

Richter, Wolfgang

Research Report

Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?

SWP-Aktuell, No. 44/2011

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Wolfgang (2011) : Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?, SWP-Aktuell, No. 44/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255006>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?

Wolfgang Richter

Trotz der von Präsident Obama erneuerten strategischen Kooperation mit Russland ist es nicht gelungen, die seit Jahren schwelende Krise des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) zu überwinden. Die 30 Vertragsstaaten und weitere sechs Nato-Beitrittsstaaten haben ihre informellen Gespräche über die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle abgebrochen. Von der KSE-Überprüfungskonferenz am 29. September 2011 kann daher kein Durchbruch erwartet werden. Der dritte Fehlschlag einer KSE-Konferenz in Folge könnte das Scheitern eines Vertrags einläuten, der seit dem Ende des Kalten Krieges als »Eckpfeiler der europäischen Stabilität« galt.

Die Auflösung der vertraglichen Bindungen an die Kultur strategischer Zurückhaltung und Berechenbarkeit der Streitkräfteentwicklung könnte ernste Auswirkungen auf die subregionale Stabilität, insbesondere im Kaukasus, und auf das Nato-Russland-Verhältnis haben. Wenn eine qualifizierte Gruppe von Bündnispartnern und Russland nicht einlenken, wird diese Entwicklung nicht aufzuhalten sein. Deutschland wird dies nur beeinflussen können, wenn es sein volles politisches Gewicht in die Waagschale wirft und die konventionelle Rüstungskontrolle zur Chefsache erklärt.

Die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa gilt vielen als überholt, zumal der Hauptzweck des 1990 unterzeichneten und 1992 in Kraft getretenen Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) erreicht ist und sein militärpolitischer Kontext der Vergangenheit angehört: ein bipolares Gleichgewicht der konventionellen Streitkräfte zwischen den damaligen Blöcken in Europa vom Atlantik bis zum Ural und die Beseitigung der Fähigkeit zur groß angelegten Aggression und zu regional begrenzten Überraschungsangriffen.

Gewährleisten sollten dies europaweite und regionale Begrenzungen wesentlicher Waffensysteme.

Nach der historisch größten Abrüstungswelle in Friedenszeiten in Europa – über 100 000 Großwaffensysteme wurden vertragsgemäß, später auch freiwillig reduziert – unterschreiten die konventionellen Streitkräfte vieler Nato-Staaten, aber auch Russlands zum Teil signifikant die nationalen Anteilshöchstgrenzen, die innerhalb der zwei KSE-Staatengruppen vereinbart worden waren. Dennoch ist das Bündnis

weltweit die mächtigste Militärallianz und konventionell jedem potentiellen Gegner in Europa weit überlegen: Nach dem Verschwinden des östlichen Blocks und seiner Vormacht Sowjetunion sind dessen ehemalige nichtsowjetische Mitglieder der Nato beigetreten, ebenso die baltischen Staaten, Slowenien, Kroatien und Albanien, die allerdings nicht KSE-Vertragsstaaten sind. Dies hat zur Folge, dass in den KSE-Regionen nur noch oder überwiegend Nato-Staaten präsent sind und »miteinander« ein obsoletes »Gleichgewicht« halten, während die unmittelbar an den russischen Militärbezirk »West« angrenzende Ostseeküste und die gesamte ostadriatische Küste zwischen Triest und Korfu durch den KSE-Vertrag nicht erfasst werden. Das Gleichgewichtskonzept von 1990 ist daher irrelevant.

Schon mit dem Istanbul Anpassungsabkommen von 1999 (AKSE) wurde auf die neue Lage konzeptionell reagiert. Es ersetzte das bipolare Blockgleichgewicht durch das Prinzip multipolarer Stabilität und regionaler Krisenprävention: Zur Verhinderung destabilisierender Kräftekonzentrationen sollte jeder Vertragsstaat individuelle nationale und territoriale Obergrenzen ungeachtet seiner Bündniszugehörigkeit einhalten. Der AKSE-Vertrag ist jedoch auch zwölf Jahre danach noch nicht in Kraft getreten. Nur vier Staaten der »östlichen Gruppe«, darunter Russland (2004), haben ihn ratifiziert. Spätestens seit Mitte 2007 hält Russland aber auch ihn für überholt.

