



Hans-Joachim Schmidt

Auf dem Weg zum NATO-Beitritt

Die konventionelle Rüstungskontrolle als
Stabilitätselement für den baltischen Raum

HSFK-Report 1/2001

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Erste Erfahrungen mit der konventionellen Rüstungskontrolle	5
3.	Die militärische Lage in der Region	6
3.1	Zum Aufbau der Streitkräfte in den baltischen Staaten	6
3.2	Zum militärischen Dispositiv Russlands und Weißrusslands	10
3.3	Zum militärischen Dispositiv Polens	14
4.	Mögliche militärische Reaktionen der Russisch-Weißrussischen Union auf den NATO-Beitritt der baltischen Staaten	15
5.	Folgen für die Rüstungskontrolle und der bisherige Beitrag der konventionellen Rüstungskontrolle zur Stabilisierung der Region	18
6.	Zum KSE-Beitritt der baltischen Staaten	25
6.1	Zum Vertragsstatus: normal oder speziell?	27
6.2	Hohe eigene Waffenbestände oder mehr Flexibilität bei militärischen Verstärkungen?	29
6.3	Weitere einseitige Absenkung der KSE-Obergrenzen?	30
6.4	Ergänzende stabilisierende Maßnahmen	31
6.5	Einfrieren der KSE-Obergrenzen	35
6.6	Bewertung der Optionen und Maßnahmen	36
7.	Zwischen Kooperation und Konfrontation	38
	Abkürzungsverzeichnis	45

Zusammenfassung

Die baltischen Länder Estland, Lettland und Litauen sind seit ihrer Unabhängigkeit im Herbst 1991 bestrebt, sich in die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Institutionen der westlichen Staaten zu integrieren. Der Beitritt zur Europäischen Union und zur NATO ist ihr vorrangiges außenpolitisches Ziel. Estland und Polen werden voraussichtlich 2005 in die EU aufgenommen, Lettland und Litauen sollen so schnell wie möglich folgen. Zugleich ist das westliche Militärbündnis mit dem Beitritt Polens im März 1999 direkt an die baltischen Staaten (Litauen) herangerückt.

Bei der Aufnahme in die westliche Allianz geht es für die baltischen Staaten mittlerweile nicht mehr um das Ob, sondern nur noch um das Wann und Wie. Sie hoffen, schon bei der nächsten NATO-Erweiterungsentscheidung Mitte 2002 in Prag mit dabei zu sein.

Doch Russland und Weißrussland sehen gerade in diesem Allianzbeitritt eine besondere Bedrohung. Einmal, weil sich das westliche Bündnis auf das ehemalige Gebiet der Sowjetunion ausdehnt, zum zweiten, weil der Kreml fürchtet, dass dieser Schritt gerade in Verbindung mit der EU-Erweiterung eine Sezession der russischen Exklave Kaliningrad fördert. Dieser sich abzeichnende Konflikt konfrontiert alle Akteure mit unterschiedlichen Widersprüchen:

- Die von den baltischen Staaten erwünschten Vorteile des NATO-Beitritts (besserer Schutz bei niedrigeren Versicherungskosten) können durch politische und militärische Gegenmaßnahmen Russlands und Weißrusslands wieder in Frage gestellt werden. Außerdem könnten konservative Kräfte aus der Russischen Föderation die russischen Minoritäten in Estland und Lettland mit jeweils über 30 Prozent der Bevölkerung mobilisieren.
- Die von den westlichen Staaten zur Förderung der Demokratisierung gedachten Maßnahmen (NATO-Aufnahme) können auf russischer und weißrussischer Seite zugleich die Demokratisierung verzögern und verhindern.
- Der EU-Beitritt der baltischen Länder kann sich förderlich auf die wirtschaftlichen Reformen im Nordwesten Russlands auswirken, zugleich kann aber die Aufnahme dieser Staaten in die NATO die konservativen Kräfte in Moskau stärken. Sie können durch erhöhte Verteidigungsausgaben den Wirtschaftsreformern die Ressourcen entziehen, die sie für die Entwicklung der Region dringend benötigen.

Will man diese Widersprüche abmildern, so bedarf es der umfassenden wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Kooperation zwischen allen Akteuren. Als Teilelement kommt dabei der militärischen und sicherheitspolitischen Neuordnung des baltischen Raumes große Bedeutung zu. Sie muss verhindern, dass die geplante Erweiterung des westlichen Bündnisses zu neuen militärischen Spannungen führt und die bisherigen politischen Kooperationserfolge in der Region in Frage stellt.

Um russischen Ängsten zu begegnen, will die NATO in den neuen Mitgliedstaaten keine taktischen Nuklearwaffen und keine bedeutsamen Luft- und Bodenstreitkräfte dislozieren.

II

Der Aufbau von defensiv strukturierten Streitkräften in den baltischen Ländern selbst sollte für Russland und Weißrussland ebenfalls keine neue Bedrohung darstellen. Das zentrale sicherheitspolitische Problem Russlands dürfte jedoch darin liegen, dass die EU- und NATO-Staaten in den nächsten Jahren ihre Krisenreaktions- und Interventionskräfte deutlich ausbauen. Will man mehr militärische Stabilität im baltischen Raum herstellen, ist es deshalb wichtig, diese Fähigkeiten sowohl für die westliche Allianz als auch für die russisch-weißrussische Union so stabilitätskonform wie möglich zu beschränken. Das heißt, das gegenwärtig niedrige, entspannte Niveau der militärischen Kräfte sollte so wenig wie möglich verändert und ein neuer Rüstungswettlauf sowie die Stationierung zusätzlicher Verbände oder taktischer Nuklearwaffen vermieden werden.

Die Integration Estlands, Lettland und Litauens in den Prozess der konventionellen Rüstungskontrolle ist dabei ein wichtiges Instrument, um diesen Raum im Zuge des Streitkräfteaufbaus und des NATO-Beitritts der baltischen Länder neu zu ordnen und die potenziellen militärischen Verstärkungen des Bündnisses sowie der russisch-weißrussischen Union dort zu beschränken. Der 1999 in Istanbul unterzeichnete, aber noch nicht in Kraft getretene KSE-Anpassungsvertrag bietet dafür aus vier Gründen eine gute Ausgangsbasis:

- Er wurde für den Beitritt neuer Staaten in Europa geöffnet.
- Sein neues Begrenzungskonzept und die politischen Zusatzerklärungen vieler Vertragsstaaten beschränken die militärischen Handlungsmöglichkeiten der konventionellen Landstreitkräfte aller angrenzenden Nachbarländer weit stärker als der noch gültige KSE-Vertrag von 1990.
- Er limitiert grundsätzlich militärische Verstärkungen, macht sie anzeigepflichtig und der Verifikation zugänglich.
- Das Instrument der politischen Zusatzerklärung lässt sich flexibel nutzen, um den Vertrag auf besondere regionale sicherheitspolitische Erfordernisse auszurichten.

Litauen hat schon sein politisches Interesse am KSE-Beitritt signalisiert, in Estland und Lettland wird dies ernsthaft erwogen.

Bei diesem rüstungskontrollpolitischen Integrationsprozess gibt es jedoch auch einige politische Hindernisse, die in Verbindung mit dem Zeitfaktor Anlass zu Besorgnis bieten. Sie können im Falle einer weiteren Verschlechterung der russisch-amerikanischen Beziehungen schnell zu einer neuen Konfrontation in dieser Region führen.

Russland muss zunächst die politischen Voraussetzungen schaffen, damit der neue KSE-Vertrag in Kraft gesetzt werden kann. Denn seit Beginn des zweiten Tschetschenien-Kriegs im September 1999 überschreiten die russischen Streitkräfte die vereinbarten neuen KSE-Flankenobergrenzen. Deshalb werden die übrigen Vertragsstaaten ihn erst ratifizieren, wenn Moskau diese Limits wieder achtet. Außerdem wollen die USA und weitere Länder den neuen Vertrag erst in Kraft setzen, wenn die Russische Föderation ihre politischen KSE-Verpflichtungen in Georgien und vor allem in Moldau bis Ende 2002 erfüllt. Vor dem Jahre 2003 wird daher die neue konventionelle Rüstungskontrollvereinbarung kaum Rechtskraft erlangen und kann deshalb auch nicht vor 2003 oder 2004 zur militärischen Neuordnung und Stabilisierung der Region dienen.

Zugleich will der NATO-Rat aber schon Mitte 2002 über die Aufnahme neuer Länder entscheiden. Polen, Dänemark und der einflussreiche republikanische Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im US-Senat, Jesse Helms, plädieren bereits jetzt für die Aufnahme aller baltischen Staaten in das Bündnis.

Sollte sich diese Auffassung in der Allianz durchsetzen, würden Estland, Lettland und Litauen möglicherweise schon NATO-Mitglieder, bevor mit ihrem Beitritt zum KSE-Vertrag ein stabilitätskonformer sicherheitspolitischer Ordnungsrahmen geschaffen wäre. Das birgt das große Risiko in sich, dass die kooperativen Beziehungen zu Russland nach dem Kosovo-Krieg erneut schwer gestört werden und ein für alle Beteiligten unnötiger Rüstungswettkampf im konventionellen und nukleartaktischen Bereich ausgelöst wird. Gerade wegen der besonderen politischen Brisanz dieser Entscheidung und ihrer negativen Auswirkungen auf die Kooperation mit dem Kreml sowie auf den russischen Demokratisierungsprozess sollte deshalb der Schritt noch einmal verschoben werden.

Wird die Bündnisaufnahme der baltischen Länder bis zur übernächsten NATO-Ratsentscheidung zurückgestellt oder erfolgt sie erst später, gewinnen alle Beteiligten genügend Zeit für die militärische Neuordnung der Region und belasten sie nicht mit zusätzlichen Spannungen. Zugleich muss Russland aber darauf aufmerksam gemacht werden, dass dann weitere Verzögerungen des Neuordnungsprozesses keinen Einfluss mehr auf die Entscheidung haben, der Allianz beizutreten. Sind diese Voraussetzungen gegeben, so böten sich den baltischen Staaten drei Optionen für den KSE-Beitritt, deren Realisierungschancen hier geprüft werden.

Die **ersten Option** sieht die KSE-Aufnahme unter dem „speziellen Vertragsstatus“ vor. Dabei akzeptieren die baltischen Staaten den gleichen Status wie die bisherigen Flankenstaaten. Das beschränkt ihre militärischen Verstärkungsmöglichkeiten in Krisensituationen auf je 153 Panzer, 240 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme. Um einseitige Nachteile für die baltischen Staaten zu vermeiden, müsste dann aber die Flankenregion wenigstens auf die russischen Regionen Pskow und Kaliningrad sowie auf Teile von Belarus ausgedehnt werden. Das ist jedoch kaum realistisch, weil viele Staaten Verhandlungen über eine erneute Anhebung der russischen Flankenlimits ablehnen werden.

Bei der **zweiten Option** verzichten Litauen, Estland und Lettland darauf, in einer Konfliktsituation die außerordentliche temporäre Stationierung mehr als einmal zu nutzen, wenn die russisch-weißrussische Union ihnen gegenüber zur gleichen Zusicherung bereit ist. Die Schwierigkeit dieser Vereinbarung besteht jedoch darin, dass sie zusätzliche Regelungen zwischen den baltischen Staaten einerseits und in der russisch-weißrussischen Union andererseits notwendig macht, wer wann dieses Recht unter welchen Umständen nutzen darf. Auch diese Variante ist daher kaum zu realisieren.

Bei der **dritten Option** erklären sich die baltischen Staaten, Russland und Weißrussland in der Region politisch verbindlich bereit, einseitig auf die Nutzung (nicht das Recht) der außerordentlichen Verstärkungsmöglichkeiten in Krisensituationen zu verzichten, solange auch alle übrigen Länder von diesem Recht keinen Gebrauch machen. Diese Alternative kommt in ihrer Wirkung der ersten Variante sehr nahe, ohne viele ihrer Nachteile zu besitzen. Eine umstrittene Änderung der KSE-Flankenregelung ist nicht notwendig. Die politische Beschränkung der außerordentlichen Verstärkungen lässt sich leichter an neue

Rahmenbedingungen anpassen und die USA müssen keinen neuen Vertragsstatus fürchten. Diese Option besitzt deshalb die größten Realisierungschancen.

Ergänzend bieten sich weitere stabilisierende Maßnahmen an:

- Die baltischen Staaten verpflichten sich politisch verbindlich, ihre territorialen Obergrenzen nicht zu erhöhen, weil Polen und Weißrussland ihre territorialen Obergrenzen schon eingefroren haben und Russland seine Waffenbestände in den Regionen Kaliningrad und Pskow sowie im Militärbezirk Leningrad nicht erhöhen will.
- Die NATO-Staaten bieten eine weitere einseitige Absenkung der Summe ihrer KSE-Obergrenzen um 1.800 bis 3.000 Systeme an, um Russland und Weißrussland zu signalisieren, dass mit dem Bündnisbeitritt der baltischen Staaten keine zusätzliche militärische Bedrohung verbunden ist.
- Ein- oder wechselseitige Maßnahmen der regionalen militärischen Zurückhaltung bei militärischen Übungen der See- und Luftstreitkräfte können die militärische Stabilisierung unterstützen. Das gleiche gilt für die freiwillige Notifikation von militärischen Übungen unterhalb der Schwellenwerte des Wiener-Dokumentes von 1999. Eine ähnliche Wirkung geht auch von einer verstärkten militärischen Zusammenarbeit in der Region aus.

Die baldige Inkraftsetzung des adaptierten KSE-Vertrags ist ein wichtiger rüstungskontrollpolitischer Meilenstein in den amerikanisch-russischen Beziehungen. Dafür muss Russland mit der Einhaltung seiner Flankenlimits und der Herstellung der dazugehörigen Transparenz die notwendigen Voraussetzungen schaffen. Erst dann bietet die Aufnahme der baltischen Staaten in den neuen KSE-Vertrag die Chance, mit der Beschränkung der außerordentlichen Verstärkungsoptionen die Politik der militärischen Entspannung im baltischen Raum erfolgreich fortzusetzen. Es sei jedoch daran erinnert, dass die rüstungskontrollpolitische Einbindung Litauens, Estlands und Lettlands nur ein Teilelement im Rahmen eines größeren politischen Konzepts ist. Die EU, der Ostseerat, die Russische Föderation und die baltischen Staaten müssen gemeinsam dafür Sorge tragen, dass Kaliningrad und der Nordwesten Russlands in die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung der Region eingebunden werden, um einen neuen separatistischen Konflikt in Europa zu verhüten.

1. Einleitung

Die baltischen Staaten orientieren seit ihrer Unabhängigkeit von der UdSSR im Herbst 1991 ihre Wirtschafts- und ihre Sicherheitspolitik auf die westlichen Staaten.¹ Die Mitgliedschaft in der NATO und in der EU ist das vorrangige Ziel der baltischen Außenpolitik. Estland wurde Ende 1997 offiziell als EU-Anwärter anerkannt und führt seither Beitrittsverhandlungen, dem folgten Ende 1999 Lettland und Litauen. Estland wird mit Polen und weiteren vier Staaten zwischen 2003 und 2005 der Europäischen Union beitreten. Die beiden anderen baltischen Länder wollen diesem Schritt gleichfalls sobald als möglich vollziehen. Dabei sind die baltischen Staaten auch an der Mitwirkung in der neuen Kriseninterventionstruppe der EU sehr interessiert.

Mit dem Bündnisbeitritt Polens im März 1999 rückte die Allianz direkt an die baltischen Staaten (Litauen) und an die russische Exklave Kaliningrad heran. Die westlichen Regierungen, die anfangs einer NATO-Mitgliedschaft der Balten wegen der negativen Reaktion Russlands eher zurückhaltend gegenüberstanden, befürworteten inzwischen grundsätzlich ihren Beitritt, besonders Polen und die nordischen Länder. Die baltischen Staaten traten schon früh dem Partnership for Peace Program bei und wirkten von Anfang an am Membership Action Plan (1999) mit, der sie an die Allianz heranführen soll. Jesse Helms, der einflussreiche Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses im US-Senat, hat inzwischen die Aufnahme aller baltischen Staaten ab 2002 gefordert, wenn der NATO-Rat über den Beitritt weiterer Länder entscheidet.² Damit hat mit der Machtübernahme des neuen US-Präsidenten George W. Bush die Bündniserweiterungsdiskussion eine neue Dynamik erhalten.

Das Streben der baltischen Staaten nach Mitgliedschaft im westlichen Verteidigungsbündnis ist aus mehreren Gründen verständlich: Sie sind angesichts ihrer Größe und Stärke kaum in der Lage, sich glaubwürdig und ohne eigenen großen Schaden gegen einen potentiellen Angreifer zu wehren. Für sie ist der Beitritt zur Allianz nicht nur wegen des zusätzlichen Schutzes, sondern auch wegen der kostengünstigen „Versicherungsbeiträge“ von hohem Interesse. Denn ohne den Schutz des Bündnisses müssen sie sehr viel mehr für ihre Sicherheit aufwenden – zu Lasten ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Das Dilemma der baltischen Staaten ist, dass sie die erwünschten niedrigen Versicherungsbeiträge nur dann realisieren können, wenn Russland und Weißrussland ihren NATO-Beitritt nicht als zusätzliche Bedrohung wahrnehmen. Doch wenn man den Äußerungen russischer Sicherheitspolitiker glauben darf, ist genau das der Fall. Sie wollen darauf auch mit militärischen Gegenmaßnahmen reagieren, die die erhoffte Schutzwirkung minimieren und zugleich die Versicherungskosten in die Höhe treiben.

Auch aus innenpolitischen Gründen kann den baltischen Staaten nicht an einem neuen Konflikt mit Russland gelegen sein, weil wenigstens zwei von ihnen über eine starke rus-

1 In der Anfangsphase wurde auch die Neutralität erwogen, weil man sich davon einen schnelleren Abzug der russischen Truppen versprach. Vgl. Ramunas Vilpisauskas, *Baltic States Membership in the WEU and NATO: Links Problems and Perspectives*, Vilnius, June 2000, S. 7.

2 Jesse Helms hat am 11. Januar vor dem American Enterprise Institute in Washington die Aufnahme der drei baltischen Staaten schon ab 2002 gefordert. Vgl. Saulius Girmius, *Senator Helms's support for Baltic NATO Membership welcomed*, RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 9, Teil II, 15. Januar 2001.

sisch-weißrussische Minderheit verfügen. In Estland liegt ihr Anteil bei 30 Prozent und in Lettland bei fast einem Drittel der Bevölkerung, in Litauen sind es immerhin noch mehr als zehn Prozent. Eine innenpolitische Polarisierung infolge eines sicherheitspolitisch nicht ausreichend abgedeckten NATO-Beitritts könnte die bisherigen Erfolge der multilateral überwachten und geförderten Minoritätenpolitik und die politische und wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder erheblich gefährden.

In Moskau sieht man sich in dieser Hinsicht mehrfach bedroht, wobei es weniger darum geht, dass das baltische Territorium jahrzehntelang von der Sowjetunion okkupiert war und viele Nationalisten und Kommunisten in Russland diesen „Verlust“ bis heute nicht verwunden haben (obwohl dieser Faktor sicherlich auch eine Rolle spielt), als vielmehr um die Sicherheit der russischen Exklave Kaliningrad.³ Der Kreml fürchtet eine Abspaltung dieses Gebiets wegen seiner akuten wirtschaftlichen und militärischen Schwäche.⁴ Schon die dynamische wirtschaftliche Entwicklung Polens und der baltischen Staaten um Kaliningrad in den letzten zehn Jahren zwingt die russische Regierung zur Reaktion, weil sonst dort die Sezessionsbestrebungen wachsen könnten. Doch auch die Teilnahme an der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung kann die Sezessionsneigung erhöhen, wenn Russland selbst nicht mithalten sollte. Deshalb geht von der ökonomischen Entwicklung in der Region ein starker Impuls für wirtschaftliche Reformen in der Russischen Föderation aus.

Gleichwohl verschärft die parallele Ausdehnung der NATO und der EU auf die baltischen Staaten die russische Bedrohungswahrnehmung, weil sich davon lokale Eliten in Kaliningrad erst recht zur Sezession ermuntert sehen könnten. Dass die NATO- und EU-Staaten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts in erster Linie ihre Interventionspotenziale modernisieren und verstärken, trägt in Moskau kaum zur Beruhigung bei. Angesichts der eigenen militärischen Schwäche fehlt den russischen Eliten ohnehin weitgehend das Verständnis für die westliche Bündnisausdehnung. Hinzu kommt die wachsende Verunsicherung über die Ziele des amerikanischen Raketenabwehrprogramms auf der nuklearstrategischen Ebene. Die subjektiv davon ausgehende Intensivierung der Bedrohungsgefühle kann den bisherigen politischen Vorrang der wirtschaftlichen Reformen in Frage stellen.

Dem russischen Verteidigungsministerium und seinen Streitkräften kämen dabei neue Bedrohungen und Konflikte durchaus gelegen, um ihren ökonomisch diktierten Schrumpfungsprozess zu stoppen und endlich mehr Ressourcen für die Modernisierung ihrer Waf-

3 So erklärte der russische Verteidigungsminister Igor Sergejew am 4. September 1998, dass er für den Fall einer Annäherung der militärischen Strukturen der NATO „angemessene Maßnahmen, insbesondere zur Festigung des Sondergebiets Kaliningrad“ ergreifen werde, und wandte sich in diesem Zusammenhang gegen die Bündnismitgliedschaft der baltischen Länder. Vgl. Interfax vom 4. September 1997. Siehe auch Dmitri V. Trenin, Russian-Baltic Relations: Prospects and Risks, in: Sven Arnswald/Marcus Wenig (Hg.), German and American Policies towards the Baltic States. The Perspective of EU and NATO Enlargement, Baden-Baden 2000, S. 65.

