

Analyse

Russland und die KSE

Margarete Klein, Universität Regensburg

Zusammenfassung

Am 12. Dezember tritt die Suspendierung des KSE-Vertrages in Kraft. Die russische Führung begründete die Suspendierung des KSE-Vertrags damit, dass sie nicht aus der konventionellen Rüstungskontrolle aussteigen, sondern nur die NATO-Staaten zur Ratifizierung oder zumindest vorläufigen Anwendung des sogenannten Angepassten KSE-Vertrags (AKSE) bewegen wolle. Tatsächlich ist dies nur das Minimalziel. Als Maximalziel wird eine Neuverhandlung des konventionellen Rüstungskontrollsystems angestrebt. Es geht darum, die während der Schwächeperiode der 90er Jahre eingegangenen Verträge durch solche zu ersetzen, die dem neuen Gewicht Moskaus Rechnung tragen.

Die Kündigung des KSE-Vertrages

Am 14. Juli 2007 kündigte Vladimir Putin per Dekret an, Russland Teilnahme am Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) nach Ablauf einer Frist von 150 Tagen auszusetzen. Mit überwältigender Mehrheit stimmten beide Parlamentskammern im November dem entsprechenden Gesetz zu, das nach der Unterzeichnung des Präsidenten am 12. Dezember 2007 in Kraft tritt. Von diesem Tag an wird Russland keine ausländischen Militärinspektoren mehr ins Land lassen sowie die übrigen KSE-Staaten nicht mehr über Truppenbewegungen und Militärübungen auf seinem Gebiet informieren. Zudem fühlt es sich nicht mehr an die im Vertrag festgelegten Obergrenzen für konventionelle Waffen und Ausrüstung gebunden. Welche Ziele verfolgt Moskau mit der Suspendierung des KSE-Vertrags? Und welche Auswirkungen hat dieser Schritt auf die europäische Sicherheit?

Ein rechtlich umstrittener Schritt

Rechtlich befindet sich Russland mit der Aussetzung des KSE-Vertrags in einer Grauzone. Schließlich sieht der Vertrag selbst nur die Option der Kündigung, nicht aber der Suspendierung vor. Allerdings gesteht die Wiener Übereinkunft über Vertragsrecht von 1969 sowie das russische Gesetz über internationale Verträge Moskau die Möglichkeit der Vertragsaussetzung zu. Die russische Führung verweist zudem darauf, dass sie die im KSE-Vertrag für Kündigungen geltenden Bedingungen – die sie damit einfach auf das gar nicht vorgesehene Moratorium überträgt – erfüllt habe: sie hielt die 150-Tages-Frist ein und begründete ihren Schritt mit »außergewöhnlichen Umständen«, die die »Sicherheit des Landes gefährden«. Die NATO lehnt diese Argumentation ab, entschloss sich jedoch, diesen Punkt vorerst nicht weiter zu verfolgen. Schließlich möchte sie

die Brücke für Moskaus Rückkehr ins Vertragswerk nicht zerstören.

Minimalziel: Ratifizierung des AKSE-Vertrags erzwingen

Die russische Führung begründete die Suspendierung des KSE-Vertrags damit, dass sie nicht aus der konventionellen Rüstungskontrolle aussteigen, sondern nur die NATO-Staaten zur Ratifizierung oder zumindest vorläufigen Anwendung des sogenannten Angepassten KSE-Vertrags (AKSE) bewegen wolle. Der AKSE war im November 1999 in Istanbul unterzeichnet worden und sollte den KSE-Vertrag vom November 1990 ersetzen. Die Anpassung war nötig geworden, weil sich der ursprüngliche Vertrag bereits zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens im November 1992 als völlig veraltet erwiesen hatte. Er legte verbindliche Obergrenzen für die damals 16 NATO-Staaten und sechs Warschauer Pakt-Länder fest, die eine Parität zwischen den Allianzen schufen. Der Zerfall des östlichen Militärbündnisses und die Aufnahme ehemaliger Warschauer Pakt-Staaten in die NATO machten das Block-Prinzip obsolet. Die nunmehr 30 KSE-Staaten einigten sich daher in Istanbul darauf, das Blockprinzip durch verbindliche Obergrenzen für jedes Mitgliedsland zu ersetzen. Moskau erhielt damit die Versicherung, dass die Zahl der NATO-Streitkräfte in den neuen Mitgliedstaaten begrenzt bleibt und die Erweiterung der Allianz zu keinem Militäraufbau an seiner westlichen Grenze führt. Russland profitiert vom AKSE zudem, da er eine Lockerung der russischen Obergrenzen in der bisherigen Flankenregion Nordkaukasus sowie eine Öffnung des bisher geschlossenen Vertragswerks für neue Staaten – wie den baltischen Ländern – beinhaltet.

Bisher wurde der AKSE-Vertrag aber nur von vier Staaten ratifiziert: der Ukraine und Belarus 2000, Kasachstan 2003 und Russland im Juli 2004. Die NATO-

Staaten binden ihre Ratifizierung an die vorherige Erfüllung der sogenannten Istanbuler Verpflichtungen durch Russland, nämlich seine Truppen und Ausrüstung aus Georgien und Moldova abzuziehen. Moskau argumentiert, dass es sich dabei um bilaterale Vereinbarungen mit den beiden Ländern handle, die dem AKSE-Vertrag nur angehängt, aber nicht Teil des Vertragstextes seien – und damit nichts mit der Ratifizierung desselben zu tun hätten. Die NATO nehme hier eine »künstliche Verknüpfung« vor, die den »europäischen Rüstungskontrollprozess in ein Instrument zur Erreichung politischer Ziele« verwandle, so der Vorwurf des russischen Außenministers Lawrow. Außerdem habe Moskau seine Verpflichtungen mittlerweile erfüllt.

Georgien und Moldova

Beides ist nicht korrekt. So hängen die Istanbuler Verpflichtungen sehr wohl direkt mit dem KSE- und AKSE-Vertrag zusammen. Schließlich fordern beide Verträge für die Stationierung ausländischer Streitkräfte die explizite Zustimmung des Gastlandes. Jedoch ratifizierte das georgische Parlament nie die entsprechende Vereinbarung mit Moskau und die moldawische Verfassung verbietet die Präsenz fremder Truppen im Land. Selbst wenn die NATO ihre auf amerikanische Initiative hin erfolgte koordinierte Politik aufgäbe, würde die endgültige Ratifizierung des AKSE-Vertrags daher an der Weigerung Moldovas und Georgiens scheitern.

Zudem hat Russland seine Istanbuler Verpflichtungen bisher nicht vollständig erfüllt. Zwar ist der Truppenabzug aus Georgien mittlerweile weit fortgeschritten. Fristgerecht waren die Streitkräfte aus dem Militärstützpunkt Vaziani abgezogen worden. Über die Basen Batumi und Achalkalaki konnte nach zähem Ringen 2005 eine Vereinbarung geschlossen werden. Achalkalaki wurde von russischen Truppen bereits geräumt und aus Batumi werden sich diese im nächsten Jahr zurückziehen. Nicht zu verifizieren sind hingegen die russischen Angaben, wonach im vierten Stützpunkt – Gudauta in der Separatisten-Region Abchasien – bereits alle schweren Waffen abgezogen wurden und sich dort nur mehr russische GUS-Friedenstruppen zu »Erholungszwecken« aufhielten; denn Moskau verweigert OSZE-Inspektoren den Zugang. In Moldova wiederum kam der Rückzug russischer Truppen und Ausrüstung nach dem Scheitern des Kosak-Plans, der eine für Russland vorteilhafte Lösung des Transnistrienkonflikts vorgesehen hatte, Ende 2003 ins Stocken. Bis heute befinden sich noch 21.000 Tonnen Munition sowie 1500 russische Soldaten im Land – teils zur Bewachung des Munitionsdepots in Kolnbas, teils im Rahmen der GUS-Friedenstruppen.