Ist die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa obsolet?

Mehr und mehr wird jedoch bezweifelt, dass die KSE-Krise für die europäische Stabilität noch wichtig ist. In vielen Politikfeldern ist die Konfrontation längst der Sicherheitskooperation gewichen, so bei der Nichtverbreitung von Nuklearwaffen, dem Kampf gegen Terrorismus, Piraterie und organisierte Kriminalität sowie der Stabilisierung Afghanistans, etwa durch die logistische Unterstützung der ISAF-Operationen über russisches und zentralasiati-

sches Gebiet. Optimistisch betrachtet gibt es daher innerhalb Europas keine größeren strategischen Probleme mehr; verbliebene Bedrohungsperzeptionen erscheinen unrealistisch. Mit gemeinsamen Marineoperationen und dem Angebot einer kooperativen Raketenabwehr wurden sogar erste Schritte zur De-facto-Integration Russlands in ein gemeinsames Verteidigungssystem getan. Verteidigungsintegration wäre aber ein stabilisierender und vertrauensbildender Faktor, der weit über Rüstungskontrollvereinbarungen hinausginge. Deren politischer Zweck könne somit nicht mehr überzeugend begründet werden.

Diese optimistische Lagebewertung blendet allerdings die verbliebenen Territorialkonflikte und unterschwellig geopolitischen Rivalitäten in Europa aus. Sie haben den in manchen europäischen Hauptstädten noch immer virulenten, historisch begründeten Ängsten neue Nahrung gegeben. Direkt betroffene oder durch Parteinahme involvierte Staaten bewerten Russlands Politik gegenüber Georgien und Moldau als Rückkehr zur imperialen Machtpolitik. Die Nato-Mitgliedschaft sehen sie nicht nur als komplementären Baustein einer stabilen europäischen Sicherheitsordnung, sondern als militärische Rückversicherung, die durch Sicherheitskooperation und Rüstungskontrolle in Gefahr geraten könnte. Sie sind überzeugt, dass die Anpassung des KSE-Vertrags vor allem im russischen Interesse sei und deshalb als Hebel zur Durchsetzung eigener Interessen bei der Regelung von Territorialkonflikten an der russischen Peripherie genutzt werden könne. Dies erwies sich als Fehleinschätzung, führte zu neuen Spannungen und Ende 2007 zur russischen Suspendierung des KSE-Vertrags.

Letztlich laufen die unterschiedlichen Einschätzungen auf dasselbe hinaus: Die konventionelle Rüstungskontrolle erscheint verzichtbar, entweder weil sich der Stabilisierungszweck erledigt hat oder weil sie im Widerspruch zu anderen Interessen steht. Jedoch versperren beide Bewertungen wegen ihrer Einseitigkeit den Blick für die Realität.

Warum konventionelle Rüstungskontrolle noch gebraucht wird

Die bedrohungsfixierte Sicht negiert die Tatsache, dass die Blockkonfrontation der Vergangenheit angehört und dass sich sämtliche OSZE-Staaten, also auch alle Bündnispartner, verpflichtet haben, einen gemeinsamen europäischen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien zu errichten. Sie blendet aus, dass die enge Kooperation im euroatlantischen Sicherheitsraum Voraussetzung dafür ist, weitere Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung zu erzielen, sich auf neue Sicherheitsherausforderungen zu konzentrieren, Streitkräfte zu reformieren oder den Nachschub für die ISAF sicherzustellen. Sie lässt außer Acht, dass sicherheitspolitische Kooperation und der Verzicht auf geostrategische Nullsummenspiele die wichtigsten Bedingungen für die friedliche Lösung subregionaler Territorialkonflikte sind. Dafür steht exemplarisch die strategische Kooperation in der Balkan-Kontaktgruppe zur Beendigung des Jugoslawienkrieges durch das Dayton-Friedensübereinkommen von 1995. Dagegen markierte der Georgienkrieg im August 2008 das Versagen des internationalen Krisenmanagements auf dem Tiefpunkt der amerikanischen-russischen Beziehungen nach dem Ende des Kalten Krieges.

