge von Sotschi und Moskau) erkannte Russland die staatlichen Unabhängigkeit der abtrünnigen Provinzen Abchasien und Südossetien an und schloss mit ihnen Stationierungsabkommen ab; aus westlicher Sicht ein klarer Völkerrechtsbruch;
- Der Westen reagierte mit der Suspendierung des NATO-Russland-Rates, die bis zum Februar 2009 anhielt; auf Drängen der USA und osteuropäischer Verbündeter erneuerte die NATO im Dezember 2008 die bereits im Bukarester NATO-Gipfel vom April 2008 verabschiedete grundsätzliche Bestätigung der Anwartschaft Georgiens und der Ukraine auf die NATO-Mitgliedschaft.

Die kollektive Verweigerung der Ratifikation des KSE-Anpassungsabkommens durch die KSE-Vertragsstaaten der NATO seit 1999 ist nicht die Folge dieser krisenhaften Entwicklung, sondern stand an deren Ausgangspunkt. Unter Führung der USA und mit vehementer Unterstützung neuer osteuropäischer NATO-Mitglieder sowie Großbritanniens versteifte sich das Bündnis seit Ende 2001 mit zunehmender Hartnäckigkeit auf die Formel, erst dann das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag ratifizieren zu wollen, wenn Russland *alle* in Istanbul 1999 eingegangenen Verpflichtungen *vollständig* erfüllt habe.

#### „Istanbul-Verpflichtungen“: AKSE und regionalpolitische Interessen

Die sog. „Istanbul-Verpflichtungen“ lassen sich aus den begleitenden politischen Rahmendokumenten (KSE-Schlussakte 1999<sup>5</sup>, teilweise mit Bezügen zur OSZE-Gipfelerklärung 1999<sup>6</sup>), jedoch nicht aus dem angepassten Vertrag selbst ableiten. Ein Junktim oder eine sequentielle Abfolge der Ratifikation des AKSE erst nach der Erfüllung politischer Zusagen und Absichtserklärungen kann aus diesen Dokumenten allerdings nicht hergeleitet werden, wohl aber die Verpflichtung zur Ratifikation selbst. Sie wird in der KSE-Schlussakte lediglich in einen ausdrücklichen Bedingungs-zusammenhang mit der Einhaltung der rechtsverbindlichen Flankenbegrenzungen gestellt.

Die Interpretation der „Istanbul-Verpflichtungen“ blieb auch *innerhalb* der NATO umstritten. Im Kern ging es dabei um die Frage, inwieweit mit dieser Formel der vollständige russische Truppenabzug aus Georgien und der Republik Moldau erzwungen werden konnte und ob er auch die mandatierten russischen Friedenskräfte in den abtrünnigen Konfliktgebieten Abchasien (hier nur teilweise: Stützpunkt Gudauta) und Transnistrien erfassen sollte. Nach Auffassung der angelsächsischen und osteuropäischen NATO-Staaten sollte die AKSE-Ratifizierung „nicht um jeden Preis“ erfolgen, d.h. nur nach russischer Beachtung des Prinzips des „host nation consent“ für die Stationierung fremder Truppen. Damit war die Forderung nach dem bedingungslosen und vollständigen Abzug auch der mandatierten russischen Friedenstruppen aus den betroffenen Gebieten gemeint. Politische Grundlage dieser Forderung war die Überzeu-

<sup>5</sup> Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Istanbul, 19.11.1999 mit 14 Anhängen.

<sup>6</sup> Gipfelerklärung von Istanbul, in: OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999.

gung, dass die internen Konflikte in Georgien und Moldau ausschließlich auf das militärische Eingreifen Russlands zurückzuführen seien und folglich eine Friedenslösung nur vom Abzug der russischen Truppen abhängt. Erst danach sollte das vermutete hohe russische Interesse am Inkrafttreten des AKSE „honoriert“ werden. Der KSE-Vertrag wurde so mit den Konflikten in Moldau und Georgien verknüpft und als Hebel zur Erzwingung einer Friedenslösung im westlichen Sinne instrumentalisiert.

Einige Allianzmitglieder gingen so weit, den Grad der Erfüllung der Istanbulverpflichtungen vom Votum der betroffenen Staaten Moldau und Georgien abhängig zu machen. Damit hätte sich die Allianz in ihrer Politik gegenüber Russland in Abhängigkeit von den jeweiligen nationalen Ambitionen der Regierungen dieser Staaten begeben. Dort schien dieser Eindruck jedenfalls zeitweise durchaus an politischer Bedeutung zu gewinnen. Insbesondere Georgien schraubte den Preis der Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen hoch: Auch die ortsansässigen Pensionäre und Familienmitglieder ehemals sowjetischen, später russischen Streitkräfte sollten Gudauta verlassen. Trotz interner Zweifel hat die Allianz diesen Forderungen zu keinem Zeitpunkt formell widersprochen.

Das u.a. in der NATO-Strategie von 1999 begründete Eigeninteresse an der Erhaltung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa wich Lippenbekenntnissen oder verschwand völlig aus dem Blickfeld; für ihr Scheitern notfalls Russland verantwortlich machen zu können, schien zumindest einem Teil der Allianz als Zukunftsvision zu genügen. Sie wurde von einer neuen Welle alter Bedrohungsängste erfasst, die sich angesichts der zunehmenden Zwischenfälle in Georgien 2007/08 bestätigt sah. Für osteuropäische Verbündete traten die Beistandsverpflichtungen nach Art. V des NATO-Vertrags wieder in den Vordergrund. Die dem kooperativen Sicherheitsansatz und der Erhaltung der konventionellen Rüstungskontrolle verpflichteten „Alteuropäer“ entschieden sich im Ergebnis einer politischen Güterabwägung für die Bewahrung der „Bündnissolidarität“.

Die Tatsache, dass Russland den größten Teil seiner Verpflichtungen erfüllt hatte, geriet in der Allianz vor allem im Zuge der zweiten Bündniserweiterung zunehmend aus dem Blickfeld: Bis 2001 Abzug der TLE aus Moldau/Transnistrien, Einhaltung der für die Stationierungstruppen in Georgien vereinbarten Obergrenzen und Abzug der TLE aus bzw. Schließung der Militärbasen in Waziani und Gudauta; 2002 Einhaltung der Flankenobergrenzen; bis Ende 2003

Abzug von 50 % (20.000 Tonnen) der in Kolbasna-/Transnistrien gelagerten Munition; 2006 abschließende Abzugsvereinbarung mit Georgien und bis November 2007 vollständiger und vorzeitiger Abzug aller Stationierungstruppen (ohne mandatierte Friedenstruppen in Abchasien und Südossetien); seit 1999 ununterbrochene Einhaltung der Zurückhaltungsverpflichtungen hinsichtlich der Stationierung bedeutsamer Kampftruppen in den Oblasten Pskov und Kaliningrad sowie im Militärbezirk Leningrad.

Die Allianz quittierte jeden russischen Schritt zur Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen mit der Wiederholung der gleichen politischen Formel, bewegte sich jedoch keinen Millimeter auf die Ratifizierung des Anpassungsabkommens zu. Gegen die notwendige und 1999 vereinbarte Anpassung des strategischen Rüstungskontrollabkommens in Europa, das in den einschlägigen NATO-Dokumenten als „Eckpfeiler der europäischen Stabilität“ bezeichnet wird, konnten zuletzt bei nüchterner Betrachtung nur noch einige Hundert russische Wachmannschaften am Munitionslager Kolbasna (Transnistrien) mit seinen verbliebenen 20.000 Tonnen Munition in die Waagschale geworfen werden sowie die Frage, ob 200 Soldaten der russische Friedenstruppen in Abchasien Einrichtungen im aufgelösten Militärstützpunkt Gudauta weiter zu logistischen Zwecken nutzen durften.

In Russland entstand zunehmend der Eindruck, dass die Mehrheit der NATO unter der Führung der USA das Interesse an der konventionellen Rüstungskontrolle verloren habe und sie nur noch als Instrument einer neuen, geostrategisch motivierten Eindämmungspolitik gegen Russland betrachtete. Andererseits hätte es Russland in der Hand gehabt, mit einigen wenigen, größtenteils symbolischen Bewegungen, die Hardliner in der Allianz in die Defensive zu bringen und das „Ratifizierungslager“ entscheidend zu stärken: So hätte es zu einer multinationalen Inspektion nach Gudauta ohne Vorbedingungen einladen und den Anfang 2004 unterbrochenen Abzug der Munition aus Kolbasna wieder aufnehmen können. Russland hat sich jedoch in den abtrünnigen Teilrepubliken Moldaus und Georgiens mitunter als hartleibig und zögerlich erwiesen, obwohl es politisch durchaus an der territorialen Integrität Moldaus und Georgiens (hier bis August 2008) festhielt. Es hat bewiesen, dass die Rolle russischer Friedenstruppen zwar auf die Verhinderung eines neuen Waffengangs zwischen Separatisten und Zentralregierung gerichtet, aber durchaus keine neutrale war: Sie dienten vor

allem der Bewahrung des status quo, solange keine politischen Lösungen erreichbar waren, welche die Interessen der de facto Regierungen in Suchumi und Tiraspol wahrten. Die Friedenstruppen wurden so von allen Beteiligten zu Recht auch als „Schutzmacht“ der abtrünnigen Teilrepubliken bewertet. Angesichts deren Abhängigkeit von Moskau war die russische Einlassung umso unglaublicher, dass eine Wiederaufnahme des Munitionsabzugs aus Kolbasna wegen des Widerstands der politischen Führung in Tiraspol nicht durchsetzbar sei. Gerade die Ereignisse Anfang 2004 zeigten, dass die Abzugsbewegungen der wenigen in Transnistrien verbliebenen russischen Verbände ausschließlich den regionalpolitischen Erwägungen Moskaus untergeordnet waren: Nachdem Vertreter der USA und der EU gegen eine Friedenslösung auf der Grundlage des russischen Kosakplanes interveniert hatten und sich der moldauische Präsident Woronin in letzter Minute davon distanzierte, stoppte Moskau jede weitere Abzugsbewegung.

### 3. Russische Suspendierung des KSE-Vertrags; „Paralleles Aktionspaket“ der NATO

Das Scheitern der zweiten KSE-Überprüfungskonferenz im Mai 2006 und vor allem der von Russland eingeforderten Außerordentlichen Konferenz der KSE-Vertragsstaaten im Juni 2007 war nicht nur vom weiteren formelhaften Festhalten der NATO-Staaten am erklärten AKSE-Ratifizierungsjunktum geprägt, sondern auch von wachsender russischer Ungeduld: Nach acht Jahren des Stillstands forderte Russland nun ultimativ weitere Anpassungsschritte: Die Einlösung der Istanbul Verpflichtung zur Ratifikation des AKSE durch die NATO-Staaten, seine baldige vorläufige Anwendung, konkrete technische Verhandlungen über die Beitrittsbedingungen der baltischen Staaten (mit dem Ziel von Stationierungsbeschränkungen), die Erneuerung der kollektiven Begrenzung von 1990 für die (erweiterte) NATO-Gruppe und – als *conditio sine qua non* – die Aufhebung der nun als „diskriminierend“ erachteten Flankenbegrenzung für Russland.

Die russische Drohung vom Juli 2007, im Falle eines Scheiterns weiterer Verhandlungen nach Ablauf von sechs Monaten die Implementierung des KSE-Vertrags suspendieren zu wollen, löste erstmals eine Bewegung der NATO-Staaten im Hinblick auf den stagnierenden AKSE-Ratifikationsprozess aus: In enger deutsch-amerikanischer Abstimmung einigte sich das Bündnis im Herbst 2007 zunächst informell auf ein „paralleles Aktionspaket“. Erstmals erkannte damit die NATO an,

dass sich aus der Istanbul KSE-Schlussakte von 1999 keineswegs ein Vorrang der Erfüllung aller „russischen“ Istanbul-Verpflichtungen oder gar ein Ratifikationsjunktum ableiten ließ<sup>7</sup>.

