

Die Anpassung des KSE-Vertrages:

Konventionelle Rüstungskontrolle zwischen Bündisverteidigung und Kooperativer Sicherheit

HSFK-REPORT 1/1998

Zusammenfassung:

Der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) hat dazu beigetragen, den sicherheitspolitischen Wandel auf dem europäischen Kontinent friedlich zu gestalten. Er ist ein Kernelement europäischer Sicherheit, weil er die Streitkräfte der größten Militärmächte begrenzt und der Transparenz sowie der Vor-Ort-Kontrolle unterwirft. Damit hat das Risiko zwischenstaatlicher Kriege deutlich abgenommen. Das KSE-Regime ist die Voraussetzung dafür, daß nukleare Abschreckung in Europa dauerhaft an Bedeutung verloren hat und die Nuklearwaffenpotentiale drastisch abgebaut werden konnten. Diese Aufgaben und Funktionen konventioneller Rüstungskontrolle gilt es auch für die Zukunft zu sichern.

Der noch während des Ost-West-Konflikts konzipierte Vertrag ist trotz mancher Anpassungsmaßnahmen immer noch an der Existenz zweier Militärbündnisse ausgerichtet. Das ist politisch ein Anachronismus, weil das östliche Bündnis schon lange zerfallen ist und die Sowjetunion nicht mehr besteht. Die Erweiterung der westlichen Allianz um ehemalige Mitglieder des Warschauer Paktes verschärft diesen Anachronismus. Dies hat den politischen Druck, das Beschränkungssystem des KSE-Vertrages zu überarbeiten, erhöht. Zugleich gefährdet die NATO-Erweiterung die bisherigen Erfolge des Vertrages, da Rußland sie als Bedrohung und als eine neue Form der Eindämmungspolitik wahrnimmt. Es versucht daher, mit der KSE-Anpassung die Stationierung zusätzlicher Streitkräfte und ihrer militärischen Infrastruktur in den neuen Beitrittsstaaten zu verhindern. Umgekehrt möchten die NATO und die neuen Bündnispartner die Beistandsgarantie erhalten und glaubwürdig gestalten, was ohne das Recht auf ein begrenztes militärisches Engagement der Allianz in Ostmitteleuropa nicht möglich erscheint.

Mit der Überwindung des Ost-West-Konfliktes haben die Instrumente kollektiver Sicherheitsorganisationen an Bedeutung gewonnen. Die Zahl friedenserhaltender Einsätze ist weltweit und in Europa gestiegen. Auf diese für Europa weitgehend neue Form kooperativer Sicherheitsgestaltung ist jedoch der KSE-Vertrag nicht vorbereitet. Er könnte sich als Hindernis für den Einsatz von UN- oder OSZE-mandatierten Friedenstruppen erweisen, da die Waffen solcher Streitkräfte ohne Ausnahme unter seine Beschränkungen fallen. Außerdem wäre es für den Aufbau einer neuen europäischen Friedensordnung sinnvoll, die Sicherheitsfunktionen des KSE-Regimes auf alle Staaten Europas auszudehnen. Dem steht jedoch ebenfalls die bipolare Struktur des Vertrages entgegen.

Die im Januar 1997 in Wien begonnenen Anpassungsverhandlungen des KSE-Vertrages sollen daher zwei Zielen dienen:

1. Die bipolare (Gruppen-)Struktur des Vertrages muß aufgegeben und an die inzwischen eingetretenen sicherheitspolitischen Veränderungen angepaßt werden: Der Einsatz von Peacekeeping-Streitkräften, die im Auftrag der UN- oder OSZE handeln, darf durch das neue Beschränkungssystem nicht behindert werden. Das Regime muß sich neuen Mitgliedern öffnen, um die europäische Sicherheit zu verbessern und um einen rüstungskontrollfreien Sonderstatus für neue NATO-Mitglieder zu verhindern.

2. Die Erweiterung der NATO ist auf der Basis der bisher erreichten militärischen Stabilität so zu verregeln, daß sie nicht als zusätzliche militärische Bedrohung wahrgenommen und der Aufbau eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems nicht gefährdet wird.