Aber auch die optimistische Sicht erscheint zumindest verfrüht, da sie verbliebene subjektive Bedrohungsperzeptionen und objektive Risiken in Europa kleinredet: Die Interessengegensätze zwischen der Nato und Russland hinsichtlich der Realisierung des Raketenabwehrprojekts sind keineswegs ausgeräumt; Russland wird in absehbarer Zukunft nicht der Nato beitreten; seine politischen und militärischen Eliten betrachten die Allianz einerseits als möglichen Kooperationspartner, andererseits aber auch als politische Herausforderung und potentiell Sicherheitsrisiko. Wie die Nato unterscheiden sie zwischen politischen Absichten und militärischen Fähigkeiten: Während sich Absichten kurzfristig ändern können, definieren die militärischen Fähigkeiten die langfristigen

strategischen Optionen. Die bilateralen Abkommen über strategische Nuklearwaffen reflektieren diese Sicht. Außerdem vernachlässigt die optimistische Betrachtung, dass subregionale Konflikte, in denen Dayton-Mechanismen nicht existieren, stabilisiert werden müssen. Dort sind Rüstungsbegrenzungen und Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) die einzigen Instrumente, die militärische Zurückhaltung, Transparenz und internationale Beobachtung wenigstens teilweise gewährleisten.

Der Schluss liegt nahe, dass das Europa der OSZE seine Transformationsphase noch nicht beendet hat und für eine ungewisse Zeit mit unterschiedlichen Bedrohungsperzeptionen und Sicherheitskonzepten leben muss. Solange ein integratives gesamteuropäisches Sicherheitssystem nicht verwirklicht werden kann, wird die europäische Sicherheitsarchitektur sich auch auf andere bewährte Instrumente wie die Rüstungskontrolle stützen und folgenden Sicherheitserfordernissen genügen müssen:

Erstens gilt es, die strategische Stabilität für Gesamteuropa und den transatlantisch-eurasischen Raum »von Vancouver bis Wladiwostok« zu bewahren, nicht in alte Konfrontationsmuster zurückzufallen und die OSZE-Verpflichtung zu erfüllen, einen gemeinsamen Sicherheitsraum für alle Teilnehmerstaaten ungeachtet ihrer Zugehörigkeit zu Bündnissen zu schaffen. Dieses Ziel reicht über das zweifellos zentrale Nato-Russland-Verhältnis hinaus und schließt auch die anderen Staaten ein, die kurzfristig keine Nato-/EU-Beitrittsperspektive haben. Würde diese Sicherheitskooperation scheitern, so könnten europäische Konfrontationsszenarien wiedererstehen, welche die Rekonstitution »alter« Streitkräftefähigkeiten erforderten. Bei knappen Ressourcen müsste dann auf Fähigkeiten verzichtet werden, die für die gemeinsame Bewältigung neuer Sicherheitsrisiken benötigt werden.

Es kommt zweitens darauf an, die Gefahr bewaffneter Konflikte zur Durchsetzung von Territorialansprüchen in subregionalen

Konfliktzonen und ihr überregionales Eskalationspotential zu verringern. Die Einhegung und friedliche Lösung der verbliebenen Territorialkonflikte setzen zweierlei voraus: sowohl die strategische Kooperation der überregionalen Mächte und ihren Verzicht auf geostrategische Nullsummenspiele als auch die Begrenzung subregionaler Rüstungsanstrengungen, die militärische Konfliktentscheidungen vorbereiten.

Drittens wird das erweiterte OSZE-Europa seine Ressourcen nur dann auf die neuen Sicherheitsrisiken konzentrieren können, wenn es die gemeinsame Sicherheitsidentität entwickelt, auf die es sich bereits in der Europäischen Sicherheitscharta von Istanbul (1999) verpflichtet hat. Dafür muss das Vertrauen wiederhergestellt werden, dass keine Seite ihre geopolitischen Machtpositionen in Europa ausbauen und die eigene Sicherheit zu Lasten von Kooperationspartnern erhöhen wird. Gegenseitigen, belastbaren Zusicherungen der Zurückhaltung bei der Streitkräfteentwicklung kommt daher hohe Bedeutung zu. Die Diskussion zwischen der Nato und Russland über eine gemeinsame Raketenabwehr reflektiert diese Überlegungen.

