

Die Modernisierung des KSE-Vertrages und die Erweiterung des westlichen Bündnisses

Eine Diskussion möglicher Verhandlungsoptionen

HSFK-REPORT 9/1996

Zusammenfassung:

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

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

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

Auf der KSE-Überprüfungskonferenz von Mitte bis Ende Mai 1996 verständigten sich allerdings alle Teilnehmer im Grundsatz darauf, Vorverhandlungen über die Anpassung des Rüstungskontrollabkommens aufzunehmen. Besonders der "Umfang" und die "Parameter" der anstehenden Änderungen sollen vorher festgelegt und bis zum OSZE-Gipfel in Lissabon ein erster Bericht erarbeitet werden, der auch Empfehlungen für das weitere Vorgehen enthält. Gleichzeitig wurde zum Schutz der bestehenden KSE-Verpflichtungen vereinbart, daß Änderungen erst mit ihrem Inkrafttreten wirksam werden. Dahinter steht die Angst vieler Vertragspartner, das Abkommen könne schon während der Anpassungsverhandlungen entwertet werden. Rußland hat sein vorrangiges Ziel, schon auf der Konferenz konkrete Änderungen des Vertrages auszuhandeln, zwar nicht erreicht, aber den Prozeß zur künftigen Überarbeitung des Rüstungskontrollabkommens eingeleitet. Russische Zugeständnisse in der seit 1993 umstrittenen Flankenfrage, die auf der Überprüfungskonferenz endlich gelöst werden konnte, und die Bereitschaft, bis zum Jahre 2000 die einseitig am 14. Juni 1991 angekündigten Reduzierungen hinter dem Ural vorzunehmen, trugen dazu genauso bei wie das westliche Interesse, Boris Jelzin bei den russischen Präsidentschaftswahlen keine zusätzlichen Hindernisse in den Weg zu legen.

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

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

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

Die zweite Alternative geht davon aus, daß die ostmitteleuropäischen Staaten, die der NATO beitreten, auch die KSE-Staatengruppe wechseln, sei es nun im Rahmen des bisherigen Staatengruppenkonzeptes oder im Rahmen der Rückkehr zum ursprünglichen Bündnisansatz. Auf der Basis des bisherigen Staatengruppenkonzeptes ist allerdings der Wechsel der Staatengruppe an die weitgehende Absenkung der nationalen KSE-Höchststärken auf die aktuellen Bestände gekoppelt, weil anders die Einhaltung der westlichen KSE-Obergrenzen nicht möglich wäre und das in der östlichen Gruppe verbleibende Recht auf insgesamt 4.000 Panzer, 5.900 gepanzerte Kampffahrzeuge und 3.600 Artilleriesysteme dort zu zusätzlichen Erhöhungen mit den entsprechenden Auseinandersetzungen führen würde. Außerdem muß Rußland dem Wechsel der Staatengruppe zustimmen. Der Vorteil dieser Alternative läge darin, daß eine politisch glaubwürdigere und bessere Anpassung möglich wäre, zugleich aber auch hier auf eine erneute Ratifizierung verzichtet werden könnte. Der Nachteil bestünde in der Beschränkung der Erweiterungsdynamik und in der Fortexistenz der östlichen KSE-Gruppe, die in dieser Form von den meisten östlichen Gruppenmitgliedern kaum akzeptiert werden dürfte. Auch die Aufnahme neuer Teilnehmer in das KSE-Regime bliebe ein Problem.

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

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

Die Frage, für welche Alternative man sich entscheidet, hängt davon ab, ob und wie man die verschiedenen Vor- und Nachteile gewichtet und bewertet. Soll der Vertrag möglichst wenig geändert werden, weil man seine Entwertung fürchtet, bietet sich entweder der NATO-Beitritt ohne Wechsel der KSE-Staatengruppe oder das Festhalten am bisherigen Staatengruppenansatz an. Beide Optionen haben aber den Nachteil, nur eine begrenzte Anpassung zu erlauben, und erscheinen deswegen nicht sehr zukunftssicher. Will man eine bessere Anpassung, die auch länger Bestand haben soll, so ist entweder die Variante mit der Rückkehr zum Bündnisansatz oder die Aufhebung des Staatengruppen- und Regionalansatzes zu empfehlen. Beide Lösungen erfordern größere Eingriffe in den Vertrag und erhöhen infolgedessen das Risiko seiner Entwertung. Die Ratifikation der Änderungen ist hier kaum zu umgehen. Will man den KSE-Vertrag wirklich an die veränderte sicherheitspolitische Lage anpassen und sich nicht weiter an problematischen Fiktionen orientieren, muß man sich für eine der beiden letzten Optionen entscheiden.

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

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

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

Flankenregel nicht rütteln zu lassen. Sollten die westlichen Staaten sich auf diesen Ansatz verständigen, sind harte Auseinandersetzungen um die Flankenregel und eventuell ihre einseitige Aufkündigung durch Rußland zu erwarten.

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