4 Kurz nach dem Ende des Ost-West-Konflikts (November 1992) befürworteten 20 Prozent der Bevölkerung in der Region Kaliningrad die Sezession von der UdSSR und Russland. Seit 1994 schwankt der Anteil zwischen vier und sechs Prozent. Vgl. Arthur Kusnezow, Die Osterweiterung der EU: Chancen und Gefahren für die Kaliningrader Oblast der Russischen Föderation, in: <http://www.schiff.uni-kiel.de/deutsch/s-texte/059.html>.

fen und ihre unzureichend finanzierte Militärreform zu erhalten. Eine derartige innenpolitische Prioritätenveränderung kann dann die ohnehin schwierigen Wirtschaftsreformen ernsthaft gefährden und langfristig negative Auswirkungen auf den Demokratisierungsprozess in Russland und die Kooperation mit den westlichen Staaten zeitigen. Eine unbeschränkte und die Konsequenzen vernachlässigende Erweiterung der NATO dürfte daher den russischen Wirtschaftsreformern gerade die Mittel nehmen, die sie für die wirtschaftliche Entwicklung Kaliningrads und den Nordwesten Russlands dringend benötigen. Außerdem würde das kooperative politische Umfeld, das für die gemeinsame Steuerung dieses Prozesses unabdingbar ist, nachhaltig gestört.

Auch die westlichen Staaten stehen vor einem grundsätzlichen Dilemma. Auf der einen Seite wissen sie um die politischen Vorteile der Bündniserweiterung für die baltischen Staaten. Im übrigen können sie diesen Ländern, die sich in den letzten zehn Jahren erfolgreich politisch und wirtschaftlich zu westlichen Demokratien entwickelt haben, auf Dauer kaum die Aufnahme in das westliche Bündnis verweigern, ohne selbst politisch unglaubwürdig zu werden. Auf der anderen Seite müssen sie befürchten, dass wegen der historischen Bedeutung der Region für Russland und der besonderen Lage Kaliningrads die Ausdehnung des westlichen Bündnisses die falschen politischen Kräfte in Moskau stärken wird und den Reform- und Demokratisierungsbestrebungen dort dauerhaft schaden kann. Die westlichen Demokratien sind vor die Frage gestellt, wie sie damit umgehen wollen, dass die Förderung der Demokratisierung einer Seite zugleich die Demokratisierung der anderen Seite be- oder sogar verhindert und die Spannungen in der Region erhöht. In diesem Zusammenhang ist weder der alleinige Verzicht auf die NATO-Erweiterung noch ihre isolierte Durchführung eine Lösung.

Die Crux für alle beteiligten Akteure ist, die unterschiedlichen Vorteile der EU- und NATO-Erweiterung zu bekommen, ohne zugleich mit ihren schwerwiegenden Nachteilen in dieser Region konfrontiert zu werden.⁵ Dies ist nur im Rahmen eines umfassenden politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Konzepts zu leisten, bei dem alle Beteiligten kooperieren müssen. Hier wird nur ein Teilausschnitt betrachtet. Die folgende Arbeit konzentriert sich auf die Beantwortung der Frage, welchen Beitrag die konventionelle Rüstungskontrolle leisten kann, um die Region sicherheitspolitisch neu zu ordnen und dauerhaft militärisch zu stabilisieren.

Bisher gehören die baltischen Staaten lediglich dem Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen an, das unter anderem die Transparenz und Beschränkung militärischer Aktivitäten in Europa regelt. Sie haben jedoch noch keine Potenzialbeschränkungen für ihre im Aufbau befindlichen Streitkräfte akzeptiert. Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa⁶ (KSE-Vertrag) hingegen, ursprünglich nur für

5 Die EU hat hierzu Russland am 17. Januar 2001 ein Angebot für ein einfacheres Visaverfahren und den zollfreien Transit der Waren zwischen Russland und seiner Exklave unterbreitet. Entsprechende Regelungen sollen noch vor der EU-Aufnahme Polens und Litauens erfolgen. Vgl. Eva Weickert, Die EU um ein Stück Russland. Brüssels Plan für Kaliningrad, in: FR vom 18. Januar 2001 S. 2. Zur russischen Sicht siehe Arthur Kusnezow, Die Osterweiterung der EU (Anm. 4).

6 Der Vertrag beschränkt die NATO-Staaten und die Mitgliedsländer des ehemaligen Warschauer Paktes in Europa vom Atlantik bis zum Ural noch auf der Basis der alten Bündnisse auf je 20.000 Panzer,

die Mitglieder der NATO und des 1991 zerfallenen Warschauer Paktes gedacht, wurde zwischen 1997 und 1999 an die neuen sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen angepasst und für alle OSZE-Staaten in Europa geöffnet. Zwar ist der neue KSE-Vertrag noch nicht rechtskräftig, doch ist es mit ihm gelungen, die negativen Effekte der bisherigen Bündnisausdehnung weitgehend aufzufangen. Das dazugehörige politische Schlussdokument⁷ demonstriert zudem, wie flexibel man rüstungskontrollpolitisch mit unterschiedlichen regionalen Sicherheitsanforderungen in Europa umgehen kann. Es ist deshalb zu prüfen, ob und inwieweit beide Dokumente auch die Instrumente bereit stellen, um das Baltikum im Vorfeld einer weiteren NATO-Ausdehnung militärisch zu stabilisieren und neu zu ordnen.

Im Folgenden werden zunächst die ersten Erfahrungen der baltischen Staaten mit der konventionellen Rüstungskontrolle, dann grob die militärische Lage in der Region, die möglichen militärischen Auswirkungen eines Allianzbeitritts der baltischen Länder, sowie die bisherigen rüstungskontrollpolitischen Stabilisierungsbemühungen beschrieben, um dann auf der Basis des neuen KSE-Vertrags unterschiedliche rüstungskontrollpolitischen Optionen und Maßnahmen auf ihre Realisierungschancen zu prüfen. Drei Fragen stehen hier im Vordergrund:

- Entsteht den Beteiligten ein besonderer sicherheits- und rüstungskontrollpolitischer Nachteil?
- Fördert oder behindert die Regelung den Beitritt weiterer Staaten zum KSE-Vertrag?
- Wirkt sich die Regelung positiv oder negativ auf den NATO-Erweiterungsprozess aus?

Beim ersten Kriterium, das zugleich auch ein Prinzip der KSE-Verhandlungen ist, wird – soweit möglich – von den jetzt schon bekannten Positionen der betroffenen Staaten ausgegangen. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass in vielen Fällen besonders die baltischen Regierungen noch keine eindeutige Haltung entwickelt haben oder sich noch nicht festlegen möchten. Das zweite Kriterium ist von Bedeutung, weil andere am KSE-Vertrag interessierte Staaten prüfen werden, ob die Beitrittskonditionen eines baltischen Landes oder mehrerer Staaten ihren Vorstellungen entsprechen und dies die Chancen einer europaweiten Ausdehnung des Regimes beeinflusst. Das dritte Kriterium orientiert sich an einem weiteren Prinzip des KSE-Vertrags, das Bündnis frei wählen zu dürfen. Die Allianzstaaten werden jede Regelung ablehnen, die dieses Prinzip einschränkt. Umgekehrt ist davon auszugehen, dass Russland und Weißrussland jede Regelung verhindern werden, die die Dynamik der Bündniserweiterung fördert.

30.000 gepanzerten Kampffahrzeugen, 20.000 Artilleriesystemen, 6.800 Kampfflugzeugen und 2.000 Kampfhubschraubern. Vgl. Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1990, in: Auswärtiges Amt (Hg.), Abrüstung und Rüstungskontrolle, Dokumentation, Bonn 1990, 7. Aufl., S. 252-279.

7 Die Schlussakte enthält alle politisch verbindlichen Absprachen, die den angepassten KSE-Vertrag ergänzen. Vgl. Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa vom 19. November 1999 in: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/~hajssochm/KSE-Akte.pdf>.

2. Erste Erfahrungen mit der konventionellen Rüstungskontrolle

Der KSE-Vertrag spielte schon eine sicherheitspolitische Rolle, als die baltischen Staaten im September 1991 ihre Souveränität von der Sowjetunion erreichten.⁸ Solange das Territorium der baltischen Staaten noch zur UdSSR gehörte, wäre es unter die Beschränkungen des KSE-Vertrages gefallen, der zu diesem Zeitpunkt zwar unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft getreten war. Als jedoch Litauen, Estland und Lettland ihre Unabhängigkeit durchsetzten, lehnten sie es ab, in das konventionelle Rüstungskontrollabkommen einbezogen zu werden. Sie betrachteten sich aufgrund der russischen Besetzung von 1940 nicht als Nachfolgestaaten der Sowjetunion und wollten deshalb auch nichts mit ihren rechtlichen Verpflichtungen zu tun haben. Man fürchtete, die gerade erlangte Selbstständigkeit sonst wieder aufs Spiel zu setzen.

Am 18. Oktober 1991 war die Sowjetunion in wechselseitigen Erklärungen mit den übrigen KSE-Vertragsstaaten bereit, das Territorium der baltischen Länder aus dem konventionellen Rüstungskontrollabkommen herauszunehmen, zugleich aber seine dort noch stationierten Truppen weiterhin den Beschränkungen und Kontrollen zu unterwerfen.⁹ Dafür mussten die baltischen Staaten auf jede Überlassung russischer Waffen verzichten. Die Vorort-Inspektion der russischen Truppen war jedoch nicht möglich, weil die baltischen Regierungen die dazu notwendigen bilateralen Vereinbarungen mit dem Kreml nicht eingingen. Sie fürchteten erneut, Russland könnte diese dazu missbrauchen, sich Stationierungsrechte zu sichern. Bis 1994 zog Russland schließlich auf amerikanischen und westeuropäischen Druck seine Stationierungstruppen aus den baltischen Staaten ab.

Parallel dazu begannen 1992 und 1993 Gespräche darüber, die künftigen Streitkräfte der baltischen Staaten ersatzweise in einem regionalen Rüstungskontrollabkommen einzubinden.¹⁰ Russland hätte damit das Recht der baltischen Länder auf eigene Streitkräfte anerkannt. Doch die ab 1993 einsetzende Diskussion über die NATO-Erweiterung und das wachsende Interesse der baltischen Staaten, diesem Bündnis beizutreten, beendete anfängliche Überlegungen in dieser Richtung sehr rasch. Man fürchtete, mit einem regionalen Rüstungskontrollabkommen den westlichen Staaten ein Argument in die Hand zu geben, mit dem sie ihren NATO-Beitritt entweder verhindern oder verzögern konnten.¹¹ Die baltischen Staaten standen deshalb konventionellen Beschränkungen zunächst eher ablehnend

8 Litauen erklärte am 11. März, Estland am 30. März und Lettland am 28. Juli 1990 sein Unabhängigkeit. An den KSE-Verhandlungen hatten sie als souveräne Staaten aber nicht teilgenommen, da sie von der UdSSR erst am 6. September 1991 als selbstständig anerkannt wurden.

9 Vgl. Erklärung des Vorsitzenden der Gemeinsamen Beratungsgruppe vom 18. Oktober 1991, in: Rüdiger Hartmann, Wolfgang Heydrich, Nikolaus Meyer-Landruth, Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, Baden-Baden 1994, S. 498-500. Im Folgenden wird diese Quelle nur noch als „KSE-Kommentar“ zitiert.

10 Vgl. Proposal by the Delegations of Estonia and Latvia on Regional Security Issues, Vienna June 7, 1993 (2 Seiten).

11 Vgl. Talking Points of Mr. Eitvydas Bajarnas, Head of Multilateral Relations Division, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania before the OSCE FSC Seminar on regional arms control in the OSCE area, Vienna, 10-12 July, 1995, S. 2.

gegenüber. Da ihre Streitkräfte erst im Aufbau waren, gab es zudem auch keinen zwingenden Grund für ihre Beschränkung.

3. Die militärische Lage in der Region

Generell hat sich die militärische Lage in der Region seit dem Ende des Ost-West-Konflikts mit den sowjetisch-russischen Truppenabzügen und dem im KSE-Vertrag vereinbarten Streitkräfteabbau in Russland, Weißrussland und Polen bis Mitte der 90er Jahre deutlich entspannt.¹² Dazu trugen auch die wirtschaftlichen und finanziellen Schwierigkeiten Russlands bei, die eine Reform und Modernisierung der eigenen Streitkräfte bisher weitgehend verhinderten. Der NATO-Beitritt Polens im Frühjahr 1999, dem die baltischen Staaten möglichst bald folgen möchten, und die anstehende Erweiterung der EU haben nun neue Bewegung in die sicherheitspolitische Landschaft der Region gebracht. Moskau hatte als politische Antwort auf den Allianzbeitritt Polens schon im Dezember 1998 eine Union mit Weißrussland vereinbart.

Die Fortsetzung der Bündniserweiterung könnte die entspannte Lage in der Region gefährden, zumal sie auf vehemente Proteste Russlands stößt und von immer mehr Drohungen begleitet wird.¹³ Das wirft eine Reihe von sicherheitspolitischen Fragen auf, denen im Folgenden genauer nachgegangen werden soll. Wie stellt sich die militärische Lage in der Region konkret dar? Was wird sich mit dem Allianzbeitritt der baltischen Staaten verändern? Welche Möglichkeiten haben Russland und Weißrussland, auf die Erweiterung des westlichen Bündnisses zu reagieren, und wie sind diese einzuschätzen? Letztlich geht es um die Frage, worin das militärische Kernproblem Russlands besteht, und wie man es vernünftig regeln kann.

3.1 Zum Aufbau der Streitkräfte in den baltischen Staaten

In den baltischen Ländern wird aufgrund der desolaten Lage der russischen und weißrussischen Streitkräfte sowie der wachsenden politischen und wirtschaftlichen Kooperation mit beiden Staaten von keiner unmittelbaren militärischen Bedrohung ausgegangen. Man möchte sich jedoch mit dem Beitritt zur NATO vor einem Rückfall in „nationalen Chauvi-

12 Vgl. Olav F. Knudsen, *Cooperative Security in the Baltic Sea Region*, Institute for Security Studies Western European Union, Chaillot Papers 33, Paris, November 1998, S. 8-9.

13 So wies der russische Verteidigungsminister Sergejew bei seinem Besuch am 19. Februar 2001 in Norwegen darauf hin, dass Moskau im Falle eines NATO-Beitritts der baltischen Staaten seine militärischen Aktivitäten auch in der nördlichen Flankenregion erhöhen könnte. Vgl. Paul Globe, *Sergejev in Oslo as Norwegian debate defense*, in: RFE/RL Newline Jg. 5, Nr. 35, Teil I, 20. Februar 2001. Am 16. Februar 2001 hat der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Duma, Dmitrii Rogosin, bei einem Besuch in Tallin mit dem Abbruch der politischen Beziehungen und mit militärischen sowie ökonomischen Gegenmaßnahmen gedroht, sollte Estland der NATO beitreten. Aufgrund der Intervention der russischen Botschaft verzichtete Rogosin darauf, alle militärischen Gegenmaßnahmen aufzuzählen. Vgl. Saulius Girnius, *Russia opposes Estonia's joining NATO*, ebenso: Paul Globe, *Hardline on Estonia, Softer on Latvia*, in: RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 34, Teil I und II, 19. Februar 2001,

nismus“, „Sowjetunionnostalgie“ und „imperialen Patriotismus“ aus Russland schützen.¹⁴ Außerdem wirken die Ängste nach, die während der sowjetischen Besatzungszeit unter Stalin entstanden, als dieser große Teile der baltischen Bevölkerung deportieren und die Intelligenzschicht ermorden ließ.¹⁵ Zugleich soll die Aufnahme in die Allianz die Kosten für die eigenen Verteidigungsbemühungen in Grenzen halten.

Alle drei baltischen Staaten besaßen zum Zeitpunkt ihrer Unabhängigkeit keine Streitkräfte. Der Aufbau eigener Verbände war zunächst wegen des Waffenembargos der westlichen Staaten bis 1993 nur in geringem Umfang möglich. Ende 1993 wurde, um Russland nicht zu sehr zu provozieren, mit der Aufstellung eines gemeinsamen Peace Keeping Bataillons (Baltic Battallion = BALTBAT) begonnen, für das jedes Land eine Kompanie stellt und das von den nordischen Staaten unterstützt wird.¹⁶ Der systematische Ausbau setzte erst nach dem Abzug aller russischen Stationierungstruppen Mitte der 90er Jahre ein. 1996 wurde die Schaffung eines gemeinsamen Verbandes von Minensuchschiffen (Baltic Naval Squadron = BALTRON) und die Einrichtung eines zivil-militärischen Luftraumüberwachungssystems (Baltic Air Surveillance Network = BALTNET) vereinbart.¹⁷ 1998 folgte mit dänischer Hilfe die Gründung des Baltischen Verteidigungskollegs (Baltic Defense College = BALTDEFCOL) bei Tartu (Estland). Litauen will außerdem mit Polen ein gemeinsames Peace Keeping-Bataillon aufbauen.

Bisher konzentrierten die baltischen Regierungen den Streitkräfteaufbau mehr auf die Ausbildung und die Errichtung der notwendigen Infrastruktur und weniger auf große Beschaffungen, wenn man von leichten Infanteriewaffen (z.B. Panzerabwehrraketen) einmal absieht. Bei der vorhandenen Ausrüstung handelt es sich meist um zuvor ausgemusterte Systeme westlicher und osteuropäischer Staaten. Für den Aufbau ihrer Streitkräfte wollen die drei Länder ab dem Jahre 2001 jährlich wenigstens zwei Prozent ihres Bruttosozialproduktes aufwenden. Er wird inzwischen von mehr als 20 Staaten, darunter den USA, den nordischen Ländern (Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland), Polen, Deutschland und Großbritannien unterstützt.

Die Verteidigungsplanung basiert in allen drei Staaten – angelehnt an die Streitkräfteplanung in den nordischen Ländern – auf einem defensiven Territorialkonzept mit stark mobilisierungsabhängigen Verbänden. Dabei setzen die baltischen Streitkräfte hauptsächlich auf

14 Siehe Ramunas Vilpisauskas, *Baltic States Membership* (Anm. 1), S. 8.

15 Eine offizielle Entschuldigung seitens Russlands für diese Gräueltaten steht bis heute aus.

16 Der Verband soll erst seit Ende 2000 voll einsatzbereit sein. Teile davon werden mit Hilfe der nordischen Staaten in Bosnien-Herzegowina bei SFOR und im Kosovo bei KFOR eingesetzt. Bis zum Jahre 2005 soll er auf Brigadegröße verstärkt werden. Vgl. BALTBAT Official Homepage, <http://www.baltnet.org/baltnet/background.html>. Siehe auch zur Geschichte der baltischen Streitkräfte Peter van Ham (Hg.), *The Baltic States: Security and Defence after Independence*, Chailiot Paper 19, Institute for Security Studies Western European Union, Paris June 1995. Ministry of Foreign Affairs of Lithuania, *Development of National Defense Capabilities*, Fact Sheet April 2000, in: <http://www.nato.int/pfp/lt/facts/fs16.html>.

17 Neun NATO-Staaten unter der Führung Deutschlands unterstützen seit 1998 den Aufbau von BALTRON, vgl. Vereinbarung zur Unterstützung des baltischen Minensuchverbandes BALTRON am 12. Juni 1998 unterzeichnet, in: <http://www.nato.int/docu/comm/1998/9806-hq/p980612.htm>. Das BALTNET wird federführend von den USA unterstützt.

leichte, bewegliche Infanteriekampfverbände.¹⁸ Über die Personalstärke sowie über die Art und Zahl ihrer Waffen ist derzeit noch nichts Endgültiges bekannt, da die baltischen Regierungen entsprechende Planungen im Rahmen des Partnership for Peace Program und des Membership Action Plan noch mit der westlichen Allianz abstimmen.¹⁹ Dabei müssen Estland, Lettland und Litauen auch ausreichende Potenziale für Einsätze außerhalb ihrer Territorien bereit stellen. Angesichts der wirtschaftlichen Prioritäten und der fehlenden Bedrohung ist davon auszugehen, dass der Aufbau der Streitkräfte dort noch wenigstens zehn bis fünfzehn Jahre benötigt, bis die geplanten Zielgrößen annähernd erreicht werden.

Gegenwärtig beträgt die aktive Personalstärke der Streitkräfte in den drei Ländern zusammengekommen ca. 22.500 Mann (Litauen: 12.700, Lettland: 5.050, Estland 4.800).²⁰ Voll mobilisiert können sie auf 57.200 Soldaten (Litauen 27.700, Lettland 14.500, Estland 14.000) zurückgreifen. Nach den Kriterien des KSE-Vertrages besitzen sie insgesamt nur wenige veraltete Panzer (T-55), 40 bis 70 gepanzerte Kampffahrzeuge, etwa 140 Artilleriesysteme und einige Hubschrauber. Aufgrund der militärischen Schwerpunktsetzung zugunsten leichter Infanterie und der beschränkten finanziellen Ressourcen werden die Streitkräfte der baltischen Staaten wohl hauptsächlich in Waffenkategorien der gepanzerten Kampffahrzeuge und der Artillerie nennenswerte Bestände erwerben, während in den übrigen drei Kategorien (Panzer, Kampfhubschrauber und Kampfflugzeuge) nicht von großen Zahlenkontingenten auszugehen sein wird.