Der Wert eines modernen konventionellen Rüstungskontrollsystems für Europa wird davon abhängen, inwieweit es diese Stabilitätsziele effektiv unterstützen kann.

Welche Anpassung ist nötig?

Die beste Gewähr für strategische Zurückhaltung bieten quantitative und geographische Begrenzungen konventioneller Schlüsselfähigkeiten. Das Vertrauen in ihren dauerhaften Bestand erwächst aus der Transparenz militärischer Entwicklungen durch Information und Verifikation. Vertragsrechtliche Bindungen bieten gegenüber nur politisch verbindlichen Regierungsvereinbarungen mehr Sicherheit in Krisenzeiten, weil die obligatorischen Kündigungsfristen und Sonderkonferenzen eine längere Warn- und Reaktionszeit verbürgen. Zudem erlauben sie es, in geregelten Verhandlungsprozessen die

internationale Aufmerksamkeit auf bedrohliche Konsequenzen zu richten.

Ein modernes Begrenzungssystem kann sich nicht mehr am überholten Block- und Gleichgewichtsmodell des KSE-Vertrags orientieren. Es wäre unrealistisch, wollte Russland ein militärisches Gleichgewicht gegen den Rest Europas bzw. die gesamte Allianz herstellen; auch der KSE-Vertrag von 1990 zielte darauf ab, die militärische Dominanz der damals stärksten Militärmacht Europas einzudämmen und sie auf maximal 30 % aller zulässigen Bestände zu beschränken.

Es wäre aber ebenso unvernünftig, würde die erweiterte Nato darauf bestehen, die nationalen Anteilshöchstgrenzen aus der Zeit des Kalten Krieges beizubehalten, und de facto mehr Anteilsrechte erwerben, als sie an seinem Ende besaß (derzeit plus 30 %). Der Hinweis auf tatsächlich weit niedrigere Waffenbestände in West- und Mitteleuropa macht diese Diskussion nicht überflüssig, kommt es doch auf die Krisenfestigkeit der Vereinbarungen und die Einhegung hoher Bestände im Südosten des KSE-Anwendungsraums an. Vielmehr sollte das KSE-Prinzip der Hinlänglichkeit unter Berücksichtigung der gewandelten Sicherheitsbedingungen in allen Regionen konsequent umgesetzt werden. Die Streitkräfte-reformen in West- und Mitteleuropa, aber auch in Russland haben dazu den Weg gewiesen.

Wichtiger als europaweite quantitative Begrenzungen ist es, destabilisierende Kräftekonzentrationen in sensitiven Räumen zu verhindern. Für die subjektive Bedrohungswahrnehmung und die politische Psychologie ist dies ausschlaggebend. Daher sind geographische Begrenzungen nötig, die operative Abstände zwischen größeren Kampftruppenverbänden gewährleisten. Dazu eignen sich territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat sowie geographische Stationierungseinschränkungen. Anhaltspunkte bieten der Zwei-plus-vier-Vertrag, der AKSE und die Nato-Russland-Vereinbarungen über die Zurückhaltung bei der Stationierung »zusätzlicher

beträchtlicher Kampftruppen« in den Beitrittsstaaten und den nordwestrussischen Grenzbezirken.

Im Nato-Russland-Kontext sollten die Streitkräfte auf ein Niveau und auf geographische Stationierungsräume begrenzt werden, die für militärische Fähigkeitsanalysen keinen Anlass zur Sorge bieten. Mit diesem Grundsatz nicht vereinbar wäre die Entwicklung neuer politischer Trennlinien in Europa etwa durch die zusätzliche Stationierung von Kampftruppen als »Rückversicherung« für die neuen Bündnispartner. Dies würde neue Spannungen heraufbeschwören. Solche Interpretationen des Neuen Strategischen Konzepts der Nato widersprechen dem Ziel der strategischen Partnerschaft mit Russland. Zur beiderseitigen Rückversicherung und Vertrauensbildung wäre es vielmehr angezeigt, Truppenkonzentrationen in Grenznähe zu vermeiden. Daher wäre es sinnvoll, das AKSE-System nationaler und territorialer Obergrenzen beizubehalten, diese abzusenken sowie die Zurückhaltung in der Stationierungspolitik zu bestätigen, geographisch zu erweitern und in diesem Kontext den Begriff »beträchtliche Kampftruppen« zu definieren.

Die gruppenbezogenen regionalen Begrenzungen des »alten« KSE-Vertrags sind ungeeignet, die subregionale Stabilität zu wahren, denn sie waren auf großangelegte Operationen hochgerüsteter Militärblöcke zugeschnitten. So sollte nach der Ausdünnung der Streitkräfte in und um Mitteleuropa die sogenannte Flankenregion eine neue Kräftekonzentration in Nordeuropa, auf dem Balkan und im Kaukasus verhindern. Dieser strategische Zweck hat sich aus mehreren Gründen erledigt: Die Sowjetunion ist zerfallen, die nicht KSE-gebundenen baltischen Staaten sowie Rumänien und Bulgarien sind der Nato beigetreten, in diesen beiden Ländern wurden US-Truppen stationiert (2007) und nicht zuletzt haben sich im Südkaukasus neue Staaten zwischen Russland und der Türkei gebildet. Gerade dort waren die Streitkräfte einer fragmentierten und auf ungelöste Territo-

rialkonflikte fixierten Staatenlandschaft mehrfach in blutige Kriege verstrickt, obwohl sie der gleichen KSE-Regionalgruppe angehören.

Daher sind neue Konzepte erforderlich. Territoriale Begrenzungen nach dem AKSE-Vorbild, allerdings auf niedrigerem Niveau als dem von 1999, könnten zusammen mit Transparenz- und Frühwarnmechanismen dazu beitragen, subregionale Rüstungswettläufe und überraschende Kräftekonzentrationen zu verhindern. Kurzfristige, multinationale und großräumig angelegte Verdachtsinspektionen würden deeskalierend wirken. Reziproke Vereinbarungen über den Verzicht auf die Stationierung zusätzlicher Kampftruppen in sensitiven Grenzregionen und umstrittenen Territorien würden Stabilität und Vertrauensbildung fördern. Sie könnten die überholte »Flankenregelung« ersetzen.

Die militärischen Bestände der lokalen Administrationen abtrünniger Gebiete, die dem Transparenz- und Begrenzungsregime des KSE-Vertrags entzogen sind, lassen sich nur indirekt durch die Kooperation involvierter Vertragsstaaten einhegen. Sonderabkommen könnten auch lokale Konfliktparteien zu Zurückhaltung und Transparenz verpflichten, allerdings bei Offenhaltung ihres politischen Status und am besten unter internationaler Überwachung.

Von der Krise zum Scheitern?

Der Blick für die stabilisierende Rolle der konventionellen Rüstungskontrolle hat sich in der letzten Dekade auf geopolitische Machtkalküle und partikuläre Territorialinteressen verengt. Das Nato-Junktim zwischen der Ratifikation des AKSE und Forderungen, die auf eine Vorentscheidung der politischen Lösung von Territorialkonflikten in Georgien und Moldau hinausliefen, riskierte das Scheitern der KSE-Anpassung. Es zielte darauf, das vermeintlich überragende Interesse Russlands am AKSE als Hebel zu nutzen, um nach dem russischen Abzug aus dem georgischen Kernland (2006/07) auch den der russischen

Friedenstruppen aus dem Stützpunkt Gudauta im abtrünnigen Abchasien (und aus dem moldauischen Transnistrien, einschließlich verbliebener Munitionsbestände und Wachtruppen) zu erzwingen.

Das Junktim war wesentlich auf das Bestreben des rüstungskontrollskeptischen damaligen US-Präsidenten George W. Bush zurückzuführen, nach dem »Sieg« im Kalten Krieg durch fortschreitende Nato-Erweiterung ein Sanktuarium zu bilden, um eine »neoimperiale« russische Politik gegenüber dem »nahen Ausland« einzudämmen. Durch das Junktim und die Zusage des künftigen Nato-Beitritts (Bukarest 2008) sah sich die georgische Führung in ihrer Entschlossenheit bestätigt, die volle Territorialkontrolle innerhalb der früheren sowjetischen Grenzen gegen die autonomen Teilrepubliken gegebenenfalls mit Gewalt durchzusetzen und dies durch die strategische Partnerschaft mit den USA abzusichern: Georgien stellte mit 2000 Soldaten das drittgrößte Kontingent im Irak, die USA verstärkten ihr politisch-militärisches Engagement für und in Georgien.