Das Verhandlungskonzept der NATO ging nun von der „Parallelität“ der Ratifikationsschritte der NATO-Staaten und der Erfüllung der russischen politischen Verpflichtungen aus. Erneut bezog es mit Rücksicht auf interessierte Verbündete sowie Georgien und Moldau auch mandatierte russische Friedenskräfte in die Überlegungen mit ein und koppelte somit weiterhin die politische Lösung offener subregionaler Konflikte aus der Erbmasse der ehemaligen Sowjetunion mit dem KSE-Vertrag. Allerdings versuchte es, die politischen Rahmenbestimmungen von Istanbul im Hinblick auf Georgien (Gudauta) und Moldau-/Transnistrien in flexibler Weise zu definieren, um den russischen Spielraum für deren Erfüllung zu erweitern.

Zudem griff es, wenn auch in vagen Formulierungen, die jüngsten russischen Forderungen nach weiteren Anpassungen des KSE-Vertrags auf; allerdings sollten diese erst *nach* der Ratifikation des AKSE im Detail verhandelt werden. Die prioritäre russische Forderung nach der Abschaffung der russischen Flankenbegrenzung blieb somit unter dem Druck einiger NATO-Flankenstaaten zunächst offen. Vor allem die Türkei argumentierte, dass die Aufrechterhaltung der russischen Flankenbegrenzung für die Stabilität in der Kaukasusregion von entscheidender Bedeutung sei und somit im höchsten nationalen Sicherheitsinteresse liege.

Mit der bilateralen Verhandlung des Pakets wurden die USA betraut: Insbesondere osteuropäische Verbündete glaubten, so am besten die Integrität des bisherigen NATO-Konzeptes wahren zu können. Gleichzeitig luden Deutschland, Frankreich und Spanien zwischen Oktober und Dezember 2007 zu hochrangigen Seminaren aller KSE- und NATO-Vertragsstaaten ein, um die multilaterale Abstützung des Verhandlungsprozesses zu gewährleisten. In der Sache konnten die ein- bis zweitägigen Veranstaltungen allerdings keine Annäherung der festgefahrenen Positionen erzielen. Schließlich wurde das neue Verhandlungskonzept der NATO in seinen Grundzügen durch den NATO-Rat am 28. März 2008 formell verabschiedet

<sup>7</sup> Die Einhaltung der russischen Flankenbegrenzung als rechtlich verbindliche Vertragsbestimmung konnte spätestens mit dem Abschluss einer koordinierten Inspektionsserie der NATO-Staaten Mitte 2002 als erfüllt gelten.

und beim Bukarester Gipfeltreffen Anfang April 2008 gebilligt. Gleichzeitig forderte die NATO Russland zum Dialog auf dieser Grundlage auf.

In der Realität wurde der Sachdialog allerdings nur zögerlich und eingeschränkt geführt:

Vom Herbst 2007 bis Sommer 2008 fanden lediglich vier kurze bilaterale Treffen zwischen den zuständigen politischen Abteilungsleitern des US State Department und des russischen Außenministeriums statt. Zwar nahm Russland einen kreativen Ansatz der US Delegation vom Dezember 2007 im Hinblick auf den Stützpunkt Gudauta in der abtrünnigen Republik Abchasien (dokumentarische Übergabe von Russland an die georgische Regierung gegen die Einräumung eines Nutzungsrechts für ca. 200 mandatierte russische Friedenskräfte) ebenso positiv auf wie vorwärtsweisende Ideen zur Erneuerung des Mandats für die gemeinsamen russisch-moldauisch-transnistrischen Friedenskräfte; die USA erwiesen sich jedoch als nicht in der Lage, den Vorschlag zu Gudauta gegen den Widerspruch Georgiens durchzusetzen. Die Rücknahme des Vorschlags und unüberbrückbare Gegensätze in der Flankenfrage führten schließlich ebenso zur erneuten Stagnation wie die zu geringe Sequenz der Treffen; sie weckte Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Unterfangens. Schließlich sagten die USA die Treffen nach der Augustkrise 2008 bis zum Dezember 2008 gänzlich ab.

Auch in den multilateralen Gremien – dem Rüstungskontrollausschuss des NATO-Russland-Rats und der Gemeinsamen Beratungsgruppe des KSE-Vertrags in Wien (GBG) – scheiterte der Versuch Russlands, parallele Verhandlungen über Teile des Parallelen Aktionspakets aufzunehmen, an der westlichen Ablehnung. Sie wurde mit der Erhaltung der „Integrität“ des Pakets und der Sorge vor seiner Aufsplitterung zugunsten russischer Interessen begründet. Immerhin konnte in der GBG im Winterhalbjahr 2007/2008 auf deutsches Drängen ein konstruktiver Dialog über substantielle Vertragsfragen geführt werden. Er versandete im Frühsommer 2008 und wich einer neuen Eiszeit nach dem Georgienkonflikt im August 2008.

Als sich Ende 2007 kein Ergebnis der Verhandlungen abzeichnete, suspendierte Russland am 12. Dezember 2007 die Implementierung des KSE-Vertrags von 1990/92 und forderte die NATO erneut zur Ratifikation des AKSE und zu weiteren Anpassungsschritten auf. Gleichzeitig machte Russland jedoch deutlich, dass es weiterhin sowohl die KSE-Begrenzungen als auch die politischen Zurückhaltungsvereinbarungen hinsichtlich der Regionen Kaliningrad und Pskov ein-

halten wolle: Statt eines vertragsgemäßen Informationsaustausches legte es dazu ein einseitiges Informationsblatt vor. Die russische Delegation nahm auch weiterhin an den regelmäßigen Treffen der Gemeinsamen Beratungsgruppe in Wien teil. Insofern handelte es sich de facto nur um eine „Teilsuspendierung“ des KSE-Vertrags.

Dem russischen Vorwurf, der Westen habe sein Interesse an der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa verloren, begegnete der Westen mit dem Gegenvorwurf, Russland sei mit der Vertragssuspendierung für die Erosion des KSE-Vertrags verantwortlich und habe mit der Erfüllung der Istanbulverpflichtungen den Hebel zur Bewahrung der europäischen Rüstungskontrolle in der Hand. Die Sorge um einen „Eckpfeiler“ der europäischen Sicherheit hätte zweifellos anders aussehen müssen.

#### **4. Bilanz: Europäischen Rüstungskontrolle am Ende?**

Anfang des Jahres 2009 befinden sich die KSE-Vertragspartner beider Seiten in einer Lage absurd anmutender Widersprüche, in der Deklaration und Handeln weit auseinander klaffen:

- Russland und der Westen werfen sich gegenseitig Völkerrechtsbruch vor; die Anerkennung der Unabhängigkeit von abtrünnigen Teilrepubliken und die Stationierung von Truppen in diesen Gebieten nähren jedoch den Verdacht von politisch motivierten „Doppelstandards“; Russland scheint im eigenen Lande ebenfalls mit doppelter Elle zu messen (Nord-Kaukasus);
- Russland hat zwar den AKSE ratifiziert, wünscht aber, dass die NATO-Staaten einen anderen Vertrag ratifizieren (ohne russische Flankenbegrenzung);
- Beide Seiten betonen die strategische Bedeutung des KSE-Vertrags als „Eckpfeiler der europäischen Stabilität“, ordnen die europäische Rüstungskontrolle jedoch regionalpolitischen Zielen unter;
- Russland und der Westen werfen sich gegenseitig die Verantwortung für die Erosion des KSE-Vertrags vor, verweigern aber im einen Fall seine vor zehn Jahren vereinbarte Anpassung und suspendieren im anderen Fall seine Implementierung; mit ihrem Einlenken auf den Vorschlag der „Parallelität“ von Ratifikation und Erfüllung der Istanbulverpflichtungen (2007) weckt

die NATO selbst Zweifel an Sinn und Nutzen ihrer rigiden Haltung in den Jahren zuvor;

- Deklaratorisch lehnen beide Seiten neues Blockdenken ab; aber Russland fordert gleichzeitig neue Gruppenobergrenzen für die erweiterte NATO, während die NATO-Staaten nur mit einer Stimme auf der Basis abgestimmter Blockpositionen sprechen und Russland zur Rückkehr zur Implementierung des KSE-Vertrags von 1990 mit seinen überholten Blockbegrenzungen auffordern: in der Flankenregion halten demnach Russland gemeinsam mit Georgien und den NATO-Staaten Rumänien und Bulgarien das Gleichgewicht mit den NATO-Staaten Türkei, Griechenland und Norwegen; in der KSE-Region Mitte halten inzwischen nur noch NATO-Staaten das Gleichgewicht mit sich selbst;
- Die NATO ruft Russland zum Dialog auf der Grundlage des Parallelen Aktionspakets auf, lehnt sie aber in den zuständigen Gremien ab;
- Beide Seiten betonen die Notwendigkeit der Flexibilität in den Verhandlungen, erklären jedoch gleichzeitig bestimmte Positionen zur *conditio sine qua non* oder einigen sich in mühsamer Filigranarbeit auf Blockpositionen des kleinsten gemeinsamen Nenners, deren kaum wahrnehmbare Änderung im Detail monatelanger Diskussion bedarf oder durch ein einzelnes Veto und das Argument der Wahrung der Bündniseinheit vereitelt werden kann;
- Auf beiden Seiten scheint zunehmende Emotionalität Einfluss auf die politischen Positionen zu gewinnen, die sich naturgemäß einer rationalen Debatte entzieht: Während die russische Führung die kooperativ vereinbarte russische Flankenbegrenzung als „diskriminierend“ bezeichnet und daher als „nicht verhandelbar“ qualifiziert, dominiert in manchen osteuropäischen Hauptstädten eine historisch begründete Russophobie die politischen Überlegungen zum strategischen Wert des KSE-Vertrags.

Das Konzept der NATO, die Ratifikation des KSE-Anpassungsabkommens mit der politischen Lösung subregionaler Konflikte zu verknüpfen, ist vollständig gescheitert: Nach fast zehnjähriger Stagnation und

der Suspendierung der Vertragsimplementierung durch Russland am 12. Dezember 2007 ist der KSE-Vertrag als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ in seiner Existenz bedroht; gleichzeitig hat sich die Lage Georgiens dramatisch verschlechtert; auch in Moldau ist eine Lösung des Transnistrienproblems noch nicht in Sicht. Man mag kontrovers diskutieren, inwieweit die vierjährige politische und militärische Unterstützung der Regierung Saakashvili durch die USA und andere westliche Staaten die politische Führung Georgiens zum militärischen Vorgehen ermutigt und zum Entstehen einer tief greifenden Krise beigetragen hat. Unbestreitbar hat sich jedoch das russische Interesse an der Erhaltung des KSE-Regimes mit seinem Anpassungsabkommen keineswegs als größer erwiesen als das der NATO. Die Kontroverse innerhalb der Allianz über die Bewahrung des KSE-Regimes und das richtige Konzept im Umgang mit Russland hat die Verbündeten politisch verunsichert und sich als Spaltpotential erwiesen. Der Allianz ist es nur mühsam gelungen, durch politische Formelkompromisse nach außen deklaratorisch die Einheit zu wahren.

Aber auch Russland sieht sich in einer unbequemen Position zunehmender und schmerzlicher Isolierung in Europa. Sein Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur, die vor allem von einem ungebrochenen Drang zur NATO- und EU-Mitgliedschaft sowie grundstürzenden politischen Veränderungen auf dem Westbalkan vorangetrieben wurde, schwindet weiter: Die OSZE hat sich – entgegen den russischen Reformversuchen (Charta, Rechtsnatur) – gegenüber der NATO nicht zu einem überragenden europäischen Sicherheitsinstrument entwickelt; auch der NATO-Russland-Rat ist seinem Anspruch als Instrument gemeinsamer Sicherheitsgestaltung nicht gerecht geworden und weit hinter den russischen Erwartungen zurückgeblieben. Er hat die Blockstruktur „26 gegen 1“ nicht überwunden und ausgerechnet in der Krise seine Arbeit suspendiert. Insbesondere die Reaktion des Westens auf die russischen Militäroperationen im Georgienkonflikt im August 2008 hat Russland überrascht. Der Ruf osteuropäischer Allianzmitglieder nach Verteidigungsoptionen und Stationierungstruppen nahe den russischen Grenzen lässt das von Moskau befürchtete militärische Eindämmungskonzept gegen Russland als reale Option erscheinen. Auch Russland hat sich somit in eine Lage manövriert, die dem Interesse Russlands an Mitsprache in europäischen Sicherheitsfragen auf Augenhöhe und an einem strategischen Sicherheitsabstand gegenüber substantiellen Kampftruppen der

„alten“ NATO-Staaten und vor allem der USA zuwiderläuft: Mit dem Verlust des KSE-Vertrags würde Russland das wirksamste Mittel verlieren, um die Stationierung substantieller NATO-Kampftruppen in seiner unmittelbaren geographischen Nähe zu verhindern. Aus Sicht der Osteuropäer würde die Notwendigkeit amerikanischer Präsenz wachsen, ihre Abhängigkeit von materiellen amerikanischen Sicherheitsgarantien im geographischen Vorfeld Russlands zunehmen.