Um bessere Anhaltspunkte für den möglichen Waffenbestand der baltischen Streitkräfte zu gewinnen, wird hier von zwei unterschiedlichen militärischen Szenarien ausgegangen.²¹

1. Aufbau militärischer Streitkräfte zur erfolgreichen Abwehr eines Angriffs mit begrenzter Zielsetzung, um die eigenen finanziellen und wirtschaftlichen Fähigkeiten nicht zu sehr zu beanspruchen. Diese Variante setzt die zusätzliche politische und militärische Abschreckungswirkung des Bündnisbeitritts voraus.
2. Aufbau militärischer Streitkräfte zur erfolgreichen Abwehr eines großen Angriffs infolge permanenter Abnutzung der angreifenden Streitkräfte. Diese Variante ist dann wahrscheinlich, wenn den baltischen Staaten der NATO-Beitritt auf Dauer versagt bleibt.

Das zweite Konzept macht umfangreichere militärische Vorbereitungen auch infrastruktureller Art notwendig. Es wäre aus wirtschaftlicher Sicht sehr schwer und nur langfristig zu finanzieren, ohne wirklich eine erfolgreiche Verteidigung zu garantieren. Im Verteidigungsfall wäre mit hohen personellen und materiellen Verlusten zu rechnen, weil der Abwehrkampf auf eigenem Territorium erfolgen würde.

18 Vgl. ausführlicher Klaus Bolving, *Baltic CFE-Membership*, DUPI, Kopenhagen 2001, S. 34-44.

19 Um sich in der Debatte über ihren NATO-Beitritt nicht angreifbar zu machen, halten sich die baltischen Regierungen bewusst zurück, öffentlich die künftige Stärke ihrer Streitkräfte zu diskutieren.

20 Die Zahlen basieren auf IISS (Hg.), *The Military Balance 2000-2001*, London 2000, S. 93, 97-98.

21 Diese Optionen knüpfen an Überlegungen von Klaus Bolving an. Vgl. Klaus Bolving, *Baltic CFE-Membership* (Anm. 18), S. 34-44 und S.128-132.

Zur Abwehr eines begrenzten Angriffs müsste jedes baltische Land etwa über folgende KSE-relevanten Waffenbestände verfügen (siehe Szenario 1). Dabei sei ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass die hier präsentierten Zahlen nur Schätzwerte darstellen, denen keine detaillierte militärische Kalkulation zugrunde liegt. Es geht hier mehr darum, die unterschiedlichen Größenordnungen und die Bandbreite zu veranschaulichen, in der sich wahrscheinlich der künftige Rüstungsumfang der baltischen Verbände bewegen wird.²²

Szenario 1: KSE-relevante Bewaffnung zur Abwehr eines begrenzten Angriffs

KSE-relevante Ausrüstung	Estland	Lettland	Litauen	Summe
<i>Panzer</i>	100	100	150	350
<i>Gepanzerte Kampffahrzeuge</i>	200	200	250	650
<i>Artillerie</i>	300	300	400	1.000
<i>Kampfflugzeuge</i>	20	20	40	80
<i>Kampfhubschrauber</i>	20	20	20	60
<i>Summe</i>	640	640	860	2.140

Zur Abwehr eines umfassenden Angriffs müssten schätzungsweise folgende KSE-relevanten Potenziale bereit gehalten werden:²³

Szenario 2: KSE-relevante Bewaffnung zur Abwehr eines umfassenden Angriffs

KSE-relevante Ausrüstung	Estland	Lettland	Litauen	Summe
<i>Panzer</i>	200	200	250	650
<i>Gepanzerte Kampffahrzeuge</i>	250	250	300	800
<i>Artillerie</i>	400	400	500	1.300
<i>Kampfflugzeuge</i>	40	40	60	140
<i>Kampfhubschrauber</i>	30	30	30	90
<i>Summe</i>	920	920	1.140	2.980

Auch wenn es sich mehr um fiktive Angaben handelt, zeigt dies, dass die Verteidigungsanforderungen der baltischen Staaten sich deutlich verringern werden, sollten sie der atlantischen Allianz beitreten. Dieser Schritt entlastet ihre Ressourcen und fördert damit die wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilisierung in erheblichem Umfang. Der Effekt tritt aber nur dann voll ein, wenn Russland und Weißrussland die NATO-Erweiterung nicht zum Anlass nehmen, die militärischen Spannungen in der Region zu erhöhen. Zugleich

22 Für diejenigen, die über die niedrigen Zahlen im Vergleich zu den KSE-Obergrenzen der Kaukasusstaaten überrascht sind, sei darauf verwiesen, dass wegen der gewählten Streitkräftestruktur ein Großteil der Bewaffnung (Panzerabwehr und Luftverteidigung) bisher nicht unter die KSE-Restriktionen fällt. Klaus Bolving weist beispielsweise darauf hin, dass die Slowakei, die mit Estland vergleichbar wäre, über 478 Panzer, 683 gepanzerte Kampffahrzeuge, 383 Artilleriesysteme, 100 Kampfflugzeuge und 40 Angriffshubschrauber verfügen darf. Vgl. Klaus Bolving, *Baltic CFE-membership* (Anm. 18), S. 43.

23 Die folgende Tabelle stammt von Klaus Bolving, *Baltic CFE Membership* (Anm. 18), S. 43, der diese Zahlen für eine glaubwürdige und umfassende Selbstverteidigung der baltischen Staaten als notwendig betrachtet.

muss darauf hingewiesen werden, dass den baltischen Staaten mit dem Allianzbeitritt auch zusätzliche Kosten entstehen. Einmal müssen Investitionen im Bereich der militärischen Infrastruktur getätigt werden, um zusätzliche Verbände der Bündnispartner im Krisenfall aufnehmen zu können. Zum zweiten müssen als Folge des neuen strategischen Konzeptes der NATO alle Allianzpartner militärische Beiträge für Aufgaben der Bündnisverteidigung und des Krisenmanagements leisten. Maßnahmen dieser Art sind besonders teuer, weil die Streitkräfte für Einsätze weit außerhalb des eigenen Territoriums vorbereitet sein müssen.

3.2 Zum militärischen Dispositiv Russlands und Weißrusslands

Die konventionellen Streitkräfte beider Staaten sind in einer desolaten Lage. Ihre Ausrüstung wurde aus finanziellen Gründen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts praktisch kaum modernisiert. Viele Soldaten können nur durch zusätzliche Nebentätigkeiten während ihrer Dienstzeit den Lebensunterhalt bestreiten, mit negativen Folgen für ihre Ausbildung und ihre Einsatzbereitschaft. Außerdem existieren gravierende Rekrutierungsprobleme bei der Einberufung von Wehrpflichtigen, da sie immer noch systematisch von höheren Offizieren unterdrückt und ausgebeutet werden. Die Korruption und die Kriminalitätsrate sind aufgrund dieser Zustände in den Streitkräften sehr hoch. Mit schnellen und durchgreifenden Verbesserungen ist nicht zu rechnen, obwohl sich der neue russische Präsident Putin ernsthaft zu bemühen scheint, die schon lange diskutierte Militärreform endlich voranzubringen.

In den nächsten fünf Jahren sollen die russischen Streitkräfte um ein Fünftel oder 600.000 Mann hauptsächlich in der Verwaltung und Logistik sowie der Luftverteidigung im Militärbezirk (MB) Moskau reduziert werden, um zusätzlichen finanziellen Spielraum für die notwendigen Modernisierungen der konventionellen Streitkräfte zu gewinnen.²⁴ Dazu ist auch ein Abbau der nuklearstrategischen Verbände auf 1.500 Sprengköpfe und eine weitere Verschlinkung ihrer Kommandostrukturen bis zum Jahre 2006 geplant. Es bestehen jedoch erhebliche Zweifel, ob die geplanten Militärreformen auch tatsächlich umgesetzt werden können, da dafür die notwendigen zusätzlichen Finanzmittel fehlen und viele Fachleute die geplanten Zielgrößen angesichts der geringen Leistungsfähigkeit der russischen Wirtschaft für immer noch viel zu hoch halten.

Zugleich haben die russischen Streitkräfte mit ihren begrenzten Mitteln im letzten Jahr versucht, an alte sowjetische militärische Verhaltensweisen und Aufgaben anzuknüpfen. Vereinzelt wurden Bomberflüge gegen die nordamerikanische Küste wieder aufgenommen und Scheinangriffe gegen amerikanische Flugzeugträger geflogen. Außerdem soll noch in diesem Jahr ein kleiner Flottenverband ins Mittelmeer entsandt werden. Hochrangige russische Offiziere bezeichnen deutlicher als früher die NATO, einzelne europäische Bündnisstaaten und die USA als militärischen Gegner, und die militärische Geheimhaltung wird wieder stärker forciert. Die konfrontativen Elemente in den militärischen Beziehungen

24 Siehe hierzu die Entscheidung des russischen Sicherheitsrats vom 9. November 2000, Julie A. Corwin, *Military to be slashed by one-fifth*, in: RFE/RL Newslines, Jg. 4, Nr. 219, Teil I, 10. November 2000 und dieselbe, *Armed Forces to face huge personnel cuts*, in: RFE/RL Newslines, Jg. 4, Nr. 174, Teil I, 8. September 2000.

haben somit zugenommen. Gleichwohl konnten parallel dazu auch die Beziehungen zwischen der Allianz und Russland verbessert werden. Sollten sich die sicherheitspolitischen Probleme zwischen den westlichen Staaten und Russland allerdings weiter verschärfen, könnten die konfrontativen Elemente die Oberhand gewinnen und größeren Einfluss auf die wirtschaftlichen und finanziellen Ressourcen der Regierung erlangen.

In der Region selbst stellt sich die Lage wie folgt dar: In der Exklave Kaliningrad liegt das Hauptquartier der baltischen Flotte Russlands, in das in der zweiten Hälfte der 90er Jahre im Zuge einer Streitkräftereform auch die Kommandos der Marineinfanterie und der Landstreitkräfte der Region Kaliningrad integriert wurden. Ihr Personalumfang liegt (ohne baltische Flotte und ihrer Luftstreitkräfte) bei ca. 13.800 Mann (einschließlich Marineinfanterie).²⁵

KSE-relevante Waffenbestände in der Region Kaliningrad für 2001

Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampfflugzeuge	Kampfhubschrauber
842	1.004	397	-	20

Hinzu kommen knapp 70 Kampfflugzeuge der Marineflieger.

Die Zahl der Waffensysteme ist deshalb so hoch, weil der größte Teil der aus den baltischen Staaten abgezogenen russischen Waffen seit Mitte der 90er Jahre in Kaliningrad eingelagert wurde, während die dazugehörigen Mannschaften nach Russland zurückkehrten. Die Einsatzbereitschaft der russischen Verbände ist ohne zusätzliche personelle Ergänzungen aus Russland sehr niedrig. Allenfalls 30 bis 40 Prozent der Verbände wären relativ schnell einsatzbereit. Dies zeigt, dass man auch in Moskau trotz der hohen Zahl von Waffen von keiner akuten militärischen Bedrohung ausgeht. Das wurde durch die einseitige Abrüstungsofferte Boris Jelzins vom Dezember 1997 unterstrichen, in der er eine 40-prozentige Reduzierung der konventionellen Truppen im Nordwesten Russlands (MB Leningrad und Region Kaliningrad) bis 1999 ankündigte.²⁶ Um die Versorgung seiner Truppen in Kaliningrad sicherzustellen, ist Russland auf den gesicherten Landtransport durch Weißrussland und Litauen und auf den freien Zugang zur Ostsee angewiesen (siehe Karte S. 13).²⁷ Die Ende 1998 vereinbarte russisch-weißrussische Union, die man auch als politische Antwort Moskaus auf die NATO-Erweiterung ansehen muss, hat dabei die Voraussetzungen für den Schutz und die Versorgung der Exklave deutlich verbessert, zugleich aber auch die potenzielle militärische Bedrohung für die baltischen Staaten erhöht. Denn im Konfliktfall mit Russland müssten die baltischen Staaten nun auch die militärische Unterstützung Weißrusslands einkalkulieren.

Ein kleiner Teil des russischen Militärbezirks Leningrad grenzt in einer Länge von ca. 50 km nördlich des Peipursees an Estland. Die dort stationierten Truppen sind in erster Linie für den Schutz der strategisch wichtigen Halbinsel Kola gedacht und sollen die Grenzen zu

25 Die Zahlen basieren auf IISS (Hg.), *The Military Balance 2000-2001*, London 2000, S. 123-125, sowie dem KSE Datenaustausch für den 1. Januar 2001.

26 Vgl. Jasper von Altenbockum, Jelzin spricht in Stockholm vom „mächtigsten Kontinent der Welt“ in: FAZ vom 4. Dezember 1997, S. 3.

27 Entsprechende Transitabkommen wurden 1997 mit Litauen und 1999 mit Belarus unterzeichnet.

Norwegen sowie Finnland sichern. Russland besitzt dort einschließlich der Marineinfanterie etwa eine Truppenstärke von 39.400 Mann.

KSE-relevante Waffenbestände im russischen Militärbezirk Leningrad für 2001

Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampfflugzeuge	Kampfhubschrauber
773	163	832	390	25

Hinzu kommen 75 Kampfflugzeuge der Marineflieger.²⁸ Zusätzlich sind im Süden des Militärbezirks erhebliche Waffenbestände der Landstreitkräfte in Depots eingelagert. Bei St. Petersburg wird außerdem ein großes zentrales Wartungsdepot für die Ausrüstung der Landstreitkräfte unterhalten. Auch dort ist der Grad der Einsatzbereitschaft sehr niedrig. Nur ein geringer Teil der Verbände wäre schnell einsatzbereit, der größte Teil der Truppen benötigt längere Mobilmachungszeiten.

In der russischen Region Pskow, die an Estland und den nordöstlichen Teil Lettlands grenzt, befanden sich im Jahre 2000 nur kleinere Verbände: Sie verfügten in den letzten beiden Jahren über folgende KSE-relevanten Systeme:

KSE-relevante Waffenbestände in der russischen Region Pskow für 2000 und 2001

Jahr	Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampfflugzeuge	Kampfhubschrauber
2000	30	140	90	-	-
2001	30	300	135	-	-

Die Zahlen zeigen, dass Moskau inzwischen dort seine Truppen verstärkt. Bis Anfang 2001 hat sich die Zahl der gepanzerten Kampffahrzeuge um 160 und die Zahl der Artilleriesysteme um 45 erhöht. Die Aktivierung einer weiteren Einheit scheint geplant zu sein. Diese Maßnahmen sind als Reaktion auf den Streitkräfteaufbau in den baltischen Staaten zu betrachten, hängen vermutlich aber auch damit zusammen, dass Pskow einen Teil der aus der russischen Nordflanke verlegten gepanzerten Kampffahrzeuge aufnimmt.²⁹

28 Siehe Anm. 25.

29 Russland überschreitet wegen seines militärischen Engagements in Tschetschenien (Teil der russischen KSE-Südflanke) seit Oktober 1999 seine KSE-Flankenlimits. Um bis zur KSE-Überprüfungskonferenz im Mai 2001 seine Flankenlimits wieder einzuhalten, ziehen die russischen Streitkräfte inzwischen auch Waffen aus dem Militärbezirk Leningrad (KSE-Nordflanke) ab.

Karte der Region



Belorus, das an den südöstlichen Teil Lettlands und an Litauen sowie den nordöstlichen Teil Polens grenzt, unterhält Streitkräfte in einer Stärke von 83.000 Mann. Sie verfügen über folgende KSE-relevanten Waffen:³⁰

KSE-relevante Waffenbestände Weißrusslands für 2001

Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampfflugzeuge	Kampfhubschrauber
1.680	2.500	1.470	220	60

Der Grad der Einsatzbereitschaft ist dort angesichts der großen wirtschaftlichen und finanziellen Probleme Weißrusslands noch niedriger zu veranschlagen als in der Russischen Föderation. Der im Dezember 1998 abgeschlossene Unionsvertrag mit Russland sieht auch eine verstärkte militärische Zusammenarbeit beider Länder vor. Jedoch ist bisher die Stationierung russischer Truppen nicht geplant. Über die Planungen der weißrussischen Streitkräfte ist wenig bekannt, allerdings ist die politische Führung seit dem NATO-Beitritt

³⁰ Gerundete Zahlen nach dem KSE- und KSE-1A-Datenaustausch für den 1. Januar 2001. Vgl. Dorn Crawford, Conventional Armed Forces in Europe (CFE) - A Review and Update of Key Treaty Elements, Arms Control Bureau, US Department of State, Washington D.C. 2001, S. 33 u. 37.

Polens sehr bemüht, die militärische Integration mit Russland voranzutreiben und die russische Unterstützung für die Modernisierung ihrer Verbände zu gewinnen.³¹ Im Mai diesen Jahres soll ein Abkommen über den Aufbau eines gemeinsamen Luftverteidigungssystems geschlossen werden.

3.3 Zum militärischen Dispositiv Polens

Polen ist als NATO-Mitglied, das an die russische Exklave Kaliningrad, Litauen und Weißrussland grenzt, für die militärische Sicherheit in der Region ebenfalls von Bedeutung, zumal es gemeinsam mit Litauen die russische Exklave Kaliningrad umschließt, sollte auch dieses Land dem westlichen Bündnis beitreten. Es besitzt Truppen mit einer Stärke von 194.000 Soldaten. Seine KSE-relevante Bewaffnung umfasst folgende Systeme:³²

KSE-relevante Waffenbestände Polens für 2001

Panzer	gepanzerte Kampffahrzeuge	Artillerie	Kampfflugzeuge	Kampfhubschrauber
1.670	1.440	1550	230	110

Die Allianz hat zur Beruhigung Russlands und Weißrusslands am 14. März 1997 und am 8. Dezember 1998 einseitig angekündigt, dass sie in den neuen Mitgliedstaaten keine militärisch bedeutsamen Land- und Luftstreitkräfte stationieren, sehr wohl aber die militärische Infrastruktur für die Aufnahme von Verstärkungen verbessern wird.³³ Die polnischen Truppen werden gemäß den OSZE-Beschlüssen von Istanbul ihre Waffenbestände bis 2001 auf 1.577 Panzer und 1.780³⁴ gepanzerte Kampffahrzeuge und bis 2002 auf 1.370 Artilleriesysteme absenken.³⁵ Das beinhaltet den Abbau eines etwa brigadestarken Verbands. Um zusätzliche Investitionsmittel für die Modernisierung der Streitkräfte zu gewinnen, soll ihre Personalstärke bis 2006 um ein Viertel auf 150.000 Soldaten vermindert werden.³⁶ Bis dahin will man wenigstens ein Drittel der Truppen auf NATO-Standard bringen. Über die Modernisierung ihrer Luftstreitkräfte hat die polnische Regierung wegen der hohen Kosten noch nicht entschieden. Der Bündnisbeitritt ist für die

31 Vgl. Paul Globe, Lukashenka in Moscow to discuss closer ties, in: RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 10, Teil I, 16. Januar 2001.

32 Zu den Zahlen siehe Anm. 30.

33 Die NATO-Staaten wollen stattdessen das Schwergewicht ihrer Investitionen auf den Aufbau gemeinsam nutzbarer Infrastruktur legen. Vgl. Statement by the North Atlantic Council, Press Release (97) 27, 14. März 1997, in: <http://www.nato.int/doc/pr/1997/p97-027e.htm>

34 Hier ist der aktuelle Bestand schon um über 340 Systeme niedriger. Vgl. Anm. 30.

35 Bis zum Jahre 2003 sollen auch die neuen territorialen Obergrenzen Polens entsprechend angepasst werden. Vgl. Final Act of the Conference of the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Istanbul 19. November 1999, Annex 3, Statement on behalf of the Republic of Poland.

36 Vgl. Michael Ludwig, Neuer Polnischer Verteidigungsminister, in: FAZ vom 16. Juni 2000, S. 6. Ebenso: Jan Maksymiuk, Polish Government adopts Army modernization plan, in: RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 21, Teil II, 31. Januar 2001.

polnische Regierung angesichts der geringen militärischen Bedrohung ein willkommenes Instrument, um der wirtschaftlichen und innenpolitischen Stabilisierung den Vorrang vor der Modernisierung der Streitkräfte einzuräumen.³⁷

4. Mögliche militärische Reaktionen der Russisch-Weißrussischen Union auf den NATO-Beitritt der baltischen Staaten

Vor allem hochrangige russische Militärs einschließlich des Verteidigungsministers haben seit 1998 wiederholt darauf hingewiesen, dass die Aufnahme der baltischen Staaten in die NATO entsprechende militärische Gegenmaßnahmen nach sich ziehen könnte.³⁸ Der weißrussische Präsident Lukaschenka drängt seit dem Bündnisbeitritt Polens auf eine verstärkte militärische Kooperation und Integration mit Russland und hat wiederholt Vorschläge für den Aufbau einer gemeinsamen russisch-weißrussischen Streitkräftegruppe unterbreitet.³⁹ Seit 1999 wenden beide Staaten der militärischen Situation im Baltikum unter Einschluss Polens ihre erhöhte Aufmerksamkeit zu. Trotz der Kritik an der Bündniserweiterung hat man es aber bisher weitgehend vermieden, mögliche militärische Gegenmaßnahmen öffentlich näher zu beschreiben. Sie könnten wie folgt aussehen:

- Erhöhung der Einsatzbereitschaft der Streitkräfte und ihre vorrangige Modernisierung im Militärbezirk Leningrad. Verstärkung durch Eingliederung der KSE-Depotbestände in die aktiven Verbände;⁴⁰
- Erhöhung der Einsatzbereitschaft der Truppen in Kaliningrad und Pskow sowie weißrussischer Truppen in Grenznähe plus die vorrangige Modernisierung ihrer Ausrüstung;

37 In der NATO ist man nach dem Beitritt der drei osteuropäischen Staaten alles andere als zufrieden mit den bisherigen Fortschritten bei der Reformierung und Modernisierung der dortigen Streitkräfte. Vgl. Jan Maksymiuk, NATO urges Poland to spend more on military, in: RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 16, Teil II, 24. Januar 2001.