Im Bündnis war das Junktim umstritten. Dass die rigide Interpretation der »Istanbul-Verpflichtungen« nicht zwingend war und eine andere Politik möglich gewesen wäre, beweist seine zögerliche Revision unter dem Druck der russischen Suspendierungsdrohung im Sommer 2007 (NATO-Vorschlag der »Parallelität« von Abzug und Ratifikation). Deutschland hatte schon 2002 – nach der Reduktion der russischen Truppenstärke im Nordkaukasus auf die »Flankenbegrenzungen« – die Ratifikationserfordernisse als erfüllt bewertet. Auch der Anspruch reiner »Prinzipienpolitik« erscheint verfehlt: Das Junktim klammerte andere Territorialkonflikte in Europa aus, richtete sich selektiv gegen russische Interessen, negierte die lokalen Konfliktursachen und widersprach zum Teil international anerkannten Waffenstillstandsvereinbarungen.

Vor allem lag dem Junktim eine Fehleinschätzung russischer Interessen zugrunde. Mit wachsender geopolitischer Rivalität zu den USA, zunehmender amerikanischer

Präsenz in Georgien und einem immer schärferen Ton in den Territorialkonflikten verhärtete sich die russische Haltung. War Moskau in den 90er Jahren noch bestrebt, als Ordnungsmacht in Rechtsnachfolge der Sowjetunion verbliebene Erbfolgekonflikte zu regeln und die fragile kaukasische Südflanke zu stabilisieren, so suchte es nun nationaler Kritik am »Verrat« russischer oder prorussischer Minderheiten zu begegnen, die Ausweitung der Nato in die Konfliktzonen hinein zu verhindern und lokale Administrationen zu stützen. Russland beschuldigte die USA bzw. die Nato, geopolitische Interessen auf Kosten der russischen Sicherheit zu verfolgen und dafür die europäische Rüstungskontrolle zu opfern. Während der KSE-Sonderkonferenz 2007 präsentierte es Gegenforderungen: unverzügliche Ratifikation des AKSE, Aufhebung der russischen Flankenbegrenzung, Senkung der Obergrenzen der erweiterten Nato, AKSE-Beitritt der baltischen Staaten und Konkretisierung reziproker Stationierungszurückhaltung durch Definitionen.

Mit dem georgischen Angriff auf Südossetien im August 2008, der russischen Intervention und der folgenden russischen Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens kam der ohnehin halbherzige US-russische Dialog über die KSE-Anpassung vollends zum Stillstand.

Die Versuche der Regierung Obama, in informellen Gesprächen mit den 30 KSE-Staaten und sechs weiteren Verbündeten den KSE-Prozess wiederzubeleben, sind fehlgeschlagen: Die USA halten mit Rücksicht auf den Kongress an der Vorbedingung fest, Russland möge zunächst das Prinzip der »Zustimmung des Gastlands zur Stationierung fremder Truppen« akzeptieren, und zwar im Kontext mit der territorialen Integrität Georgiens in seinen international anerkannten Grenzen vor dem August 2008. Russland dürfte jedoch seine Anerkennungspolitik gegenüber den abtrünnigen Republiken auf absehbare Zeit nicht ändern. Auch wenn es sich auf deren »host nation consent« beruft, sieht es in der amerikanischen Forderung den Keim neuer

Vorwürfe der Nicht-Erfüllung und lehnt sie daher ab.

Die Konfliktstaaten sind mittlerweile auch eigenständig bereit, die europäische Rüstungskontrolle ihren Territorialinteressen zu opfern. Sie erkennen nicht, dass die Strategie der kompromisslosen Blockade des OSZE- und KSE-Prozesses spätestens dann scheitern wird, wenn andere Staaten die Geduld verlieren und einen Formatwechsel einleiten. Zudem hat das hochgerüstete Aserbeidschan mit seiner verschärften Kriegsrhetorik neue Besorgnis ausgelöst. Seine gravierende Überschreitung der KSE-Begrenzungen rechtfertigt es mit dem Anspruch auf die Befreiung besetzter Gebiete und die territoriale Kontrolle über Berg-Karabach sowie mit dessen militärischer Unterstützung durch Armenien.