### **5. Folgen: Europäische Sicherheitskooperation in Gefahr; Notwendigkeit eines Politikwechsels**

Die Folgen des in der letzten Dekade angehäuften Konfliktstoffes zwischen NATO und Russland für die Sicherheit Europas sind gravierend: Ungelöste Konflikte, gegenseitige Vorwürfe des Bruchs völkerrechtlicher Prinzipien sowie einer neuen, von geopolitischen Interessen dominierten Macht- und Einflusspolitik, wachsendes Misstrauen, der schleichende Rückfall in eine konfrontative Blockpolitik, die Gefahr des Verlustes des kooperativen Sicherheitskonzepts und seiner Rüstungskontrollpolitischen Grundlagen, insbesondere des KSE-Vertrags als seines „Eckpfeilers“.

Europa sollte sich angesichts seiner historischen Erfahrungen der Konsequenzen eines Verlustes der europäischen Sicherheitskooperation und seiner Rüstungskontrollkomponente bewusst sein: Der Mangel an vertragsrechtlicher Begrenzung, Transparenz und Verifikation der Militärpotentiale würde neue Unsicherheit über die Entwicklung militärischer Optionen auslösen und zu Spekulationen über die Absichten und Fähigkeiten der „anderen Seite“ führen. Worst case-Denken in wiederbelebten Szenarien der Landes- und Bündnisverteidigung würde wieder die militärischen Lagebeurteilungen und Planungen beherrschen und zur Erhöhung der Rüstungsausgaben, zur Rekonstitution militärischer Strukturen und Fähigkeiten, zur Vorwärtsstationierung sowie zur Anhebung militärischer Bereitschaftsgrade führen. Die Wehrstrukturen müssten überdacht werden.

Die Tatsache, dass sich die erweiterte NATO gegenüber Russland und seinen wenigen verbliebenen Verbündeten aus der Erbmasse der untergegangenen Sowjetunion in einer ungleich günstigeren strategischen Position befindet als im Jahre 1989 sollte nicht zu Fehlschlüssen verleiten: Die noch bis Herbst 1989 von politischen und wissenschaftlichen Experten geäußerten Zweifel an der Wahrscheinlichkeit einer politischen Transformation Osteuropas haben die Grenzen politischer Prognosefähigkeit aufgezeigt.

Angesichts der verbleibenden Konfliktpotentiale in Europa und heranwachsender neuer Großmächte außerhalb Europas sind weitere überraschende politische Entwicklungen und strategische Konstellationen nicht für alle Zeit auszuschließen. Europa, die USA und die strategische Nuklearmacht und zentrale eurasische Landmacht Russland sind auf die Sicherheitskooperation miteinander angewiesen: Innerhalb Europas, um die Stabilität im euroatlantischen Raum zu bewahren; und außerhalb Europas, um den globalen Herausforderungen gemeinsam begegnen zu können. Dazu muss die Sicherheit im eigenen „Haus Europa“ in einen stabilen Rahmen eingebettet werden, der es den Staaten erlaubt, sich auf die drängenden Sicherheitsprobleme des 21. Jahrhunderts zu konzentrieren. Die Bewahrung der europäischen Rüstungskontrolle, die mit ihren Elementen der Begrenzung und Transparenz militärischer Optionen die Berechenbarkeit der militärischen Entwicklungen garantiert und so Vertrauen schafft, ist dazu eine entscheidende Voraussetzung.

### **6. Die Chance des Neuanfangs**

Die russische Führung unter Präsident Medjedew hat sich im Herbst 2008 nach den schmerzhaften Erfahrungen der Isolierung nach dem Georgienkonflikt und der von Russland beanstandeten „Doppelstandards“ für eine Grundsatzdebatte über die europäische Sicherheitskooperation ausgesprochen. Sie will die politische Rolle Russlands im Verhältnis zu NATO, EU und OSZE neu justieren und die „Spielregeln“ hinsichtlich des Umgangs mit Fragen des Völkerrechtes im Kontext mit ungelösten Regionalkonflikten und anderen Problemen der Sicherheitskooperation im OSZE-Raum diskutieren und einheitliche Standards vereinbaren. Als Leitsatz der Sicherheitskooperation solle gelten, dass kein Staat seine Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten zu gewährleisten sucht. Dies zielt augenscheinlich auf die fortgesetzte NATO-Erweiterung, vor allem auf das Angebot der Mitgliedschaft Georgiens und der Ukraine, das Russland als Nullsummenspiel und in erster Linie als Teil einer antirusischen containment-Strategie der USA betrachtet.

Der Medjedew-Vorschlag misst dem stabilisierenden Beitrag der Rüstungskontrolle eine entscheidende Bedeutung zu. Dem liegt zwar nicht die erklärte Absicht zugrunde, das KSE-Regime zu ersetzen, das Russland erneut anpassen will; gleichwohl könnte der Vorschlag als Rückfallposition für den Fall dienen, dass der KSE-Vertrag vollends abstürzen sollte.

Der Medjedew-Vorschlag ist zunächst in Europa und den USA auf große Zurückhaltung gestoßen; einige Staaten befürchteten einen russischen Versuch, die europäische Sicherheitsarchitektur zu unterminieren, die NATO zu destabilisieren und das erweiterte dreidimensionale Sicherheitsverständnis der OSZE aufzubrechen. Allerdings äußerte der französische Präsident Sarkozy seine Unterstützung für ein Gipfeltreffen. Die Allianz sollte die Chance für eine positive Wendung der Sicherheitsdiskussion mit Russland ergreifen und versuchen, die Agenda durch eigene kreative Vorstellungen zu bestimmen.

Mit dem Tag seines Regierungsantritts hat Präsident Obama erste Schritte der angekündigten Wende der amerikanischen Politik eingeleitet: Mehr Multilateralismus, mehr Rücksichtnahme auf die Stimme der „alten“ europäischen Verbündeten, die Rückkehr zur Sicherheitskooperation mit Russland und zur vertragsgestützten Rüstungskontrolle mit Priorität zunächst bei der nuklearen Abrüstung. Es steht zu erwarten, dass im Rahmen dieser neuen Hinwendung zur Sicherheitskooperation und Rüstungskontrolle auch die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa einen neuen Impuls erfahren wird. Jedenfalls stehen die politischen Chancen für die Bewahrung und Weiterentwicklung des KSE-Regimes im Frühjahr 2009 deutlich günstiger als in den acht Jahren unter der Administration von Präsident Bush.

Europa sollte dieses „Fenster der Gelegenheit“ nicht ungenutzt verstreichen lassen: Gerade in der Zeit der personellen Transformation, der politischen Bestandsaufnahme und der Erarbeitung strategischer Richtungsentscheidungen durch die Obama-Administration besteht die beste Gelegenheit, Einfluss auf deren politische Meinungsbildung zu nehmen. Eine Wende ist auch in der KSE-Politik möglich und dringend geboten, um den „Eckpfeiler der europäischen Stabilität“ zu erhalten. Die von Bundesaußenminister Steinmeier im Dezember 2008 während des OSZE-Außenministertreffens in Helsinki angekündigte Initiative zu einem hochrangigen Treffen zur Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle im Juni 2009 in Berlin bietet die Chance, einen wichtigen Denkanstoß für diese Wende zu geben.

## II. Wege aus der Krise: Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes

### 1. Lehren aus dem Scheitern: Blockaden entkoppeln, Statusfragen offen halten, Zukunft gestalten

Eine Wiederaufnahme der Verhandlungen über die Erhaltung und Weiterentwicklung des KSE-Vertragsregimes wird mit einer realistischen Bestandsaufnahme beginnen müssen. Die Gründe des Scheiterns der bisherigen Verhandlungen und die zugrunde liegenden unterschiedlichen politischen Interessen müssen mit dem Ziel analysiert werden, zukünftig Blockaden zu vermeiden und Kompromisslösungen zu finden, welche die Vertragspartner gesichtswahrend nach innen und außen vertreten können.

Festzuhalten bleibt, dass die Verhandlungen über die Inkraftsetzung des Anpassungsabkommens von 1999 zunächst nicht an Fragen der strategischen Stabilität unmittelbar zwischen den NATO-Mächten und Russland gescheitert sind; die Blockade ergab sich vielmehr aus der Verknüpfung ihrer KSE-Politik mit politischen und strategischen Interessen in subregionalen Konflikten<sup>8</sup>. Sie hat sich – zumindest aus russischer und, wenn auch entgegen gesetzter, osteuropäischer Sicht – zu einem Problem strategischer Qualität entwickelt, zumal die fortgesetzte NATO-Ausdehnung bis hinein in den post-sowjetischen Raum konzeptionell nicht mehr in einen kooperativ zustande gekommenen Sicherheitsrahmen eingebettet war. Vor diesem Hintergrund hat Russland die Entscheidung zur Suspendierung des KSE-Vertrags getroffen. Folgende Elemente mit ihrer inhärenten Dynamik und Synergie haben dazu beigetragen:

- (1) Die Schaffung von potentiellen Stationierungsräumen in post-sowjetischen NATO-Staaten unmittelbar an den russischen Grenzen ohne begrenzende Mechanismen rechtlich verbindlicher Rüstungskontrollvereinbarungen;

<sup>8</sup> Neben dem Schaden für die Rüstungskontrolle ist auf die schwer kalkulierbaren strategischen Risiken der einseitigen Parteinahme großer Mächte in subregionalen Konflikten oder gar von Garantien für Konfliktparteien hinzuweisen: Das Szenario erinnert eher an den Vorabend des Ersten Weltkriegs als an den Kalten Krieg. Man mag sich unschwer ausmalen, welche Konsequenzen eine NATO-Mitgliedschaft Georgiens im August 2008 gehabt hätte.

- (2) Die gleichzeitige Verweigerung der Vertragsanpassung, welche vertragsrechtliche Stationierungsbegrenzung ermöglicht hätte;
- (3) Die Vorwärtsstationierung von amerikanischen Truppen und Einrichtungen in NATO-Staaten an der Schwarzmeerküste in unmittelbarer Nähe bzw. operativer Reichweite zu den Konfliktgebieten; bemerkenswert ist dabei, dass es sich um Staaten der „östlichen Vertragsgruppe“ handelt, die zur sog. „KSE-Flankenregion“<sup>9</sup> gehören, deren Sonderbegrenzungen für Russland die NATO weiterhin anmahnt.
- (4) Die Unterstützung Georgiens im Konflikt mit Russland und das Angebot der NATO-Mitgliedschaft – auch an die Ukraine; dies fügte dem politisch-psychologischen Effekt des Gefühls der Demütigung Russlands und der russischen bzw. pro-russischen Minderheiten in den benachbarten „Bruderstaaten“ die strategische Komponente potentieller neuer NATO-Stationierungsräume tief im Raum der ehemaligen Sowjetunion und an den sensiblen russischen Südgrenzen hinzu.

Die auch in diesem Kontext getroffene russische Entscheidung zur Anerkennung der staatlichen Souveränität Südossetiens und Abchasiens hat den in Istanbul 1999 vereinbarten Acquis zerstört und vor allem in Osteuropa historisch begründete Ängste wiederbelebt. Die geopolitische Veränderung der europäischen Landkarte und die gleichzeitige zehnjährige Blockade der Ratifizierung des Anpassungsabkommens durch die NATO sowie die Suspendierung des KSE-Vertrags und zuletzt der Eingriff Russlands in die territoriale Integrität Georgiens haben sich zu einer schweren Belastung des KSE-Prozesses kumuliert und hohe Hürden für Neuverhandlungen aufgebaut. Ihre Überwindung erscheint nur dann erreichbar, wenn beide Seiten sich zu einem Maximum an Kompromissbereitschaft und undogmatischer Flexibilität durchringen können.

Angesichts des entstandenen Misstrauens und tief sitzender Vorbehalte werden Grundsatzdiskussionen, ob die Bündniserweiterung nicht doch eine stabilisierende Wirkung erzielt oder ob der Wiederaufnahme von Verhandlungen zunächst eine politische Vertrauensbildung bzw. die Wiederherstellung des status quo ante vorausgehen müssten, nicht zum Erfolg führen. Wie die Erfahrungen aus den Verhandlungsprozessen

<sup>9</sup> Wird weiter unten im Abschnitt 3. erörtert.

am Ende des Kalten Krieges und im Entstehungsprozess des KSE-Anpassungsabkommens während der ersten NATO-Erweiterung zeigen, lässt sich das beiderseitige Misstrauen am besten durch nüchternen Interessenausgleich und konkrete Vereinbarungen sowie durch ihre strikte und verifizierte Einhaltung beseitigen. Emotionen und historisch begründete Ängste eignen sich nicht, die Zukunft zu gestalten.

Für die Wiederaufnahme von KSE-Verhandlungen gilt es vielmehr, aus den zunehmenden Missverständnissen, Spannungen und Fehlentwicklungen der letzten Dekade ebenso Schlüsse zu ziehen wie aus der Tatsache, dass auch subregionale Konflikte für die Sicherheit der betroffenen Staaten strategische Dimensionen haben. Sie werden einen Kompromiss nur dann mittragen können, wenn er ihren nationalen Interessen an der Wahrung der territorialen Integrität zumindest nicht entgegensteht und wenn erkennbar ist, dass er auch ihrer Sicherheit dient.

Künftige Verhandlungen sollten sich daher an folgenden konzeptionellen Eckpunkten orientieren:

- (1) Der KSE-Prozess darf *nicht* an die *politische* Lösung subregionaler Konflikte geknüpft werden. Er muss dies vielmehr den dafür zuständigen Verhandlungsforen und -formaten (VN, OSZE, Fünf-plus-Zwei, Genfer Prozess etc.) überlassen. KSE-Verhandlungen dürfen daher nicht auf eine Vorentscheidung für den künftigen politischen Status der Konfliktgebiete abzielen, sondern müssen „statusneutrale“ Lösungen anstreben.
- (2) Die Verhandlungen müssen folglich, der Systematik des KSE-Anpassungsabkommens folgend, mandatierte Friedenstruppen aus den Begrenzungsregeln ausklammern, nicht jedoch aus den Transparenzverpflichtungen entlassen. Dagegen müssen alle Stationierungstruppen im KSE-Anwendungsgebiet – auch in politischen Grauzonen und ungeachtet ihrer politischen Akzeptanz – auf Begrenzungsregeln anrechnen und den Transparenzverpflichtungen unterworfen werden.
- (3) Ein neuer KSE-Kompromiss muss die Sicherheit aller Vertragspartner erhöhen; er sollte daher gesamteuropäische und (sub-)regional wirksame Komponenten enthalten. In diesem Kontext müssen rüstungskontrollpolitische Grauzonen beseitigt und der Vertrag – wie bereits 1999 vorgesehen – auf den gesamten europäischen Sicherheitsraum ausgedehnt werden.

- (4) Die gesamteuropäische Komponente sollte vertragsrechtliche Begrenzungen und politische Zurückhaltungsverpflichtungen enthalten, welche strategische Wirksamkeit im gegenseitigen Verhältnis der großen Akteure in Europa entfalten. Sie muss darauf abzielen, kurzfristige regionale Streitkräftekonzentrationen zu verhindern, die für Interventionen oder als militärische Drohkulisse politisch genutzt werden könnten. Frühere Zusagen Russlands und der NATO über die Nicht-Stationierung substantieller Kampftruppen in sensitiven Grenzräumen bzw. auf dem Territorium neuer NATO-Mitglieder sollten erneuert, erweitert und definitorisch klargestellt werden. Strategische Verschiebungen substantieller Militärpotentiale der Allianz in Richtung auf die russischen Grenzen müssen ebenso ausgeschlossen werden wie umgekehrt russische Truppenkonzentrationen an den Grenzen von NATO-Staaten.
- (5) Die subregionale Komponente muss für alle KSE-Vertragspartner reziproke Begrenzungen, Zurückhaltungsverpflichtungen und Transparenzzusicherungen für Stationierung und Verstärkung von TLE<sup>10</sup> in Grenzräumen enthalten. Sie muss vor allem in den Krisenräumen die (subregionale) Stabilität zwischen den Vertragspartnern und Konfliktgegnern wahren. Die Gewährleistung subregionaler Kräftegleichgewichte durch paritätische Begrenzungen erscheint dafür als geeignetes Mittel.
- (6) Regelungen des Anpassungsabkommens von 1999 über die vorübergehende Überschreitung von territorialen Obergrenzen sollten mit dem Konzept der Vermeidung von regionalen und subregionalen Truppenkonzentrationen in Einklang gebracht werden.
- (7) Ein westlicher Versuch, Russland zur Rückkehr zur Implementierung des KSE-Vertrags von 1990 mit seiner obsoleten Blockstruktur und seiner (1996 revidierten) Begrenzung des

russischen Flankengebiets zu bewegen, wäre aussichtslos. Ein Versuch, die Inkraftsetzung des unveränderten Anpassungsabkommens (AKSE) von 1999 im Kontext mit der Erfüllung des NATO-Junktims zu erreichen, erscheint ebenfalls nicht mehr Erfolg versprechend. Der KSE-Vertrag muss stattdessen an die Realität des Jahres 2009 und die absehbare Entwicklung danach angepasst werden; eine Weiterentwicklung des Anpassungsabkommens von 1999 erscheint somit zwingend geboten.

- (8) Eine etwaige russische Hoffnung, die NATO zur völligen Abkehr von den Istanbul-Vereinbarungen und zur bedingungslosen Ratifikation eines modifizierten Anpassungsabkommens bewegen zu können, wäre ebenfalls unrealistisch. Auch Russland muss sich weiter bewegen und dort Entgegenkommen zeigen, wo dies ohne Vorentscheidung über Friedensregelungen in ungelösten Konflikten „status-neutral“ möglich ist.

## **2. Gesamteuropäische Stabilität: Verhinderung destabilisierender Truppenkonzentrationen statt Blockgleichgewicht**

Eine Rückkehr zu bipolaren und paritätischen Blockgleichgewichten in Europa zwischen der NATO und Russland entspräche nicht der Realität in Europa und wäre politisch kontraproduktiv: Sie würde dem Konzept der kooperativen Sicherheitsgestaltung und der Schaffung eines einheitlichen europäischen Sicherheitsraums unter Einschluss bündnisfreier Staaten zuwiderlaufen und einer neuen Spaltung Europas in antagonistische Machtstrukturen die vertragsrechtliche Basis verleihen. Im Übrigen würde sie einer einzelnen Macht erlauben, das militärische Gleichgewicht gegen beinahe das ganze übrige Europa zu halten und ihm so einen dominierenden Status einräumen. Selbst am Ende des Kalten Krieges wurde dies keinem einzelnen Staat gestattet. Der KSE-Vertrag von 1990 hat dies mit der Einführung der Suffizienzregel ausdrücklich ausgeschlossen.<sup>11</sup>

Allerdings erscheinen angesichts der militärischen Realität in Europa Reduzierungen der noch immer weit über den tatsächlichen Beständen liegenden AK-

<sup>10</sup> Treaty Limited Equipment: Durch den KSE-Vertrag begrenzte Großwaffensysteme der Land- und Luftstreitkräfte, denen im Gefecht verbundener Waffen Kampf entscheidende Bedeutung zukommt; Einzelbegrenzungen für fünf Kategorien (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber), z.T. mit Teilbegrenzungen für Unterkategorien.

<sup>11</sup> Vgl. Vertrag über die Konventionellen Streitkräfte in Europa, Paris, 19.11.1990, Artikel 6: Demnach durfte ein einzelner Vertragsstaat über nicht mehr als max. ein Drittel der Gesamtbestände im Vertragsgebiet verfügen.

SE-Obergrenzen durchaus realisierbar. Absenkungen wären vernünftig, um ein Signal zu setzen, dass die NATO-Erweiterung nicht darauf abzielt, über wachsende Bündnispotentiale erweiterte militärische Optionen und eine beherrschende militärische Vormachtstellung in Europa zu gewinnen. Die Allianz sollte sich daher auf eine der europäischen Sicherheitslage angemessene Selbstbeschränkung verständigen (reasonable sufficiency). So erschiene es als unvernünftig, wenn die NATO zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges in Europa mehr Truppen und Waffensysteme unterhalten wollte als im KSE-Vertrag von 1990 vereinbart.

Für die Erhaltung der Stabilität in Europa ist nicht so sehr die Gesamtzahl an TLE im KSE-Anwendungsgebiet bedeutsam, sondern die Frage, ob, wo und mit welcher Wirksamkeit sie an sensitiven Grenz- und Konflikträumen kurzfristig konzentriert werden können. Kräfte, Raum und Zeit müssen daher in einem konzeptionellen Zusammenhang betrachtet und angemessene Beschränkungen im Vertrag verankert werden. Die Verfügbarkeit von Streitkräften im Operationsraum wird – neben Bereitschaftsgrad und Mobilität – wesentlich von ihren Stationierungsräumen und den resultierenden Anmarschwegen bestimmt. Wirksame Beiträge des KSE-Regimes zur Erhaltung der europäischen Stabilität erfordern daher die Rückbesinnung auf deren geographische Komponente, die auch dem Prinzip des „dynamischen Gleichgewichts“ des KSE-Vertrags von 1990 zugrunde lag. Daraus lassen sich mehrstufige Vertragsmodelle ableiten, wie sie zum großen Teil im KSE-Anpassungsabkommen vereinbart wurden:

1. Nationale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat beschränken die nationalen militärischen Potentiale (TLE) im KSE-Anwendungsgebiet.
2. Territoriale Obergrenzen beschränken die Dislozierung von Landstreitkräften (TLE) auf den jeweiligen Hoheitsgebieten der einzelnen Vertragsstaaten. Ihnen sind sowohl nationale Landstreitkräfte als auch Stationierungstruppen verbündeter Staaten unterworfen. Sie verhindern somit regionale Truppenkonzentrationen.
3. Depotregelungen für Teile der Landstreitkräfte, die im Frieden nicht aktiv präsent sind und vor dem Einsatz langwieriger Mobilisierungsmaßnahmen bedürfen, verhindern die überraschende Verfügbarkeit größerer Kräftekontingente und tragen durch sichtbare Selbstbeschränkung zur Stabilität bei.

4. Das KSE-Anpassungsabkommen erlaubt vorübergehende Überschreitungen der territorialen Obergrenzen (TOG) für zusätzliche Dislozierungen (z.B. in der Krise) oder zu Übungszwecken. Sie sind in ihrem Umfang begrenzt und unterliegen besonderen Transparenz- und Konsultationsverpflichtungen. Der – außerhalb des KSE-Flankengebiets – erlaubte dreifach höhere Umfang der Überschreitungen könnte im Falle mehrerer auf engem Raum benachbarter Kleinstaaten massive regionale Kräftekonzentrationen gestatten<sup>12</sup>. Dies birgt das Potential zur regionalen Destabilisierung. Das Problem würde voraussichtlich bei einem Beitritt neuer Vertragsstaaten zum angepassten KSE-Vertrag zutage treten. Die sog. „Flexibilitätsmechanismen“ des AKSE bedürfen daher der Überprüfung mit dem Ziel angemessener Limitierung.
5. Regionalen Stationierungsbegrenzungen und geographischen Sicherheitsabständen sollte als stabilisierenden Faktoren mehr konzeptionelle Aufmerksamkeit gewidmet werden.

### 3. Strategische Sicherheitsabstände: Regionale Stationierungsbegrenzungen

Regionalen Stationierungsbegrenzungen bzw. geographischen „Sicherheitsabständen“ kommt in den jeweiligen nationalen Risikobewertungen oft strategische Bedeutung zu: Sie verhindern den Aufbau bedrohlicher Militärpotentiale und das Entstehen unkalkulierbarer militärischer Optionen in unmittelbarer Reichweite eigener Landesgrenzen. Ihre Implementierung hat daher erfahrungsgemäß eine beruhigende und Vertrauen bildende Wirkung.

Geographische Sicherheitsabstände gehörten schon zum politischen Acquis von 1990: Der Erfolg des auf

<sup>12</sup> Überschreitungen der TOG durch vorübergehende Dislozierung oder zu Übungszwecken sind im KSE-Flankengebiet für jedes nationale Hoheitsgebiet auf jeweils 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge, 140 Artilleriesysteme (verstärkte Brigade oder kleine Division) begrenzt, im übrigen KSE-Anwendungsgebiet jedoch für einen dreifach größeren Umfang erlaubt (jeweils eine verstärkte Division oder ein kleines Armeekorps mit je 459 Kampfpanzern, 723 gepanzerten Kampffahrzeugen und 420 Artilleriesystemen). Bei vollständiger Ausnutzung dieser Regel in benachbarten Hoheitsgebieten kleinerer Staaten ließe der angepasste KSE-Vertrag (sub)regionale Truppenkonzentrationen in Stärke mehrerer Armeekorps zu.

militärisch ausgedünnten geographischen Zonen aufgebauten KSE-Vertrags in der ersten Implementierungsdekade ist wesentlich diesem geostrategischen Kalkül zu verdanken. Weitere informelle Verabredungen, aber auch rechtsverbindliche Verträge<sup>13</sup> gewährleisteten, dass die NATO den abziehenden sowjetischen (später: russischen) Truppen nicht folgen und deren bisherige Stationierungsräume militärisch in Besitz nehmen würde, um ihre strategische Basis gegenüber der Sowjetunion bzw. Russland zu erweitern. Doch nicht nur strategische Überlegungen, sondern auch gesichtswahrende politisch-psychologische Effekte spielten dabei eine bedeutende Rolle (fairer Ausgleich statt Demütigung).

Um dem neu entstandenen Misstrauen in Europa zu begegnen, kann geographischen Sicherheitsabständen auch künftig eine wichtige stabilisierende Funktion zukommen. Entsprechende Forderungen und Vorschläge sind daher durchaus legitim und sollten weiter verfolgt und in eine Gesamtlösung integriert werden. Sie werden allerdings politisch und militärisch nur dann akzeptabel sein, wenn sie reziproke Anwendung auf die benachbarten Vertragsparteien finden und keine Interpretationen einer einseitigen „Diskriminierung“ zulassen.

#### *Stationierungsbegrenzung für „substantielle Kampftruppen“*

1997-99 hat die Allianz den Acquis von 1990 modifiziert: Sie legte sich im Zuge der ersten NATO-Erweiterung im Rahmen eines kooperativen Sicherheitsansatzes mit Russland darauf fest, in den Beitrittsländern keine „substantiellen Kampftruppen“ (Land- und Luftstreitkräfte) zu stationieren.<sup>14</sup> Sie hat allerdings bisher weder den Begriff selbst definiert noch geäußert, ob er für das gesamte Beitrittsgebiet nur einmal gelten solle oder jeweils für das Hoheitsgebiet jedes einzelnen Beitrittslandes. Auch hier besteht Klärungsbedarf.

<sup>13</sup> So verpflichtete sich die Bundesrepublik Deutschland im Zwei-plus-Vier-Vertrag, keine Stationierungstruppen im Gebiet der Beitrittsländer (vormals DDR und Berlin) zuzulassen.

<sup>14</sup> Statement by the North Atlantic Council, 14 March 1997; Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Paris, 27 May 1997; Statement on CFE. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council with the Three Invited Countries held in Brussels, 8 December 1998: Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE): Restraint And Flexibility; Referenz auch in der Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Istanbul, 19. November 1999.

Die Definition des Begriffs „substantielle Kampftruppen“ dürfte in den Beitrittsverhandlungen von Nicht-KSE-Staaten der NATO zum angepassten KSE-Vertrag bedeutsam werden. Im Übrigen ergäben sich Stationierungsbegrenzungen aus der Definition der territorialen Obergrenzen und deren zulässigen vorübergehenden Überschreitungen.

Auch die NATO besteht auf „Sicherheitsabständen“ gegenüber Russland: So hat sich Russland verpflichtet, generell ähnliche Zurückhaltung zu üben, insbesondere in den Gebieten Pskov, Kaliningrad und im Militärbezirk Leningrad keine Veränderungen des militärischen Status quo vorzunehmen und dort auf die zusätzliche Stationierung substantieller Kampftruppen zu verzichten.<sup>15</sup> Russland legt Wert darauf, die KSE-Vertragspartner darüber regelmäßig in Kenntnis zu setzen, dass es diese Zusage trotz der Suspendierung des KSE-Vertrags weiter einhält.

Bei den Selbstbeschränkungszusagen hinsichtlich der Stationierung zusätzlicher bedeutender Kampftruppen handelt es sich um politisch verbindliche Zusagen. Sie sind Teil der in der KSE-Schlussakte festgehaltenen „Istanbuler Verpflichtungen“, sind jedoch nicht im angepassten KSE-Vertragstext selbst verankert. Es sollte überlegt werden, diese Verpflichtungen zu einem neuen Acquis weiter zu entwickeln und ihn vertragsrechtlich festzuschreiben.

#### *KSE-Flankenregion*

Die in Istanbul 1999 vereinbarten territorialen Zwischenobergrenzen im russischen Flankengebiet sind ebenfalls Ausdruck des Bedürfnisses nach „Sicherheitsabständen“ mit militärisch ausgedünnten Zonen in den an die NATO-Staaten Norwegen und Türkei angrenzenden bzw. nahe gelegenen russischen Territorien. Sie sind aus der Sicht der Nachbarn mit der Größe des Territoriums und der Streitkräfte Russlands begründet, die massive grenznahe Truppenkonzentrationen in allen strategischen Richtungen von Nordeuropa bis zum Kaukasus ermöglichen. Sie sind die einzigen Regionalbegrenzungen, die aus dem 1996 revidierten KSE-Flankenkonzept unverändert in das An-

<sup>15</sup> Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Paris, 27 May 1997; Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Istanbul, 19. November 1999 und Anhang 5; ferner Briefwechsel zwischen den Außenministerien Norwegens und der Russischen Föderation.

passungsabkommen von 1999 mit weiterhin vertragsrechtlicher Bindung übernommen wurden<sup>16</sup>.

Der ursprüngliche Zweck der Flankenregion von 1990 war es, eine strategische Verlagerung der aus Mitteleuropa abziehenden sowjetischen Kräfte in Dislozierungsräume an den Grenzen der NATO-Flankenstaaten zu verhindern. Sie umfasste damals alle Gebiete, die nicht zu dem nach dem Zwiebschalenprinzip reduzierten Räumen des erweiterten Mitteleuropa und der angrenzenden strategischen Reservezonen<sup>17</sup> gehörten. In der östlichen Gruppe der Vertragsstaaten schloss sie die sowjetischen Territorien des nördlichen russischen Militärbezirks Leningrad, des Nord- und Südkaukasus, Moldawiens sowie eines Großteils der Schwarzmeerküste der südlichen Ukraine ein, aber auch die Territorien der noch zum Warschauer Pakt gehörenden Staaten Rumänien und Bulgarien. Auf der NATO-Seite gehörten das benachbarte Griechenland sowie die Türkei, Norwegen und Island zum KSE-Flankengebiet. Das KSE-Flankengebiet gliedert sich somit in der Realität in zwei weit auseinander liegende geographische Zonen auf, die in ihrer Gesamtheit gemeinsamen Obergrenzen unterliegen.

Der strategische Zweck des KSE-Flankengebiets, eine neue militärische Konfrontation durch Truppenkonzentrationen an den drei verbleibenden Berührungszonen des Warschauer Paktes bzw. der Sowjetunion mit NATO-Staaten im Nord- und Südosteuropa sowie am Kaukasus zu verhindern, ist mit der Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion sowie mit der politischen Transformation Osteuropas obsolet geworden. Besonders augenfällig ist dies seit dem NATO-Beitritt Bulgariens und Rumäniens (2004) und der Stationierung von Rotationsverbänden der USA in diesen „Flankenstaaten“, die vertragsrechtlich noch

immer zur „östlichen Gruppe“ der KSE-Vertragsstaaten gehören. Damit stehen amerikanische Truppen in unmittelbarer Nähe der Konfliktgebiete in Moldau (Transnistrien) und an der Gegenküste des Schwarzmeeres zur kaukasischen Konfliktzone. Über diese Stationierung fand innerhalb der „östlichen Vertragsgruppe“ – etwa mit Russland – keine Konsultation statt. Seither hält Russland die „Flanke“ für strategisch unwirksam und betrachtet sie lediglich als Instrument der einseitigen, und daher „diskriminierenden“ Einschränkung russischer Truppenbewegungen im eigenen Lande. Die Abschaffung der KSE-Flankenregelung für Russland ist seit einer strikten Präsidentenweisung von 2007 eine für die russische Seite „unverhandelbare“ Position<sup>18</sup>.

Das Anpassungsabkommen von 1999 hat die früheren Gruppen- und Regionalbegrenzungen durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden einzelnen Vertragsstaat ersetzt; seit dem Abschluss des KSE-Vertrags (1990) haben sich die staatliche Gestalt, die Bündniszugehörigkeit und die Sicherheitslage im Flankengebiet selbst fundamental verändert. Die russische Flankenbegrenzung kann daher heute nicht mehr als Instrument eines vergangenen strategischen Blockgleichgewichts gerechtfertigt werden. Sie ist vielmehr, insbesondere im türkischen Sicherheitskalkül, Ausdruck von zwei Überlegungen: Erstens, Bewahrung des strategischen Sicherheitsabstandes durch eine der Türkei vorgelagerte, militärisch ausgedünnte Zone im russischen Nordkaukasus; zweitens, eine Begrenzung russischer Truppenkonzentrationen im Kaukasus, die sich destabilisierend auf die Lage im

<sup>16</sup> Daneben wurden auch für ein kleineres Gebiet der Ukraine an der Grenze zu Moldawien und am Schwarzmeer (Odessa) territoriale Zwischenobergrenzen vereinbart. Es ist jedoch nicht mit dem Flankengebiet identisch, von dem die Ukraine nach dem KSE-Vertrag von 1990 betroffen war. An die frühere Flankenregelung des KSE-Vertrags von 1990 erinnern im Anpassungsabkommen von 1999 zwei weitere Detailregelungen: 1. Vorübergehende Überschreitungen der territorialen Obergrenzen der zur Flanke gehörenden Vertragsstaaten unterliegen schärferen Begrenzungen (bis zu einem TLE-Äquivalent einer verstärkten Brigade) als im übrigen Vertragsgebiet (dreifache Anzahl). 2. Veränderungen der territorialen Obergrenzen der im Flankengebiet gelegenen Staaten bzw. russischen und ukrainischen Gebiete können nur im Konsens dieser Staaten vorgenommen werden.

<sup>17</sup> Iberische Halbinsel und die ehemaligen sowjetischen Militärbezirke Moskau und Wolga-Ural.

<sup>18</sup> Allerdings will Russland offenbar die übrigen Einschränkungen für frühere „Flankenstaaten“ (vgl. Fußnote 9) beibehalten, weil es ihm ein Mitspracherecht bei der Definition der dort zulässigen TLE-Potentiale (einschließlich der Stationierungstruppen) einräumt.

Russland hat seine Position zur Flanke Anfang 2008 modifiziert und informell vorgeschlagen, das gesamte russische Territorium zum Flankengebiet zu erklären („Balujewski-Vorschlag“). Dies würde Begrenzungen für russische Truppenbewegungen im eigenen Land aufheben und grenznahe Truppenkonzentrationen in alle strategische Richtungen erlauben. Die Begrenzungen vorübergehender Überschreitungen der territorialen Obergrenzen in den früheren Flankenstaaten wären weiterhin gültig, aber für Russland irrelevant, da sie mit den nationalen Obergrenzen im KSE-Anwendungsgebiet identisch wären. Deren Überschreitung z.B. durch Zuführung von nationalen Verstärkungen von außerhalb ist nicht zulässig. Verstärkungen durch andere Staaten wären politisch schwer vorstellbar.

Südkaucasus auswirken und eine türkische Involvement herausfordern könnten.<sup>19</sup>

Grundsätzlich ist das Beharren der Türkei auf einem strategischen Sicherheitsabstand gegenüber Russland ebenso legitim wie die russische Forderung nach einem Sicherheitsabstand gegenüber Stationierungstruppen der NATO in Osteuropa. Auch das türkische Ziel, die Stabilität im Kaukasus nicht durch höhere Truppenkonzentrationen weiter zu gefährden, ist im Grunde nachvollziehbar, sofern die Türkei selbst ebenfalls Zurückhaltung in der Region übt. Gleichwohl erscheint die AKSE-Flankenregelung angesichts der dramatisch veränderten Sicherheitslage in Europa und in der Region kein realistisches Konzept mehr zu sein, um diesen Zielsetzungen zu entsprechen:

Die Rechtfertigung der KSE-Flanke als „strategischem Sicherheitsabstand“ berücksichtigt nur unzureichend, dass

- (1) es anders als im Falle Norwegens keine unmittelbare Landesgrenze zwischen Russland und der Türkei gibt, sondern dass zwischen ihnen (nach Abschluss des KSE-Vertrags) drei unabhängige Staaten im Südkaucasus entstanden sind, wenn auch mit fragiler Sicherheitslage und mit russischen Stationierungstruppen in Armenien und Georgien;
- (2) das russische Flankengebiet in zwei weit voneinander entfernt liegende Teilgebiete (Nord- und Südzone) gespalten ist, zwischen denen zwar Truppenverschiebungen vertragsrechtlich zulässig, aber strategisch nicht unbegrenzt möglich sind (keine völlige militärische Entblößung der Nordgrenzen);
- (3) die Türkei vertragsrechtlich frei wäre, alle in ihrem KSE-Anwendungsgebiet zulässigen Kräfte an der Kaukasusgrenze zu konzentrieren; sie sind den im gesamten russischen Flankengebiet zulässigen Kräften weit überlegen<sup>20</sup>;
- (4) in der nahe gelegenen, nicht vom KSE-Vertrag erfassten „Ausschlusszone“ im Südosten der Türkei weitere Kräfte ohne Begrenzungen und

<sup>19</sup> Im Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach sollen russische Stationierungstruppen sich an der Sicherung der armenischen Südgrenze zur Türkei beteiligt haben. Die Türkei ist Aserbaidschan ethnisch, kulturell und politisch eng verbunden. Türkische Streitkräfte leisten Militärhilfe.

<sup>20</sup> Die geographische West- und Südorientierung der türkischen Streitkräfte im KSE-Anwendungsgebiet unterliegt einem anderen türkischen Sicherheitskalkül, das allerdings eine entspannte Lage zu Russland voraussetzt.

Transparenzverpflichtungen konzentriert werden können<sup>21</sup>;

- (5) eine vorübergehende Überschreitung der territorialen Obergrenzen im türkischen KSE-Anwendungsgebiet, d.h. die Verstärkung der türkischen Kräfte durch Stationierungskräfte der Bündnispartner in Höhe eines Brigade-äquivalents (TLE) vertragsrechtlich zulässig ist<sup>22</sup>.
- (6) Vor allem aber steht der russischen (Süd-)Flanke keine Entsprechung auf türkischer Seite gegenüber. Dem Konzept mangelt es also an Reziprozität und (auch deswegen) in Russland an politischer Akzeptanz.

Im nördlichen Flankengebiet (Norwegen-/Militärbezirk Leningrad) sowie in der den baltischen Staaten benachbarten nördlichen Oblast Pskov (1996 aus dem Flankengebiet ausgegliedert) haben politische Zurückhaltungsverpflichtungen die vertragsrechtlichen Flankenregelungen überlagert. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen durch Russland (wie auch in der Oblast Kaliningrad) zeigt, dass auch reziproke politische Verpflichtungen strategische Wirksamkeit entfalten und einen wichtigen Beitrag zur Bewahrung der Stabilität leisten können.

#### **4. Subregionale Stabilität: Reduzierung, Gleichgewicht, Entflechtung, Frühwarnung**

Auch hinsichtlich der Zielsetzung, die subregionale Stabilität in dem von Krisen geschüttelten Kaukasusraum zu wahren, erweist sich die KSE-Flankenregelung als unwirksam: Auf die Fähigkeit zur Kriegführung haben weder ihre Begrenzungsregel noch die Regelung für deren vorübergehende Überschreitung einen nennenswerten Einfluss; der Krieg in Georgien im August 2008 wurde mit einem Kräfteumfang weit unterhalb der AKSE-Begrenzungen geführt. In diesem Kontext war die russische Suspendierung des KSE-Vertrags operativ unerheblich.

Auch die Möglichkeiten der Frühwarnung erwiesen sich entweder als unzureichend oder wurden nicht

<sup>21</sup> Die Türkei hat diese Ausschlusszone mit der strategischen Orientierung der dort stationierten Kräfte in den iranisch-arabischen Raum begründet, die nicht in das Ost-West-Gleichgewicht eingerechnet werden sollte. Griechenland stand dieser Begründung skeptisch gegenüber.

<sup>22</sup> Für Russland ist diese Verstärkungsregel eingeschränkt: Es darf der russischen Flankenregion keine zusätzlichen Gepanzerten Kampffahrzeuge zuführen.

genutzt: Vereinbarte Verifikationsmaßnahmen wurden nur zögerlich angewandt, ihre wenigen Teilergebnisse nur nachlässig ausgewertet.

Wiederherstellung und Wahrung der Stabilität in den Krisengebieten wird vorrangig auf international abgestützten und von den Konfliktparteien akzeptierten politischen Lösungen ruhen. Rüstungskontrollabkommen können sie nicht ersetzen; sie können aber die militärischen Bedingungen schaffen, unter denen die Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs neuer Waffengänge sinkt. Ihre Kernelemente sind Reduzierung, Begrenzung und Transparenz, geographische Entflechtung und internationale Überwachung (vgl. Folgeabkommen zum Dayton-Friedens-Übereinkommen). Sie sollte, wo möglich, auf robuste, neutrale Stabilisierungs- und Friedenskräfte abgestützt werden, zumindest aber auf regelmäßige internationale Verifikation.

#### *Subregionale Gleichgewichte*

Reduzierungen und Begrenzungen des Kampf entscheidenden nationalen Kriegspotentials sollen die Fähigkeit zur Angriffskriegsführung einschränken, das Kalkül eines wahrscheinlichen und raschen Siegs bei geringem Risiko zerstören und so die jeweiligen nationalen Führungen entmutigen, einen neuen Waffengang zu wagen. Die Verhinderung örtlicher bzw. subregionaler Überlegenheiten und stattdessen die Herstellung subregionaler paritätischer Kräftegleichgewichte auf niedrigem Niveau sind dafür zentrale Voraussetzungen.

Weitere Faktoren, die Umgehungen von Rüstungskontrollabkommen ermöglichen, das Kräftegleichgewicht verändern und zu Fehlkalkulationen Anlass geben können, müssen mitbetrachtet und geregelt werden.

Dazu zählen äußere Einflussfaktoren wie

- (1) Stationierungstruppen
- (2) kurzfristig in der Region verfügbare Interventionspotentiale befreundeter oder gegnerischer Mächte
- (3) Waffenlieferungen und militärische Ausbildungs- und Ausrüstungshilfe für die Konfliktparteien

und innere, der Rüstungskontrolle häufig entzogene Einflussfaktoren wie

- (1) irreguläre oder nicht transparent agierende Kräfte in politischen Grauzonen (nicht-staatliche Akteure, Kräfte abtrünniger Teilrepubliken, sog. UTLE<sup>23</sup>)

<sup>23</sup> Vertragsbegrenzte Waffen und Ausrüstungen (TLE), die der

- (2) verdeckt operierende nationale Spezialkräfte, militärisch bewaffnete Polizei- und innere Sicherheitstruppen
- (3) Milizen und kurzfristig mobilisierbare nationale Reserven.

#### *Geographische Entflechtung*

Wie im gesamteuropäischen Raum sollte auch im subregionalen Zusammenhang der dynamische Charakter des Gleichgewichts berücksichtigt werden, d.h. die Verfügbarkeit der Kräfte nach Zeit und Raum: Dem Kalkül, durch überraschende örtliche Kräftekonzentrationen kurzfristige punktuelle Überlegenheiten und somit operativ nutzbare Zeitvorteile erzielen zu können, muss die Grundlage entzogen werden. Dazu eignet sich ein System geographisch definierter, militärisch ausgedünnter Zonen, die besonderen Disloziierungsbegrenzungen und Transparenzverpflichtungen unterliegen und internationaler Überwachung unterworfen sind.

#### *Frühwarnung*

Besondere Transparenzverpflichtungen und weit gefasste internationale Inspektionsrechte in militärisch ausgedünnten Zonen beiderseits von Demarkationslinien und internationalen Grenzen können helfen, die Einführung zusätzlicher Kräfte oberhalb des erlaubten Rahmens oder gar neue Aufmärsche frühzeitig zu entdecken. Internationale Vor-Ort-Inspektionen können im Krisenfall der Gewinnung eines objektiven Lagebildes dienen und die frühzeitige politische Involvierung der internationalen Gemeinschaft signalisieren. Internationale Präsenz trägt nach aller Erfahrung zur politischen Abkühlung und zur Stabilisierung der Lage bei. Das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag hält für den Fall der Überschreitung territorialer Obergrenzen geeignete Verifikationsinstrumente bereit, die auch in diesem Kontext mit großem Nutzen angewandt werden könnten.<sup>24</sup>

#### *Vertragsanpassung*

Die Vertragsstaaten sollten das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag von 1999 weiter entwickeln und zeitgemäßen Erfordernissen in Grenz- und Konflikträumen anpassen, um die subregionale Stabilität zu fördern. Dazu sollte die Idee der in die Tiefe gestaffel-

Rechenschaftspflicht und Kontrolle entzogen sind, sog. UTLE (unaccounted for and uncontrolled TLE).

<sup>24</sup> Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag, Istanbul, 19.11.1999, angepasstes Inspektionsprotokoll, Abschn. IX.

ten geographischen Sicherheitsabstände fortentwickelt und mit dem bewährten Begrenzungs-, Transparenz- und Konsultationsinstrumentarium des KSE-Vertrags und seines Anpassungsabkommens (AKSE) kombiniert werden. Im Unterschied zum AKSE-Flankenregime von 1999 sollte es dem politischen Prinzip der Reziprozität und der gleichen Verpflichtung für alle Vertragsstaaten unterliegen.

Der Anhang enthält einen Vorschlag für ein neues Regime territorialer Zwischenobergrenzen, das die Elemente eines „dynamischen Gleichgewichts“ – geographische Entflechtung, militärische Ausdünnung und Sicherheitsabstände – mit denen der Frühwarnung und der internationalen Involvierung durch Information, Verifikation und Konsultation verbindet.