38 Siehe Anm. 3. Ebenso wies das russische Außenministerium am 15. November 2000 daraufhin, dass „NATO's further expansion ... would make the restoration of our relations with NATO uncertain and raise new security problems in the Baltic region.“ Zit. Nach: Julie A. Corwin, Moscow Won't Accept Baltic Membership in NATO, in: RFE/RL Newline, Jg. 4, Nr. 223, Teil I, 16. November 2000.

39 So kündigte er am 11. April 2000 in seiner jährlichen Rede vor der Legislative in Minsk die Vorbereitung eines Abkommens zum Aufbau einer gemeinsamen militärischen Gruppe von bis zu 300.000 Mann als Antwort auf die NATO-Erweiterung an. Diese Idee stieß jedoch im Kreml wegen ihrer politischen Auswirkungen und ihre Kosten bisher auf Zurückhaltung, sie wird aber in den zuständigen militärischen Gremien diskutiert. Vgl. Jan Maksymiuk, Vows to create 300,000-strong force with Russia, in: RFE/RL, Newline Central & Eastern Europe, 12. April 2000; derselbe, Belarus, Russia set to sign accord to joint military force, in: RFE/RL, Newline Central & Eastern Europe, 20. April 2000.

40 Andeutungen in diese Richtung ließ der russische Verteidigungsminister Igor Sergejew bei seinem Besuch in Norwegen am 19. Februar 2001 fallen. Vgl. Paul Globe, Sergeev in Oslo as Norwegians debate Defense, in: RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 35, Teil 1, 20. Februar 2001; ebenso Klaus Bolving, Baltic CFE Membership (Anm. 18), S. 119.

- Verstärkung der Truppen in den Regionen Kaliningrad und Pskow sowie an der weißrussischen Grenze zu den baltischen Staaten;
- Ausbau der militärischen Integration im Rahmen der Russisch-Weißrussischen Union;
- Stationierung russischer Truppen in Weißrussland nahe der baltischen Grenzen;
- Aufbau einer bis zu 300.000 Mann starken gemeinsamen russisch-weißrussischen Truppe;⁴¹
- Stationierung russischer taktischer Atomwaffen in Kaliningrad und/oder in Weißrussland gemäß der neuen Anfang 2000 verabschiedeten russischen Militärdoktrin;⁴²
- erneute Aufkündigung der Kooperation im Rahmen des NATO-Russland-Rats, Schließung des NATO-Informationsbüros in Moskau;
- Destabilisierung der drei baltischen Staaten durch politische Mobilisierungsversuche der starken russisch-weißrussischen Minderheiten von außen besonders in Estland und Lettland.

Maßnahmen zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft und zur vorrangigen Modernisierung der Ausrüstung sind auf einer niedrigen, Verstärkungen der Truppen auf einer mittleren und die Stationierung von russischen Verbänden in Weißrussland sowie von taktischen Atomwaffen auf einer hohen Stufe der militärischen Reaktion anzusiedeln. Unter finanziellen Gesichtspunkten würden sich die Verbesserung der Einsatzbereitschaft, die Verlegung zusätzlicher Stationierungstruppen oder der Aufbau einer gemeinsamen Truppe am gravierendsten auswirken, während diplomatisch-politische Maßnahmen (Abbruch der Gespräche im NATO-Russland-Rat, Schließung des gerade eröffneten NATO-Informationsbüros in Moskau) nicht so teuer wären. Dazwischen ließe sich die Stationierung taktischer Nuklearwaffen einordnen, die relativ wenig kosten würde und mit der neuen russischen Militärdoktrin gut zu vereinbaren wäre, der jedoch eine hohe politisch-symbolische Funktion zukäme.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, gegen welche zusätzliche militärische Bedrohung sich Russland und Weißrussland eigentlich schützen wollen. Denn die vorherige Diskussion hat gezeigt, dass der NATO-Beitritt Polens und künftig der baltischen Staaten keineswegs automatisch zu höheren Streitkräfteumfängen führt. Die beim Aufbau der

41 Siehe Anm. 39.

42 Russland hat bei seinem Manöver ZAPAD 99 die Verteidigung der Region Kaliningrad geübt und dabei innerhalb von drei Gefechtstagen nach einer sich abzeichnenden Niederlage auch den Einsatz von taktischen Nuklearwaffen simuliert. Darüber hinaus gibt es im russischen Militär schon seit längerem eine Diskussion darüber, ob nicht die Vornestationierung nuklearer Waffen in Weißrussland oder Kaliningrad die kostengünstigste Reaktionsmöglichkeit sei, um die konventionelle Modernisierung nicht durch zusätzliche Aufrüstungsmaßnahmen zu belasten. Vgl. Nikolai Sokov, The „Tactical Nuclear Weapons Scare“ of 2001, Center for Nonproliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 4 January 2001, in: <http://cns.miis.edu/pubs/reports/tnw.htm>. Der frühere Sekretär des russischen Sicherheitsrats Sergei Iwanow hat außerdem am 24. März 2001 darauf hingewiesen, dass Russland nichts davon abhält, in Zukunft taktische Nuklearwaffen in Kaliningrad zu stationieren. Vgl. Paul Globe, Kaliningrad must not be 'a besieged Fortress', in: RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 59, 26. März 2001.

baltischen Truppen diskutierten Doktrinen und Waffenplanungen geben keinen Anhaltspunkt, von einer besonderen Bedrohung zu sprechen und sind mit anderen Kleinstaaten vergleichbar. Taktische Atomwaffen und militärisch bedeutsame Stationierungstruppen sollen in den neuen Mitgliedstaaten nicht stationiert werden. Außerdem reduziert der Bündnisbeitritt die Verteidigungsanforderungen der neuen Allianzstaaten und erlaubt es ihnen eher, den Aufbau und die Modernisierung ihrer Streitkräfte zugunsten der zivilen Wirtschaftsentwicklung aufzuschieben. In Friedenszeiten nimmt folglich mit der Bündnismitgliedschaft die militärische Bedrohung Russlands und Weißrusslands eher ab als zu.

Hinzu kommt, dass die russische Aufrüstung im Militärbezirk Leningrad nicht nur Estland trafe, sondern vor allem Finnland und eventuell auch Norwegen. Finnische Befürworter eines Bündnisbeitritts würden so zusätzlich gestärkt und das eigentliche Ziel Russlands – die Verhinderung der NATO-Ausdehnung – würde konterkariert. Die Dislozierung von russischen Stationierungstruppen in Weißrussland, der Aufbau einer gemeinsamen russisch-weißrussischen Truppe und die zusätzliche Stationierung von taktischen Atomwaffen, sei es in Kaliningrad oder Weißrussland, kann im Übrigen zu einem Überdenken der bisherigen NATO-Politik führen. Besonders in Polen und im konservativen sicherheitspolitischen US-Establishment würde man dies zum Anlass nehmen, entweder die Stationierung amerikanischer Truppen oder amerikanischer Atomwaffen zu fordern. Die Allianz käme hierdurch in Zugzwang, ihre bisherige Zurückhaltung in beiden Bereichen zu überdenken. Die militärische Entspannung und Abrüstung im Nordosten Europas und im Baltikum im letzten Jahrzehnt kann sich so in ihr Gegenteil wandeln und zu einem „kalten“ Frieden entwickeln, der die Fortsetzung der wirtschaftlichen und politischen Kooperation im Ostseeraum und darüber hinaus ernsthaft bedrohen würde.

Der Kern der potenziellen militärischen Bedrohung Russlands und Weißrusslands liegt kaum in den aktuellen oder künftigen Ist-Beständen in der Region, sondern eher in der wachsenden militärischen Flexibilität der NATO und der EU. Mit den diversen nationalen militärischen Reformprogrammen der NATO-Staaten wird in den nächsten Jahren das Potenzial der Streitkräfte wachsen, das auch für offensive Zwecke außerhalb des eigenen Territoriums eingesetzt werden kann. Dieser Trend wird durch den Aufbau von EU-Krisenreaktionskräften und die dynamische Erweiterung beider Institutionen zusätzlich verstärkt. Außerdem hat sich das Bündnis mit der Zurückhaltung in der Stationierungsfrage ausdrücklich mehr Handlungsspielraum beim Auf- und Ausbau der militärischen Infrastruktur ausbedungen.

Russland muss es folglich darum gehen, die militärische Flexibilität des westlichen Bündnisses und der EU so zu beschränken, dass der Aufbau destabilisierender Streitkräftekonzentrationen an seiner Grenze verhindert wird. Umgekehrt darf aber die NATO-Erweiterung von Moskau und Minsk auch nicht dazu genutzt werden, um nun ihrerseits mit überzogenen Gegenmaßnahmen zu reagieren. Im Folgenden ist daher zu prüfen, in welcher Weise schon bestehende Rüstungskontrollvereinbarungen genutzt werden können, um destabilisierende Streitkräftekonzentrationen zu verhindern.

5. Folgen für die Rüstungskontrolle und der bisherige Beitrag der konventionellen Rüstungskontrolle zur Stabilisierung der Region

Unter Rüstungskontrollgesichtspunkten ist zunächst zu prüfen, welche militärischen Handlungsmöglichkeiten nach dem gegenwärtig gültigen und nach dem neuen adaptierten KSE-Vertrag überhaupt zulässig sind und wie diese unter Stabilitätsgesichtspunkten (Verhinderung destabilisierender Streitkräftekonzentrationen) einzuschätzen sind. Dabei werden zunächst die russischen Militäroptionen und die der russisch-weißrussischen Union betrachtet, bevor auch die militärischen Folgen des möglichen NATO-Beitritts und vor allem die darauf ausgerichteten Rüstungskontrollmaßnahmen näher untersucht werden.

Im Falle der Stationierung russischer taktischer Nuklearwaffen in Weißrussland würde die bisherige informelle Vereinbarung zwischen US-Präsident Bush und dem sowjetischen Präsidenten Gorbatschow von 1991 – Reduzierung der amerikanischen taktischen Nuklearwaffen in Europa auf ein Minimum bei gleichzeitigem Abzug der taktischen Atomsprengeköpfe der UdSSR aus Ostmitteleuropa – wieder in Frage gestellt. Weißrusslands Bemühungen, nach dem Abzug der sowjetischen Atomwaffen in der Region eine nuklearwaffenfreie Zone einzurichten, würden auf den Kopf gestellt. Allerdings hat es schon im letzten Jahr seine diesbezüglichen Vorschläge bei der OSZE zurückgezogen, weil seine bisherigen Bemühungen in diese Richtung an der NATO scheiterten. Sollte Russland außerdem zusätzliche taktische Atomwaffen im MB Leningrad und den Regionen Pskow und Kaliningrad stationieren, wäre diese informelle Vereinbarung selbst nicht berührt, sondern allenfalls der Geist dieses Abkommen verletzt.⁴³ Darüber hinaus wären rüstungskontrollpolitische Bemühungen im Rahmen des bilateralen amerikanisch-russischen Nuclear Threat Reduction Program, die große Zahl alter russischer taktischer Nuklearsprengköpfe abzurüsten, von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Auf der Ebene der konventionellen Streitkräfte besitzen Russland und Weißrussland mit dem bisher gültigen KSE-Vertrag deutlich mehr militärische Handlungsmöglichkeiten als nach der neuen adaptierten Vereinbarung, die zwar unterzeichnet aber noch nicht rechtskräftig ist. Das in Kraft befindliche Abkommen würde folgende Aufrüstungs- und Verstärkungsoptionen zulassen, bevor seine Beschränkungen griffen:

43 Russland hat diese Berichte heftig dementiert, und es ist bemerkenswert, dass in den westeuropäischen Hauptstädten diese Meldungen nicht aufgegriffen oder bekräftigt wurden. Selbst in den baltischen Regierungen äußerte man sich eher zurückhaltend, lediglich Polen forderte – allerdings ohne jede rechtliche Grundlage – die Kontrolle entsprechender Militäreinrichtungen. Das wiederum stieß interessanterweise auf Vorbehalte des US-Außenministeriums. Politisch stellt sich die Frage, was Russland davon hätte, wenn es den baltischen Staaten einen derartigen Anlass für ihre erwünschte NATO-Mitgliedschaft liefern würde. Darüber hinaus gibt es widersprüchliche Meldungen, ob in einem Nuklearwaffendepot der baltischen Flotte bei Kaliningrad taktische Atomsprengeköpfe gelagert werden oder nicht.

**Theoretisch zulässige militärische Handlungsoptionen der Russisch-Weißrussischen Union
nach dem aktuell noch gültigen KSE-Vertrag**

	<i>Panzer</i>	<i>gepanzerte Kampffahrzeuge</i>	<i>Artillerie</i>
<i>MB Leningrad</i>	<i>1.300</i>	<i>1.380</i>	<i>1.680</i>
<i>Region Pskow</i>	<i>1.800</i>	<i>600</i>	<i>2.400</i>
<i>Region Kaliningrad</i>	<i>4.200</i>	<i>8.760</i>	<i>3.235</i>
<i>Weißrussland</i>	<i>6.000</i>	<i>11.380</i>	<i>4.850</i>

Die für den Militärbezirk Leningrad genannten Zahlen stellen eher einen theoretischen Wert dar, weil sie den vollständigen Abzug aller Waffen aus der russischen Südflanke voraussetzen. Das ist angesichts der aktuellen Sicherheitsprobleme dort eher unwahrscheinlich. Die für Weißrussland genannten Zahlen gehen zudem von massiven Truppenverlegungen Russlands aus, die beim gegenwärtig Zustand der russischen Streitkräfte und aus politischen sowie finanziellen Gründen kaum realistisch erscheinen. In dem nur 15.000 Quadratkilometer großem Gebiet Kaliningrad erscheinen im übrigen derart hohe militärische Streitkräftekonzentrationen militärisch kaum sinnvoll.

Sieht man einmal vom Militärbezirk Leningrad und der Beschränkung für gepanzerte Kampffahrzeuge in der Region Pskow ab, so böte das aktuelle KSE-Regime eine mehr als ausreichende Flexibilität für militärische Gegenmaßnahmen mit konventionellen Streitkräften. Das unterstreicht, wie verbesserungsbedürftig der noch gültige Vertrag nach dem Zerfall des östlichen Bündnisses und der Auflösung der Sowjetunion unter Stabilitätsgesichtspunkten geworden ist. Er lässt viel zu hohe Streitkräftekonzentrationen in der Region zu. Soll ein neuer quantitativen Rüstungswettlauf verhindert werden, ist es also um so dringlicher, dass der angepasste KSE-Vertrag möglichst bald in Kraft tritt.

Dabei hat grundsätzlich die Sicherheit der baltischen Staaten von der Existenz des KSE-Vertrages profitiert. Alle direkt an Litauen, Lettland und Estland grenzenden Länder unterliegen den Beschränkungen und den Transparenzmaßnahmen des KSE-Vertrages, was sich bisher sehr positiv auf die militärische Entspannung und Stabilisierung auswirkte. Die Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 verringerte für Litauen (neben Polen) und Lettland die potenzielle Bedrohung, da diese Länder nun zusätzlich an Weißrussland grenzen. Der Kreml hat in den 90er Jahren aufgrund seiner großen finanziellen und wirtschaftlichen Probleme einseitig die Präsenz seiner Verbände in der Region drastisch abgebaut. Hinzu kommt die separate Beschränkung der russischen KSE-Flankenregion⁴⁴, die eine Verlegung zusätzlicher Waffen an die Nordflanke Russlands (Militärbezirk Leningrad) – soweit

44 Nach dem Taschkentabkommen vom 15. Mai 1992, welches die Aufteilung der sowjetischen KSE-Höchststärken auf die acht Nachfolgestaaten regelt, darf Russland einschließlich der Depotbestände bis zu 1.300 Panzer, 1.380 gepanzerte Kampffahrzeuge und 1.680 Artilleriesysteme (davon in aktiven Verbänden: 700 Panzer, 580 gepanzerte Kampffahrzeuge und 1.280 Artilleriesysteme) unterhalten. Die russische Flanke umfaßt den Militärbezirk Leningrad im Norden und den Militärbezirk Nordkaukasus im Süden. Theoretisch könnte Russland Waffen von der Südflanke an die Nordflanke verlagern, aufgrund der instabilen Situation im Nordkaukasus und besonders in Tschetschenien ist dies allerdings kaum wahrscheinlich.

sie überhaupt geplant war – in der Vergangenheit verhinderte.⁴⁵ Estland und Lettland grenzten bis Mitte 1996 an die russische Nordflanke, als diese noch die Region Pskow mit einschloss. Seither gelten deutlich höhere Obergrenzen (siehe Tabelle S. 19)

Die von Russland ab 1993 geforderte Änderung der Flankenregel, die Mitte 1999 zu einer Verkleinerung des russischen Flankenterritoriums unter Beibehaltung der bisherigen Obergrenzen führte, konfrontierte die baltischen Staaten erstmals mit den sicherheitspolitischen Folgen einer Änderung des KSE-Vertrags. Dabei sahen besonders Estland und Lettland die Herausnahme der an sie direkt angrenzenden russischen Region Pskow aus der Flankenregel mit ihren niedrigen Begrenzungen sehr kritisch. Sie fürchteten, Russland könne nun mehr Waffen und Streitkräfte dort dislozieren und forderten separate rechtlich verbindliche Obergrenzen für die drei Waffenkategorien (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artillerie) der Landstreitkräfte in dieser Region. Sie konnten sich mit ihren Forderungen als Nicht-KSE-Mitglieder jedoch nur rudimentär durchsetzen. Russland akzeptierte im Rahmen der ersten Änderung der Flankenregel vom 31. Mai 1996 lediglich eine separate Obergrenze von 600 gepanzerten Kampffahrzeugen für die Region Pskow.⁴⁶ Das war den baltischen Staaten zu hoch, zumal die dortigen Truppenkontingente weit weniger gepanzerte Kampffahrzeuge besaßen.

Die Verhandlungen zur Anpassung des KSE-Abkommens an die neue politische Lage in Europa, die 1997 begannen und Ende 1999 beim OSZE-Gipfel in Istanbul beendet wurden, lenkten die Aufmerksamkeit der baltischen Staaten erneut auf die sicherheitspolitischen Auswirkungen solcher Änderungen. Im Zuge ergänzender stabilisierender Maßnahmen wurde Anfang 1999 das Einfrieren der russischen Waffenbestände für die Landstreitkräfte in den Regionen Kaliningrad und Pskow diskutiert. Die baltischen Länder, die regelmäßig über den Verhandlungsablauf unterrichtet wurden, forderten deshalb erneut eine rechtlich verbindliche Festlegung der Obergrenzen für beide Oblaste. Vor allem die USA konnten sie jedoch davon überzeugen, dass eine politisch verbindliche Nichterhöhung der aktuellen Bestände mehr in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse sei als rechtlich verbindliche Obergrenzen. Denn Russland hätte unter Berücksichtigung von Krisensituationen sehr viel höhere Zahlen für rechtlich verbindliche Beschränkungen fordern müssen.⁴⁷ Diese neuen Limits muss Russland allerdings erst achten, wenn der angepasste KSE-Vertrag in Kraft getreten ist. Sollte sich dies bis zum Jahre 2003 oder darüber hinaus hinziehen und die NATO sogar über die Aufnahme eines oder mehrerer baltischer Staaten positiv entschei-

45 Zur Aufnahme der aus Ostmitteleuropa abzuziehenden Waffen wurden allerdings Russland als einzigem KSE-Flankenstaat separate Lagerstätten für insgesamt 600 Panzer, 800 gepanzerte Kampffahrzeuge und 400 Artilleriesysteme im südlichen Teil des Militärbezirks Leningrad an der Nordflanke zugestanden. Vgl. Dorn Crawford, *Conventional Armed Forces in Europe* (Anm. 30), S. 7.

46 Vgl. Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength Vienna, 15-31 May 1996, Annex A, Artikel II, Zif. 1, Abs. (B). in: <http://www.rz.uni-fankfurt.de/~hajoschm/KSE/cfeadden.htm>.

47 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem amerikanischen Delegationsmitglied am 16. April 1999 in Wien.

den, wären weitere Verstärkungen der Streitkräfte in den Regionen Pskow und Kaliningrad nicht auszuschließen.⁴⁸

Inzwischen wurden außerdem nach dem russischen Angebot für einen „Sicherheitspakt“⁴⁹ von Ende 1997 ergänzende bilaterale vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart.⁵⁰ 1998/99 einigten sich Russland und Estland darauf, jeweils wechselseitig auf der Basis des Wiener Dokumentes einen zusätzlichen Besuch einer Militäreinrichtung in Estland und im Militärbezirk Leningrad unter Einschluss der angrenzenden Region Pskow zu erlauben. Im Übrigen wird seither auf Basis der KSE-Formblätter ein jährlicher Datenaustausch über KSE-relevante Waffensysteme in den zuvor genannten Gebieten durchgeführt. Litauen hat im Jahre 2001 eine fast identische Vereinbarung mit dem Kreml für sein Staatsterritorium und die Region Kaliningrad abgeschlossen. Über diese VSBM werden die baltischen Staaten von Russland an den KSE-Vertrag heran geführt und mit seinen ersten Vorteilen beim Daten- und Informationsaustausch vertraut gemacht. Lediglich mit Lettland besteht ein solches Abkommen noch nicht. Weißrussland hat sich ebenfalls an vergleichbaren Regelungen nicht beteiligt.

Darüber hinaus brachte die Anpassung des KSE-Vertrags für die Sicherheit der baltischen Länder eine Reihe von Verbesserungen, die aber erst mit ihrem Inkrafttreten voll wirksam werden. Das wird vor dem Jahre 2003 wahrscheinlich kaum der Fall sein, da die westlichen Staaten ihre Ratifikation davon abhängig machen, dass Russland seine neuen Flankenobergrenzen trotz des Krieges in Tschetschenien einhält und zusätzlich seine Streitkräfte aus Georgien teilweise sowie aus Moldau ganz abzieht.