Auch die russische »Flankenbegrenzung« ist weiterhin strittig: Auf ihr beharrt vor allem die Türkei, die sich auf Stabilitäts-erwägungen im Kaukasus beruft, allerdings ohne deren strategische Relevanz klar zu belegen. Die Gründe für die russische Ablehnung dürften nicht nur in der Aufstandsbekämpfung im Nordkaukasus zu suchen sein, die Russland zwischen 1999 und 2006 durchaus im Einklang mit KSE-Grenzen für umsetzbar hielt. Selbst die Truppenbewegungen während des Georgienkrieges 2008 hätten die russischen AKSE-Flankenbegrenzungen nicht verletzt. Vielmehr sieht die russische Führung die Einschränkung ihrer militärischen Bewegungsfreiheit auf eigenem Boden seit 2007 als diskriminierende »Demütigung«, zumal andere »östliche« Flankenstaaten der Nato beigetreten sind und die USA dort Truppen stationiert haben.

Ferner lehnt Russland die Nato-Forderung nach »verhandlungsbegleitenden Transparenzmaßnahmen« ab, die über die Pflichten nach dem Wiener Dokument 99 hinausgehen. Es verweist auf die rechtskräftige Suspendierung des KSE-Vertrags und befürchtet, dass das westliche Kerninteresse vorab befriedigt würde, während sich bei offenem Ausgang und unabsehbarer Dauer der Verhandlungen keine Gegen-

leistungen abzeichneten. Es weiß jedoch, dass während der Verhandlungen über künftige Informations- und Verifikationsregeln mehr Transparenz unerlässlich ist.

Statt »Überprüfung«: Ernüchterung

Angesichts unüberbrückbarer Gegensätze sind die informellen Gespräche »zu 36« im Mai 2011 abgebrochen wurden, ohne dass derzeit ein Termin, eine Struktur oder ein Format für einen Neubeginn in Sicht sind. Von der 4. Überprüfungskonferenz des KSE-Vertrags am 29. September 2011 in Wien kann also kein substantielles Ergebnis erwartet werden. Nach der Überprüfungskonferenz 2006 und der Sonderkonferenz 2007 könnte der dritte Fehlschlag einer KSE-Konferenz in Folge das endgültige Scheitern des »Eckpfeilers der europäischen Stabilität« bedeuten: Die Nato-Staaten werden dann wohl ihre KSE-Informations- und Verifikationspflichten gegenüber Russland ebenfalls aussetzen und damit bestätigen, dass der Vertrag seine Funktion zwischen Nato und Russland eingebüßt hat.

Kein KSE-Vertragsstaat glaubt ernsthaft, diesen Befund während der Überprüfungskonferenz noch verändern zu können. Überlegt wird lediglich, wie darauf reagiert werden soll, oder bestenfalls, welcher »einvernehmliche« Minimalkonsens noch möglich ist, um den öffentlichen Eindruck des Scheiterns zu vermeiden und einen späteren, wenn auch ungewissen Neuanfang nicht zu blockieren. Als Konferenzergebnis sind drei Szenarien vorstellbar:

(1) Die KSE-Staaten einigen sich nicht auf ein gemeinsames Abschlussdokument, scheiden im offenen Dissens und die KSE-Krise wird offenkundig. Mit gegenseitigen Schuldzuweisungen würde um die politisch-moralische Deutungshoheit gerungen. Die Konfliktstaaten könnten hoffen, dadurch noch einmal die politische Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen. Weitere Vertragssuspendierungen wären denkbar.

(2) Die Konferenz wird – wie offenbar von den wichtigsten Verbündeten bevorzugt – auf eine »technische« Routineveranstaltung

mit nüchternen Datenfeststellung reduziert. Dies entspräche zwar nicht dem Konferenzzweck, die »Wirksamkeit« des Vertrags zu überprüfen, ersparte jedoch eine dramatische politische Kontroverse, wahrte scheinbare Einigkeit und könnte zumindest nicht als Blockade gegen einen späteren Neubeginn interpretiert werden. Mangels positiver Signale bliebe er allerdings völlig ungewiss.