Das erste Ziel ist zwischen den KSE-Staaten unkontrovers. Dagegen ist die Frage, wie die Erweiterung der NATO in das neue Begrenzungssystem eingebettet werden soll, ein zentraler Streitpunkt. Insgesamt geht es bei den laufenden KSE-Verhandlungen um eine Anpassung des veralteten Begrenzungskonzeptes an die veränderte sicherheitspolitische Lage und nicht um neue Abrüstungsmaßnahmen. Die Basis dafür bilden die bisherigen Beschränkungen und die aktuelle militärische Situation. Als erstes Zwischenergebnis wurde am 23. Juli 1997 eine Einigung über die wichtigsten Elemente des neuen Begrenzungskonzeptes erreicht:

- Die Block-zu-Block-Struktur des Vertrages wird aufgegeben.
- Die Beschränkungen der beiden Staatengruppen (Militärallianzen) werden durch nationale Begrenzungen ersetzt, die festlegen, wieviel Waffen ein Vertragsstaat im Anwendungsgebiet besitzen darf.
- Das regionale Begrenzungskonzept wird durch territoriale Beschränkungen ersetzt, die festlegen, wieviel Waffen (einschließlich der stationierten Potentiale) auf dem Territorium eines Teilnehmerstaates vorhanden sein dürfen.
- Waffen für friedenserhaltende Einsätze im Auftrag der UN oder OSZE werden von den Restriktionen ausgenommen.
- Die NATO-Staaten sind bereit, die Summe ihrer nationalen Höchststärken deutlich (derzeit um ca. 11.700 Waffensysteme) unter die aktuellen Gruppenobergrenzen abzusenken. Sie haben weitere Reduzierungen angekündigt. Damit wird die NATO selbst nach der Aufnahme der drei Visegrad-Staaten die bisherigen Gruppenobergrenzen nicht überschreiten.
- Rußland hat seine Forderung nach einer separaten Beschränkung des westlichen Bündnisses (Bündnishinlänglichkeitsregel) ausgesetzt.
- Es werden ergänzende Maßnahmen der Vertrauensbildung und der Transparenz für Stationierungstreitkräfte vereinbart.
- Das Regime wird für neue Mitglieder geöffnet.

Die westlichen Staaten haben Anfang Dezember 1997 auf der Basis ihrer Vorschläge vom 20. Februar 1997 und der Einigung vom 23. Juli erste illustrative Zahlen für ihre neuen nationalen und territorialen Obergrenzen in den Verhandlungen vorgelegt. Sie wollen damit die Gespräche voranbringen und zugleich die russischen Beratungen über eine neue Militärreform und die Festlegung neuer Streitkräftestärken positiv beeinflussen.

Trotzdem treten die Verhandlungen zur Zeit auf der Stelle und es ist inzwischen fraglich, ob sie noch bis Ende 1998 erfolgreich abgeschlossen werden können. Mehrere Faktoren sind dafür verantwortlich. In Rußland stehen wichtige Entscheidungen über die neue Militärreform noch aus, die der russischen Rüstungskontrollpolitik mehr Handlungsspielräume eröffnen könnten. Außerdem fühlt sich die Russische Föderation mit der Einrichtung des NATO-Rußland-Rates keineswegs zufriedengestellt, sondern fordert im Rahmen der KSE-Anpassung weitere Zugeständnisse für die Ausweitung der NATO: Einmal möchte sie möglichst niedrige Obergrenzen für die temporären Überschreitungen der neuen territorialen Obergrenzen. Zum zweiten will sie eine Vereinfachung der russischen Flankenobergrenzen, die ihr vor allem in der südlichen Flankenregion eine Erhöhung ihrer Streitkräfte erlaubt. Rußland verweist darauf, daß die Integration von acht separaten Obergrenzen der russischen Streitkräfte in das neue Begrenzungskonzept auf den entschiedenen Widerstand der Duma treffen wird, wenn die KSE-Anpassung ratifiziert werden soll. Gleichwohl lehnen die USA und die übrigen Flankenstaaten eine Erhöhung der militärischen Flexibilität an den Flanken Rußlands vehement ab. Die Integration der Flankenregelung in das neue Begrenzungskonzept darf außerdem nicht dazu führen, daß Armenien, Georgien und Moldawien wegen der Anwesenheit russischer Stationierungstruppen neue territoriale Obergrenzen zugestanden werden, die über den derzeitigen nationalen Höchststärken liegen. Vor al-

lem Aserbaidschan würde sich hierdurch benachteiligt fühlen und der Änderung des KSE-Vertrages nicht zustimmen.

Auf der westlichen Seite werden erst im Frühjahr die Streitkräfteziele der neuen Beitrittsstaaten festgelegt und im US-Kongreß über die Erweiterung der NATO entschieden. Überdies besteht im Bündnis immer noch ein gravierender Dissens über viele inhaltliche Fragen der KSE-Anpassung: So ist die Höhe der temporären Überschreitungen territorialer Obergrenzen in Krisensituationen strittig. Während hier die USA, Großbritannien, Spanien und Italien für mehr Flexibilität eintreten, wollen die Flankenländer, Deutschland, Frankreich und die Niederlande diese auf der Basis der schon bestehenden Flankenregelung beschränken. Zudem fordern die USA vor allem mit Blick auf mögliche Krisensituationen in Aserbaidschan (Sicherung der Investitionen ihrer Ölindustrie) eine neue Transitregel für Truppenverlegungen innerhalb des KSE-Anwendungsgebietes, die solche Maßnahmen für 42 Tage von allen KSE-Beschränkungen ausnimmt. Ein derartiger Freiraum für den amerikanischen militärischen Unilateralismus wird jedoch von vielen europäischen Bündnispartnern - darunter Frankreich und Deutschland - abgelehnt.

Auch bei der Anpassung des Datenaustauschs und des Verifikationssystems zeichnen sich bündnisinterne Auseinandersetzungen vor allem mit den USA ab, obwohl diese Fragen bisher nur am Rande diskutiert wurden. Die laufenden Verhandlungen bieten die Möglichkeit den Datenaustausch und die Verifikation einfacher, effizienter und vor allem kostengünstiger zu gestalten. Der Datenaustausch und seine Auswertung könnte beim Forum für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE unter Mitwirkung von Fachleuten aus allen Teilnehmerstaaten zentralisiert werden. Damit müßte nicht mehr für jeden der 30 Teilnehmer eine umfangreiche Datensammlung erstellt und nicht in jedem Mitgliedsland hochspezialisiertes Auswertungspersonal unterhalten werden. Bei der Verifikation sollten aus Kostengründen multinationale Inspektionen verstärkt werden und alle KSE-Staaten Zugriff auf die zentral zu erfassenden Inspektionsberichte haben. Damit müßte das unter amerikanischer Führung bei der NATO angesiedelte Verification Coordination Center in das FSK eingegliedert werden. Außerdem sollte die Zahl der Verifikationsobjekte und damit die Verifikationsquoten nicht weiterhin von Verbandsstrukturen, sondern von der Zahl der unter den Vertrag fallenden Waffen abhängig gemacht werden.

Die USA, die ihre sicherheitspolitischen Interessen in Europa in erster Linie über die NATO verwirklichen möchten, werden dies nicht ohne weiteres akzeptieren, zumal ihr Verhältnis zur OSZE ungeklärt ist. Rußland wird andererseits eine weitere politische Stärkung der NATO durch die Übernahme solcher Aufgaben nicht hinnehmen. Soll die Anpassung nicht scheitern, werden die USA einen begrenzten Ausbau der OSZE in diesem Bereich akzeptieren müssen. Angesichts der Öffnung des KSE-Vertrages für alle europäischen Staaten ist die OSZE dafür politisch auch geeigneter als die NATO.

Im Kern steht die NATO vor der Entscheidung, ob es rüstungskontrollpolitischen Beschränkungen einen eigenen Wert zuerkennt und einen begrenzten Ausbau der OSZE akzeptiert oder ob sie auch künftig Sicherheit vorrangig durch militärische Mittel gewährleisten will. Letzteres würde zu einer Zweiteilung der Sicherheit in Ostmitteleuropa führen, weil sich die neutralen Staaten entweder für eine Anlehnung an Rußland oder den NATO-Beitritt entscheiden müßten, wollen sie einen zweitklassigen Sicherheitsstandard entgehen. Die wachsende Neigung in den USA - vor allem im US-Kongreß und im Pentagon - zum sicherheitspolitischen und militärischen Unilateralismus stützt leider diese Variante. Will die NATO diese Situation vermeiden, muß sie sich daher in Frieden und Krise zu einer Beschränkung seiner militärischen Flexibilität durchringen, ohne im Krieg ihre Bündnissolidarität in Frage zu stellen. Nur dann bleibt das Programm der Partnerschaft für den Frieden eine glaubwürdige Alternative für die Entwicklung der europäischen Sicherheit. Nur dann hat die militärische und sicherheitspolitische Kooperation mit Rußland eine Zukunft. Nur dann hat die KSE-Anpassung eine politische Chance. Angesichts der vielen offenen Fragen kann aber auch ein Scheitern der KSE-Anpassung und des KSE-Vertrages nicht mehr ausgeschlossen werden.