Bevor auf die Vorteile des neuen Vertrags für die Sicherheit der baltischen Staaten näher eingegangen wird, seien hier aber zunächst seine wichtigsten Merkmale kurz beschrieben:

48 So heißt es im russischen Statement der Schlussakte zum adaptierten KSE-Vertrag wörtlich: „Im Zusammenhang mit politischen Verpflichtungen und Bemühungen seitens anderer Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), insbesondere jener, die eine weitere Festigung der Stabilität in Mitteleuropa zum Ziel haben, wird die Russische Föderation hinsichtlich der Niveaus und der Dislozierungen bodengebundener TLE in dem Gebiet, das die Oblast Kaliningrad und die Oblast Pskow umfasst, gebührende Zurückhaltung üben. In der gegenwärtigen militärisch-politischen Lage hat die Russische Föderation keine Gründe, Pläne oder Absichten, wesentliche Kampfkräfte, seien es Luftstreitkräfte oder Bodentruppen, in dem besagten Gebiet zusätzlich auf Dauer zu stationieren. Erforderlichenfalls wird die Russische Föderation auf eine Weise, die mit den KSE-Mechanismen vereinbar ist, auf die Möglichkeiten einer operativen Verstärkung zurückgreifen, wozu auch vorübergehende Dislozierungen gehören können.“ Zitiert nach: <http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/kse191199.pdf>.

49 Von Mitte 1997 bis Ende 1997 startete Russland mehrere außenpolitische Initiativen mit zusätzlichen Sicherheitsgarantien an die baltischen Staaten, um ihnen ein Alternativangebot zur westlichen Bündniserweiterung zu offerieren, so zum Beispiel den „Pakt für regionale Sicherheit und Stabilität“ vom Oktober 1997. Vgl. ausführlicher Olav F. Knudsen, *Cooperative Security in the Baltic Sea Region* (Anm. 12), S. 29f. Ebenso Jasper von Altenbockum, *Frischer Wind in den Segeln*, in: FAZ vom 12. Dezember 1997, S. 16.

50 Informationen des Verfassers aus Gesprächen mit einem estnischen und litauischen OSZE-Mitglied in Wien am 16. Januar 2001.

Der adaptierte Vertrag sieht eine Absenkung der Gesamtlimits des bisherigen KSE-Regimes von mehr als 11.000 Waffensystemen vor, die hauptsächlich von den 19 NATO-Staaten kommen und den Bündnisbeitritt der drei neuen Mitglieder Polen, Tschechien und Ungarn kompensieren sollen.

- Die Gesamtlimits der beiden Staatengruppen (NATO-Staaten und Länder des ehemaligen Warschauer Pakts) werden von nationalen Obergrenzen abgelöst, die festlegen, wie viele Waffen die Streitkräfte eines Landes im gesamten Anwendungsgebiet besitzen dürfen.
- Die regionalen Begrenzungen werden durch territoriale Obergrenzen ersetzt, die festlegen, wie viele Waffen ein Land auf seinem Territorium oder einem Teil seines Territoriums (unter Einschluss eventuell vorhandener Stationierungsgruppen) konzentrieren darf. Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber fallen allerdings nicht unter diese Beschränkungen.

Da das neue Begrenzungskonzept die militärische Flexibilität weit stärker einschränkt als das alte, wurden aufbauend auf den bisherigen Regeln für die Flanke nun die militärischen Verstärkungsmöglichkeiten aller Vertragsteilnehmer limitiert. Danach sind zeitweise Überschreitungen der territorialen Obergrenzen für Peace Keeping-Einsätze mit einem UN- oder OSZE-Mandat, in Krisensituationen, bei Manövern und beim Transit von Streitkräften zulässig. Peace Keeping-Einsätze unterliegen keinen zahlenmäßigen Beschränkungen. In den übrigen Fällen gelten folgende Regelungen:

- Bei temporären Stationierungen gibt es einen Basiswert von 153 Panzer, 241 gepanzerten Kampffahrzeugen und 140 Artilleriesystemen, der die bisher gültigen Flexibilitätsbeschränkungen für die einzelnen Staaten mit Flankenterritorium fortschreibt und auf alle Vertragsländer ausdehnt. Unter außerordentlichen Umständen können Vertragsteilnehmer außerhalb des ehemaligen Flankengebiets eine temporäre Stationierung von bis zu 459 Panzern, 723 gepanzerten Kampffahrzeugen und 420 Artilleriesystemen beanspruchen, die zugleich mit einem besonderen politischen Mechanismus zur Stärkung der Kriegsverhütung versehen ist.
- Manöver unterliegen den zuvor genannten Beschränkungen. Der Transport von Waffen *durch* das Anwendungsgebietes ist für sieben Tage unbeschränkt. Ansonsten darf für den Transit *innerhalb* des Anwendungsgebiets eine Frist von 42 Tagen und *durch* das Gebiet eines Landes eine Frist von 21 Tagen nicht überschritten werden, vorausgesetzt im Zielland werden alle Obergrenzen eingehalten.

Generell gelten für solche militärischen Aktivitäten besondere Notifikations- und Überwachungsmaßnahmen.

Die Transparenz wird deutlich verbessert:

- Die Inspektionsquote pro Jahr wird von bisher 15 Prozent aller Verifikationsobjekte (Militärstandorte) auf 20 Prozent erhöht.
- Der Datenaustausch findet nun nicht mehr jährlich, sondern vierteljährlich statt.
- Außerordentliche temporäre Stationierungen unterliegen Zusatzinspektionen.

- Signifikante Verlegungen von Streitkräften in das oder aus dem Territorium eines Vertragsstaats im Anwendungsgebiet sind anzuzeigen.
- Reduzierungen sind nun grundsätzlich notifizierungspflichtig und können überwacht werden.

Ergänzende Beschränkungen fördern zusätzlich die militärische Stabilität:

- Die Flankenstaaten dürfen wie schon bisher nur untereinander Anteilsrechte über ihre Höchststärken weitergeben, um eine Erhöhung der Waffenzahl im Flankengebiet zu verhindern.
- In Zentraleuropa frieren Deutschland, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Weißrussland und die Ukraine (ohne Flankenanteil) ihre territorialen Obergrenzen ein.
- Stationierungstreitkräfte dürfen nur noch mit Zustimmung des Gaststaates anwesend sein.

Darüber hinaus wurde der angepasste KSE-Vertrag für die Aufnahme aller europäischen OSZE-Staaten geöffnet und dazu entsprechende Modalitäten festgelegt.

Selbst wenn die baltischen Staaten dem KSE-Regime nicht angehören, wird sich ihre sicherheitspolitische Situation mit dem angepassten Abkommen deutlich verbessern. Im Einzelnen lassen sich hier folgende Punkte nennen:

Im Vergleich zum bisher gültigen Vertrag (siehe Tabelle S. 19) werden die militärischen Optionen der Landstreitkräfte um folgende Potenziale vermindert:

**Reduzierungen der militärischen Handlungsoptionen der Russisch-Weißrussischen Union
durch den adaptierten KSE-Vertrag**

	<i>Panzer</i>	<i>gepanzerte Kampffahrzeuge</i>	<i>Artillerie</i>
<i>MB Leningrad</i>	-310	-650	-850
<i>Region Pskow</i>	-1.770	-460	-2.310
<i>Region Kaliningrad</i>	-3.345	-7.750	-2.870
<i>Weißrussland</i>	-4.200	-8.780	-3.235

Diese Zahlen zeigen, wie deutlich sich die sicherheitspolitische Situation und die militärische Stabilität für die baltischen Staaten mit dem Inkrafttreten des adaptierten KSE-Vertrages verbessern wird. Die konventionellen militärischen Handlungsmöglichkeiten Russlands und Weißrusslands werden sehr viel stärker als durch die bisher gültigen Beschränkungen der konventionellen Rüstungskontrolle beschnitten. Neben dieser Einengung der konventionellen militärischen Handlungsoptionen kommen weitere Vorteile hinzu:

- Der neue Beschränkungsansatz verhindert, dass Weißrussland selbst im Falle einer militärischen Integration mit der Russischen Föderation mehr als 1.800 Panzer, 2.600 gepanzerte Kampffahrzeuge und 1.615 Artilleriesysteme ohne Zustimmung der übrigen Vertragsstaaten permanent stationieren darf.
- In der Region frieren Weißrussland und Polen einseitig ihre neuen territorialen Obergrenzen ein. Sie verzichten damit auf ihre ansonsten mögliche Erhöhung um bis

zu 150 Panzer, 250 gepanzerte Kampffahrzeuge und 150 Artilleriesysteme zwischen zwei Überprüfungskonferenzen.⁵¹

- Polen wird bis 2003 einseitig seine KSE-Obergrenzen um 153 Panzer, 590 gepanzerte Kampffahrzeuge und 240 Artilleriesysteme absenken. Weißrussland hat sich allerdings diesem Schritt nicht angeschlossen, weil Polen im Unterschied zu Weißrussland nicht bereit ist, sein Territorium zu einer nuklearwaffenfreien Zone zu erklären.
- Russland friert einseitig im Militärbezirk Leningrad und in den Regionen Pskow und Kaliningrad seine Waffenbestände für die Landstreitkräfte ein.⁵²

Sollten die baltischen Staaten dem neuen KSE-Vertrag beitreten, kommen weitere Verbesserungen hinzu. Sie werden dann nicht nur politisch (bilaterale VSBMs mit Russland), sondern auch rechtlich verbindlich unter Einschluss Weißrusslands über die Streitkräfte ihrer Nachbarstaaten informiert. Vorort können sie ohne Recht auf Ablehnung militärische Änderungen in Russland und Weißrussland überprüfen sowie bei Unklarheiten um Erläuterungen in der Gemeinsamen Beratungsgruppe ersuchen. Sie bestimmen zudem über künftige Änderungen des Regimes mit, dass heißt, ihre Sicherheitsbelange können nicht mehr wie zum Teil in der Vergangenheit einfach übergangen werden.

Auch Russland und Weißrussland profitieren sicherheitspolitisch vom KSE-Beitritt der baltischen Staaten. Nicht nur, dass sie besser über den militärischen Aufbau der baltischen Streitkräfte informiert werden, sie können ihn ihrerseits durch Vorortinspektionen leichter überwachen. Außerdem ist dann der Aufbau der baltischen Truppen sowie ihre militärische Verstärkung in Krisensituationen zumindest in drei der fünf konventionellen Waffenkategorien grundsätzlich begrenzt. Die militärische Berechenbarkeit – besonders im Falle eines Bündnisbeitritts der drei baltischen Länder – wird deutlich erhöht; der militärische Schutz der Exklave Kaliningrad ist einfacher zu gewährleisten.

51 Der adaptierte KSE-Vertrag räumt ansonsten jedem Vertragsstaat zwischen zwei Überprüfungskonferenzen die Möglichkeit ein, seine Obergrenzen im Bedarfsfall um bis zu 20 Prozent, wenigstens (für Staaten mit kleinen Streitkräften) um 40 Panzer, 60 gepanzerte Kampffahrzeuge und 20 Artilleriesysteme jedoch nicht mehr als um die oben genannten Zahlen zu erhöhen. Dies gilt aber nur dann, wenn zugleich wenigstens ein anderer Vertragsstaat seine Obergrenzen entsprechend absenkt und dieses Kontingent explizit an den erhöhenden Staat abtritt. Vgl. Artikel IV, Abs. 4 des angepassten KSE-Vertrags in: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/~hajoschm/KSE/ConsoCFE.htm>.

52 Bei den Zahlenangaben für den Militärbezirk Leningrad wurde berücksichtigt, dass Russland seine dort in Depots lagernden Waffen (bis zu 600 Panzer, 800 gepanzerte Kampffahrzeuge und 400 Artilleriesysteme) unter dem neuen Vertrag in die aktiven Verbände integrieren darf. Vgl. auch Dorn Crawford, *Conventional Armed Forces in Europe* (Anm. 30), S. 13.

6. Zum KSE-Beitritt der baltischen Staaten

Die Regierungen der drei baltischen Länder wissen, dass die westlichen Bündnisstaaten den Beitritt zum KSE-Regime als eine vertrauensbildende Geste erwarten, um ihre Aufnahme in der NATO zu erleichtern und um die politischen Besorgnisse Russlands besser aufzufangen. Der KSE-Beitritt gilt unausgesprochen als das Eintrittsbillet für das Bündnis, auch wenn offiziell kein Linkage hergestellt wird, um Russland jede Einspruchsmöglichkeiten zu verwehren. Den baltischen Ländern wäre es allerdings lieber, wenn sie zuerst von der Allianz aufgenommen werden und dann dem konventionellen Rüstungskontrollabkommen beitreten könnten.⁵³ Dahinter steht immer noch die Angst, der Beitritt zum KSE-Regime könnte zum sicherheitspolitischen Instrument werden, um ihnen die NATO-Mitgliedschaft zu verweigern.

Da Russland (und Weißrussland) der Aufnahme in den KSE-Vertrag zustimmen muss, wird es dies an zusätzliche Beschränkungen für die baltischen Staaten zu binden versuchen. Dem sind jedoch deutliche Grenzen gesetzt. Einmal bekräftigt auch der KSE-Vertrag das Prinzip der freien Wahl eines Bündnisses, zum anderen schadet sich Russland selbst, wenn es durch inakzeptable Bedingungen die baltischen Länder von der Rüstungskontrolle ausschließt.

Auch in Russland wird zwischen der Aufnahme in das KSE-Regime und dem möglichen Bündnisbeitritt keinerlei politische Verknüpfung hergestellt, um nicht darüber indirekt der Allianzausdehnung zuzustimmen. Aber auch dort wird eindeutig der KSE-Beitritt vor der Aufnahme neuer Staaten in das Bündnis erwartet.⁵⁴

Bisher hat nur Litauen während des OSZE-Gipfels in Istanbul im November 1999 seinen politischen Willen zum KSE-Beitritt bekundet.⁵⁵ Es hat auch schon zuvor bei den Anpassungsverhandlungen besonders eng mit der polnischen OSZE-Delegation kooperiert, um sich über den Fortschritt der Gespräche und ihre Konsequenzen laufend unterrichten zu lassen. Estland hat sich zwar noch nicht offiziell zum KSE-Beitritt geäußert, er wird dort aber fortlaufend diskutiert. Bei Lettland dagegen scheint das Interesse am KSE-Beitritt bisher am geringsten zu sein.

Grundsätzlich kommt das neue an Nationalstaaten orientierte Begrenzungskonzept den sicherheitspolitischen Belangen der baltischen Länder eher entgegen als das bisherige noch auf die ehemaligen Bündnisstrukturen zugeschnittene Konzept. Die Festschreibung der aktuellen Bestände und Limits in den Staaten um Estland, Lettland und Litauen verstärkt die Schutzfunktion vor allem gegenüber der regionalen Vormacht Russland. Die meisten dieser Vereinbarungen sind bisher aber nur politisch und nicht rechtlich verbindlich. Ob sie allerdings schon alle Sicherheitsanforderungen der baltischen Staaten sowie der KSE-

53 Eindruck des Verfassers aus mehreren Gesprächen mit OSZE-Delegationsmitgliedern der baltischen Staaten in Wien vom 12.-17. Dezember 1999. Die Regierungen der baltischen Staaten betonen deshalb auch das Prinzip, dass Rüstungskontrolle kein Ersatz für Sicherheit sein dürfe.

54 Information des Verfassers bei mehreren Gesprächen mit unterschiedlichen russischen Delegationsmitgliedern in Wien am 15. und 16. Dezember 1999.

55 Siehe ausführlicher zur Haltung der baltischen Staaten Klaus Bolving, *Baltic CFE Membership*, (Anm. 18), S. 30-34.

Vertragsstaaten erfüllen, wird im Folgenden zu diskutieren sein. Denn es geht bei der Aufnahme neuer Mitglieder nicht nur um die Interessen der Antragsteller; da die Zustimmung aller Regimeteilnehmer erforderlich ist, müssen deren Belange gleichermaßen berücksichtigt werden.

Informell wird die Frage des KSE-Beitritts der baltischen Staaten schon länger diskutiert. Doch da noch ungewiss ist, wann das angepasste KSE-Abkommen ratifiziert werden wird, hat diese Diskussion etwas an Dynamik verloren. Sie wird jedoch mit dem Näherrücken des NATO-Gipfels Mitte 2002 in Prag wieder an Bedeutung gewinnen.

Die bisherigen Erörterungen haben deutlich gemacht, dass es beim KSE-Beitritt der baltischen Staaten vor allem zwei Probleme geben wird:

Russland äußert Bedenken dagegen, dass Litauen, Estland und Lettland jeweils das Recht auf die außerordentliche temporäre Stationierung erhalten sollen und damit in Krisensituationen gemeinsam zusätzlich bis zu 1.377 Panzer, 2.169 gepanzerte Kampffahrzeuge und 1.320 Artilleriesysteme dislozieren dürfen. Das erscheint Russland gerade auch im Zusammenhang mit einem späteren Bündnisbeitritt als unangemessen. Denn Verstärkungen in dieser Höhe würden ein Mehrfaches der Streitkräfte der baltischen Staaten umfassen.

Die baltischen Staaten dagegen haben Bedenken gegen zusätzliche Beschränkungen oder eine Verschlechterung ihres Vertragsstatus. Sie möchten, wenn sie schon um eine Aufnahme in das Rüstungskontrollregime nachsuchen, mit den gleichen Rechten und Pflichten wie die übrigen Vertragsstaaten aufgenommen werden. Zudem sind sie relativ klein, werden nur begrenzte militärische Potenziale erwerben und sehen sich mit Russland und Weißrussland Ländern gegenüber, die zumindest zahlenmäßig große Waffenbestände besitzen. Das begründet ein Interesse an zusätzlichen Sicherheitsgarantien gerade in Grenznähe.

Mit der Aufnahme der baltischen Staaten in den neuen KSE-Vertrag werden daher folgende Fragen zu klären sein:

- Mit welchem Vertragsstatus treten sie dem neuen Rüstungskontrollabkommen bei? Wird es der spezielle Status sein, der für die ehemaligen KSE-Flankenländer gilt, oder der Normalstatus der übrigen Regimemitglieder?
- Eng damit verknüpft ist die Frage, ob Litauen, Lettland und Estland das Schwergewicht ihrer künftigen Verteidigungspolitik eher auf starke eigene Streitkräfte oder möglichst hohe militärische Flexibilität für Verstärkungskräfte in Krisensituationen legen.
- Sollten die Bündnisstaaten für den Fall des NATO-Beitritts der baltischen Staaten eine weitere Absenkung ihrer KSE-Obergrenzen anbieten?
- Wird es ergänzende sicherheitspolitische Vereinbarungen geben, und wie könnten diese aussehen? Werden beispielsweise die baltischen Staaten ihre neuen territorialen Obergrenzen analog zu Polen und Weißrussland einfrieren, zumal Russland seine Waffenbestände im Militärbezirk Leningrad, in der Region Pskow und Kaliningrad nicht erhöhen will?

6.1 Zum Vertragsstatus: normal oder speziell?

Der Beitritt der baltischen Staaten unter dem ehemaligen Flankenstatus – jetzt als spezieller Status bezeichnet – wird hier als erste von insgesamt drei Optionen erörtert. Diese Option basiert darauf, dass aus sicherheitspolitischen Gründen auch beim angepassten KSE-Vertrag kein für alle Teilnehmer einheitlicher Vertragsstatus ausgehandelt werden konnte. Der spezielle Status beschränkt die militärische Flexibilität weit stärker und soll die Verlagerung von Waffen an die Flanken Europas verhindern. Will man die militärische Flexibilität der baltischen Länder besonders stark begrenzen, böte sich daher der spezielle Status als eine vertragskonforme Alternative an.

Besonders in Norwegen und in Russland scheint man diese Option zu erwägen. In Oslo gibt es Befürworter diese Option, um die militärische Entspannung in der Region zu erhalten und um die (schwache) Position der westlichen „Nordflankenstaaten“ gegenüber den übrigen Regimeteilnehmern zu stärken.⁵⁶ Auch Moskau würde es vorziehen, wenn die drei baltischen Länder unter diesem Status dem Regime beiträten. Einmal können diese neuen Mitglieder ihre nationalen und territorialen Obergrenzen zwischen zwei Überprüfungskonferenzen nur dann anheben, wenn andere Länder, die ebenfalls diesen speziellen Status besitzen, bereit wären, ihnen ihre entsprechenden Rechte abzutreten. Da von den westlichen Staaten bisher nur Norwegen, Island (besitzt keine KSE-relevanten Waffen), Griechenland und die Türkei unter diesen Status fallen, stünde in diesem Fall die Mehrzahl der NATO-Länder nicht zur Verfügung. Der Bündnisbeitritt Bulgariens und Rumäniens kann dies aber ändern. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass unter dem adaptierten KSE-Vertrag prinzipiell alle Teilnehmer mit diesem Status untereinander Anteilsrechte weitergeben dürfen, also dies nicht mehr durch die veraltete Bündnisstruktur des jetzigen Vertrags verhindert wird.