Der »alte« und der »neue« Vertrag

Da der AKSE-Vertrag bisher nicht von den übrigen Staaten ratifiziert wurde, gilt auch acht Jahre nach dessen Unterzeichnung weiterhin der veraltete Vertrag von 1990. Dies gleicht einem »absurden Theaterstück«, wie Außenminister Lawrow nicht zu Unrecht feststellte. Denn so fallen beispielsweise die konventionellen Waffensysteme der neuen NATO-Staaten Polen, Ungarn, Tschechien, Bulgarien und Rumänien weiterhin unter die Obergrenzen der nicht mehr existenten »östlichen Staatengruppe«, obwohl mittlerweile die NATO ein reelles Übergewicht bei den konventionellen Streitkräften besitzt. Auch ist die Weiterexistenz des alten Vertrags für Russland nachteiliger als für die NATO-Staaten. Dennoch kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in erster Linie Russland selbst ist, das dieses »absurde Theaterstück« bis heute auf dem Spielplan der europäischen Sicherheitspolitik belässt. Die Wahrung des Einflusses im »Nahen Ausland« war Russland bisher wichtiger als die Ratifizierung des Vertragswerks.

»Grauzonen« im Baltikum verhindern

In seinem Dekret begründete Putin die Suspendierung des KSE-Vertrags auch damit, dass die baltischen Staaten dem KSE-Prozess bislang nicht beigetreten sind, wodurch eine gefährliche »Grauzone« für Russlands Sicherheit entstanden sei. Die Sorgen der russischen Führung richten sich dabei weniger auf das Militärpotential der baltischen Staaten selbst, als vielmehr auf die Möglichkeit, unbegrenzt fremde Truppen auf ihrem Territorium stationieren zu dürfen. Die baltischen Staaten und die NATO machten davon allerdings – bis auf eine Luftwaffenbasis im litauischen Zoknai mit vier belgischen F 16, die angesichts des Fehlens einer eigenen baltischen Luftwaffe deren Luftraum patrouillieren – keinen Gebrauch. Von einer unmittelbaren Bedrohung der russischen Sicherheit kann also keine Rede sein, wenngleich die Forderung nach einer vertraglichen Einbindung der baltischen Staaten selbstverständlich ein legitimes Sicherheitsinteresse Russlands darstellt. Doch auch hier hat es Russland selbst in der Hand, dies durchzusetzen. Schließlich können die baltischen Staaten erst nach der Ratifizierung des AKSE-Vertrags diesem beitreten.

Maximalziel: Neuverhandlung der konventionellen Rüstungskontrolle

In seinem Dekret führt Putin zudem Gründe an, die zeigen, dass es Moskau nur als Minimalziel um die Ratifizierung des AKSE-Vertrags geht – ohne vollständig die Istanbuler Verpflichtungen erfüllen zu müssen. Als Maximalziel wird eine Neuverhandlung des konventionellen Rüstungskontrollsystems angestrebt. Es geht darum, die während der Schwächeperiode der 90er Jahre

eingegangenen Verträge durch solche zu ersetzen, die dem neuen Gewicht Moskaus Rechnung tragen. Bedenkt man, dass Großmächte sich dadurch auszeichnen, dass sie die Sicherheitsarchitektur in ihrer Umgebung prägen, so ist die Forderung nach einem »wirksameren Vertrag« in der konventionellen Rüstungskontrolle auch als weiteres Puzzleteil der allgemeinen Strategie zu sehen, dem Großmachtanspruch Russlands wieder Geltung zu verschaffen.