(3) Die KSE-Vertragsstaaten stellen »einvernehmlich« fest, dass sie in der Sache keinen Konsens erzielen konnten, drücken aber ihren gemeinsamen Willen aus, die konventionelle Rüstungskontrolle mit konkreten Schritten im Jahr 2012 voranzutreiben. Auch wenn sich dafür zurzeit weder ein Verhandlungsformat noch eine inhaltliche Verhandlungsstruktur abzeichnen, wäre dies noch das beste erzielbare Ergebnis: Die konventionelle Rüstungskontrolle bliebe grundsätzlich auf der Agenda, auch wenn die Realisierung offen bliebe.

Folgerungen und Empfehlungen

Die konventionelle Rüstungskontrolle für Europa wird als Stabilitätsanker gebraucht, solange die Sprengkraft unregelmäßiger subregionaler Konflikte entschärft werden muss und das Restmisstrauen zwischen Nato und Russland nicht durch integrative Strukturen überwunden werden kann. Aufgabe der Rüstungskontrolle ist es, die paneuropäische Stabilität durch strategische Zurückhaltung und Transparenz zu wahren sowie subregionale Rüstungswettläufe zu verhindern. Gerade darin liegt ihre Relevanz für Territorialkonflikte: Sie kann ein Umfeld strategischer Kooperation schaffen, das friedliche Lösungen lokaler Konflikte ermöglicht. Zu den stabilisierenden und vertrauensbildenden Instrumenten zählen Begrenzungen und Transparenz lokaler und stationierter Truppen sowie der gegenseitige Verzicht auf zusätzliche Stationierungen in sensiblen Grenzregionen und umstrittenen Territorien.

Ins Abseits führt dagegen der Versuch, mit Rüstungskontrolljunktims politischen

Statusverhandlungen vorzugreifen. Diese Verknüpfung hat seit einer Dekade die Krise des KSE-Regimes befördert; ein Festhalten daran dürfte es endgültig scheitern lassen. Daher ist ein neues Verhandlungskonzept nötig, das auf solche Junktims verzichtet.

Dies bedeutete keineswegs einen Verzicht auf Prinzipien wie die Achtung der Souveränität und territorialen Integrität der Staaten; jedoch darf die Eröffnung substantieller Verhandlungen nicht schon an Prinzipienformeln scheitern, die als politische Vorentscheidung der territorialen Statusfrage interpretiert werden können. Sie sollten vielmehr statusneutral gefasst werden und es erlauben, die nationalen Positionen ohne Gesichtsverlust zu wahren. Verhandlungen über den künftigen Status umstrittener Gebiete sollten in den zuständigen Foren – allerdings mit Nachdruck – vorangetrieben werden.

Kurzfristig gilt es, bei der Überprüfungs-konferenz im September 2011 ein Ergebnis zu vermeiden, das von den Vertragsstaaten als endgültiges Scheitern der konventionellen Rüstungskontrolle und als Blockade eines künftigen Neuanfangs gedeutet wird. Die KSE-Implementierung »zu 29« muss fortgeführt werden, um kein Rüstungskontrollvakuum entstehen zu lassen.

Mittelfristig bedarf es neuer Ansätze und energischer Unterstützung auf höchster politischer Ebene, damit die konventionelle Rüstungskontrolle nicht aus der Sicherheitsarchitektur Europas verschwindet. Die Möglichkeiten diplomatischer Verhandlungsroutine sind erschöpft.

Deutschland wird diesen Prozess nur dann mitgestalten können, wenn es mit gleichgesinnten Partnern die Initiative ergreift und sein volles politisches Gewicht auch gegenüber den USA geltend macht, denn ihre Kooperation ist sowohl im Bündnis als auch gegenüber den Konfliktstaaten unverzichtbar. Der Einfluss des Kongresses auf die Entkoppelung des KSE-Junktims sollte bei parlamentarischen Kontakten berücksichtigt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors

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

ISSN 1611-6364