Zweitens dürfen die drei baltischen Staaten dann für Manöver und in Krisensituationen aus Stabilitätsgründen nur die einfache temporäre Stationierung mit 153 Panzern, 241 gepanzerten Kampffahrzeugen und 140 Artilleriesystemen nutzen. Gemessen an ihren künftigen Streitkräftestärken wäre das sicherlich ausreichend. Doch würde das sicherheitspolitisch den baltischen Staaten einige Nachteile bringen:

- Sie akzeptieren damit einen Vertragsstatus, der für das Baltikum, als es noch Teil der Sowjetunion war, nicht galt. Schwerer wiegt allerdings, dass Russland und Weißrussland auf das Recht zur „außerordentlichen temporären Stationierung“ nicht verzichtet haben. Sie können in Krisensituationen jeweils bis zu 459 Panzer, 723 gepanzerte Kampffahrzeuge und 420 Artilleriesysteme zusätzlich mobilisieren, ohne mit ihren neuen Beschränkungen in Konflikt zu geraten. Das ist das Dreifache der einfachen temporären Stationierung. Russland würde so sein militärisches Drohpotential rüstungskontrollpolitisch absichern.
- Da Estland, Lettland und Litauen entweder an russisches Territorium mit unterschiedlichem KSE-Vertragsstatus (Estland) oder an die Russisch-Weißrussische Union (Lettland, Litauen) grenzen, sind sie mit einer deutlich höheren militärischen Flexibilität

⁵⁶ Siehe ausführlicher zur norwegischen Position Klaus Bolving, *Baltic CFE Membership* (Anm. 18), S. 105.

konfrontiert, die sich aus dieser Kombination ergibt: Estland grenzt im Nordosten über eine Länge von ca. 50 km an den MB Leningrad, der unter den speziellen restriktiveren Status fällt und dann an die Region Pskow mit normalem Status. Russland kann in diesem Militärbezirk bei einem Konflikt mit Estland wegen seines besonderen Status zwar nur bis zu 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme, dann aber mit der benachbarten Region Pskow die außerordentliche temporäre Stationierung nutzend insgesamt bis zu 612 Panzer, 964 gepanzerte Kampffahrzeuge und 560 Artilleriesysteme zusätzlich mobilisieren, ohne seine KSE-Limits zu überschreiten.

- Lettland grenzt an die russische Region Pskow und Weißrussland. Da sowohl Russland als auch Weißrussland dort die außerordentliche temporäre Stationierung in Krisensituationen beanspruchen dürfen, muss Lettland im ungünstigsten Fall mit bis zu 918 Panzern, 1.446 gepanzerten Kampffahrzeugen und 840 Artilleriesystemen zusätzlich rechnen. Gleiches gilt für Litauen, dass an die russische Region Kaliningrad und an Weißrussland grenzt.

Es ist folglich nicht nur so, dass Russland auf eine unangemessene militärische Flexibilität der drei baltischen Staaten, sondern diese umgekehrt auch auf eine unangemessene militärische Flexibilität Russlands und der Russisch-Weißrussischen Union verweisen können. Alle Beteiligten haben hier ein Problem mit der Höhe der außerordentlichen temporären Stationierung. Diese Lage könnte grundsätzlich einen Interessensausgleich begünstigen.

Eine stabilitätskonforme Lösung könnte darin liegen, einfach den speziellen Status der früheren Flankenregelung nicht nur auf die baltischen Nationen, sondern auch auf die russische Region Pskow, die vor 1996 schon diesen Status inne hatte, auf die Region Kaliningrad und wenigstens auf einen grenznahen Streifen Weißrusslands zu Lettland und Litauen auszudehnen. Eine solche Regelung wirft jedoch zwei zentrale Probleme auf:

1. Kann Russland für die russische Exklave Kaliningrad auf die außerordentliche temporäre Stationierung verzichten?⁵⁷ Denn die Exklave grenzt auch an Polen, das ausdrücklich das Recht zur außerordentlichen Verstärkung nutzen möchte. Daher hätte Moskau dort besondere Schwierigkeiten, falls es die außerordentliche temporäre Stationierung zur Disposition stellen will.
2. Dem Kreml müsste man mit der Einbeziehung von Pskow und Kaliningrad eine erneute Erhöhung seiner Flankenlimits zubilligen. Dies wäre jedoch angesichts der aktuellen Konflikte im Kaukasus nicht einfach zu verhandeln. Vor allem die russischen Streitkräfte dürften diese Gelegenheit erneut nutzen, um eine weitere Verbesserung ihrer militärischen Flexibilität gerade an der Südflanke zu fordern. Das würde jedoch auf den entschiedenen Widerstand der USA, Norwegens, der Türkei und der Kaukasusstaaten Georgien und Aserbaidshan stoßen.

57 Ende 1998, Anfang 1999 wurde diese Frage zwischen Russland und Polen unter Beteiligung Deutschlands und der USA bei den KSE-Anpassungsverhandlungen schon diskutiert. Statt einer von Deutschland vorgeschlagenen Beschränkung der außerordentlichen temporären Stationierung akzeptierte Polen Ende Februar 1999 schließlich eine Absenkung seiner Obergrenzen. Informationen des Verfassers aus Gesprächen mit Mitgliedern der deutschen, amerikanischen polnischen und russischen KSE-Delegation in Wien vom 12.-16. April 1999.

Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der Flankenfrage ist die Neigung der übrigen Vertragsstaaten, die ehemalige Flankenregel (spezieller Status) erneut für Verhandlungen zu öffnen, gering einzuschätzen. Diese an sich sehr stabilitätskonforme Lösungsvariante besitzt somit keine großen Realisierungschancen. Auch nordische Staaten wie Finnland oder Schweden sowie viele südosteuropäische Länder, die noch nicht dem KSE-Vertrag beigetreten sind, könnten sich so verstärkt unter Druck gesetzt fühlen, bei ihrer Aufnahme in das KSE-Regime den ungeliebten speziellen Vertragsstatus akzeptieren zu müssen. Sie würden deshalb darauf drängen, dass die baltischen Staaten unter dem normalen Vertragsstatus dem adaptierten KSE-Abkommen beitreten.

6.2 Hohe eigene Waffenbestände oder mehr Flexibilität bei militärischen Verstärkungen?

Schon bei den KSE-Anpassungsverhandlungen war man sich im Grundsatz darüber einig, dass es prinzipiell zwei Wege gibt, die militärische Lage in Europa mit dem neuen KSE-Beschränkungskonzept zu stabilisieren. Entweder erlaubt man den Vertragsstaaten hohe eigene Bestände und beschränkt dafür die militärische Flexibilität für Verstärkungen und Übungen, oder man begrenzt die eigenen Waffenzahlen sehr stark, um dann die Limits bei den Verstärkungen und Übungen großzügiger zu handhaben. Die Sicherheit von Einzelstaaten profitiert eher von der ersten Variante, die der Allianz eher von der zweiten. Für die USA ging es um die Frage, wie die Allianz, die ihr zentrales Instrument der Einflussnahme auf die europäische Sicherheit ist, auch künftig bewahrt werden kann. Die Absenkung der Obergrenzen aller NATO-Staaten um insgesamt über 11.000 Systeme bei gleichzeitiger Festlegung einer relativ großzügig bemessenen Verstärkungskapazität, die bisher weitgehend nur die US-Streitkräfte garantieren können, hat auch rüstungskontrollpolitisch den amerikanischen Einfluss auf das Bündnis gefestigt und gestärkt.

Die im Kosovo-Krieg sichtbar gewordenen Schwächen der europäischen Streitkräfte und das neue sicherheitspolitische Ziel der EU-Länder, vorrangig die eigenen militärischen Fähigkeiten und Interventionskapazitäten zu verbessern, werfen indes die Frage auf, ob damit nicht auch die bisherigen Prioritäten westlicher konventioneller Rüstungskontrollpolitik zu überdenken sind. Für die baltischen Staaten würde dies bedeuten, dass sie im Zuge der Regelung ihres KSE-Beitritts weniger auf US-Verstärkung als vielmehr auf die eigene Stärke setzen sollten. Das erleichtert grundsätzlich eine größere Beschränkung ihrer militärischen Flexibilität und damit ein Eingehen auf russische Sicherheitswünsche. Höhere nationale Obergrenzen bieten für eine Übergangszeit, solange die baltischen Streitkräfte noch im Aufbau sind, auch einen größeren Spielraum für Verstärkungen.

Aus der Sicht Litauens, Estlands und Lettlands dürfte diese Variante allerdings nicht so vorteilhaft erscheinen. Folgende Gründe lassen sich nennen:

- Da die baltischen Staaten ihre eigenen Streitkräfte praktisch von Null an aufbauen müssen, würde die Erfüllung der Forderung nach starken eigenen Streitkräften sie sehr teuer kommen und sich nachteilig auf ihre wirtschaftliche und politische Entwicklung auswirken.

- Den Abzug der russischen Truppen bis Mitte der 90er Jahre haben sie vor allem dem Engagement der USA zu verdanken, und sie wissen auch, dass die amerikanische Unterstützung für den Bündnisbeitritt entscheidend sein wird. Darüber hinaus wären derzeit nur die US-Streitkräfte wirklich in der Lage, die baltischen Länder im Krisen- und Verteidigungsfall glaubwürdig zu unterstützen. Sie werden sich daher sicherheitspolitisch eher an den Vereinigten Staaten als an den übrigen westeuropäischen Nationen orientieren.
- Unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten ist es aus der subjektiven Sicht dieser Staaten vorteilhafter, auf eine große Verstärkungskomponente als auf starke eigene Streitkräfte zu setzen. Das gilt besonders für den Fall eines baldigen NATO-Beitritts.

Auch wenn man diese Staaten mit dem Allianzbeitritt noch ein wenig warten lässt und ihnen mehr Zeit für den Aufbau ihrer Streitkräfte gibt, so vermindert das kaum ihre Abhängigkeit von amerikanischen Sicherheitsleistungen. Daraus folgt, dass die drei baltischen Staaten in diesem Falle zugunsten einer höheren Abschreckungswirkung eher auf eine ausreichende Verstärkungskomponente als auf umfangreiche eigene Streitkräfte setzen werden, denn sie möchten mit der Aufnahme in die NATO ihre eigenen militärischen Anstrengungen vermindern. Wollen Russland und Weißrussland die hohe Flexibilität für Verstärkungen nicht akzeptieren, werden sie zusätzliche Sicherheitsleistungen anbieten müssen.

6.3 Weitere einseitige Absenkung der KSE-Obergrenzen?

Die 19 NATO-Staaten haben, wie schon erwähnt, im Zuge der KSE-Anpassungsverhandlungen ihre bisherigen nationalen KSE-Höchststärken abgesenkt. Daran hatte sich auch die Slowakei beteiligt, obwohl sie an der ersten Beitrittswelle zur Allianz noch nicht partizipierte. Um russischen Befürchtungen die Spitze zu nehmen, das Bündnis wolle mit seiner weiteren Ausdehnung nur seinen Machtvorteil gegenüber dem ohnehin schwachen Russland ausbauen, sollte die Absenkung der eigenen Rüstungslimits weiter fortgesetzt werden. Gerade weil dem NATO-Beitritt der baltischen Länder aus Moskauer Sicht eine hohe politisch-symbolische Bedeutung zukommt, wäre hier eine entsprechende Kompensation besonders angeraten.

Bei der Aufnahme der baltischen Staaten in die Allianz ginge es vermutlich je Land um 600 bis 1000 KSE-relevante Waffensysteme, insgesamt etwa 1.800 bis 3.000 Systeme. Spielraum für eine Obergrenzenabsenkung ist auf Seiten des Bündnisses genügend vorhanden.⁵⁸ Die baltischen Staaten selbst können hier kaum eine einseitige Kompensation offerieren, weil sie ihre Streitkräfte – anders als Polen, Ungarn, Slowakei und Tschechien – erst aufbauen.

58 Vergleicht man die neuen, noch nicht rechtskräftigen, nationalen KSE-Obergrenzen der NATO-Staaten (die schon um insgesamt 11.000 Systeme vermindert wurden) mit den aktuellen Bestandsangaben für den 1. Januar 2001, so liegen diese schon jetzt um über 11.000 TLE unter den neuen Limits. In dieser Zahl sind Angaben für die neuen Beitrittsstaaten sowie für die USA und Kanada (letztere wegen ihrer Verstärkungsfunktion) nicht berücksichtigt. Eigene Berechnung nach Dorn Crawford, *Conventional Armed Forces in Europe* (Anm. 30), S. 17 und 33.

Allerdings werden die NATO-Staaten künftig zögern, wie in der ersten Erweiterungswelle eine rüstungskontrollpolitische Kompensation im Verhältnis von etwa 1: 1 (für jedes zusätzliche Waffensystem in der Allianz eine entsprechende Absenkung der Summe ihrer KSE-Obergrenzen) anzubieten, weil das ihre Verteidigungskräfte gemessen an ihren Aufgaben und ihren regionalen Sicherheitsinteressen zu sehr reduziert.

Deshalb kann besonders Deutschland einen wichtigen einseitigen Stabilitätsbeitrag erbringen, wenn es die Differenz zwischen seinen neuen Obergrenzen und seinen Beständen für ein rüstungskontrollpolitisches Kompensationsangebot des NATO-Beitritts der baltischen Staaten nutzt und seine Limits erneut absenkt.⁵⁹ Schon jetzt liegen die deutschen Waffenbestände insgesamt um fast 2.600 TLE unter ihren neuen abgesenkten nationalen Obergrenzen. Diese Differenz wird mit der Bundeswehrreform wachsen. Außerdem genießt Deutschland mit der Anwesenheit von fremden Stationierungstruppen zusätzlichen Schutz und seine Streitkräfte sind vor dem Hintergrund der sich wandelnden Sicherheitsanforderungen ohnehin viel zu panzerlastig. Es kann sich eine solche Geste – ohne bedeutsame Sicherheitseinbußen – gegenüber Moskau leisten und würde so nicht nur den baltischen Staaten helfen, sondern zugleich auch die deutsch-russischen Beziehungen fördern. Damit lässt sich der Bündnisbeitritt der baltischen Staaten weitgehend kompensieren.

Ein weiterer ergänzender Schritt in diese Richtung wäre möglich, wenn es gelänge, Polen und vor allem Weißrussland von einer weiteren Absenkung ihrer nationalen und territorialen Obergrenzen zu überzeugen. Dies könnte es den baltischen Staaten erleichtern, entweder nicht so hohe Obergrenzen für ihre Streitkräfte zu wählen, oder aber auf einen Teil der außerordentlichen temporären Stationierung zu verzichten. Aus wirtschaftlichen und finanziellen Gründen werden Polen und Weißrussland ohnehin ihre Waffenbestände im Zuge der Streitkräftemodernisierung reduzieren müssen. Sollten allerdings durch die Bündniserweiterung die sicherheitspolitischen Spannungen in der Region steigen, so ist davon auszugehen, dass alle Staaten in der Region den wachsenden Spielraum zwischen ihren Waffenbeständen und den KSE-Beschränkungen als Reserve für die Stationierung zusätzlicher Truppen nutzen.

6.4 Ergänzende stabilisierende Maßnahmen

Unter die ergänzenden stabilisierenden Maßnahmen fallen alle Schritte, die nicht rechtlich verbindlich vereinbart werden, die aber, wie schon bei den KSE-Anpassungsverhandlungen, einen erheblichen Anteil am Zustandekommen des KSE-Beitritts haben können. Sie bieten eine Reihe von Vorteilen: *Erstens* ließen sich auf dieser Ebene ersatzweise Regelungen für die Beschränkung der außerordentlichen temporären Stationierung aushandeln, ohne völkerrechtlich den Normalstatus in Frage zu stellen. Das wird den neuen Beitrittsstaaten aus Gründen der Gleichberechtigung sehr wichtig sein. *Zweitens* wird damit die völkerrechtliche Gültigkeit der temporären Stationierung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Dies könnte besonders den USA die Zustimmung erleichtern. *Drittens* lässt sich eine

⁵⁹ Dies wäre entweder im Rahmen einer außerordentlichen Vertragskonferenz oder auf der alle fünf Jahre stattfindenden KSE-Überprüfungskonferenz möglich. Über das Verfahren könnte man sich zuvor informell mit dem Kreml abstimmen.

erneute Änderung der bisherigen Flankenregel vermeiden, der viele Vertragsstaaten sehr kritisch bis ablehnend gegenüberstehen. *Viertens* wird eine geographische Erweiterung der bisherigen russischen Flankenregion und damit die Ausdehnung einer Zone mit Sonderrechten verhindert. Das kommt den russischen Interessen entgegen, die rüstungskontrollpolitische Sonderregelungen auf dem eigenen Territorium entweder so klein wie möglich zu halten oder ganz abzuschaffen. Schließlich lassen sich solche Regelungen im Vergleich zu völkerrechtlichen Verträgen auch leichter aufheben oder ändern, sollten sich die politischen Rahmenbedingungen wandeln. Auf dieser politischen Ebene erscheinen zwei Alternativen möglich:

Bei der **ersten politischen Option** – Verzicht auf die gleichzeitige Mehrfachnutzung der außerordentlichen temporären Stationierung (ETD) – beschränken die drei baltischen Staaten separat ihre nationalen Streitkräfte mit allen Rechten und Pflichten. Auf der politischen Ebene sichern sie aber einseitig zu, dass sie in Krisensituationen nur einmal entweder alleine oder gemeinsam die außerordentliche temporäre Stationierung beanspruchen und auf ihre gleichzeitige Mehrfachnutzung verzichten. Die russisch-weißrussische Union muss dann im Umkehrschluss den baltischen Staaten zusichern, ihnen gegenüber ebenfalls nur einmal den ETD in Anspruch zu nehmen. Polen und Litauen wären gegenüber Kaliningrad und Weißrussland zu einer ähnlich lautenden Erklärung verpflichtet. Außerdem darf Russland gegenüber Estland, das auch an den Militärbezirk Leningrad grenzt, entweder nur die einfache oder die außerordentliche temporäre Stationierung nutzen, jedoch nicht beides gleichzeitig. Estland, Lettland und Litauen binden das Einfrieren ihrer territorialen Obergrenzen daran, dass auch Minsk und Moskau sich zu einer entsprechenden Beschränkung ihrer außerordentlichen temporären Stationierung bekennen.

Eine solche Regelung hat viele Vorteile: Im Unterschied zum speziellen Vertragsstatus, der jedem Land nur die einfache temporäre Stationierung erlaubt, erhält jedes baltische Land prinzipiell das Recht auf die außerordentliche temporäre Stationierung. Außerdem werden so die baltischen Staaten auch mit rüstungskontrollpolitischen Mitteln zur militärischen Kooperation angehalten, und die Regelung fördert die Sicherheit und militärischen Stabilität zwischen den baltischen Staaten selbst. Die schon bestehende sicherheitspolitische und militärische Zusammenarbeit zwischen Litauen und Polen wird zusätzlich unterstützt.

Das kommt auch russischen und weißrussischen Interessen entgegen. Sie müssen nicht grundsätzlich auf ihr vertragliches Recht zur außerordentlichen temporären Stationierung verzichten, sondern lediglich auf ihre gleichzeitige Mehrfachnutzung gegenüber den baltischen Ländern. Auch bei der russisch-weißrussischen Union würde so die sicherheitspolitische und militärische Kooperation rüstungskontrollpolitisch gestärkt.

Sollte die NATO analog zur EU zunächst nur einen baltischen Staat aufnehmen wollen, um etwa die russische Kritik in Grenzen zu halten, böte diese rüstungskontrollpolitische Alternative auch sicherheitspolitische Vorteile für die baltischen Staaten. Sie wird es dem Bündnis erschweren, zunächst nur einen baltischen Staat aufzunehmen, da über ihre militärische und rüstungskontrollpolitische Integration letztlich auch die übrigen baltischen Staaten von der NATO in der einen oder anderen Form zu berücksichtigen sind.

Entscheidet man sich für diese Option, gibt es kaum Anreize, den Flankenstatus auszubauen. Diese Regelung wird somit auch keine entsprechende Prädisposition für den KSE-

Beitritt Finnlands und Schwedens schaffen und deshalb ihre politische Unterstützung finden. Auch Norwegen dürfte ihr grundsätzlich positiv gegenüberstehen, selbst wenn damit seine Position als nördlicher Flankenstaat nicht direkt gestärkt wird. Indirekt übernehmen die baltischen Staaten eine dem speziellen Vertragsstatus sehr ähnliche Haltung und dürften damit zumindest partiell die norwegische Position unterstützen.

Nachteilig ist allerdings, dass die erst entstandenen und noch ihre Identität suchenden baltischen Nationen wahrscheinlich noch etwas zu früh in einem zentralen Kernbereich staatlichen Handelns ihre neu gewonnene Souveränität wieder zur Disposition stellen müssen. Das dürfte den gerade unabhängig gewordenen politischen Eliten sehr schwer fallen, auch wenn sie die Notwendigkeit der militärischen Kooperation und Integration einsehen mögen. Überdies kann, wenn ein baltisches Land die außerordentliche temporäre Stationierung schon nutzt, kein anderer baltischer Staat sie im Konfliktfalle mehr beanspruchen. Es werden folglich zusätzliche Regelungen nötig, um innerbaltische Konflikte zu vermeiden. Außerdem müssen bei dieser Option alle baltischen Nationen gleichzeitig dem neuen KSE-Vertrag beitreten. Der alleinige rüstungskontrollpolitische Vorstoß Litauens und das bisherige Zögern Estlands und Lettlands zeigen aber, dass dies zumindest im Augenblick nicht die bevorzugte politische Strategie ist. Für diese Alternative muss daher erst einmal politisch geworben werden. Da diese Länder im Hinblick auf ihre KSE-Beitrittspolitik noch nicht festgelegt erscheinen, bestehen aber durchaus Chancen für diese Variante.

In der **zweiten politischen Option** – Verzicht auf die Nutzung der außerordentlichen temporären Stationierung – treten die drei baltischen Staaten ebenfalls unter dem normalen Status dem Vertrag bei. Um ihre militärische Zurückhaltung in der Region zu untermauern, erklären sie sich aber bereit, einseitig politisch verbindlich auf die Nutzung der außerordentlichen temporären Stationierung zu verzichten, solange auch kein anderer Nachbarstaat dieses Recht beansprucht. Diese Option sollte von entsprechenden sicherheitspolitischen Zusicherungen Russlands und Weißrusslands gegenüber den baltischen Staaten begleitet werden, wobei Moskau wieder die besondere Situation Estlands berücksichtigen müsste. Offen wäre aber, ob der Kreml wegen der besonderen sicherheitspolitischen Lage Kaliningrads dort zu solchen Zugeständnissen bereit ist. Hier könnten zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen Polens gefordert sein.