Konkret beziehen sich die Forderungen Moskaus auf zwei Punkte. Erstens sollen die konventionellen Obergrenzen der NATO-Staaten reduziert werden – und damit Moskaus militärisches Gewicht in Europa wieder gestärkt werden. Dies begründet Putin mit der Osterweiterung der Allianz, die zu einer Anpassung des Vertragsgerüsts führen müsse. Gerade in militärischen Kreisen kommt in diesem Zusammenhang wieder der alte Begriff der »militärischen Balance« auf. Zweitens wird die Lockerung bzw. völlige Abschaffung der Flankenregelung gefordert. Nur Russland (Militärdistrikte Nordkaukasus und Leningrad) und der Ukraine werden Beschränkungen auferlegt, wohin sie auf ihrem Territorium ihre Streitkräfte verlegen dürfen. Dies dient dem Ziel, dort eine Massierung konventioneller Truppen und Waffen zu verhindern, wo sich die einstigen Gegner unmittelbar gegenüber stehen. Besonders das russische Militär sieht in der Flankenregelung, die es in beiden Tschetschenienkriegen überschritt, eine Beschränkung seiner Handlungsautonomie sowie eine einseitige Diskriminierung Russlands.

Nebeneffekt: *wedge driving* im Raketenstreit

Neben den im Dekret genannten Gründen stellte Putin zu anderen Gelegenheiten auch einen Zusammenhang mit dem Streit um die amerikanischen Raketenabwehrpläne in Tschechien und Polen her. Inhaltlich besteht ein solcher zwar nicht direkt, handelt es sich beim Raketenabwehrsystem doch um ein Problem der nuklearen, nicht der konventionellen Rüstungskontrolle. Dennoch fällt die zeitliche Korrelation in der Zuspitzung beider Themen auf. Dies nährt den Verdacht, dass durch die Suspendierung des KSE-Vertrag auch – als Nebeneffekt – Druck auf die europäischen NATO-Staaten in den Raketenfragen ausgeübt werden soll. Dazu schürt Moskau bewusst die Sorge vor einem möglichen *spillover*-Effekt auf die nukleare Rüstungskontrolle, indem es mit dem Ausstieg aus dem INF-Vertrag droht.

Auswirkungen der Suspendierung: ein neues konventionelles Wettrüsten?

Manche Kommentatoren sprachen nach dem russischen Moratorium bereits von der Gefahr eines neuen

konventionellen Wettrüstens in Europa. Putin selbst schürte diese Sorge in seiner Münchner Rede. Russische Militärs erklärten zwar, sie hätten keine »unmittelbaren Pläne« für die Verlegung russischer Truppen nach Westen und Süden, behielten sich das Recht dazu aber vor. Alles hänge von der »Zurückhaltung« der westlichen Staaten ab. Kurzfristig ist sicherlich keine massive konventionelle Aufrüstung an der westlichen Grenze zu erwarten. Dafür spricht, dass Russland den KSE-Vertrag ja nicht kündigte, sondern nach der Ratifizierung oder Neuverhandlung des AKSE-Vertrags strebt. Es ist prinzipiell an der Aufrechterhaltung der konventionellen Rüstungskontrolle interessiert, erlaubt diese Moskau doch Einblick in die Truppenaufstellung der NATO-Staaten und eine Begrenzung derselben. Erst wenn die Verhandlungen scheitern sollten, ist eine russische Aufrüstung über das im KSE-Vertrag zulässige Maß vorstellbar.

Im regionalen Kontext ist jedoch bereits früher eine russische Aufrüstung denkbar. Dies gilt vor allem für den kaukasischen Konflikt her. Moskaus Beziehungen zu Georgien sind zur Zeit mehr als gespannt und könnten sich nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung Kosovos weiter zuspitzen. Die Weigerung der russischen Seite, OSZE-Inspektoren nach Gudauta zu lassen, ist daher auch in diesem Zusammenhang zu sehen.