### **5. Wie weiter? – Paralleles Aktionspaket oder strategischer Neuansatz jenseits des KSE-Vertrags?**

Die Erzielung einer Kompromisslösung zur Überwindung der KSE-Krise auf der Basis eines ggf. zu modifizierenden Parallelen Aktionspakets setzt den beiderseitigen Verzicht auf Maximalforderungen voraus. Dabei gilt es, konstruktive Antworten auf folgende Fragen finden:

- (1) Welcher Spielraum verbleibt für konsensorientierte Verhandlungen und gesichtswahrende Lösungen auf der Grundlage der Istanbul-Verpflichtungen angesichts der Folgen des Georgienkonflikts vom August 2008 und der russischen Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit von Abchasien und Südossetien?
- (2) Inwieweit ist eine Neuinterpretation der Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen vonnöten und welche Chance hätte sie, von allen Vertragspartnern mitgetragen zu werden?
- (3) Inwieweit ist die NATO flexibel genug, bisherige „Blockpositionen“ zu lockern und auf die russischen Forderungen zu weiteren Vertragsanpassungen konkret einzugehen?
- (4) Inwieweit ist Russland im Gegenzug bereit, auf die Sicherheitsbedürfnisse der Nachbarn flexibel zu reagieren und sich zu reziproken Selbstbeschränkungen bereit zu finden?

Von der Beantwortung dieser Fragen hängt ab, ob und an welchem Punkt ein Wiedereinstieg in die Ver-

handlungen über das Parallele Aktionspaket ggf. mit einem modifizierten Verhandlungskonzept sinnvoll und Erfolg versprechend ist, oder ob ein Strategiewechsel zu einem völlig neuen Rüstungskontrollansatz für Europa jenseits des KSE-Vertrags unausweichlich wäre.

Ein völliger Ausstieg aus dem KSE-Vertrag und der Versuch, einen gesamteuropäischen Rüstungskontrollvertrag vom Grunde auf neu zu verhandeln, wären allerdings mit hohen Risiken verbunden:

- (1) Auch ein Neuansatz käme an der Lösung der europäischen Sicherheitsprobleme (ungelöste subregionale Konflikte) und an konzeptionellen Grundsatzfragen (host nation consent, Istanbul OSZE-Gipfelerklärung, Blockverhalten) nicht vorbei, die bereits den KSE-Vertrag zu Fall brachten.
- (2) Anders als 1989 erfreut sich zwanzig Jahre danach das Verständnis für die Notwendigkeit der europäischen Rüstungskontrolle keiner Hochkonjunktur. Es steht zu befürchten, dass manche Akteure nicht betrübt wären, die „Rüstungskontrollfesseln“ ablegen zu können oder erst gar nicht anlegen zu müssen.
- (3) Ein gesamteuropäischer Rüstungskontrollvertrag müsste im Unterschied zum bipolar verhandelten KSE-Vertrag von 1990 multilateral verhandelt werden. Alle konzeptionellen Grundsatzfragen, die im KSE-Acquis geregelt wurden, würden neu aufgeworfen und drohen, im Ringen zwischen vielfältigen nationalen Interessen zerrieben zu werden.
- (4) Wenn es den NATO-Führungsmächten nicht gelingt, in den „eigenen Reihen“ erfolgreiche Überzeugungsarbeit für die Erhaltung und Weiterentwicklung des KSE-Regimes zu leisten, so wird dies umso weniger in einem offenen multilateralen Format gelingen.
- (5) Die Mandats- und Vertragsverhandlungen würden sich mit dem hohen Risiko des Scheiterns wahrscheinlich über viele Jahre erstrecken. Während der Verhandlungsphase entstünde ein Rüstungskontrollvakuum; „Problemstaaten“ mit ungelösten Territorialkonflikten wären einer weiteren Bindung entledigt, die sie von der ungebremsten Aufrüstung und der Wiederaufnahme militärischer Lösungsversuche abhält.
- (6) Ein vorläufiger Ausschluss der „Problemstaaten“ würde die subregionalen Konflikte als wesentliches Destabilisierungspotential in Eu-

ropa rüstungskontrollpolitisch uneingehegt lassen. Die strategische Stabilität zwischen den großen Mächten würde dies nur in dem unwahrscheinlichen Fall befördern, dass diese auf partikuläre Interessenpolitik in den Konfliktregionen verzichteten, sie politisch isolierten, gegebenenfalls abgestimmt intervenierten und ein subregionales Rüstungskontrollabkommen oktroyierten (Beispiel Jugoslawien 1993/95).

## 6. Ein modifiziertes Paralleles Aktionskonzept: Wiederaufnahme der KSE-Anpassungsverhandlungen

Demgegenüber könnte eine Fortsetzung der KSE-Verhandlungen auf der Basis des Parallelen Aktionspakets (PAP) auf solide Vorarbeiten aufbauen und auf eine weiterhin breite politische Abstützung rechnen: Das PAP wird im Grundsatz von der Allianz als Ganzes unterstützt und de facto auch von Russland zumindest als Verhandlungsgrundlage akzeptiert. Auch die übrigen KSE-Vertragsstaaten haben entweder ihre Unterstützung signalisiert oder zumindest nicht gegen diesen Ansatz argumentiert. Allerdings bedarf er der realistischen Anpassung an die neue Lage in den Krisengebieten und der weiterführenden Entwicklung konkreter Vorstellungen über den künftigen Beitrag des angepassten KSE-Vertrags zur Aufrechterhaltung der (sub-)regionalen Stabilität:

### Georgien

- (1) Verhandlungen über einen angepassten KSE-Vertrag können nicht dem Zweck dienen, die politischen Statusprobleme der abtrünnigen Teilrepubliken Georgiens zu lösen. Bereits die Istanbuler OSZE-Gipfelerklärung vom November 1999 hatte die Führungsrolle der Vereinten Nationen in Abchasien unterstrichen. Heute kommt dem Genfer Prozess die wesentliche politische Rolle zu.
- (2) Ein KSE-Beitrag zur subregionalen Stabilität muss daher statusneutral sein.
- (3) In diesem Kontext muss Russland auf einseitige Erklärungen verzichten, welche die Territorien Abchasiens und Süd-Ossetiens dem KSE-Anwendungsgebiet entziehen würden. Es sollte stattdessen seine Transparenzverpflichtung hinsichtlich der Stationierungstruppen – ungeachtet ihrer politischen Akzeptanz –

nach den Regeln des KSE-Vertrags (Information und Verifikation) anerkennen und erfüllen, sobald eine Paketvereinbarung über die Lösung der KSE-Krise erreicht ist.

- (4) Ein neues Regime territorialer Zwischenobergrenzen beiderseits internationaler Grenzen und Demarkationslinien kommt auch in und um Georgien zur Anwendung (siehe unten).
- (5) Georgien muss sich in diesem Kontext bereit erklären, künftig über die militärisch bewaffneten Polizei- und Sonderformationen des Innenministeriums nach den Regeln des KSE-Vertrags zu informieren.

### Moldau

- (1) Bereits die Istanbuler OSZE-Gipfelerklärung vom November 1999 hat die „positive Rolle der gemeinsamen Friedenstruppen für die Sicherung der Stabilisierung in der Region“ unterstrichen.<sup>25</sup> Die gemeinsame Erklärung der Präsidenten Woronin und Medjedew vom 18. März 2009 hat den Status der russischen Friedenstruppen erneut in diesem Sinne bestätigt. Angesichts dieser Lage wäre die Forderung nach einem völligen und bedingungslosen Abzug aller russischen Einheiten aus Transnistrien noch vor einer Friedenslösung unrealistisch. Die NATO sollte sich in ihrer Interpretation der Istanbul-Verpflichtungen nicht zum Sachwalter angeblich moldauischer Interessen machen, die von der moldauischen Regierung selbst nicht mehr verfolgt werden.
- (2) Im Gegenzug sollte Russland den Abzug der Munition aus Kolbasna wiederaufnehmen und schrittweise seine Wachmannschaften, soweit sie nicht zu den Friedenstruppen gehören, reduzieren.

### Nationale und Territoriale Obergrenzen

- (1) Das konzeptionell blockfreie Regime nationaler und territorialer Obergrenzen des KSE-Anpassungsabkommens sollte weiter verfolgt werden. Es sollte keine

<sup>25</sup> Gipfelerklärung von Istanbul, Ziff. 18, in: OSZE – Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen von Istanbul 1999: Dokument von Istanbul 1999.

Rückkehr zum Konzept des Blockgleichgewichts stattfinden.

- (2) Gleichwohl erschiene es im Lichte der Sicherheitslage in Europa unvernünftig, die am Ende des Kalten Krieges zulässigen nationalen Bestandszahlen beizubehalten oder ein größeres konventionelles Militärpotential der Allianz als den im KSE-Vertrag von 1990 erlaubten TLE-Umfang anzustreben. Weitere Reduzierungen bzw. die Anpassung der nationalen und territorialen Obergrenzen an die vor allem in Mitteleuropa bereits weit abgesenkten Bestände wären angesichts der Streitkräfteplanungen vertretbar und könnten einen bedeutsamen Beitrag zur Stabilität und Vertrauensbildung in Europa leisten.
- (3) Die vier mitteleuropäischen Vertragsstaaten, die sich 1999 zur Absenkung ihrer nationalen bzw. territorialen Obergrenzen verpflichtet haben, sollten deren Verbindlichkeit für die nationalen Streitkräfteumfänge durch Verbalnoten oder formelle Erklärungen in der Gemeinsamen Beratungsgruppe in Wien bekräftigen.
- (4) Diejenigen KSE-Vertragsstaaten, deren angepasste nationale und territoriale Obergrenzen noch immer mit dem Stand am Ende des Kalten Krieges identisch sind, sollten Absenkungen zusagen, die der Sicherheitslage im Europa des 21. Jahrhunderts angemessen sind.

#### *Territoriale Zwischenobergrenzen*

- (1) Das Konzept der territorialen Zwischenobergrenzen des KSE-Anpassungsabkommens von 1999 („Flanke“) sollte durch ein neues reziprokes und für alle Vertragsstaaten verbindliches Konzept militärisch ausgedünnter Zonen entlang internationaler Grenzen (ggf. Demarkationslinien) ersetzt werden, um die regionale und subregionale Stabilität zu stärken.
- (2) Einzelheiten siehe Abschnitt 4. und Anhang

#### *AKSE-Flexibilitätsmechanismen und Stationierungsbeschränkungen*

- (1) Die im Anpassungsabkommen von 1999 vorgesehenen Flexibilitätsmechanismen sollten im Kontext mit der Öffnung des Vertrags für den Beitritt neuer Staaten und mit Blick auf die Wahrung der subregionalen Stabilität überarbeitet werden. Insbesondere die Regelungen zur vorübergehenden Überschreitung der territorialen Obergrenzen sollten angepasst werden, um subregionale Truppenkonzentrationen mit potentiell destabilisierender Wirkung zu verhindern. (Vgl. Abschnitt 2. und Fußnote 5).
- (2) Gegenseitige politische Zusagen der NATO und Russlands, auf die permanente Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen in bestimmten geographischen Räumen (Beitrittsgebiete, Pskov, Kaliningrad, Militärbezirk Leningrad u.a.) zu verzichten, sollten durch Definitionen klargestellt und operationalisiert werden. Maßstab dafür könnte eine zum Gefecht der verbundenen Waffen befähigte Kampfgruppe im Umfang eines verstärkten Bataillons sein. Eine vertragsrechtliche Verankerung sollte angestrebt werden.

#### *Wiederaufnahme der Verhandlungen zur weiteren Vertragsanpassung*

- (1) Das Istanbuler Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag von 1999 ist nie in Kraft getreten und entspricht zehn Jahre danach nicht mehr der europäischen Sicherheitslage. Es hatte in seiner Präambel die Absicht bekräftigt, den Prozess der konventionellen Rüstungskontrolle einschließlich Verhandlungen weiterzuführen und dabei der Öffnung des Vertrags für andere Teilnehmerstaaten der OSZE sowie künftigen Erfordernissen für die Stabilität und Sicherheit Europas im Lichte der politischen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Dieser Anspruch konnte wegen des zehnjährigen Stillstands nicht eingelöst werden.
- (2) Angesichts des inzwischen eingetretenen erneuten Anpassungsbedarfs wäre ein Inkrafttreten des unveränderten AKSE kon-

zeptionell nicht zielführend; dies jetzt noch erreichen zu wollen, erschiene in der gegenwärtigen politischen Lage als aussichtslos: Russland dürfte einen unveränderten AKSE nicht mehr akzeptieren und würde auf verbindlichen politischen Zusagen der Nichtanwendung von Teilen (Flankenregelung) und der künftigen Abänderung des Vertrags bestehen. Westlichen Parlamenten wäre es kaum zuzumuten, einen Vertrag ratifizieren zu sollen, dessen teilweise Nichtanwendung und baldige Änderung bereits vorher feststünden und politisch verbindlich zugesagt wurden.

- (3) Der offensichtliche Änderungsbedarf sollte daher vor der Ratifizierung vereinbart werden. Dies erfordert die Wiederaufnahme der 1999 zu einem (vorläufigen) Ende gebrachten Verhandlungen, deren Ergebnisse nie realisiert wurden.
- (4) Die Vertragsstaaten sollten allerdings das 1999 vereinbarte Anpassungsabkommen nicht generell zur Disposition stellen, sondern sich strikt auf den erkannten Änderungsbedarf beschränken. Sie sollten den Verhandlungsprozess durch einen geeigneten Verhandlungsmodus beschleunigt vorantreiben, um zu raschen Ergebnissen zu kommen und dem Vorschreiten der Implementierungsdefizite entgegenzuwirken.
- (5) Da Verhandlungsergebnisse nur im Konsens aller Vertragsstaaten erzielt werden können, muss der Verhandlungsprozess multilateral abgestützt bleiben. Um den Prozess dennoch zielführend und effizient vorantreiben zu können, empfiehlt sich für ausgesuchte Verhandlungsthemen und in bestimmten Verhandlungsphasen die Bildung von Kerngruppen besonders betroffener und interessierter Staaten. Verhandlungsvollmachten für ausschließlich bilaterale Verhandlungen zwischen den USA und Russland entsprechen nicht der politischen Rolle Europas im 21. Jahrhundert und seiner Verantwortung für die europäische Sicherheit.

#### *Öffnung des Angepassten KSE-Vertrags und Beitrittsverhandlungen*

- (1) Am Ziel der Ausweitung des KSE-Anwendungsgebiets auf das gesamte OSZE-Gebiet zwischen Atlantik und Ural und der Herstellung eines einheitlichen europäischen Sicherheitsraumes sollte festgehalten werden.
- (2) Andere europäische Staaten, die noch nicht KSE-Vertragsstaaten sind, sollten eingeladen werden, zunächst als Beobachter am Verhandlungsprozess teilzunehmen und nach Abschluss der Verhandlungen dem modifizierten KSE-Anpassungsabkommen beizutreten. Ihre Sicherheitsinteressen sollten bereits im Vorfeld Berücksichtigung finden.
- (3) NATO-Staaten, die noch nicht KSE-Vertragsstaaten sind, sollten sich verbindlich verpflichten, dem modifizierten KSE-Anpassungsabkommen sobald wie möglich beizutreten; sie sollten unverzüglich in eine technische Diskussion über wichtige Parameter ihres künftigen Beitritts eintreten (nationale und territoriale Obergrenzen, Stationierung, Flexibilitätsmechanismen).

#### *Politischer Stabilitätsrahmen*

- (1) Stabilisierende politische Zurückhaltungserklärungen sollten in einer neuen KSE-Schlussakte festgehalten werden, sofern sie sich nicht rechtsverbindlich im Vertragstext selbst verankern lassen.
- (2) Alle Vertragsstaaten erklären ihre Absicht, ihre Politik bereits während des Ratifikationsprozesses an den künftigen vertragsrechtlichen Parametern für die Begrenzung und Stationierung auszurichten.
- (3) Mit Abschluss einer neuen Anpassungsvereinbarung beendet Russland die Suspendierung des KSE-Informations- und Inspektionsregimes. Es wäre frei, Informationen nach angepassten Vertragsregeln zu geben. Gegenseitige Inspektionen sollten zumindest nach Abschnitt VII und VIII des Inspektionsprotokolls wieder aufgenommen werden, die bei der Vertragsanpassung von 1999 nur geringfügige Änderungen erfahren hatten.

- (4) Spätestens zwölf Monate nach der Zeichnung oder nach der Hinterlegung der Ratifikationsurkunden von mindestens 60% der Vertragsstaaten (18 von jetzt 30) soll das erweiterte Anpassungsabkommen vorläufig angewendet werden.

len Aktionspakets als der am ehesten Erfolg versprechende Ausweg aus der Krise der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.

### *Paradigmenwechsel*

Der hier skizzierte Ansatz erfordert ein Umdenken der Hauptakteure:

Die NATO muss sich von neuem Blockdenken befreien und sich realistischen Auswegen öffnen, um die Sicherheitskooperation mit Russland wiederherzustellen, die europäische Stabilität und ihr wichtigstes Rüstungskontrollregime zu erhalten und konkrete Beiträge zur Verbesserung der subregionalen Stabilität zu ermöglichen. In der Allianz sollte sich die Erkenntnis durchsetzen, dass rigide Blockpositionen, historisch begründete Angst- und Abwehrhaltungen und der Rückfall in militärische Eindämmungsstrategien die von manchen lange erwarteten negativen russischen Reaktionen erst herausfordern.

Russland muss als die noch immer größte Territorial- und Militärmacht in Europa auf die Sicherheitsbedürfnisse der Nachbarn eingehen und sich zu nicht-diskriminierenden und reziproken Selbstbeschränkungen bereit finden. In Russland sollte die Erkenntnis Raum gewinnen, dass die völlige militärische Handlungsfreiheit auf eigenem Territorium nur um den Preis der völligen Handlungsfreiheit der NATO zu erzielen ist, militärisches Großgerät im gesamten Allianzgebiet, auch nahe der russischen Grenzen, zu stationieren. Die Bewahrung der Sicherheitsinteressen aller Partner erfordert einen vernünftigen Interessenausgleich, der sich auf rechtsverbindliche Rüstungskontrollvereinbarungen abstützen kann.

Beide Seiten müssen begreifen, dass nur die Sicherheitskooperation, nicht die Konfrontation geeignet ist, neue Spannungen abzubauen und die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert zu gewährleisten und weiter zu entwickeln. Dies erfordert sowohl innerhalb der Allianz als auch in der interministeriellen Diskussion in Russland beharrliche Überzeugungsarbeit und ein großes Maß an undogmatischer Flexibilität und Kompromissbereitschaft. Die hohen Hürden, die in einem voraussichtlich zähen Verhandlungsprozess überwunden werden müssen, sollten nicht entmutigen. Im Vergleich zu den unkalkulierbaren Risiken eines völligen Neubeginns jenseits des KSE-Vertrags erscheint die Wiederaufnahme der Anpassungsverhandlungen auf der Basis eines modifizierten Paralle-

## Anhang

### Vorschlag für ein neues Regime territorialer Zwischenobergrenzen

Die Vertragsstaaten sollten das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag von 1999 weiter entwickeln und zeitgemäßen Erfordernissen in Grenz- und Konflikt-räumen anpassen, um die subregionale Stabilität zu fördern. Dazu sollte das KSE-Konzept der in die Tiefe gestaffelten geographischen Sicherheitsabstände fortentwickelt und mit dem bewährtem Begrenzungs-, Informations-, Verifikations- und Konsultationsinstrumentarium des KSE-Vertrags nach dem Muster des Anpassungsabkommens von 1999 kombiniert werden:

#### a. Zone A

(1) Beiderseits internationaler Grenzen (ggf. Demarkationslinien) werden militärisch ausgedünnte Zonen (A) mit einer Tiefe von ca. 100 km eingerichtet. Sie werden im Detail an die jeweiligen geographischen Bedingungen angepasst.

(2) In den A-Zonen ist die ständige Dislozierung von TLE jeweils bis zur Größenordnung einer „einfachen vorübergehenden Dislozierung“ (basic temporary deployment; BTD<sup>26</sup>) nach der Definition des Anpassungsabkommens erlaubt, sofern andere vertraglich vereinbarte territoriale Obergrenzen dem nicht entgegenstehen.

(3) Vorübergehende Überschreitungen in Krisenfällen sind bis zur Stärke eines weiteren BTD möglich, lösen aber besondere Transparenz- und Konsultationsverpflichtungen aus (siehe c. - d.).

#### b. Zone B

(1) Beiderseits internationaler Grenzen (ggf. Demarkationslinien) werden militärisch ausgedünnte Zonen (B) mit einer Tiefe von ca. 250 km eingerichtet. Sie schließen die A-Zonen ein. Sie werden im Detail an die jeweiligen geographischen Bedingungen angepasst.

(2) In den B-Zonen ist die ständige Dislozierung von TLE bis zur Größenordnung einer „erweiterten vorübergehenden Dislozierung“ (extended temporary deployment; ETD<sup>27</sup>) nach der Definition des Anpassungsabkommens erlaubt, sofern andere vertraglich

vereinbarte territoriale Obergrenzen dem nicht entgegenstehen.

(3) Vorübergehende Überschreitungen in Krisenfällen sind bis zur Stärke eines weiteren BTD möglich, lösen aber besondere Transparenz- und Konsultationsverpflichtungen aus (siehe c. - d.).

#### c. Information und Notifikation

(1) Der Umfang der in den Zonen A und B tatsächlich dislozierten TLE ist in den jährlichen und quartalsweisen KSE-Informationsaustauschen nach der Systematik des Informations- und Notifikationsprotokolls des Anpassungsabkommens auszuweisen.

(2) Änderungen der Bestände in diesen Zonen sind bei Überschreitung von Schwellenwerten nach der Definition des Anpassungsabkommens und im Rahmen der Systematik seines Informations- und Notifikationsprotokolls zu notifizieren.

(3) Vorübergehende Überschreitungen der territorialen Zwischenobergrenzen in den Zonen A und/oder B sind nach der Systematik des Informations- und Notifikationsprotokolls des Anpassungsabkommens zum KSE-Vertrag zu notifizieren.

#### d. Verifikation

(1) Für die Verifikation der Zonen A und B werden besondere Inspektionsquoten vereinbart.

(2) Im Falle der Überschreitung der territorialen Zwischenobergrenzen können großflächige internationale Inspektionen gem. Abschnitt IX des 1999 angepassten Inspektionsprotokolls durchgeführt werden.

#### e. Konsultation

(1) Im Falle der Überschreitung der territorialen Zwischenobergrenzen finden Konsultationen in der Gemeinsamen Beratungsgruppe statt, in denen der überschreitende Vertragsstaat Auskunft über die Gründe, den Umfang, die Dauer und die sonstigen Umstände der Überschreitung gibt.

(2) Auf Antrag eines Vertragsstaates ruft die Verwahrmacht eine Außerordentliche Konferenz der Vertragsstaaten ein, in der etwaige Sicherheitsbedenken und ggf. Abhilfemaßnahmen erörtert werden.

(3) Werden die zulässigen Überschreitungsumfänge ihrerseits überschritten, ruft die Verwahrmacht zwingend eine Außerordentliche Konferenz der KSE-Vertragsstaaten ein, um die neue Sicherheitslage zu erörtern und ggf. weitere notwendige Maßnahmen zu beschließen.

<sup>26</sup> 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge, 140 Artilleriesysteme.

<sup>27</sup> 459 Kampfpanzer, 723 gepanzerte Kampffahrzeuge, 420 Artilleriesysteme.

*f. Allgemeine Durchführungsregeln*

(1) Das neue System territorialer Zwischenobergrenzen bindet alle Vertragsstaaten ungeachtet ihrer Bündniszugehörigkeit und unterliegt dem Prinzip strikter Reziprozität.

(2) Territoriale Obergrenzen haben Vorrang vor territorialen Zwischenobergrenzen. D.h. die territorialen Zwischenobergrenzen in den Zonen A und B finden nur insoweit Anwendung, als sie nicht die territorialen (Gesamt-)Obergrenzen der betroffenen Staaten überschreiten.

(3) Benachbarte Vertragsstaaten können im gegenseitigen Einvernehmen auf die Anwendung der Begrenzungsregeln für die dauerhafte Stationierung in benachbarten Zonen mit territorialen Zwischenobergrenzen und auf entsprechende Konsultationspflichten im Falle dauerhafter Überschreitung verzichten, sofern dies dem status quo im Jahr (2009) entspricht.