Die militärische Flexibilität ist bei dieser Alternative analog zum speziellen Status beschränkt. Jedoch ist sie an keine problematische Vertragsänderung der neuen Flankenregelung gebunden, weil der Grad der Verbindlichkeit niedriger ist. Beschränkungen dieser Art können den KSE-Beitritt weiterer Länder erleichtern. Russland dürfte zudem auf möglichst niedrige Obergrenzen drängen und auf einem Einfrieren der territorialen Obergrenzen bestehen, weil es selbst seine Waffenbestände in den Regionen Kaliningrad und Pskow nicht erhöhen will. Umgekehrt können dies die baltischen Staaten aber nutzen, um den Kreml zu einem weiteren Abbau seiner Potenziale in Kaliningrad anzuhalten und um weitere sicherheitspolitische und vertrauensbildende Zusicherungen zu erlangen. Von diesem Verfahren könnte eine gewisse Präzedenzfallwirkung vor allem für Schweden ausgehen, sollte es ebenfalls um die Aufnahme in den KSE-Vertrag ersuchen.

Im Zusammenhang mit den beiden alternativen Modellen lassen sich weitere vertrauensbildende Maßnahmen erörtern: Da Litauen, Lettland und Estland nur über relativ kleine

Streitkräfte verfügen, umgekehrt aber Weißrussland und vor allem Russland deutlich größere Waffenbestände und Verbände besitzen und mobilisieren können, haben militärische Verlegungen ab Bataillonsstärke schon eine bedeutsame Veränderung des Kräfteverhältnisses zur Folge. Um zusätzlichem Misstrauen vorzubeugen, sollten daher Verlegungen ab Bataillonsgröße (40 Panzer, 60 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20 Artilleriesysteme) in den Regionen Pskow und Kaliningrad rechtzeitig vorher notifiziert werden. Moskau kann sich umgekehrt entsprechende militärische Maßnahmen in den baltischen Staaten vorher anzeigen lassen. Gerade im Zusammenhang mit dem NATO-Beitritt dieser Staaten wird es dann über bedeutsame militärische Veränderungen frühzeitig informiert und kann dies durch Vorort-Inspektionen überprüfen. Darüber hinaus wäre die rechtzeitige (freiwillige) Notifikation von militärischen Übungen unterhalb der Schwellenwerte des Wiener-Dokuments von 1999 ein weiterer wichtiger Schritt zur Vertrauensbildung. Besonders militärische Aktivitäten in Grenznähe könnten ab Brigadestärke (2000-3000 Soldaten) vorab angekündigt werden.

Als weiterer Schritt der militärischen Vertrauensbildung bietet sich ein regionaler Informationsaustausch über größere militärische Infrastrukturvorhaben an, soweit sie nicht schon Teil des seit 1994 vereinbarten Informationsaustauschs über die Verteidigungsplanung im Rahmen des Wiener Dokumentes sind. Die Einrichtung neuer oder die Erweiterung schon bestehender Militärstandorte (Kasernen und Militärflugplätze) kann hier schon vorab angezeigt werden, um sie bei Bedarf zu diskutieren. Bedauerlicherweise scheiterten bereits ausgehandelte Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Wiener Dokumentes, die eine Notifikation des Baus neuer oder die bedeutsame Veränderung schon bestehender Militärflugplätze zum Inhalt hatten, Ende 1999 am Ausbruch des zweiten Tschetschenien-Kriegs.⁶⁰ Da die Allianz sich in den neuen Beitrittsstaaten in erster Linie um den Ausbau der militärischen Infrastruktur bemühen will, würde die russisch-weißrussische Union schon frühzeitig auf solche Bauvorhaben aufmerksam. Umgekehrt würden aber auch Estland, Lettland, Litauen und Polen davon profitieren, weil sie über entsprechende Reaktionen der Union schon vorab unterrichtet wären.

Ein grundlegendes Problem des angepassten KSE-Vertrags besteht darin, dass er im Gegensatz zu den Waffenkategorien der Landstreitkräfte destabilisierende Konzentrationen von Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern nicht verhindert. Lediglich die Transparenz wird erhöht, weil die Verlegung von 18 und mehr Waffensystemen in beiden Kategorien gemeldet werden muss. Es ist daher nachzuvollziehen, warum Russland und Weißrussland gemeinsam ihr Luftverteidigungssystem integrieren und verbessern wollen. Denn mit der Aufnahme Polens und der drei baltischen Länder in das Bündnis wachsen hier der NATO militärische Handlungsmöglichkeiten zu, die rüstungskontrollpolitisch nicht beschränkt sind. Will man die militärische Entspannung in der Region fördern, so wäre zu prüfen, ob man größere Flugmanöver und Übungen in dieser Region nicht zusätzlich einseitig oder wechselseitig begrenzen sollte.

60 Vgl. Vienna Document 2000 of the negotiations on Confidence- and Security-Building Measures (Chairman's perception), Kapitel II: Exchange of information on new or substantially improved military airfields, Wien, 1. September 1999. Dieses Kapitel entfiel später vollständig.

Im übrigen ist im Rahmen der KSE-Anpassung noch nicht über die nationale Aufteilung der Gruppenhöchststärken für die landgestützten Marinekampfflugzeuge entschieden worden.⁶¹ Danach darf derzeit jede Staatengruppe bis zu 430 Systeme und ein Staat nur höchstens 400 Systeme besitzen. Nach dem Taschkent-Abkommen vom 15. Mai 1992, welches nach dem Zerfall der UdSSR die Aufteilung der sowjetischen Obergrenzen auf die acht Nachfolgestaaten regelt, darf Russland davon bis zu 300 Systeme dieser Kategorie in Europa unterhalten.⁶² Da die NATO-Staaten nach ihrer Erklärung vom 8. Dezember 1999 auch auf die Stationierung militärisch bedeutsamer Luftstreitkräfte verzichten wollen, könnte Moskau als zusätzliche vertrauensbildende Maßnahme ebenfalls einseitig auf die Stationierung weiterer Marinekampfflugzeuge in der Region verzichten und hierzu eine politisch bindende Erklärung abgeben. Das würde die Defensivität seiner Absichten unterstreichen und die militärische Entspannung in der Region fördern.

6.5 Einfrieren der KSE-Obergrenzen

Weißrussland und Polen haben ihre neuen territorialen Obergrenzen aus Stabilitätsgründen eingefroren,⁶³ und Russland will seine Waffenbestände in den Regionen Pskow und Kaliningrad sowie im Militärbezirk Leningrad nicht erhöhen, solange sich das sicherheitspolitische und militärische Umfeld nicht nachteilig ändert. Weißrussland, Russland (ohne Militärbezirk Leningrad) und Polen haben jedoch als Länder mit normalem Vertragsstatus keinerlei Beschränkungen für temporäre Stationierungen in Krisensituationen hinnehmen müssen. Sollten die baltischen Länder auch unter diesem Status dem KSE-Vertrag beitreten, so wäre der politische Druck groß, die territorialen Obergrenzen ebenfalls einzufrieren. Auf der anderen Seite muss man aber auch berücksichtigen, dass sie selbst als Kleinstaaten mit einer bis drei Millionen Einwohnern kaum umfangreiche Streitkräfte aufstellen und unterhalten können. Verglichen mit den hohen Waffenzahlen ihrer Nachbarstaaten dürfte es ihnen daher nicht leicht fallen, auf diesen Flexibilitätsmechanismus zu verzichten.

Sollten sie jedoch unter dem speziellen Status der ehemaligen Flankenregel aufgenommen werden, ist davon auszugehen, dass sie analog zu den übrigen Staaten mit diesem Status ihre Obergrenzen nicht einfrieren werden, weil sie schon durch den Verzicht auf die

61 Vgl. Erklärung der Vertragsstaaten des Vertrages über Konventionelle Streitkräfte in Europa im Bezug auf landgestützte Marinekampfflugzeuge, in: KSE-Kommentar (Anm. 9), S. 469-470.

62 Vgl. Gemeinsame Erklärung der Aserbaidschanischen Republik und der Republik Georgien im Zusammenhang mit dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Zif. 2, in: KSE-Kommentar (Anm. 9), S. 531.

63 Damit verzichten diese Länder auf das Recht, zwischen zwei Überprüfungskonferenzen, die alle fünf Jahre stattfinden, ihre territorialen Obergrenzen um wenigstens 40 Panzer, 60 gepanzerte Kampffahrzeuge und 20 Artilleriewaffen oder bis zu 20 Prozent der territorialen Obergrenzen, jedoch keinesfalls um mehr als 150 Panzer, 250 gepanzerte Kampffahrzeuge und 100 Artilleriesysteme anzuheben, vorausgesetzt, andere Vertragsstaaten sind bereit, entsprechende Rechte abzugeben und ihre Obergrenzen zu senken. Vgl. KSE-Anpassungsvertrag (Anm.), Art. V, Abs. 5. Dieser Verzicht erstreckt sich jedoch nicht auf die erlaubte Erhöhung der nationalen Obergrenzen bei den fliegenden Waffensystemen um bis zu 30 Kampfflugzeuge und 25 Kampfhubschrauber zwischen zwei Überprüfungskonferenzen. Siehe Art. IV, Abs. 4, Zif. (B).

außerordentliche temporäre Stationierung eine ausreichende Stabilitätsleistung erbracht hätten. Ähnliches dürfte gelten, wenn Litauen, Lettland und Estland auch aus anderen Gründen oder unter anderen Modalitäten auf die (volle) Nutzung der außerordentlichen temporären Stationierung verzichten. Sollten allerdings Russland und Weißrussland zu gleichwertigen Beschränkungen ihrer militärischen Verstärkungskapazität bereit sein, können sie darauf verweisen, dass sie mit dem Einfrieren ihrer Waffenbestände in den beiden Oblasten Kaliningrad und Pskow schon eine wichtige Stabilitätsleistung erbringen. Sie würden eine zumindest ähnliche Beschränkung der baltischen Staaten erwarten und dann wäre es für Estland, Lettland und Litauen sehr schwer, sich dem Einfrieren ihrer territorialen Obergrenzen zu entziehen.

6.6 Bewertung der Optionen und Maßnahmen

Die Diskussion der verschiedenen Instrumente und Maßnahmen zeigt, dass der Beitritt der baltischen Staaten zum KSE-Vertrag mehrere Möglichkeiten bietet, die Allianzweiterung so zu gestalten, dass daraus keine neuen sicherheitspolitischen Konflikte erwachsen müssen. Doch setzt dies grundsätzliche Zugeständnisse aller Beteiligten voraus:

- Die baltischen Staaten sollten erkennen, dass sie für die stillschweigende Duldung ihrer Allianzaufnahme durch Russland neben dem KSE-Beitritt einen zusätzlichen Stabilitätsbeitrag erbringen müssen, der letztlich in irgendeiner Form auf eine Beschränkung der außerordentlichen temporären Stationierung hinauslaufen wird.
- Russland sollte davon Abschied zu nehmen, als militärische Vormacht im Baltikum alleine über die Sicherheit seiner Nachbarstaaten bestimmen zu wollen. Will es die militärische Flexibilität der baltischen Staaten erfolgreich beschneiden, muss es eigene zusätzliche Stabilitätsleistungen erbringen. Es kann allerdings erste Schritte in diese Richtung vorweisen.
- Die NATO-Staaten sollten akzeptieren, dass mit dem Bündnisbeitritt der Balten für Moskau eine besondere politisch-psychologische Schwelle überschritten wird, weil sich damit die Allianz erstmalig auf das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ausdehnt und vor allem die besondere Lage Kaliningrads zu berücksichtigen ist. Deshalb ist es wichtig, dass auch sie in der Form einer weiteren Absenkung ihrer Obergrenzen einen Stabilitätsbeitrag erbringen. Deutschland kann hier eine besondere Verantwortung übernehmen.
- Auch die USA sind zu Zugeständnissen aufgerufen. Anders als im Fall Polens bei den KSE-Anpassungsverhandlungen sollten sie diesmal wegen der besonderen politisch-psychologischen Bedeutung einer Beschränkung der außerordentlichen temporären Stationierung zustimmen, wenn auch Russland und Weißrussland zu gleichen Beschränkungen bereit sind. Washington hat schließlich sein wichtigstes Ziel, den künftigen Zusammenhalt des Bündnisses auch rüstungskontrollpolitisch abzusichern, mit der KSE-Anpassung schon erreicht.

Ohne diese Voraussetzungen hat keine der drei hier diskutierten Optionen (Erweiterung des speziellen Vertragsstatus auf das Baltikum, Verzicht auf die gleichzeitige

Mehrfachnutzung der außerordentlichen temporären Stationierung, politischer Verzicht auf die außerordentliche temporäre Stationierung) eine Realisierungschance. Sie sind an übergeordnete Interessen gebunden, auf die später noch eingegangen wird.

Die erste Option (Erweiterung des speziellen Vertragsstatus) unterscheidet sich von der dritten (politischer Verzicht auf die Nutzung des ETD) im Wesentlichen nur durch den Grad der Verbindlichkeit (rechtlich/politisch). Ansonsten sind die Einschränkungen weitgehend identisch. Die erste Alternative ist aufgrund ihrer höheren Verbindlichkeit die stabilitätskonformste.⁶⁴ Das reduziert den politischen Druck, gleich alle drei Staaten in das Bündnis aufnehmen zu müssen. Sie weist aber den großen Nachteil auf, kaum verhandelbar zu sein, weil entweder die baltischen Staaten einen aus ihrer Sicht nachteiligen Rüstungskontrollstatus hinnehmen müssen oder schon wieder die Flankenregelung geöffnet werden muss. Letzteres dürfte gerade wegen der instabilen Lage im Kaukasus von den meisten übrigen Flankenstaaten abgelehnt werden. Auch die USA werden diese Option wegen ihrer Folgewirkungen auf die russische Südflanke und Tschetschenien, aber auch wegen der grundsätzlichen Beschränkung der außerordentlichen militärischen Flexibilität kaum befürworten. Nur wenn es gelingt, eine entsprechende Regelung völlig von der russischen Südflanke abzukoppeln, hat sie vielleicht eine Chance.

Die zweite Option ist eine politische „Zwischenlösung“, die dann an Bedeutung gewinnen kann, wenn die USA und die baltischen Staaten auf die außerordentliche temporäre Stationierung nicht völlig verzichten wollen. Sie wirkt stärker als die beiden anderen Alternativen allianzfördernd und erschwert es, lediglich ein baltisches Land in die NATO aufzunehmen. Denkbar sind bei dieser Variante auch andere Limitierungen der außerordentlichen militärischen Flexibilität. Sie ist im Vergleich zu den beiden übrigen Optionen weniger stabilitätskonform, beinhaltet aber immer noch einen deutlichen Stabilitätsgewinn in der Region im Vergleich zum normalen Vertragsstatus. Außerdem macht sie zusätzliche Regelungen zwischen den baltischen Ländern und in der russisch-weißrussischen Union über die Nutzung der außerordentlichen temporären Stationierung notwendig.

Das dritte Modell ist ebenfalls sehr stabilitätskonform, jedoch nur politisch verbindlich. Damit besitzt es aber den großen Vorteil, nicht erneut die Flankenproblematik anzutasten. Zudem erzeugt es keinen Druck, gleich alle baltischen Staaten in die Allianz aufnehmen zu müssen. Es ließe sich mit kleinen Änderungen auch auf andere Regionen und Staaten anwenden, etwa um Südosteuropa stärker zu stabilisieren. Das kann aus amerikanischer Sicht auch ein Problem sein, weil damit zwar nicht de jure, aber faktisch die außerordentlichen Verstärkungsmöglichkeiten beschnitten werden. Da jedoch viele KSE-Kandidaten entweder in sicherheitspolitisch sehr sensitiven Regionen (Skandinavien), oder aber in (ehemaligen) Konfliktgebieten (Südosteuropa) liegen, fördern derartige Beschränkungen eher die Stabilisierung, als sie zu behindern.

Unter Realisierungsgesichtspunkten besitzt die erste Option die geringsten Chancen. Welche der beiden anderen Alternativen größere Chancen haben könnte, ist schwer zu ent-

64 In Polen wird darüber diskutiert, ob nicht zumindest ein Teil der baltischen Staaten sich für diese Lösung entscheiden könnte, weil Estland beispielsweise schon partiell an die russische Nordflanke grenzt. Siehe Klaus Bolving, *Baltic CFE Membership* (Anm. 21), S. 107.

scheiden und wird von den jeweiligen politischen Prioritäten abhängen. Die dritte Option ist als stabilitätskonformere Variante vorzuziehen.

Neben den drei Optionen gibt es zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen: Dazu zählen das Einfrieren der territorialen Obergrenzen der baltischen Streitkräfte, die wechselseitige Notifikation von Verlegungen ab Bataillonsstärke, die freiwillige Notifikation von militärischen Übungen unterhalb der Schwellenwerte des Wiener-Dokuments von 1999, der regionale Informationsaustausch über wichtige militärische Infrastrukturvorhaben, eine zusätzliche bilaterale Absenkung der polnischen und weißrussischen Beschränkungen, militärische Zurückhaltung bei großen Flugmanövern sowie eine Nichterhöhungsverpflichtung für die russischen landgestützten Marinekampfflugzeuge. In welchem Umfang sie sich realisieren lassen, bleibt abzuwarten.

7. Zwischen Kooperation und Konfrontation

Es ist paradox: Die militärische und sicherheitspolitische Situation der baltischen Staaten hat sich im letzten Jahrzehnt deutlich entspannt. Eine unmittelbare militärische Bedrohung existiert selbst nach Auffassung vieler Balten aktuell nicht. Zwar gab es Anfang diesen Jahres aus dem Pentagon lancierte Meldungen über eine angebliche Verlegung russischer taktischer Nuklearwaffen nach Kaliningrad, doch es bestehen große Zweifel, ob es sich tatsächlich um solche gehandelt hat.⁶⁵ Die Eingliederung der russischen Minoritäten in die baltischen Gesellschaften ist auf einem guten Weg und die wirtschaftliche Entwicklung ist, sieht man von der Augustkrise 1998 in Russland einmal ab, positiv. Dem baldigen EU-Beitritt der baltischen Staaten steht kaum noch etwas entgegen, selbst wenn die Duma die diversen bilateralen Grenzabkommen mit den baltischen Staaten noch nicht ratifiziert hat.

Gleichwohl wollen die baltischen Staaten unterstützt von Polen und den skandinavischen Staaten so schnell wie möglich der NATO beitreten, auch wenn sie massive negative Reaktionen Russlands und Weißrusslands, gerade wegen der exponierten Lage Kaliningrads nicht ausschließen können. Eine überhastete und außenpolitisch nicht ausreichend abgesicherte Aufnahme dieser Länder in das westliche Bündnis kann jedoch die militärische und politische Entspannung im Baltikum sehr schnell beenden und mindestens regional den Beginn einer neuen Konfrontation mit Russland einleiten – mit negativen Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung und politische Kooperation im gesamten Ostseeraum.

Die Gründe, warum man auf den schnellen Bündnisbeitritt drängt, sind unterschiedlicher Natur. Neben den schon eingangs genannten Argumenten werden sie von der Angst geprägt, sonst vielleicht den rechten Zeitpunkt zu verpassen. Im Übrigen glaubt man, Russland sei derzeit zu schwach, als dass es zu schmerzhaften Gegenreaktionen in der Lage wäre. Hinzu kommen auf amerikanischer Seite die spätestens seit dem Herbst 1998 wachsenden Enttäuschungen über den mangelnden russischen Reformeifer, die mit dazu geführt haben, dass man in Washington die Interessen Moskaus immer weniger ernst nimmt. Daraus kann eine gefährliche Mischung entstehen, die viele in den baltischen und westlichen Staaten übersehen lässt, dass der Kreml mit Kaliningrad tatsächlich ein

⁶⁵ Siehe Anm. 43.

ernsthafte Sicherheitsproblem hat, das nur kooperativ und nicht unilateral geregelt werden kann. Gerade eingedenk der Erfahrungen in Südosteuropa und in Tschetschenien sind die westlichen Demokratien gehalten, dort eine Politik zu verfolgen, die nicht das Entstehen eines neuen gewaltsamen Sezessionskonflikts begünstigt.

Zunächst sollten die EU- und NATO-Länder gemeinsam mit den baltischen Staaten und Russland versuchen, die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen sich die wirtschaftliche Erweiterung der EU und die sicherheitspolitische Ausdehnung der westlichen Allianz so einbetten lässt, dass der bisherige Prozess der militärischen Entspannung nicht in sein Gegenteil verkehrt wird. Das setzt voraus, dass sich auch Russland und Weißrussland kooperativ an diesem Prozess beteiligen und nicht durch eine Verweigerungspolitik die westlichen Staaten letztlich doch zu einem unilateralen Vorgehen provozieren.

Im sicherheitspolitischen Bereich bietet der Beitritt zum neuen KSE-Vertrag mit den aufgezeigten ergänzenden stabilisierenden Maßnahmen den baltischen und westlichen Staaten genügend Instrumente, um den NATO-Beitritt so zu gestalten, dass der Kreml ihn nicht als gravierende zusätzliche Bedrohung begreifen muss. Die erste Option, die eine Ausdehnung des speziellen Status des neuen KSE-Vertrages vorsieht, beinhaltet die stabilitätskonformste Regelung, weil sie die militärische Flexibilität am stärksten beschränkt. Sie ist aber wahrscheinlich nicht zu realisieren, weil sie von den baltischen Staaten nicht gewünscht und als nachteilig empfunden wird. Will man diese Nachteile beseitigen, muss man die russischen KSE-Flankenobergrenzen erneut ändern, was eingedenk der bisherigen historischen Erfahrungen auf den entschiedenen Widerstand vieler Vertragsteilnehmer treffen wird. Immerhin kann man aber diskutieren, ob diese Option für Estland, das teilweise an die russische Flankenregion grenzt, und Litauen, das an die Region Kaliningrad grenzt, nicht doch eine sinnvolle Alternative sein könnte. Russland müsste dann aber vermutlich zusätzliche Stabilitätsleistungen erbringen, indem es zum Beispiel seine hohen Waffenbestände in Kaliningrad vermindert.