Transparenzverlust

Für die westlichen Staaten ist das russische Moratorium im Moment in erster Linie wegen des Verlusts an Transparenz zu bedauern. Das ursprüngliche Ziel des KSE-Prozesses, nämlich einen Überraschungsangriff oder großangelegten Staatenkrieg zu verhindern, spielt in der heutigen Sicherheitssituation Europas nur mehr eine nachgeordnete Rolle. Das zeigt sich auch daran, dass kaum einer der KSE-Staaten seine Obergrenzen voll ausschöpft. Angesichts der zunehmenden Bedeutung nicht militärischer, transnationaler Sicherheitsrisiken, die effektiv nicht mit den quantitativen Beschränkungen der konventionellen Rüstungskontrollpolitik zu bekämpfen sind, liegt die wahre Bedeutung des KSE-Prozesses daher schon länger mehr im Bereich der Vertrauensbildung. Die Verifikationsmaßnahmen des (A)KSE-Prozesses gehören zu den detailliertesten und umfangreichsten, die je ausgehandelt wurden. Bisher führten die Mitgliedstaaten mehr als 5000 gegenseitige Inspektionen durch. Zwar können Russland und die NATO-Staaten auch im Rahmen anderer Formate – wie des NATO-Russland-Rats – weiter über sicherheitspolitische Fragen diskutieren. Der Transparenzverlust, der durch die Aufgabe verbindlicher Vor-Ort-Inspektionen entsteht, lässt sich damit aber nur bedingt ausgleichen.

Was tun?

Die NATO-Staaten sollten aktiv eine Verhandlungslösung mit Russland suchen. Schließlich kann ein Scheitern des KSE-Prozesses Russland weiter in die Isolation vom Westen treiben und diejenigen Kreise noch weiter stärken, die – wie im Entwurf der neuen Militärdoktrin ausgeführt – in der Atlantischen Allianz und den westlichen Staaten wie zu alten Zeiten den Hauptfeind sehen. Allerdings sollte die NATO dabei nicht jeden Kompromiss eingehen. Ein Abgehen von den Istanbuler Verpflichtungen wäre ein falsches Signal, dass der Aufbau einer rechtlich fragwürdigen Drohkulisse zum gewünschten Erfolg führt. Zudem würden die westlichen Staaten damit von einem ihrer zentralen Prinzipien –

der Achtung der Souveränität auch kleiner Staaten – abgehen. Dennoch könnten die westlichen KSE-Staaten Moskau eine Brücke bauen. Eine Möglichkeit wäre, in einen Dialog über eine Lockerung der Flankenregelung einzusteigen. Eine andere wäre es, mit der Ratifizierung des AKSE-Vertrags jetzt schon zu beginnen und diesen vielleicht auch zu beenden, allerdings die Hinterlegung der Urkunden solange zu verzögern, bis Russland seinen Verpflichtungen nachkommt. Damit könnten die NATO-Staaten demonstrieren, dass es ihnen nicht um die Eindämmung oder Diskriminierung Russlands geht – und zugleich den Schwarzen Peter an Russland zurückverweisen.

Über die Autorin

Dr. Margaret Klein ist wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft (Mittel- und Osteuropa) an der Universität Regensburg.

Literaturempfehlung:

- Jane M. O. Sharp, 2006: Striving for Military Stability in Europe. Negotiation, implementation and adaption of the CFE Treaty, London / New York.
- Pal Dunay, 2004: On the (continuing, residual) relevance of the CFE regime, in: Helsinki Monitor, No. 4, S. 263–279.
- Hans-Joachim Schmidt, 2005: The Uncertain Future of CFE Between Istanbul Commitments and NATO-Enlargement, in: Yves Ghebali/Daniel Warner (Hrsg.): The Politico-Military Dimension of the OSCE: Arms Control and Conflict Management Issues, Genf, S. 153–187.
- Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa. CFE.DOC/1/99. 19. November 1999. Deutsch / Original: Englisch. JCGGW124
http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_de.pdf, 28.4.2007
- Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa. CFE.DOC/2/99. 19. November 1999. Deutsch/Original: Englisch. JCGGW131
http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_de.pdf, 28.4.2007