Die zweite Option – Verhinderung der gleichzeitigen Mehrfachnutzung der außerordentlichen temporären Stationierung in einer Konfliktsituation – wurde schon während der KSE-Anpassungsverhandlungen kontrovers diskutiert und konnte sich nicht durchsetzen. Deshalb stellt sich die Frage, ob diese schon abgelehnte Alternative für die baltischen Staaten eine größere Attraktivität besitzt. Die Annahme dieser Variante wäre insofern interessant, als sie es den NATO-Staaten erschweren würde, zunächst nur ein baltisches Land aufzunehmen. Doch wird sie wahrscheinlich gerade deshalb auf die Kritik von Russland und Weißrussland stoßen. Ihre Realisierungschancen erscheinen daher fraglich.

Die dritte Option – einseitiger politischer Verzicht auf die Nutzung der außerordentlichen temporären Stationierung – entfaltet zwar nicht ganz die Stabilitätswirkung der ersten Alternative, weil sie lediglich politisch verbindlich ist, kommt ihr aber sehr nahe. Sie beinhaltet deshalb auch nicht die Nachteile der ersten Variante und besitzt von allen drei Optionen die größten Realisierungschancen, die aber entscheidend davon abhängen, dass ihr auch die USA zustimmen können.

Bei allen drei Optionen wird davon ausgegangen, dass auch Russland und Weißrussland zusätzliche Sicherheitsleistungen erbringen müssen, indem sie sich entweder regional be-

grenzt diesen Maßnahmen anschließen oder äquivalente Leistungen einbringen. Zugleich ist aber darauf aufmerksam zu machen, dass der KSE-Vertrag nur destabilisierende Konzentrationen der Landstreitkräfte verhindert, jedoch solche von Luft- und Seestreitkräften weiterhin erlaubt bleiben. Freilich werden die baltischen Staaten noch über viele Jahre keine „schlagkräftigen“ Luftstreitkräfte besitzen und der größte Teil der Interventionspotenziale der europäischen EU- und NATO-Staaten ist auf Jahrzehnte in multilaterale Friedensmissionen in Südosteuropa gebunden, so dass auch dort kein Anlass für überzeichnete Bedrohungswahrnehmungen besteht. Aus Gründen der Vertrauensbildung ist es aber zu empfehlen, sich im Bereich der Luft- und Seestreitkräfte ergänzend auf zusätzliche uni- oder multilaterale Maßnahmen der militärischen Zurückhaltung zu verständigen oder alternativ die militärische Kooperation zu verbessern.

Solange die NATO-Staaten sich ernsthaft bemühen, durch solche Maßnahmen deutlich zu machen, dass von der Bündniserweiterung keine zusätzliche militärische Bedrohung ausgehen soll, besteht für Russland auch kein Anlass, mit der Vornestationierung zusätzlicher taktischer Nuklearwaffen nun seinerseits die militärische Bedrohung zu steigern und so eine nachträgliche Rechtfertigung für die Bündnisausdehnung zu liefern. Auf der anderen Seite sollte man es zumindest für eine gewisse Übergangszeit tolerieren, dass Moskau die kurz- und mittelfristig nicht zu behebende Schwäche seiner konventionellen Streitkräfte durch taktische Nuklearwaffen auszugleichen versucht. Für die politische Führung im Kreml ist die Existenz dieser Waffen im internen Verteilungskampf um knappe Ressourcen ein wichtiges Instrument, um sich der kostenträchtigen Modernisierungsforderungen der Streitkräfte zu erwehren. Trotz dieser Funktionen stellt sich die Frage, ob die russischen Streitkräfte dafür tatsächlich schätzungsweise 4.000-8.000 überwiegend ältere taktische Nuklearwaffen benötigen und ob nicht auch aus Sicherheitsgründen ein erheblicher Teil dieses Potenzials abgerüstet werden sollte. Die westlichen Bündnisstaaten könnten durch den Abzug aller amerikanischen taktischen Nuklearsprengköpfe aus Europa derartige Schritte fördern.

Ein zentrales politisches Problem des hier aufgezeigten rüstungskontrollpolitischen Stabilisierungsprozesses besteht allerdings darin, dass bisher der angepasste KSE-Vertrag in Istanbul zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert wurde. Er ist folglich noch nicht in Kraft getreten und die baltischen Staaten können noch nicht ihre Aufnahme in das Regime beantragen. Dafür trägt allerdings Russland die Hauptverantwortung, weil die Inkraftsetzung davon abhängt, dass Moskau an seiner Südflanke die neuen Flankenlimits einhält, die der Kreml wegen des Tschetschenien-Kriegs seit Oktober 1999 überschreitet. Putin kündigte Anfang dieses Jahres an, seine Truppen und Waffen in Tschetschenien bis zur KSE-Überprüfungskonferenz Ende Mai 2001 soweit zu vermindern, dass Russland seine Verpflichtungen endlich erfüllt. Damit wäre ein wichtiges Hindernis beseitigt und viele Vertragsstaaten könnten dann eigentlich mit dem Ratifizierungsprozess beginnen.

Weil jedoch Moskau nach wie vor kein vernünftiges politisches Konzept zur Regelung des Konfliktes besitzt, bleiben erhebliche Zweifel, ob es dauerhaft die Obergrenzen einhalten kann. Folglich werden viele Staaten mit der Ratifikation zögern. Moldau, Georgien, die Türkei und der US-Senat wollen ohnehin die Vereinbarung erst dann in Kraft setzen, wenn weitere in Istanbul vereinbarte Bedingungen erfüllt sind. So sind bis Mitte 2001 noch zwei russische Militärbasen in Georgien zu schließen. Außerdem muss der Kreml aus Moldau

bis Ende 2001 alle seine Truppen abziehen und bis Ende 2002 über 40.000 t Munition entfernen. Vor dem Jahre 2003 ist deshalb kaum mit dem Inkrafttreten des neuen Rüstungskontrollvertrages zu rechnen. Russland wird seine Vertragsverpflichtungen gewissenhaft erfüllen müssen, andernfalls ist mit der Ratifikation durch den US-Senat nicht zu rechnen. Im Gegenteil, sollte sich der Kreml weiterhin gegen eine politische Regelung des Tschechenienkonfliktes sperren, sind zusätzliche Auflagen möglich. Eine all zu harte Gangart Washingtons kann dabei schnell die falschen Kräfte in Moskau fördern.

Schon Mitte 2002 wird jedoch über die nächste Runde der Bündniserweiterung entschieden. Bis dahin kann der neue KSE-Vertrag seine stabilisierende Wirkung noch nicht entfalten. Deshalb sollte man auf jeden Fall von einer großen Erweiterungsrunde absehen.⁶⁶ Die gerade wieder aufgenommene Arbeit im NATO-Russland-Rat darf nach ihrem Zusammenbruch durch den Kosovo-Krieg nicht schon wieder torpediert werden. Die neuen Mitgliedsländer haben ohnehin größte Schwierigkeiten, ihre Streitkräfte auf NATO-Standard zu bringen; sie werden dies frühestens im nächsten Jahrzehnt erreichen. Eine kleine Bündniserweiterung, die sich hauptsächlich auf die Unterstützung des Friedensprozesses in Südosteuropa konzentriert, ist daher anzuraten. Die Aufnahme der Slowakei, Sloweniens und eventuell Bulgariens bewirkt einerseits, dass die politische Dynamik erhalten bleibt, signalisiert andererseits aber auch Zurückhaltung. Die Slowakei und Bulgarien sind schon Teilnehmer der KSE-Vertrages, Slowenien noch nicht. Es möchte aber dem konventionellen Rüstungskontrollregime bald beitreten.⁶⁷ Aufgrund seiner Größe und Lage kann es kaum als zusätzliche Bedrohung angesehen werden.

Eine NATO-Entscheidung in diese Richtung vergrößert den zeitlichen Spielraum, um auf regionaler Ebene die wirtschaftliche und sicherheitspolitische Berechenbarkeit für Kaliningrad und die baltische Region herzustellen, die dann dem Bündnisbeitritt der baltischen Staaten viel von seiner politischen Brisanz nehmen wird.

Dagegen wäre in der aktuellen Situation eine Allianzentscheidung zugunsten eines baltischen Landes oder mehrerer Staaten eher kontraproduktiv. Im Falle einer gleichzeitigen Aufnahme aller Staaten ist politisch und militärisch mit der heftigsten Reaktion der Russisch-Weißrussischen Union zu rechnen. Ob die Bündnisintegration eines Staates mehr die Funktion eines „Testfalls“ besitzt, ist sehr fraglich. Litauen wird in diesem Zusammenhang am häufigsten genannt, weil es mit nur ca. zehn Prozent über die kleinste russisch-weißrussische Minderheit verfügt und von allen baltischen Staaten noch die besten Beziehungen zum Kreml aufweist. Jedoch wird mit seiner Bündnismitgliedschaft Kaliningrad bis auf den Ostseezugang von NATO-Territorium umgeben sein. Davon wird sich Moskau ebenfalls provoziert fühlen. Der Bündnisbeitritt Litauens als größter und

66 Dies war erstmals von neun ostmitteleuropäischen Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Makedonien und Albanien) in der gemeinsamen Erklärung von Vilnius am 19. Mai 2000 gefordert worden. Vgl. Asta Banionis, NATO Candidates aim to influence Membership timetable, in: RFE/RL Newline, Jg. 4, Nr. 98, Teil II, 20. Mai 2000.

67 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem slowenischen OSZE-Delegierten am 17.12.1999 in Wien. Inzwischen hat dazu die slowenische Regierung mit verschiedenen KSE-Staaten bilaterale Gespräche aufgenommen.

bevölkerungsreichster baltischer Staat beinhaltet aus russischer Sicht in Verbindung mit der EU-Erweiterung die entscheidende Veränderung der Sicherheitslage von Kaliningrad.

Fehlt dann der rüstungskontrollpolitische Rahmen, um die Bündnisaufnahme eines oder mehrerer baltischen Staaten sicherheitspolitisch vernünftig einzubetten, kann Moskau gar nicht anders, als diesen Schritt als zusätzlichen Affront zu begreifen, der die russische Zukunft Kaliningrads elementar bedroht. Der Kreml wird sich dadurch gezwungen sehen, mit zusätzlichen militärischen Mitteln die Sicherheit Kaliningrads zu garantieren. Die mögliche Stationierung taktischer Nuklearwaffen wäre angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten Russlands wohl die „kostengünstigste“ Reaktion, die aber erhebliche negative Rückwirkungen auf die europäische Sicherheit haben kann.

Auch wenn Russland wirtschaftlich und finanziell in starkem Maße von den westlichen Staaten abhängig ist, kann eine solche Entwicklung die bisherige Qualität der politischen Kooperation zunehmend gefährden. Die Verschlechterung der Beziehungen während des Kosovo-Kriegs war dafür ein deutliches Warnsignal. Der Kreml und die westeuropäischen Staaten stehen an einer Weggabelung. Entweder gelingt es den kooperativen politischen Kräften, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit zu erhalten und zu vertiefen, oder aber es wächst die Gefahr, dass die eher auf eine neue Konfrontation setzenden Kräfte in Russland und den westlichen Staaten die Oberhand gewinnen und sich wieder wechselseitig die Bälle zuspielen. Innenpolitisch kann das in den baltischen Staaten erhebliche Nachteile bringen, wenn neue außenpolitische Spannungen mit dem Kreml das Verhältnis zur russischen Minderheit polarisieren und die nationalen Kräfte in Russland dies entsprechend nutzen. Die bisher erfolgreichen Bemühungen der OSZE, des Europarates und der EU zum Abbau der ethnischen Spannungen zwischen der russischen Minderheit und der baltischen Bevölkerung könnten sich so schnell in ihr Gegenteil verkehren.⁶⁸

Berücksichtigen sollte man auch die negativen politischen Folgen einer unzureichend abgedeckten Allianzausdehnung in Weißrussland und der Russischen Föderation. Die immer undemokratischer agierende politische Führung unter Lukaschenka kann dies nutzen, um die ohnehin schwachen Oppositionskräfte stärker zu unterdrücken und die noch vorhandenen demokratischen Rechte in Weißrussland einzuschränken. Ähnliches kann sich innenpolitisch in Russland wiederholen. Schon jetzt werden viele hochrangige Militärs und Geheimdienstler von Putin in politische Führungspositionen gehoben. Diese Maßnahmen mögen auf der einen Seite unter dem Stichwort des „starken Staates“ darauf zielen, die Effizienz, Berechenbarkeit und Leistungsfähigkeit der russischen Verwaltung und Wirtschaft zu verbessern, auf der anderen Seite bleiben dabei aber offenbar auch immer mehr demokratische Freiheitsrechte sowie die Menschenrechte im Tschetschenienkonflikt auf der Strecke. Eine wachsende innenpolitische Polarisierung durch die NATO-Erweiterung kann von diesen Kräften dazu benutzt werden, die erreichten demokratischen Fortschritte weiter abzubauen und den politischen Handlungsspielraum der Reformkräfte einzuengen. Mit einer falsch verstandenen Bündniserweiterungspolitik im

68 Von russischer Seite weist Nadeschda Arbatova darauf hin, das im Rahmen eines solchen Konflikts besonders Estland und Lettland der russischen Minderheit ihre Bürger- und Minoritätenrechte wieder nehmen können. Vgl. Paul Globe, Paradoxes in Baltic-Russian Relations seen, in: RFE/RL Newline, Jg. 5, Nr. 21, Teil I, 31. Januar 2001.

Baltikum kann sehr schnell auch das Hauptziel europäischer Friedenspolitik, nämlich die erfolgreiche Demokratisierung Russlands und Weißrusslands, unter die Räder geraten. Damit wäre der Sicherheit der baltischen Demokratien am allerwenigsten gedient.

Schließlich ist auch auf die außenpolitischen Folgen hinzuweisen. Eine Allianzerweiterung, die nicht durch ausreichende rüstungskontrollpolitische Maßnahmen abgefedert wird, verstärkt den politischen und militärischen Druck auf die Russisch-Weißrussische Union, ihre Integration voranzutreiben. Außerdem wird es die außenpolitischen Freiräume der Ukraine und Kasachstans weiter einengen, weil Moskau seine Bemühungen, diese Länder in seinen Einflussbereich zu holen, dann verstärken wird. Im Zuge einer wachsenden Konfrontation mit den westlichen Staaten sind auch die Bemühungen zur Stabilisierung des Kaukasus gefährdet, weil der Kreml dort seine Kompromissfähigkeit verlöre, andererseits aber nicht mächtig genug wäre, um allein den Frieden in diesem Gebiet herbeiführen zu können.

Dabei kann der Aufbau von eigenständigen militärischen Krisenreaktionskräften in der EU helfen, den politischen Druck auf einen baldigen NATO-Beitritt zu mildern. Mit der Aufnahme Polens und Estlands im Jahre 2005, der bald dann auch die Aufnahme Lettlands und Litauens folgen dürfte, haben diese Länder automatisch das Recht, am neuen militärischen Arm der Europäischen Union mitzuwirken, und können auf seine zusätzliche Schutzwirkung zurückgreifen, selbst wenn sich diese Kräfte noch für viele Jahre im Aufbau befinden und ohne amerikanische Unterstützung (strategische Aufklärung, Führung, Kommunikation und Transport) derzeit nur sehr beschränkt einsatzfähig sind. Allerdings sollen die europäischen Krisenreaktionskräfte zur Beruhigung der USA und Großbritanniens noch keine Verteidigungsaufgaben nach Artikel 5 des NATO-Vertrags wahrnehmen. Umgekehrt erscheint es jedoch kaum vorstellbar, dass im Falle eines Angriffs auf einen EU-Staat die Allianz außen vor bliebe. Das wäre das Ende des Bündnisses. Insofern kommt schon der EU-Beitritt indirekt einer Aufnahme in die NATO gleich. Das Problem dieser sicherheitspolitischen Ersatzlösung liegt hauptsächlich darin, dass aufgrund der internen Reform- und Anpassungsschwierigkeiten in der Europäischen Union mit einer schnellen Aufnahme weiterer Staaten nicht zu rechnen ist und deshalb der politische Druck auf die Bündniserweiterung hoch bleibt.

Es geht nicht darum, den baltischen Staaten den Allianzbeitritt vorzuenthalten. Vielmehr geht es eher darum, ihn so zu gestalten, dass Estland, Lettland und Litauen daraus maximalen Gewinn ziehen. Einerseits sollen sie die zusätzlichen Sicherheitsleistungen des Bündnisses erhalten, die es ihnen ermöglichen, ihre eigenen Verteidigungsanstrengungen auf ein erträglicheres Niveau zu senken, um mehr Ressourcen in die eigene wirtschaftliche Entwicklung und die politische Stabilisierung ihrer Demokratien stecken zu können. Andererseits soll russischen Hardlinern kein Anlass für eine massive militärische Gegenreaktion geliefert werden.

Im Rahmen der Erhaltung dieser kooperativen Beziehungsstruktur bilden die Aufnahme der baltischen Staaten in den angepassten KSE-Vertrag sowie die Verabredung ergänzender stabilisierender Maßnahmen wichtige Elemente, die die sicherheitspolitische Berechenbarkeit erhöhen und die baltische Region militärisch stabilitätskonformer ordnen sollen, um die bisher so erfolgreiche Politik der Entspannung und militärischen Zurück-

haltung auch in Zukunft fortführen zu können. Diese Elemente werden Russland helfen, seine Ängste vor einer möglichen Sezession von Kaliningrad zu mildern und damit die Ausgangsbedingungen für die politische und wirtschaftliche Kooperation deutlich verbessern. Die dadurch gesicherte Fortsetzung der militärischen Entspannung ist ein wichtiges Instrument, um trotz der NATO-Erweiterung die Demokratisierung Russlands nicht mit zusätzlichen Belastungen von außen zu konfrontieren.

Viel wird auch von der neuen US-Regierung und ihrem Zusammenspiel mit dem amerikanischen Kongress abhängen. Besonders die konservativen Unilateralisten um den Vorsitzenden des Auswärtigen Ausschusses im US-Senat, Jesse Helms, stehen der Rüstungskontrolle generell zurückhaltend bis ablehnend gegenüber und wollen den USA als der einzigen verbliebenen Weltmacht so wenig wie möglich die Zügel anlegen. Insofern ist offen, ob die USA die zuvor skizzierte Politik der militärischen Zurückhaltung im Baltikum mittragen werden. Auf der anderen Seite muss es aber auch im Interesse der amerikanischen Außenpolitik liegen, die militärische Entspannung in Europa aufrechtzuerhalten. Denn im Zuge der wachsenden Herausforderungen in Asien wäre es wenig verständlich, wenn sich die Vereinigten Staaten völlig unnötig zusätzliche Belastungen in Europa auferlegen würden, zumal ihre Streitkräfte immer mehr ihre Fähigkeit verlieren, in zwei größeren militärischen Konflikten gleichzeitig eingesetzt werden zu können. Als vorteilhaft kann es sich auch erweisen, dass die konventionelle Rüstungskontrolle für Europa in der US-Regierung keinen so hohen politischen Stellenwert mehr wie früher besitzt. Damit wachsen die Chancen, dass eher die konventionellen Rüstungskontrollexperten des Außenministeriums den entscheidenden Einfluss auf die künftigen KSE-Beitrittsverhandlungen ausüben. Zugleich wird es aber auch in Russland darauf ankommen, den wachsenden negativen Einfluss des eigenen Generalstabs auf den konventionellen Rüstungskontrollprozess zu begrenzen.

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Anti Ballistic Missile (Vertrag zum Verbot der Abwehr ballistischer Raketen)
BALTBAT	Baltic Battalion
BALTDEFCOL	Baltic Defense College
BALTNET	Baltic Air Surveillance Network
BALTRON	Baltic Naval Squadron
BTD	Basic Temporary Deployment (Basiswert für temporäre Stationierung)
CFE	Conventional Forces in Europe (siehe auch KSE)
DPSS	Deployed Permanent Storage Sites (Ständige ausgewiesene Lagerstätte)
DUPI	Danish Institute of International Affairs
ETD	Exceptional Temporary Deployment (außerordentliche temporäre Stationierung)
EU	Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FR	Frankfurter Rundschau
GBG	Gemeinsame Beratungsgruppe (siehe auch JCG)
HLTF	High Level Task Force (Hochrangige politische Arbeitsgruppe zur Koordinierung der Rüstungskontrollpolitik der NATO-Staaten)
IISS	International Institute for Strategic Studies
JCG	Joint Consultative Group (siehe auch GBG)
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa (siehe auch CFE)
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ab 1.1.1995 OSZE)
MAP	Membership Action Plan
MB	Militärbezirk (russischer)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantische Vertragsgemeinschaft)
NMD	National Missile Defense (Nationales Raketenabwehrsystem)
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe (siehe auch OSZE)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (siehe auch OSCE)
PfP	Partnership for Peace Program
RFE	Radio Free Europe
START	Strategic Arms Reduction Talks
TLE	Treaty Limited Equipment (vom Vertrag begrenzte Ausrüstung/Waffen)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjet Republiken (Sowjetunion)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
WD	Wiener Dokument über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen