

HSFK-Report Nr. 6/2009

Militärische Vertrauens- bildung und Rüstungs- kontrolle in ungeregelten Territorialkonflikten

Hans-Joachim Schmidt

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 · Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: schmidth@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-937829-86-9

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der Augustkrieg in Georgien 2008 zeigt, die unregelmäßig Territorialkonflikte in den Ländern der ehemaligen Sowjetunion bleiben ein Sicherheitsrisiko für die betroffenen Staaten und für Europa, da sie erneut außer Kontrolle geraten können. Weitere unregelmäßig Konflikte dieser Art bestehen zwischen Aserbaidschan und Armenien um Berg-Karabach sowie in Moldau mit Transnistrien. An allen Konflikten sind auch externe Akteure beteiligt. Während das Risiko eines militärischen Konflikts in Moldau relativ gering einzuschätzen ist, weist die in den letzten Jahren erhöhte Rüstungsdynamik zwischen Armenien und Berg-Karabach einerseits und Aserbaidschan andererseits auf ein erhöhtes Kriegsrisiko hin, auch wenn es sich nach dem Augustkrieg mit den verstärkten politischen Bemühungen der Minsker Gruppe und dem Normalisierungsprozess im türkisch-armenischen Verhältnis vermindert hat.

Daher stellt sich die Frage, welchen Beitrag militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle leisten können, um in diesen Territorialkonflikten die Kriegsverhütung und die Krisenstabilität zu stärken sowie die Lage zu stabilisieren. Militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle können hier ihre Wirksamkeit in drei unterschiedlichen Szenarien entfalten: Erstens können sie in einer Post-Konfliktphase eine gemeinsame Konfliktregelung (Sезession, Autonomie, Reintegration) wirksam unterstützen, indem sie in der Übergangsphase neue Gewalt zu verhindern und die Lage zu stabilisieren versuchen. Zweitens können die lokalen Konfliktparteien informelle Regelungen von praktischen Sicherheitsfragen vereinbaren, die den Statuskonflikt ausklammern, wenn dieser zunächst nicht lösbar ist. Drittens können regionale Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle die Stabilisierung der Territorialkonflikte von außen fördern und die Wahrscheinlichkeit einer Gewalteskalation auf zwischenstaatlicher Ebene vermindern. Militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle haben in diesen Konflikten dabei eine ergänzende Funktion, wenn internationale Beobachtermissionen (UN, OSZE, EU) und Friedenstruppen permanent vor Ort tätig sind.

Das erste Szenario ist nicht gegeben. In keinem der untersuchten Konflikte gibt es einen gemeinsamen Ansatz für seine politische Regelung. Am besten sind noch die Aussichten beim Konflikt um Berg-Karabach einzuschätzen, weil sich dort nach dem Augustkrieg die Chancen für einen politischen Kompromiss verbessert haben und eine Einigung über die Grundsätze einer Regelung erhofft wird. Solange die Details dieser Einigung noch ausstehen, sind konkrete Maßnahmen der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle kaum sinnvoll zu diskutieren. Wenn Armenien große Teile des besetzten aserischen Territoriums räumt, einen neuen Korridor zu Berg-Karabach vereinbart und aserische Vertriebene wieder zurückkehren, bedarf es weiterer militärischer Restriktionen und dem Einsatz von ständigen Beobachtern vor Ort, um die politischen Gegner einer Einigung von Gewalttaten abzuhalten. Die OSZE plant dafür den Einsatz von bis zu 3.000 Beobachtern. Weiterhin ist zu empfehlen, auch für die Verwaltungsgrenzen von Berg-Karabach, entweder damit verknüpft oder separat, einen permanenten Beobachtungsmechanismus zur Verhütung gewaltsamer Zwischenfälle einzurichten. Die 14-tägigen Vorortkontrollen durch den Persönlich Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der Minskgruppe im Auftrag der OSZE sind unzureichend. Außerdem muss die Transparenz über die Stärke der Streitkräfte in Berg-Karabach verbessert werden, um der wechselseitigen Aufrüstungsdynamik zu begegnen.

Zweitens sind grundsätzlich zwischen der Zentralregierung und den Entitäten informelle Abmachungen möglich, die den Statuskonflikt umgehen. Das setzt aber entweder ein gewisses Mindestmaß an wechselseitigem Vertrauen zwischen den lokalen Konfliktparteien und ihren Akteuren oder den politischen Druck von mächtigen externen Akteuren voraus. Der externe Druck Russlands auf Abchasien und Südossetien zusammen mit dem externen Druck der EU, der UN und der OSZE auf Georgien hat zusammen mit der EU-Beobachtermission und den russischen Grenzsoldaten auf abchasischer und südossetischer Seite seit dem Augustkrieg wesentlich zum Erfolg der Genfer Gespräche und der dort vereinbarten Stabilisierungsmaßnahmen beigetragen. Ob aber über die Stabilisierung hinaus weitere Fortschritte möglich sind, bleibt abzuwarten. Denn Russland bindet den Einsatz von internationalen Beobachtern in den Entitäten an ihre Anerkennung.

In Moldau ist im Laufe der Zeit, gefördert von der OSZE-Mission zwischen den lokalen Akteuren, ein begrenztes Vertrauensverhältnis entstanden. Seit Anfang dieses Jahrzehnts führen alle am Konflikt beteiligten Parteien informelle Gespräche über Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle. Bis 2005 wurde zwar ein gemeinsamer Katalog von Maßnahmen hierzu erarbeitet, jedoch steht die Implementierung erster Maßnahmen noch an. Die OSZE sollte deshalb ihre informellen Gespräche dazu sobald wie möglich wieder aufnehmen, wenn in Moldau stabile Regierungsverhältnisse herrschen, um neuen Spannungen zwischen Moldau und Transnistrien aufgrund der innenpolitischen Transformation so früh wie möglich zu begegnen.

Drittens können regionale Maßnahmen die Kriegsverhütung und Krisenstabilität in diesem Gebiet verbessern. Die an den Territorialkonflikten beteiligten externen Akteure werden eingebunden, senden damit ein Signal der politischen Entspannung und fördern so indirekt eine friedliche Regelung. Regionale Maßnahmen dürfen dabei aber auf keinen Fall mit den lokalen Konflikten verknüpft werden. Da in den beiden ersten Szenarios die Chancen für neue Maßnahmen beschränkt sind, kommt dieser Ebene derzeit die größte Bedeutung zu. Der militärische Status quo und die militärische Zurückhaltung sollen im Wesentlichen bewahrt, gesichert und auf eine sicherheitspolitisch kritische Region mit Territorialkonflikten erweitert werden. Einmal um dort einen neuen kostenträchtigen Rüstungs- und Stationierungswettbewerb sowie die direkte Konfrontation mit Russland zu vermeiden, zweitens, um eine friedliche Regelung der bestehenden Territorialkonflikte und drittens die wirtschaftliche Entwicklung sowie den friedlichen Wandel zu fördern. Dazu wird eine informelle Vereinbarung zwischen Russland und den NATO-Staaten angeregt, in der sich beide Seiten auf mehr Zurückhaltung bei Waffen- und Munitionsexporten an diese Staaten und ihre Entitäten verständigen. Ohne externe Unterstützung sind weder die von Territorialkonflikten direkt betroffenen Staaten noch ihre Entitäten zu größeren militärischen Aktivitäten fähig. Darüber hinaus sollten beide Seiten auch mit einigen ostmitteleuropäischen Staaten reden, weil sie bisher die größten Waffenlieferanten stellten. Zweitens wird vorgeschlagen, die in der NATO-Russland-Grundakte von 1997 vereinbarte wechselseitige militärische Zurückhaltung auch auf die Region (Weißrussland, Ukraine, Moldau, Georgien, Aserbaidschan, Armenien) auszudehnen. Ergänzend sollte dabei die Begrenzung von substanziellen Kampftruppen, die dort nicht stationiert werden dürfen, möglichst niedrig gewählt werden. Diese Beschränkung muss natürlich abgewogen werden gegen die Sicherheitsrisiken südlich von Europa (Irak, Iran).

Zugleich schlägt der Report qualitative Verbesserungen vor, die die veränderte sicherheitspolitische Lage in Europa eher berücksichtigen und so indirekt die Kriegsverhütung sowie Krisenstabilität für die Länder mit unregulierten Territorialkonflikten verbessern. Da militärische Aktivitäten der Konfliktparteien unterhalb der Notifizierungs- und Beobachtungsschwellen des Wiener Dokumentes vor dem Georgienkrieg wesentlich die Spannungen schürten, wird eine deutliche Absenkung der Schwellenwerte für die Notifikation und Beobachtung militärischer Aktivitäten vorgeschlagen, sowie die Einführung von zusätzlichen Inspektionen, die in Krisen zur Spannungsminderung genutzt werden können. Das muss zugleich mit einem verbesserten Eigenschutz der Inspektoren und Beobachter vor Ort kombiniert werden und zur deutlichen Verringerung der Absagen von Inspektionen und Beobachtungsmissionen aus Sicherheitsgründen führen. Außerdem ist über die schweren Waffen der Polizei und der sonstigen Sicherheitskräfte mehr Transparenz herzustellen. Sie können bei wachsenden Spannungen zur Umgehung regulärer Beschränkungen dienen. Sollten die russischen (und ukrainischen) Flankenlimits im Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und seiner angepassten Variante künftig doch entfallen, wird weiterhin ein grenznahes Regime der Vertrauensbildung als Ersatz angeregt. Außerdem sollten zur Verbesserung der regionalen Stabilität Moldau, Armenien und Aserbaidschan dem Vertrag über den Offenen Himmel (siehe Kap. 4) beitreten.

Die Inkraftsetzung des angepassten KSE-Vertrags ist eine zentrale Voraussetzung für weitergehende Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung und Stabilisierung in der Region. Zudem verbessert er die Transparenz in Ländern mit Territorialkonflikten unter anderem durch mehr Inspektionen, durch die Notifikation des Transits von Waffen und durch die Meldung der Anhebung von Waffenbeständen. Die fortgesetzte NATO-Erweiterung ohne ihre rüstungskontrollpolitische Einbindung durch den 1999 unterzeichneten adaptierten Vertrag über die Konventionelle Streitkräfte in Europa (AKSE) erzeugte Misstrauen in Moskau, weil immer mehr neue Bündnisstaaten nicht dem KSE-Regime angehörten. Das hat zur russischen Suspendierung des KSE-Vertrags Ende 2007 beigetragen. Nach der zeitlich nicht terminierten Bündniserweiterungsentscheidung auf dem Bukarest-Gipfel der Allianz 2008 für die Ukraine und Georgien nutzte Russland die Territorialkonflikte in Georgien, um durch provokative militärische Aktivitäten zu zeigen, warum Tbilisi nicht in die NATO gehöre. Saakaschwili hingegen eskalierte den Konflikt, um zu zeigen, warum das Land in das Bündnis müsse. Dieser Teufelskreis führte zum Krieg. Einen erneuten Krieg bei den unregulierten Territorialkonflikten in der Region können sich weder die NATO-Staaten noch Russland leisten. Er kann die Wiederannäherung zwischen beiden Seiten und vor allem die künftige sicherheitspolitische Kooperation irreparabel schädigen. Soll das vermieden werden, muss die Ausweitung des Bündnisses in der Region vorläufig ausgesetzt und der adaptierte KSE-Vertrag – in welcher Form auch immer – in Kraft gesetzt werden. Er sorgt dafür, dass alle NATO-Staaten in Europa sich der konventionellen Rüstungskontrolle unterwerfen und deshalb Moskau die Bündniserweiterung kaum fürchten muss. Er erhöht die wechselseitige Berechenbarkeit und mindert die Anreize für einen russischen Waffengang bei den unregulierten Territorialkonflikten. Er erleichtert ihre friedliche Regelung, lösen kann er sie aber nicht.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die unregulierten Territorialkonflikte	3
3.	Entwicklung der Militärpotentiale	7
3.1	Militärausgaben	8
3.2	Waffen- und Personalentwicklung	10
3.3	Militärische und politische Bewertung	13
3.4	Auswirkungen auf die Rüstungskontrolle	15
4.	Probleme und Chancen der bestehenden Rüstungskontrollregime	15
4.1	Veraltete Konzepte von KSE und Wiener Dokument	18
4.2	Zwischenstaatlicher Fokus der Rüstungskontrolle	19
4.3	Dilemma zwischen Souveränität und Selbstbestimmung	20
4.4	Fehlender Krisenmechanismus für Inspektionen	22
4.5	Russlands Ablehnung seiner (A)KSE-Flankenlimits	24
4.6	Istanbul Commitments für Georgien und Moldau	26
4.7	Fehlende rüstungskontrollpolitische Einbindung der NATO-Erweiterung	28
5.	Militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle in nicht geregelten Territorialkonflikten	29
5.1	Lokale Maßnahmen zur Unterstützung einer politischen Konfliktregelung	29
5.2	Informelle Maßnahmen unter Ausklammerung des Statuskonflikts	31
5.3	Empfehlungen für indirekte Maßnahmen in regionalen Vereinbarungen	33
6.	Schlussfolgerungen	37
7.	Literatur	39

1. Einleitung

Der Georgienkrieg im August 2008 rückte das Problem der unregulierten Territorialkonflikte im Gebiet der ehemaligen UdSSR wieder in das Bewusstsein der internationalen Öffentlichkeit.¹ Die Ursachen dieser Konflikte sind vielschichtig. Es gibt historische, ethnische, politische und andere Gründe. Diese Konflikte brachen vor und während des Zerfalls der Sowjetunion offen aus und wurden von einer Phase der Gewalt in unterschiedlicher Intensität begleitet. Sie führten in den davon betroffenen und um ihre Unabhängigkeit ringenden Republiken Georgien, Moldau sowie zwischen Armenien und Aserbaidschan zur Abspaltung kleiner Gebiete, die sich in der Folgezeit zu De-facto-Staaten entwickelten (Lynch 2004: 15). In Georgien betrifft dies mit Abchasien und Südossetien zwei von ehemals drei Entitäten, nachdem Adscharien 2004 unterstützt von Russland als autonome Republik reintegriert wurde. In Moldau geht es um Transnistrien und zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, dessen Unabhängigkeit inoffiziell von Jerewan unterstützt wird. Bis heute gibt es, sieht man von Adscharien ab, für keine der genannten Entitäten eine international anerkannte Regelung ihres Status.

Der Report verfolgt die zentrale Frage, was Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung für die Kriegsverhütung und für die Stabilisierung von unregulierten Territorialkonflikten leisten können. Zunächst werden die Konflikte selbst kurz dargestellt. Danach werden die militärischen Risiken, die in diesen Konflikten für den Frieden und die Sicherheit in der Region ausgehen, näher analysiert. Will man diesen Risiken begegnen, werden drei Szenarien unterschieden, um die Kriegsverhütung und Krisenstabilität durch militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle zu stärken.

Territorialkonflikte sind ein handhabbares Problem für die Sicherheit, wenn die daran beteiligten Parteien friedlich nach einer gemeinsamen Lösungsperspektive (Sezession, Autonomie, Reintegration) suchen. Ein Beispiel dafür war die friedliche Sezession der Slowakei von Tschechien 1993, die mit einer Aufteilung der Streitkräfte und den daraus sich ergebenden Rüstungskontrollverpflichtungen einherging. Doch bei den hier untersuchten unregulierten Territorialkonflikten sieht die Situation anders aus. In allen Fällen kam es zwischen dem Zentralstaat und den sich abspaltenden Entitäten zu kriegerischen Aktivitäten, bei denen die Entitäten unterstützt von externen Akteuren eigenständige Streit- und Sicherheitskräfte aufbauten. Wird dann nach dem Waffenstillstand in der Post-Konfliktphase eine gemeinsame Regelungsperspektive für den Territorialkonflikt entwickelt, bleibt das Risiko gewaltsamer Militärfaktionen trotzdem meist hoch. Im ersten Szenario stellt sich deshalb die Frage, was militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle zur Gewaltverhütung und Stabilisierung beitragen können, um in einer Übergangsphase den Regelungsprozess wirksam zu unterstützen.

1 Der Autor dankt den studentischen Hilfskräften Sascha Langenbach, Markus Müller, den Praktikanten Philipp Seelinger, Ansgar Schreiber und dem wissenschaftlichen Mitarbeiter Aser Babajew für ihre Hilfe bei der Anfertigung des Reports.

Weiterhin ist danach zu fragen, was militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle auf lokaler und regionaler Ebene zur Kriegsverhütung und Stabilisierung beitragen können, wenn die Regelung strittig ist und der Statuskonflikt andauert. Auf der lokalen Ebene ist im zweiten Szenario militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle mit dem Problem konfrontiert, dass die sich abspaltende Entität diese Instrumente nutzt, um ihre eigene Unabhängigkeit zu stärken. Das blockiert aber entsprechende Regelungen, weil die jeweilige Zentralmacht die eigene Souveränität nicht schwächen will. Deshalb ist zu klären, ob die beteiligten Parteien die Regelung von Sicherheitsfragen vom Statuskonflikt trennen können, um bestehende Probleme mittels militärischer Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle zu regeln.

Die beteiligten externen Akteure können auf regionaler Ebene die unregulierten Territorialkonflikte anheizen oder entspannen und stellen somit einen zusätzlichen Faktor dar, der die Sicherheit beeinflusst. Deshalb stellt sich im dritten Szenario die Frage, ob und in welchem Umfang die bestehenden regionalen Rüstungskontrollabkommen genutzt und weiterentwickelt werden können, um extern solche Konflikte zu stabilisieren und ihre kriegsrische Eskalation auf die zwischenstaatliche Ebene zu erschweren. Die Analyse konzentriert sich dabei auf folgende bestehende Vereinbarungen: den 1990 unterzeichneten Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa² (KSE), den 1999 zwar unterzeichneten aber bisher noch nicht in Kraft getretenen adaptierten KSE-Vertrag (AKSE), das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen von 1999³ (WD 99), den 2002 in Kraft getretenen Vertrag über den Offenen Himmel⁴ (OH) und das 2001 vereinbarte Black Sea Naval Cooperation Task Group Abkommen⁵ (BLACKSEAFOR). Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Abkommen mit einem doppelten Problem konfrontiert sind: Zum einen zielen sie auf die Verhütung zwischenstaatlicher Kriege, bei den hier untersuchten Territorialkonflikten handelt es sich jedoch völkerrechtlich um eine innere Angelegenheit des betroffenen Landes. Zweitens sind Entitäten keine Vertragsparteien bei Rüstungskontrollregimen.

Diese Untersuchung basiert auf freiwilligen Maßnahmen der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle. Der dabei verfolgte Ansatz in der Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle orientiert sich primär am militärischen Status quo.

2 Ihm gehören Armenien, Aserbaidschan, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Kasachstan, Luxemburg, Moldau, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Slowakei, Spanien, Tschechien, Türkei, Ukraine, Ungarn, USA und Weißrussland an. Das Anwendungsgebiet erstreckt sich vom Atlantik bis zum Ural.

3 Dem politischen Abkommen gehören alle 56 OSZE-Staaten an.

4 Ihm gehören Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Großbritannien, Island, Italien, Kanada, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Türkei, Ukraine, Ungarn, USA und Weißrussland an.

5 Dem politischen Abkommen gehören Bulgarien, Georgien, Rumänien, Russland, Türkei und Ukraine an.

2. Die unregelmäßig Territorialkonflikte

Die Länder mit den Konfliktgebieten liegen am Südwestrand der Ukraine und Russlands (siehe Karte). Sie umfassen fast 20 Mio. Menschen, davon alleine in Aserbaidschan etwas über acht Millionen. Alle Entitäten sind Mini-De-facto-Staaten, die alleine nicht überlebensfähig sind.

Übersichtskarte der unregelmäßig Territorialkonflikte



Quelle: Lynch, Dov 2004: xiv.

Transnistrien beansprucht mit 4.000 km² ca. 11 Prozent der Fläche Moldaus und hatte 1990 noch über 750.000 Einwohner, heute wird ihre Zahl auf 550.000-650.000 geschätzt. Ethnisch besteht die Bevölkerung zu fast gleichen Teilen aus Moldauern (32%), Russen (30%) sowie Ukrainern (29%) (USIP 2008: 73). Mit der Unabhängigkeit Moldaus 1990 entstand die transnistrische Sezessionsbewegung, die sich gegen die befürchtete Rumänisierung richtete und das multi ethnische sowjetische Erbe zu erhalten suchte. Hier handelt es sich deshalb hauptsächlich um einen politischen Konflikt. Mit der Trennung Transnistriens vom Zentralstaat 1992 eskalierte er zum Krieg, weil Moldau mit der Abspaltung sein industrielles Zentrum verlor (Neukirch 2003: 124-27). Transnistrien erwirtschaftete

damals 40 Prozent des Bruttosozialprodukts Moldaus. Während des Kriegs kam es zu etwa 100.000 kurzzeitig Vertriebenen, 1.000 Toten und rund 5.000 Verletzten. Aufgrund der kurzen und regional beschränkten Gefechte, sowie dem Fehlen einer ethnisch motivierten Vertreibungspolitik ließ sich ein dauerhaftes Flüchtlingsproblem vermeiden (Neukirch 2003: 137). Moskau beendete die Gewalt zugunsten der Separatisten und setzte im Juni 1992 eine Waffenstillstandsvereinbarung sowie kurze Zeit später ein Abkommen über die Grundsätze für die friedliche Beilegung des bewaffneten Konflikts in der transnistrischen Region der Republik Moldau durch, die beide Parteien unterzeichneten (Salber 2009: 416f). Letzteres sah die Einrichtung einer durchschnittlich 12 Kilometer breiten Sicherheitszone entlang beider Seiten des Nistru vor, die durch trilaterale Friedenstruppen überwacht wird. Weiterhin wurde eine trilaterale Gemeinsame Kontrollkommission für die Regelung des Waffenstillstandes und der Sicherheitszone eingerichtet (Neukirch 2003: 136f). Seit 1993 ist die OSZE mit einer Mission in Moldau aktiv, die versucht, die Konfliktregelung in all ihren Aspekten zu fördern. Das schließt Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung ein. Russland, die Ukraine und die OSZE verhandeln mit beiden Seiten über eine Konfliktregelung. Die USA und die EU besitzen seit 2005 den Beobachterstatus in diesen 5+2-Gesprächen. Dabei bietet Moldau Transnistrien eine besondere Autonomie an, während die Entität die Unabhängigkeit will.

Abchasien umfasst mit 8.400 km² etwa 12 Prozent des georgischen Territoriums. Vor dem Konflikt besaß es 535.000 Einwohner, davon stellten die Georgier mit 46 Prozent die größte Bevölkerungsgruppe, gefolgt von Abchasen (18%=93.000), Armeniern (15%), Russen (14%), Griechen (3%) sowie Ukrainern (2%). Seine politische Bedeutung bezieht Abchasien aus seiner günstigen Lage am Schwarzen Meer (USIP 2008: 118-22). Der Konflikt begann vor dem Zusammenbruch der UdSSR und besitzt einen stark ethnisch ausgerichteten Charakter. Die Abchasen fürchteten sich vor dem erstarkenden georgischen Nationalismus, orientierten sich daher zunächst in Richtung Sowjetunion und suchten nach deren Kollaps ihre Eigenständigkeit zu stärken. Im März 1989 erklärten sich die Abchasen für unabhängig. Ab Juli 1989 begannen die bewaffneten Auseinandersetzungen mit Georgien. Der mehrfach aufflammende Krieg führte zu mehreren tausend Toten und der Vertreibung von mehr als 200.000 Georgiern. Insgesamt sank die Einwohnerzahl auf unter 150.000, weswegen die Abchasen inzwischen die Bevölkerungsmehrheit stellen (USIP 2008: 122). Im Mai 1994 unterzeichneten die Konfliktparteien den unter Federführung der UN mit Unterstützung von Russland und der KSZE ausgehandelten Waffenstillstand (Salber 2009: 420) in Moskau. Dieser sah die Einrichtung einer jeweils 12 km breiten entmilitarisierten Sicherheitszone beidseitig des Inguriflusses und daran anschließend nochmals eine jeweils 12 km breite Sicherheitszone ohne schwere Waffen vor. Das Kodori-Tal war ebenfalls zu demilitarisieren. GUS-Friedenstruppen sollten die Entmilitarisierung in der Sicherheitszone sowie im Kodori-Tal überwachen und die Rückführung der vertriebenen Georgier einleiten. Die UN-Beobachter waren für die Überwachung des Kodori-Tals, der Küstengewässer und des Luftraums über den Sicherheitszonen zuständig. Während des Augustkriegs 2008 kam es auch zwischen Georgien und Abchasien zu erneuten Kämpfen. Sie wurden nach wenigen Tagen eingestellt und endeten mit dem Verlust des Kodori-Tals für Tiflis. Weil die UN die Unabhängigkeit Abchasiens nicht anerkennt, lehnte Russland am

15. Juni 2009 im UN-Sicherheitsrat eine weitere Missionsverlängerung ab. Bis zum 15. Juli verließen die UN-Beobachter Georgien.⁶

Ende 1989 forderte Südossetien, das mit 3.900 km² fast sechs Prozent der Fläche Georgiens umfasst, Tiflis heraus, indem der Sowjet der Region ihren Status zu einer autonomen Republik aufwertete. Die nationalistische georgische Führung hob diese Entscheidung auf und erkannte Südossetien sogar den Status als autonome Region ab, nachdem sich diese 1990 für unabhängig erklärte. Dies führte bis 1992 zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen georgischen Streitkräften und südossetischen Milizen, die etwa 2.000 Todesopfer forderten und ca. 20.000 Georgier aus der Entität vertrieben. Im Juni 1992 vermittelte Russland mit dem Abkommen von Sotschi einen Waffenstillstand, den trilaterale Friedenstruppen (die südossetischen Soldaten erhielten russische Pässe) und eine Gemeinsame Kontrollkommission überwachten. Parallel begann eine OSZE-Mission mit der Beobachtung der Friedenstruppen. Bis 2004 blieb die Lage friedlich, dann jedoch versuchte die neue georgische Regierung unter Präsident Saakaschwili, der so schnell wie möglich die volle Souveränität Georgiens wieder herstellen wollte, mit einer Ersatzregierung und dem Einsatz militärischer Mittel die Kontrolle über die Entität zu erlangen. Russland und die USA verhinderten dies jedoch. In der Folgezeit nahmen die Spannungen nie ganz ab. Mit der westlichen Anerkennung des Kosovos Anfang 2008 und der NATO-Erweiterungsentscheidung in Bukarest Anfang April 2008 wuchsen die Zahl und die Schwere der Zwischenfälle, bis in der Nacht vom 7. zum 8. August Saakaschwili erneut mit einem militärischen Angriff eine Entscheidung über den Status Südossetiens erzwingen wollte. Das völkerrechtlich strittige Eingreifen Russlands führte zur Niederlage Georgiens und am 12. August zu einem von der EU vermittelten Waffenstillstand. Der Krieg kostete ca. 850 Menschen das Leben, über 2.000 wurden verwundet und bis zu 134.600 Georgier vertrieben.⁷ Etwa 30.000 Flüchtlinge flohen nach Nordossetien, kehrten aber inzwischen wieder zurück.

Die Entscheidung Moskaus vom 26. August 2008, beide Entitäten völkerrechtlich anzuerkennen, verschärfte den Statuskonflikt, da alle übrigen Staaten in Europa und in Nordamerika diesen Schritt ablehnen. Die Entität Südossetien erschwerte die Rückkehr von etwa 37.500 ethnischen Georgiern. Sie besteht jetzt darauf, dass diese zuvor auf ihre georgische Staatsbürgerschaft verzichten und die südossetische Nationalität annehmen. In der Entität lebten 1989 164.000 Einwohner, jetzt sollen es nur noch etwa 30-90.000, hauptsächlich Südossetier, sein.

Um die Lage in Georgien zu stabilisieren und einen weiteren Krieg zu verhindern, stimmten bis zum September 2008 alle Konfliktparteien den neuen Genfer Gesprächen zu, die unter dem Vorsitz von EU, OSZE und UN stattfinden. Die EU unterhält außerdem seit dem 10. Oktober 2008 eine Beobachtungsmission (EU Monitoring Mission=EUMM) mit über 230 Beobachtern, die in ganz Georgien die Lage stabilisieren,

6 O.A., Russia vetoes extension of UN mission in Georgia, UN News Center vom 15.6.2009, in: www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=31151&Cr=georgia&Cr1 (12.8.2009).

7 Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2008 Country Reports on Human Right Practices, 2008 Human Right Report: Georgia, in: www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/eur/119080.htm (3.4.2009).

normalisieren und zwischen den Parteien Vertrauen vermitteln soll, jedoch wegen der strittigen Anerkennungsfrage keinen Zugang zu Südossetien und Abchasien erhält.⁸ Am 26. Januar sicherte das georgische Verteidigungs- und am 22. Mai 2009 das Innenministerium der EUMM zu, sie schon vorher über alle Truppen und Polizeibewegungen nahe der Verwaltungsgrenzen von Abchasien und Südossetien zu informieren und dabei bestimmte stabilisierende Restriktionen zu beachten.⁹ Am 18. Februar 2009 einigten sich alle Konfliktparteien in Genf auf eine Hotline zwischen den Beteiligten und die Untersuchung von Zwischenfällen. Die Untersuchung von Zwischenfällen begann ab 14. August 2009, und die Präsenz der EUMM hat inzwischen zu einer deutlichen Abnahme der Gewalt geführt.¹⁰ Die OSZE-Mission stellte am 30. Juni 2009 ihre Tätigkeit für Südossetien ein, da Russland die Mandatsverlängerung an die Anerkennung Südossetiens knüpfte.

Das gebirgige Berg-Karabach liegt im Südwesten Aserbaidshans und besitzt mit ca. 4.400 km² sechs Prozent des Territoriums Aserbaidshans (Dedashti 2000: 36). Das Gebiet wird heute fast nur noch von bis zu 145.000 Armeniern bewohnt. Der Krieg um Berg-Karabach war der blutigste verglichen mit den anderen. Er hat eine inner- und eine zwischenstaatliche Dimension: Die ethno-nationalistische und politische Auseinandersetzung spitzte sich ab 1988 zu, als die Autonome Oblast Nagorno-Karabach sich vergeblich für die Übertragung der mehrheitlich von Armeniern bevölkerten Region von der Aserbaidshanischen Sozialistischen Sowjetrepublik (SSR) zur Armenischen SSR einsetzte. Danach nahmen der ethnische Konflikt mit wechselseitigen Pogromen zwischen Aseris und Armeniern und die zwischenstaatlichen Spannungen zwischen Baku und Jerewan zu. Mit der Auflösung der UdSSR erklärten sich Aserbaidshan am 30. August 1991, Armenien am 23. September und Berg-Karabach am 2. September 1991 für unabhängig. Aserbaidshan und Armenien erkennen die „Nagorno-Karabach Republik (NKR)“ nicht an. Baku versuchte danach mit militärischer Gewalt die Kontrolle über das Gebiet zurück zu erlangen (USIP 2008: 106-9). Die Kämpfe forderten bis zu 30.000 Todesopfer. Armenien musste 360.000 Flüchtlinge und über 70.000 von der Grenzregion Vertriebene und Aserbaidshan über 200.000 Flüchtlinge sowie 570.000-690.000 Vertriebene aufnehmen. Die aserischen Vertriebenen wurden separiert untergebracht und nicht integriert, um sie später wieder rückzusiedeln. Im Mai 1994 gelang es Russland, einen Waffenstillstand zu vermitteln. Damals hatten die Streitkräfte Armeniens und Berg-Karabachs das Gebiet der Entität und weitere sieben Verwaltungsbezirke (ca. 16 Prozent Aserbaidshans) besetzt. Aserbaidshan und die Türkei schlossen danach ihre Grenzen zu Armenien und verhängten eine Wirtschaftsblockade. Der Waffenstillstand ist zwar stabil, es kommt jedoch an der Kontaktlinie fast regelmäßig zu Schießereien mit Todesopfern.

8 Siehe dazu ausführlich die Internetseite der EUMM-Mission: <http://eumm.eu/en/> (20.8.2009).

9 EUMM and Georgian Ministry of Defence sign Memorandum of Understanding, Tiflis 26.1.2009, in: http://eumm.eu/en/press_and_public_information/press_releases/796/?year=2009&month=1 (20.8.2009).

10 O.A., Head of EUMM: Dvani meeting held in 'Positive Atmosphere', in: Civil Georgia 15.8.2009, in: www.civil.ge/eng/_print.php?id=21369; www.civil.ge/eng/_print.php?id=21369 (15.8.2009).

Seit 1994 engagiert sich die Minsker Gruppe der OSZE¹¹ für die Beilegung des Konflikts (Salber 2009: 418f). Die Verhandlungen werden von den drei Co-Chairs aus Russland, den USA und Frankreich (für die EU) geführt, die Kontakte zu allen Parteien in der Region halten, da Baku die Mitwirkung Berg-Karabachs an den Verhandlungen ablehnt. 2007 legten die drei Co-Chairs mit den Basic Principles Vorschläge für eine Regelung vor, über die vielleicht bis zum Ende 2009 ein Kompromiss möglich ist. Parallel überwacht der Persönlich Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der Minskgruppe im Auftrag der OSZE den Waffenstillstand an der Kontaktlinie und besucht 14-tägig das Konfliktgebiet. Weiterhin wurde 1994 die Hocharangige Planungsgruppe der OSZE geschaffen, um den Einsatz einer bis zu 3.000 Mann starken OSZE-Friedenstruppe zu planen. Ihr Einsatz ist erst mit einer Regelung sinnvoll. Baku betont sein Recht auf territoriale Integrität und gesteht der Entität nur eine Autonomie zu, während Armenien und Berg-Karabach auf das Recht zur Selbstbestimmung pochen und die Unabhängigkeit oder Integration der Entität anstreben (International Crisis Group 2007: 1).

Diese Konflikte hemmen in der Region durch Wirtschafts- und Handelsblockaden die ökonomische Entwicklung sowie die politischen und menschlichen Kontakte dieser Länder. Auch ihre wachsende Bedeutung als Brücke zwischen Europa und Asien können sie dadurch kaum wahrnehmen. Die große Armut in Teilen der Bevölkerung fördert die Schattenwirtschaft, kriminelle Strukturen und Korruption. Alle Staaten und die Entitäten sind autoritär strukturiert. Der Grad ihrer Demokratie nahm in dieser Dekade ab.¹² Die sicherheitspolitische Unsicherheit in der Region erschwert die Erschließung und den Transport der dort vorhandenen und vermuteten Energieressourcen. Es gibt daher ernstzunehmende Gründe, diese langjährigen Territorialkonflikte besser zu regeln und das Entstehen neuer zu verhüten. Da Russland die Entitäten in allen Konflikten stützt, sind diese nur unter Mitwirkung Moskaus zu lösen.

3. Entwicklung der Militärpotentiale

In diesem Kapitel soll geklärt werden, welche Risiken für den Frieden von der Entwicklung der Militärpotentiale ausgehen. Dazu wird die Entwicklung des Verteidigungsetats, sein Anteil an den Staatsausgaben und am Bruttonationaleinkommen von 2000 bis 2008/9 untersucht. Bei den Streitkräften werden die Bestandsentwicklung der wichtigsten konventionellen Großwaffensystemen (Panzer, gepanzerte Gefechtsfahrzeuge, Artillerie, Kampfhubschrauber und Kampfflugzeuge) und der Import solcher Waffen in den Jahren 2000 bis 2007 geprüft. Diese Daten liefern wichtige Hinweise über die Bedeutung der Streitkräfte für das jeweilige Land. Soweit möglich werden diesen die entsprechenden Daten für die Entitäten Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach gegenüber gestellt, jedoch liegen für sie keine Budgetzahlen vor. Vielfach sind hier nur

11 Dazu gehören Armenien, Aserbaidshan, USA, Russland, Weißrussland, Frankreich, Schweden, Deutschland, Finnland, Italien, Türkei und auf Rotationsbasis die OSZE-Troika.

12 Freedom House, in: www.freedomhouse.org/template.cfm?page=437&year=2008 (28.5.2009).

Schätzungen möglich. Ergänzend werden die russischen Stationierungsstreitkräfte in die Analyse mit einbezogen. Es folgt eine Bewertung militärischer und politischer Faktoren, die den Krieg wahrscheinlicher oder unwahrscheinlicher machen. Schließlich werden die Auswirkungen der militärischen Entwicklungen auf die bestehenden Rüstungskontrollregime geprüft.

3.1 Militärausgaben

Die Militärausgaben der vier untersuchten Kleinstaaten weisen im Zeitraum von 2000 bis 2009 erhebliche Unterschiede auf.¹³

Moldau: Es besitzt den mit Abstand kleinsten Verteidigungshaushalt und die geringsten Steigerungsraten aller untersuchten Staaten. Bis 2007 verdoppelte sich der Verteidigungsetat real von 8,3 auf 17,3 Mio. US-Dollar (USD), fiel jedoch 2008 um fast 12 Prozent auf 15,3 Mio. USD. 2001 betrug der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamtbudget noch knapp 2,8 Prozent und am Bruttonationaleinkommen (BNE) 0,6 Prozent. Bis 2008 fielen der Anteil des Verteidigungsetats am Gesamtbudget auf 0,8 Prozent und der Anteil am BNE auf 0,3 Prozent.¹⁴

Aserbaidshjan: Aufgrund seiner Energieexporte und ihrer Preissteigerungen in den letzten Jahren ist es das wirtschaftlich reichste Land, das auch den höchsten Verteidigungsetat besitzt. 2009 erreicht das aserische Verteidigungsbudget mit geplanten 1,413 Mrd. USD erstmals die Höhe der gesamten Staatsausgaben Armeniens. Im Untersuchungszeitraum stieg der Verteidigungsetat real um das Zehnfache. Ein Anstieg der militärischen Bedrohung ist in diesem Ausmaß nicht feststellbar. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamtetat lag im Jahr 2000 bei hohen 35 Prozent und am BNE bei 2,7 Prozent.¹⁵ In den folgenden Jahren sank ihr Anteil am Staatsbudget und schwankte von 2004 bis 2008 zwischen 9,4 bis 17 Prozent. Der Anteil am BNE bewegte sich von 2000 bis 2008 zwischen 2,4 bis 3,4 Prozent. Die hohen Steigerungsraten des Verteidigungsetats zeigen, dass die aserische Regierung auch eine militärische Option für die Reintegration Berg-Karabachs verfolgt.

13 Es wurde soweit möglich wegen der Vergleichbarkeit mit Daten von SIPRI gearbeitet. Diese standen allerdings nur bis 2007/8 zur Verfügung. Aktuellere Daten stammen von anderen Quellen und wurden mit Unterstützung von SIPRI nach ihrer Methodik eingerechnet. Für die Berechnungsformeln ist Niklas Schörnig zu danken.

14 Die moldauischen Daten für den V-Etat schließen auch die inneren Sicherheitskräfte ein. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde auf sie verzichtet. Zudem standen nur die höheren Angaben des Consolidated Budgets für den Untersuchungszeitraum zur Verfügung. Sie sind mit den Daten der übrigen Staaten nicht völlig vergleichbar. Die Berechnungen fußen auf: State Budget: www.statistica.md/pageview.php?l=en&idc=317&id=2286; BNE: data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3A103%BcurrID%3AUSD%3BpcFlag%3A0; Inflation: www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=md&v=71; Wechselkurs: www.bnm.md/en/official_exchange_rates (1.7.2009).

15 Die Berechnungen fußen auf: State Budget: www.azstat.org/publications/azfigures/2009/en/020.shtml; BNE: <http://data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3A103%BcurrID%3AUSD%3BpcFlag%3A0>; Militärausgaben: SIPRI Yearbook 2008, 223f; Wechselkurs: www.nba.az/default.aspx?go=cfl&lng=en und www.azstat.org/publications/azfigures/2009/en/001.shtml (1.7.2009).

Armenien: Der Verteidigungsetat wuchs bis 2009 real um fast das Dreifache von 94,3 auf 272 Mio. USD. Diese Daten enthalten nicht die kostenlose Überlassung von Waffen, Munition und anderes Militärgerät aus Russland. Die globale Finanzkrise zwang Jerewan zu Einsparungen im Verteidigungsetat für 2009, ihr Umfang ist noch unbekannt. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Gesamtbudget fiel von 2000 bis 2007 von hohen 23 auf 10,4 Prozent und am BNE von 5 auf 2,2 Prozent.¹⁶ Diese positive Entwicklung ist seit 2008 jedoch wieder rückläufig. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Haushalt stieg als Reaktion auf die aserische Aufrüstung wieder auf 15 Prozent. Ohne die Militärhilfen Russlands kann Jerewan im Rüstungswettkampf mit Baku nicht mithalten.

Georgien: Dort stieg der Verteidigungsetat von 2000 bis 2007 real von 27,2 auf 720 Mio. USD um mehr als das 26-fache. Mit dem Amtsantritt von Präsident Saakaschwili 2004 wuchsen die Ausgaben für die Streitkräfte zunächst drastisch. Erst als Folge der globalen Finanzkrise sanken die Ausgaben in 2009 um 40 Prozent und sollen auch im nächsten Jahr nicht steigen. Von 2000 bis 2004 lag der Anteil des Verteidigungsetats am Staatsbudget zwischen acht und zehn Prozent.¹⁷ Bis 2007 wuchsen der Anteil des Verteidigungsetats am Staatshaushalt auf 28,4 Prozent und der Anteil am BNE von 1,5 auf 8,6 Prozent. Präsident Saakaschwili versuchte sich eine militärische Option für die Reintegration der beiden Entitäten zu errüsten.

Insgesamt nahmen vor allem in Georgien und in Aserbaidtschan die Verteidigungsausgaben extrem zu. Das veranschaulicht auch die folgende Tabelle:

Militärausgaben 2000-2009 (in Mio. US\$ und zu konstanten Preisen von 2005)										
Land/Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009*
Moldau	8,3	9,1	10,7	11,6	10,4	12,0	14,9	17,3	15,3	
Armenien	94,3	91,5	90,5	104	115	141,0	157,0	194,0	217,0	272,0
Georgien	27,2	34,5	49,3	57,7	80,6	214,0	362,0	720,0	650,9	367,0**
Aserbaidtschan	141,0	160,0	172,0	215,0	260,0	305,0	625,0	667,0	1.027,0	1.413,0

Quellen: SIPRI Yearbook 2009, S. 219-225;

* Aus Giragosian, Richard (2009): The Military Balance Of Power In The South Caucasus, Yerevan, ACNIS Policy Brief Nr. 2, S. 3;

** Planzahl der georgischen Regierung.

16 Die Berechnungen fußen auf: State Budget: www.armstat.am/en/?nid=126&id=17005&year=2009&submit=Search; BNE: <http://data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3A103%3BcurrID%3AUSD%3BpcFlag%3A=0>; Militärausgaben: aus SIPRI Yearbook 2008 S. 223f., Wechselkurs: www.armstat.am/en/?nid=126&id=17010&year=2009&submit=Search (1.7.2009).

17 Die Berechnungen fußen auf: State Budget: www.statistics.ge/_files/english/finance/State%20budget.xls; BNE: <http://data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3A103%3BcurrID%3AUSD%3BpcFlag%3A0>, Inflation: www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=71&c=gg&l=en, Exchange rates: www.statistics.ge/_files/english/finance/Exchange%20rates.xls (1.7.2009).

3.2 Waffen- und Personalentwicklung

Hier werden die Land- und Luftstreitkräfte, soweit sie vom KSE-Vertrag erfasst sind, berücksichtigt, weil nur dafür fortlaufend vergleichbare Daten vorliegen.¹⁸ Trotz dieser Einschränkung liefern sie wichtige Informationen über die quantitative Entwicklung der Ausrüstung von Streitkräften und ihren Fähigkeiten. Gemeldete Erhöhungen wurden mit den Angaben des UN-Waffentransferregisters¹⁹ (Export- und Importlisten) abgeglichen, da die untersuchten Staaten solche Waffen nicht produzieren. Kleinwaffen, die in solchen Konflikten eine erhebliche Rolle spielen, wurden von der Untersuchung ausgeklammert. Auch die Polizeien und die paramilitärischen Kräfte wurden nicht erfasst. Sie stellen aber ein problematisches Umgehungspotenzial bei Beschränkungen von regulären Streitkräften dar, wie die Situation in Georgien zeigte (Salber 2009: 421).

Im Folgenden werden nun die quantitativen militärischen Entwicklungen gemäß dem KSE-Daten und des UN-Waffentransferregisters beschrieben.

Moldau: Die Streitkräfte Moldaus haben keine Panzer, Kampfhubschrauber und Kampfflugzeuge. Die Bestände bei den gepanzerten Kampffahrzeugen liegen mit 208 bis 210 meist am KSE-Limit. Der Artilleriebestand sank bis 2009 um fünf auf 148 Systeme. Im Untersuchungszeitraum nahm die Zahl der Soldaten bis 2009 um fast 5.000 von 10.300 auf 5.490 Mann ab. Die Ausrüstung der Streitkräfte ist 30 bis 40 Jahre alt, Geld für Modernisierungen fehlt, und ein Großteil der Streitkräfte ist nur beschränkt einsatzfähig.

Laut der Verbalnote Moldaus vom 4.2.1997 besaß Transnistrien 1997 18 Panzer, 50 gepanzerte Kampffahrzeuge und 32 Artilleriesysteme. Nach Recherchen von OSZE-Mitarbeitern waren 18 Panzer, 107 Schützenpanzer, 73 Artilleriesysteme, 6 Transporthubschrauber (Mi-8) sowie etwa 4.500 Soldaten in 2005 vorhanden.²⁰ Transnistrien erhielt dabei von der inzwischen abgezogenen 14. Russischen Armee 19 Panzer und 46 gepanzerte Kampffahrzeuge. Unklar ist, wie es zur Erhöhung der Artilleriesysteme gekommen ist und wo sich die 19 Panzer der ehemaligen 14. Russischen Armee befinden. Generell ist der Zustand der transnistrischen Streitkräfte ähnlich desolat wie der von Moldau. Das Kräfteverhältnis gilt als wenig problematisch. Transnistrien besitzt zwar Panzer, was aber von der höheren Zahl gepanzelter Kampffahrzeuge und Artilleriesysteme Moldaus ausgeglichen wird. Russland hat – angesichts der geringen Bedrohung durch die moldauischen Streitkräfte – auf eine Modernisierung oder größere quantitative Aufstockung Transnistriens weitgehend verzichtet. Es gab im Untersuchungszeitraum keine offiziell gemeldeten Waffenimporte nach Moldau. Die Operative Gruppe der Russischen Streitkräfte unterhält 2009 im transnistrischen Gebiet zwei Peace-

18 Grundlage für die Datenerhebungen bildeten die jährlichen KSE-Datenzusammenstellungen von Crawford, Dorn, U.S. State Department, Washington D.C., 2000-2009.

19 Die jährlichen Datenmeldungen können unter www.disarmament.un.org/un_register.nsf eingesehen werden. Ergänzend stellte die aserische OSZE-Delegation freundlicherweise die Importmeldungen für das Jahr 2007 zur Verfügung, da diese auf der UN-Seite bis Mai 2009 noch nicht veröffentlicht waren.

20 OSCE Mission Moldova, *The Balance of Forces between Moldova and Transnistria*. Chisinau 2005. Es handelt sich um kein offizielles Dokument der Mission.

keeping-Bataillone mit etwa 560 Soldaten sowie 35 gepanzerten Fahrzeugen. Neben der Aufgabe der Friedenssicherung schützten sie die Munitionsdepots bei Kolbasna.

Armenien: Dort waren von 2002 bis 2009 nur geringfügige Zunahmen an Waffen zu beobachten: Die Zahl der Panzer wuchs um acht auf 110 und die Artilleriesysteme um 10 auf 239. Die gepanzerten Kampffahrzeuge nahmen sogar von 204 auf 140 ab. Unklar ist, ob diese nicht teilweise nach Berg-Karabach gingen. Der Bestand an Kampfhubschraubern wuchs auf acht und die Zahl der Su-25 Erdkampfflugzeuge wurde bis 2009 auf 16 Systeme erhöht. Die Zahl der Soldaten nahm zunächst von 60.000 auf 43.550 im Jahre 2007 ab, stieg jedoch bis 2009 wieder auf 46.700. Von 1993 bis 1996 erhielt Jerewan 84 Panzer, 50 Schützenpanzer und 72 Artilleriesysteme heimlich von Russland.²¹ Moskau wollte diesen Fall durch das Parlament klären lassen, jedoch steht ein Bericht der Untersuchungskommission immer noch aus. Ein Abgleich der Im- und Exportlisten des Waffentransferregisters zeigt, dass Jerewan Probleme mit der Meldung russischer Waffen hat. 2004 wurden zwei Su-25 Kampfflugzeuge aus Russland geliefert, die Jerewan weder im KSE-Datenaustausch noch beim UN-Waffentransferregister aufführte. Die bisherigen Waffenlieferanten waren Russland, die Slowakei, Weißrussland und China. Die Verdreifachung des Verteidigungsetats passt nicht zur Streitkräfteentwicklung in Armenien.

Die Stationierung russischer Truppen in Armenien soll die Türkei abschrecken. Dazu werden russische Soldaten mit armenischen Grenztruppen an der armenisch-türkischen Grenze eingesetzt. Das hält Jerewan den Rücken für die Verteidigung Berg-Karabachs gegen Aserbaidschan frei. Zudem sichert sich Moskau mit der militärischen Präsenz seinen Einfluss. Russland nutzt die Basis Gyumri mit einem Stützpunkt der Luftstreitkräfte bei Jerewan. 2009 waren einschließlich Luftstreitkräfte etwas mehr als 3.200 Soldaten mit 74 Panzern, 201 gepanzerten Kampffahrzeugen und 84 Artilleriesystemen sowie 18 MiG-29 Abfangjägern disloziert (Military Balance 2009: 226). Seit dem Augustkrieg 2008 versagt Tiflis Moskau die Versorgung seiner Verbände in Armenien über den Landweg durch Georgien. Russland ist daher auf Lufttransporte und Lieferungen über den Iran angewiesen, was die Logistik verteuert.

Aserbaidschan: Das Land hat ab 2000 deutlich aufgerüstet. Die Zahl der Panzer stieg um 73 Prozent auf 381 im Jahre 2009 und die der Artilleriesysteme um 43 Prozent auf 404. Parallel wurden die gepanzerten Kampffahrzeuge von 210 auf 181 abgebaut. Der Bestand von 15 Kampfhubschraubern blieb unverändert. Nur Baku besitzt Kampfflugzeuge für die Defensive und für den Luftangriff. Quantitativ wird die Defensive mit insgesamt 50 Systemen (MiG-21 - MiG 29) bevorzugt. Im Untersuchungszeitraum hat Aserbaidschan die Zahl um 56 Prozent auf 75 Kampfflugzeuge erhöht. Parallel senkte es die Personalstärke der Land- und Luftstreitkräfte von 69.900 auf 64.950 Mann. Baku importierte eine große Zahl von Waffen: Von 2002 bis 2007 wurden 168 T-72 Panzer, 17 gepanzerte Kampffahr-

21 Nach den Angaben des Vorsitzenden des Verteidigungskomitees Lew Rochlin am 2.4.1997, in: ITAR-TASS vom 2.4.1997, Kritisch dazu: U.S. State Department, Bureau of Verification and Compliance, Adherence to and Compliance with Arms Control and Nonproliferation Agreements and Commitments, Washington, DC. 2001.

zeuge²², 260 Artilleriegeschütze und 27 Kampfflugzeuge (14 MiG-29, 13 Su-25) beschafft. Zu den Lieferländern gehören die Ukraine, Weißrussland, Slowakei, Bulgarien, Georgien und auch Russland, das an Baku im Jahre 2007 62 T-72 und ab 2008 70 BTR-80 lieferte (Military Balance 2009: 203). Der Kreml strebt offensichtlich eine bessere militärische Kontrolle aller Konfliktparteien an. Die langen Fristen der Indienstellung zeigen, dass es mit der Ausbildung an den neuen Waffen Probleme gibt. Sie haben daher noch keine entsprechende Kampfwertsteigerung zur Folge. Baku legitimiert seine Verteidigungspolitik mit dem Kriegszustand und der Besetzung eines Teils seines Territoriums. Moskau unterhält nur noch bei Gabala eine strategische Frühwarnradarstation.

Berg-Karabach besitzt von allen Entitäten die stärkste Bewaffnung. Nach den Verbalnoten Bakus vom 22.1.1997, 20.11.2007 und 3.2.2009 ergibt sich folgendes Bild:²³ Für 1997 wurden 253 Panzer, 278 gepanzerte Kampffahrzeuge und 298 Artilleriesysteme gemeldet. Nach aserischen Angaben stiegen die Bestände von 1997 bis 2009 um 118 Panzer (+47%), 181 gepanzerte Kampffahrzeuge (+65%) und 181 (+61%) Artilleriesysteme. Baku ordnet diese Waffen nur den armenischen Streitkräften in Berg-Karabach zu. Jerewan bestreitet aber, dort Streitkräfte zu besitzen. Experten aus der Entität räumen jedoch ein, dass es jeweils separate Streitkräfte gibt, die auf der strategischen Kommandoebene eng miteinander verzahnt seien, um eine gemeinsame Verteidigung zu gewährleisten. Auch wenn die aserischen Zahlen insgesamt zu hoch sein mögen, zeigen sie für die Entität quantitative Veränderungen, die eher mit der Erhöhung des armenischen Verteidigungsetats korreliert. Die wesentlichen Modernisierungen der armenischen Streitkräfte und der Streitkräfte der Entität erfolgen verdeckt. Die Truppen in Berg-Karabach sollen im Vergleich zu denen Aserbaidschans besser trainiert sein und eine höhere Kampfmoral besitzen. Ihre militärischen Fähigkeiten seien nach Aussagen armenischer Experten und Fachleute aus Berg-Karabach noch ausreichend, um Baku von einem Angriff abzuhalten.²⁴

Georgien: Das Land hat in allen Waffenkategorien seine Bestände seit dem Amtsantritt von Präsident Saakaschwili teils drastisch erhöht. Die Zahl der Panzer wuchs im Zeitraum 2000-2008 um 132 Prozent auf 183, die der gepanzerten Kampffahrzeuge um 24 Prozent auf 134, und die der Artilleriesysteme um 118 Prozent auf 239. Es erhöhte den Bestand an Kampfhubschraubern von drei auf neun, und den seiner Kampfflugzeuge um fünf auf 12. Georgien besitzt mit der russischen Su-25 nur Flugzeuge für den Luftangriff und setzt wie Armenien auf eine bodengebundene Luftverteidigung. Reformbedingt wurde die Personalstärke der Land- und Luftstreitkräfte zunächst bis 2005 auf 16.500 Mann vermindert, bevor sie bis zum Jahre 2009 auf 35.200 wuchs. Die Ukraine, Tschechien, Bulgarien, Israel, Türkei, Bosnien-Herzegowina, Usbekistan und Schweden sind die wichtigsten Lieferländer. Ab Februar 2002 starteten die USA eine georgische Variante des Train and Equip Pro-

22 In dieser Kategorie meldet Baku für 2007 in seiner Importliste vier Systeme mehr als Kiew in seiner Exportliste.

23 Azerbaijan OSZE-Delegation, Armenian aggression against Azerbaijan: facts and figures based on military analysis, Vienna 2009.

24 Gespräche mit armenischen Experten und Vertretern Nagorno-Karabachs am 4. und 5. Mai 2009 in Jerewan. Sie äußerten jedoch ihre Besorgnis über die wachsende aserische Aufrüstung.

grams, das bis zum April 2004 dauerte und Tiflis für seine militärische Hilfe im Irak mit 64 Mio. USD an Ausbildungshilfe entschädigte. Es wurde Anfang 2005 in ähnlicher Form durch das Georgia Sustainment and Stability Operations Program ersetzt.²⁵ Seit September 2009 haben die USA ein neues Ausbildungsprogramm (Georgia Deployment Program) für die in Afghanistan eingesetzten georgischen Truppen begonnen. Die USA erhöhen so erheblich den Kampfwert der georgischen Streitkräfte.

Georgien meldete mit der Verbalnote vom 18.2.1997 die in der Tabelle für 1997 genannten Bestände für beide Entitäten. Die Angaben für 2005 stammen von Military Balance (Military Balance 2005: 88). Die begrenzte Zunahme der Waffenbestände in Abchasien und Südossetien rechtfertigt die massive Aufrüstung Georgiens nicht. Moskau hielt zudem die Munitionsvorräte für die Truppen der Entitäten nach Aussagen georgischer Experten niedrig.

Entität	Jahr	Panzer	Gep. Kampffahrz.	Artillerie
Abchasien (GEO)	1997	34	52	38
	2005	50+	bis 80	bis 80
Süd-Ossetien (GEO)	1997	2	19	8
	2005	5-10	30	25

Russland dislozierte nach dem Georgienkrieg zunächst in Abchasien und Südossetien je 3.800 Soldaten. Seither verminderte es die Personalstärke dieser Verbände auf je 1.700 Mann, da die EUMM-Mission die Lage in Georgien erheblich stabilisierte.²⁶ Umgekehrt hat die Stationierung von je 800 russischen Grenzsoldaten in den beiden Entitäten die Kontrolle verbessert.²⁷

3.3 Militärische und politische Bewertung

Moldau ist aus politischen und finanziellen Gründen an keinem Rüstungswettlauf beteiligt. Es baut seine Streitkräfte langsam ab. Eine Modernisierung findet nur mit geringen Eigenmitteln statt. Russland hat daher Transnistrien nicht im großen Umfang aufgerüstet. Die Streitkräfte beider Seiten sind in einem desolaten Zustand, das meiste Gerät ist 30-40 Jahre alt und nur teilweise einsetzbar. Zwischenfälle unter den Sicherheitskräften beider Seiten waren in den letzten Jahren selten. Deshalb ist militärisch das Kriegsrisiko

25 David Josar, First Georgian soldiers graduate from U.S.-sponsored training program, in: Stars and Stripes vom 17.12.2002, in: www.stripes.com/article.asp?section=104&article=12128 (28.5.2009) und Russ Rizzo, U.S. forces help Georgian army make 'big changes', in: Stars and Stripes vom 18.6.2005, in: www.stripes.com/article.asp?section=104&article=29824 (28.5.2009).

26 O.A., Russian Army Chief: Number of Troops Reduced in Abkhazia, S.Ossetia, in: Civil Georgia vom 26.8.2009, in: www.civil.ge/eng/_print.php?id=21394 (26.8.2009).

27 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem EUMM-Vertreter in Georgien am 30.9.2009. Zu den russischen Zahlen o.A., Russian Army Chief: Number of Troops reduced in Abkhazia, S. Ossetia, in: Civil Georgia vom 26.8.2009, in: www.civil.ge/eng/_print.php?id=21394 (26.8.2009).

im Vergleich zu den anderen Territorialkonflikten gering einzuschätzen. In vielen Bereichen ist die Kooperation zwischen Moldau und Transnistrien trotz des Statuskonflikts möglich. Die Bevölkerung kann sich frei zwischen beiden Seiten bewegen. Es gibt keine militärischen Planungen für eine gewaltsame Regelung des Territorialkonflikts. Moldau hat sich in den 1990er Jahren in seiner Verfassung für neutral erklärt und strebt nicht in die NATO, möchte aber langfristig in die EU. Innenpolitisch ist Moldau in einer Phase des Umbruchs, der die aktuelle Konfliktkonstellation verändern kann. Vier eher westlich orientierte Oppositionsparteien (Liberaldemokraten, Liberale Partei, Demokratische Partei, Allianz unser Moldau) bildeten nach dem Gewinn der zweiten Wahl in 2009 eine Regierungskoalition und verdrängten die kommunistische Partei von der Macht.²⁸ Sie haben im Parlament aber nicht genügend Stimmen, um den neuen Präsidenten zu wählen. Deshalb sind schon im nächsten Frühjahr Neuwahlen mit ungewissem Ausgang möglich.

Für Georgien ist nach der Niederlage im Augustkrieg 2008 die Aufrüstung vorläufig beendet. Denn das seit 2004 verfolgte Ziel, Südossetien und Abchasien notfalls mit militärischen Mitteln zu reintegrieren, scheiterte. Russland hatte seine militärische Präsenz in Abchasien und Südossetien mit dem Krieg zunächst drastisch erhöht, sie aber dann deutlich abgebaut. Hier wirkte sich die Präsenz der EU-Beobachtermission positiv aus. Generell ist das Kriegsrisiko als gering einzuschätzen, weil bei einem neuen Krieg die Existenz Georgiens und die Herrschaft Saakaschwilis gefährdet wären. Moskau kann Georgien weiter destabilisieren. Doch damit würde Russland die übrigen Staaten in der Region nur noch schneller der NATO in die Arme treiben und den Konflikt mit dem Westen verschärfen. Solange Saakaschwili an der Macht bleibt, ist aber kaum mit einer nennenswerten Verbesserung der Beziehungen zu Russland zu rechnen.

Zwischen Jerewan und Baku geht dagegen der Rüstungswettlauf um Berg-Karabach weiter (Minasyan 2009: 37-43). Aus militärischer Sicht ist bei diesem Konflikt das Kriegsrisiko am höchsten, denn Aserbaidschan hält auch nach dem Georgienkrieg an der Option einer militärischen Eroberung der Entität fest. Der Augustkrieg hat aber die Lage verändert. Moskaus umstrittenes militärisches Eingreifen zeigt, dass es eine gewaltsame Änderung des Status quo bei den Territorialkonflikten nicht hinnimmt. Baku wurde durch den Ausgang des Kriegs vorsichtig. Das gestiegene Risiko, die eigene Macht und die Einnahmen aus den Energievorkommen zu verlieren, hält die politische Elite in Baku erst einmal von einer gewaltsamen Eroberung Berg-Karabachs ab. Baku hält zudem an seinem Konzept einer „balancierten“ Außenpolitik gegenüber dem Westen und Russlands fest (Mammadyarov 2009: 26). Es will nicht in die NATO, aber die Kooperation mit der EU ausbauen. Auch Armenien und Berg-Karabach werden keinen neuen Krieg riskieren, sie erhöhen damit ihre Abhängigkeit von Moskau.

28 O.A., Chances for having new parliamentary election are fifty-fifty, AEI leaders say, in: Moldova Azi vom 4.9.2009, in: www.azi.md/en/print-story/5548 (4.9.2009).

3.4 Auswirkungen auf die Rüstungskontrolle

Durch die Aufrüstung in den Entitäten hat das Problem des „unaccounted“ oder „uncontrolled treaty limited equipment“ (UTLE) seit 1997 bei allen unregulierten Territorialkonflikten zugenommen. Im Einzelnen stellt sich dies – soweit bekannt – wie folgt dar: Addiert man in Moldau die gepanzerten Kampffahrzeuge beider Seiten, so kann Chisinau sein KSE-Limit²⁹ von 210 je nach Anzahl der KSE-ähnlichen Waffen der transnistrischen Streitkräfte mit bis zu 105 Systemen überschreiten. Die Aufrüstung in Georgien und in den Entitäten führte dazu, dass vermutlich auch dort die Waffenbestände inzwischen in zwei Kategorien (Artillerie: +18; gep. Kampffahrzeuge: bis +18) über den KSE-Limits liegen. Bei Armenien ist zudem strittig, ob es alle russischen Waffenlieferungen im KSE-Datenaustausch und im UN-Waffentransferregister meldet. Die Bewaffnung und militärischen Aktivitäten der armenischen Streitkräfte in Berg-Karabach werden von keinem Rüstungskontrollabkommen derzeit erfasst. Hinzu kommen die Waffen der Streitkräfte Berg-Karabachs. Das belastet zunehmend den KSE-Vertrag. Anfang 2009 waren in Aserbaidschan unter Einschluss aller armenischen Waffen in Berg-Karabach nach Angaben Bakus insgesamt 752 Panzer, 667 gepanzerte Kampffahrzeuge, 883 Artilleriesysteme disloziert. Damit werden die aserischen KSE-Obergrenzen in jeder Waffenkategorie der Landstreitkräfte um ein Mehrfaches überschritten (Panzer: 242 Prozent; gepanzerte Kampffahrzeuge: 203 Prozent; Artillerie: 210 Prozent). Derartige Überschreitungen sind mit ihrer Dynamik ein klares Warnsignal, dass ein kriegerischer Konflikt droht. Die fehlende Transparenz der Potenziale in Berg-Karabach fördert zudem den Rüstungswettlauf. Baku kann dies nutzen, um die Bedrohung zu überzeichnen und so seine Aufrüstung legitimieren. Daher ist hier dringend mehr Transparenz geboten. Auch die Daten des UN-Waffentransferregisters lieferten für Georgien und Aserbaidschan eindeutige Hinweise auf eine starke Aufrüstung. Georgien soll sogar nach Aussagen von mehreren KSE-Fachleuten wegen der hohen Importe in einer Waffenkategorie 2006 zeitweise sein KSE-Limit überschritten haben. Russland und die ostmitteleuropäischen Staaten, die zu den wichtigsten Lieferländern der Staaten mit unregulierten Territorialkonflikten gehören, sollten sich daher künftig bei Waffenexporten ähnlich zurückhalten wie die westeuropäischen Länder.

4. Probleme und Chancen der bestehenden Rüstungskontrollregime

Grundsätzlich sollen militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle durch mehr Transparenz und Berechenbarkeit das Ziel der Kriegsverhütung stärken und die Stabilität in der Krise erhöhen. Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle können keinen Territorialkonflikt lösen, das würde sie überfordern. Indirekt können sie jedoch deren friedliche Lösung fördern. Im Folgenden wird daher näher untersucht, welche Probleme und Chancen sich stellen, wenn die aktuellen konventionellen Rüstungskontrollregime auf die unregulierten Territorialkonflikte angewendet werden. Zuvor werden diese Rüstungskon-

29 Zu den KSE-Limits dieser Staaten siehe die Tabelle auf S. 18.

trollabkommen (KSE, AKSE, WD 99, OH und BLACKSEAFOR) mit ihren wichtigsten Funktionen kurz dargestellt.

Der 1990 unterzeichnete Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa³⁰ verminderte durch vertragliche und einseitige Maßnahmen die konventionellen Potentiale in Europa um rund 100.000 Waffensysteme (Richter 2008: 18). Er sollte einen Überraschungsschlag oder einen umfassenden Angriff zwischen den Bündnissen verhindern. Hierzu begrenzt er die Land- und Luftstreitkräfte der Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts (ohne baltische Staaten) und der NATO paritätisch in fünf Waffenkategorien: Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Flugzeuge und Hubschrauber. Der größte Sicherheitsgewinn geht vom Transparenz- und Inspektionsmechanismus aus, der einen realistischen Einblick in die Streitkräfte anderer Länder erlaubt. Russland hat mit der Suspendierung des Vertrages Ende 2007 zwar diesen Mechanismus ausgesetzt, aber zugleich erklärt, dass es den militärischen Status quo erhalten will, solange ihn niemand für Moskau nachteilig verändert. Da fast alle Staaten inzwischen mit ihren Waffenbeständen deutlich ihre nationalen Höchstgrenzen unterschreiten, stellt die Sicherheitslage zwischen NATO und Russland kein Problem dar (Zagorski 2009: 84).

Der 1999 unterzeichnete adaptierte KSE-Vertrag (AKSE) soll KSE ersetzen, weil dessen Begrenzungskonzept noch am früheren Ost-West-Konflikt ausgerichtet ist und nicht mehr der aktuellen Sicherheitslage entspricht. Der AKSE baut deshalb auf einen nationalstaatlichen Begrenzungsansatz auf. Er beschränkt so die militärische Flexibilität weit besser und erhöht die Kriegsverhütung zwischen den Ländern. Dies wird durch die weitere Absenkung der nationalen Höchststärken aller Vertragsstaaten um insgesamt 8.965 Waffensysteme gestärkt. Diese Beschränkung der militärischen Flexibilität wird aber durch teilweise höhere territoriale Obergrenzen, welche die Stationierung von fremden Streitkräften limitieren und durch einen zusätzlichen Flexibilitätsmechanismus relativiert. In vier Fällen (bei Friedenseinsätzen der UN und OSZE, bei Manövern, in Krisen und beim Transit) dürfen die territorialen Obergrenzen mit der einfachen temporären Stationierung um 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme, unter außerordentlichen Umständen mit weiteren Auflagen um bis das Dreifache zeitweise überschritten werden. Für UN- und OSZE-Friedensmissionen gelten keine Beschränkungen. Dem AKSE können alle Staaten Europas, darunter auch die neuen NATO-Staaten (Albanien, Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Kroatien), beitreten. Wegen Differenzen zwischen Russland und den meisten übrigen KSE-Staaten über die Implementierung der „Istanbul Commitments“ haben bisher nur Russland, Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine den neuen Vertrag ratifiziert. Diese Differenzen werden wegen ihres Einflusses auf einige der untersuchten Territorialkonflikte separat beschrieben.

30 Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, in: www.osce.org/documents/doclib/1990/11/13752_de.pdf (13.7.2009). Der Vertrag wird durch das politisch verbindliche KSE 1A-Abkommen von 1992 ergänzt, das die Personstärke der Land- und Luftstreitkräfte schon auf nationaler Basis beschränkt.

Das Wiener Dokument³¹ enthält eine Reihe von Mechanismen, die Vertrauen fördern sollen. Dazu gehören der jährliche Informationsaustausch über Streitkräfte, Waffen und ihre geplante Indienststellung samt eines Überprüfungsmechanismus, Informationen über die Verteidigungsplanung, die Förderung militärischer Kontakte, Besuche von Militärbasen, Vorführung neuer Waffen, Ankündigung und Beobachtung von großen Manövern, ein Mechanismus für Krisensituationen und die Förderung regionaler Maßnahmen. Es begrenzt zudem große militärische Aktivitäten und ergänzt so die Potenzialbeschränkungen des KSE-Vertrags.

Der Vertrag über den Offenen Himmel (Hartmann et al. 2000) erlaubt zur Verbesserung der Transparenz die Beobachtung und Kontrolle militärischer Einrichtungen und Aktivitäten aus der Luft mit Kameras, Radar- und Infrarotgeräten. Er darf für die Überprüfung jedes Rüstungskontrollregimes genutzt werden. Bisher gehört ihm von den untersuchten Staaten nur Georgien an, Moldau, Armenien und Aserbaidschan besitzen lediglich Beobachterstatus. Chisinau und Jerewan wollen aus Kostengründen nicht beitreten. Baku weist zusätzlich auf das Problem der Überflugrechte (über iranisches oder armenisches Territorium) zur Exklave Nachitschewan hin. Noch vor der Unterzeichnung des OH-Vertrags 1993 haben Ungarn und Rumänien – nach gewaltsamen rumänischen Übergriffen gegen die ungarische Minderheit in der Stadt Targu Mures im März 1990 – bereits 1991 erfolgreich ein bilaterales OH-Abkommen mit dem Ziel vereinbart, künftig solche Zwischenfälle zu verhüten (Krasznei et al. 2004: 151-2).

Das regionale Abkommen über die Black Sea Naval Cooperation Task Group (BLACKSEAFOR) will die militärische Kooperation der Seestreitkräfte der Schwarzmeerstaaten in den Bereichen der Seerettung, der humanitären Hilfe, der Minenbekämpfung, des Umweltschutzes, durch Besuche des guten Willens und anderes verbessern sowie den Frieden und die Sicherheit in der Region fördern. Es wird ab 2002 durch das Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen im Bereich der Marinen des Schwarzen Meeres ergänzt.³² Es beinhaltet einen jährlichen Datenaustausch über die Seestreitkräfte und die Notifikation der zwei größten Seeübungen. Jährlich wechselnd lädt ein Mitglied zu einer Seeübung ein und kann das zugleich mit der Vorstellung einer Marinbasis verbinden. Obwohl Georgien und Russland an diesen Abmachungen teilnehmen und Artikel 12, Absatz 10 des zweiten Abkommens die Vermeidung von Aktivitäten fordert, die für andere Personen oder Schiffe eines Mitglieds bedrohlich sein können, verhinderte dies im Augustkrieg 2008 nicht die Kämpfe zwischen den Seestreitkräften Russlands und Georgiens. Seither nimmt Georgien an diesem Abkommen nicht mehr teil.

Weiterhin beschloss während des Krieges um Berg-Karabach der Ausschuss Hoher Beamter der KSZE am 28. Februar 1992 ein Waffenembargo gegenüber allen am Konflikt beteiligten Parteien, das der UN-Sicherheitsrat am 29. Juli 1993 in seiner Resolution 835 bestätigte (Salber 2009: 419). Darin werden sie gebeten, die Lieferung von Waffen und

31 Wiener Dokument 1999 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, in: www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_de.pdf (13.7.2009).

32 Document on Confidence- and Security Building Measures in the Naval Field in the Black Sea, Kyiv 25.4.2002.

Kampfmitteln zu unterlassen, wenn sie zur Verschärfung des Konfliktes oder zur Verlängerung der Besetzung des Gebietes beitragen könnten. Diese Beschlüsse gelten bis heute.

4.1 Veraltete Konzepte von KSE und Wiener Dokument

Wegen seiner Orientierung am Ost-West-Konflikt sollte der KSE-Vertrag hauptsächlich einen Krieg zwischen der NATO und dem ehemaligen Warschauer Pakt verhindern. Hierzu existiert ein regionales Begrenzungskonzept, das in Zentraleuropa die niedrigste und am Atlantik und Ural die größte Streitkräftekonzentration erlaubt. Ergänzend werden die Flanken³³ im Süden und im Norden Europa separat begrenzt, um destabilisierende Kräfteverlagerungen dorthin zu vermeiden. Nur sekundär dient er auch der Kriegsverhütung zwischen Staaten. Er ist dafür nicht optimiert, auch wenn das Dokument von Oslo vom 5. Juni 1992 die Rolle der nationalen Obergrenzen stärkte (Hartmann et al. 1994: 228). Immerhin regelten die Nachfolgestaaten der Sowjetunion 1992 mit dem Abkommen von Taschkent die Aufteilung der sowjetischen Höchstgrenzen so, dass die Länder mit Territorialkonflikten in den fünf beschränkten Waffenkategorien relativ niedrige Obergrenzen unter Anwendung des Paritätsprinzips erhielten. Das schuf begrenzt Stabilität zwischen ihnen. Diese Obergrenzen gelten auch für den noch nicht in Kraft getretenen adaptierten KSE-Vertrag (AKSE).

KSE-/KSE 1A-/AKSE-Höchstgrenzen für die Staaten mit Territorialkonflikten

Kategorie\Land	Armenien	Aserbaidschan	Georgien	Moldau
Panzer	220	220	220	210
Gep. Kampffz.	220	220	220	210
Artillerie	285	285	285	250
Kampfflugz.	100	100	100	50
Kampfhubschr.	50	50	50	50
Personal	60.000	70.000	40.000	20.000

Quelle: Crawford 2008: 9, 17, 19, 37)

Das Wiener Dokument sorgt zwar für Transparenz bei militärischen Aktivitäten und begrenzt sie. Jedoch orientieren sich die Schwellenwerte für die Notifikation, Beobachtung und Begrenzung militärischer Aktivitäten ebenfalls am ursprünglichen Ziel, einen Krieg zwischen NATO und dem ehemaligen Warschauer Pakt zu verhindern. Militärische Aktivitäten sind erst ab Divisionsgröße (9.000 Mann) zu melden, ab Korpsgröße (13.000 Mann) zu beobachten und werden ab Korps- und Armeegröße beschränkt. Diese hohen Schwellenwerte sind ungeeignet, um einen Gewaltkonflikt zwischen Staaten mit kleinen Streitkräften zu verhüten und um Spannungen zu mindern. Moldau etwa besitzt nur

³³ Zur westlichen Gruppe der Flankenstaaten gehören Island, Norwegen, Griechenland und die Türkei, zur östlichen Gruppe Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Moldau, Rumänien, Bulgarien und ein südlicher Teil der Ukraine (ehemals Militärbezirk Odessa) sowie in Russland der Militärbezirk Leningrad im Norden sowie im Süden der Militärbezirk Nordkaukasus ohne die Oblaste Astrachan, und Rostow samt dem Wartungslager Kuchewskaja und einem Verbindungskorridor dorthin (Crawford 2008: 7).

knapp 6.500 Soldaten. Beispielweise konzentrierte Georgien in der Phase wachsender Spannungen mit Russland und den Entitäten im April 2008 fast 9.000 Soldaten für mehrere Wochen außerhalb der UN-Sicherheitszonen gegenüber Abchasien, ohne dies anzeigen zu müssen. Die jährlichen Großmanöver Russlands im Kaukasus weisen mit 8.000-8.500 Mann eine ähnliche Größenordnung auf, sind aber gleichfalls nicht melde- und beobachtungspflichtig.³⁴ Dabei endete das vorletzte Großmanöver nur wenige Tage vor dem Krieg in Georgien. Gerade in einer sicherheitspolitisch kritischen Region greift dieser Mechanismus wegen seiner zu hohen Schwellenwerte nicht. Zwar fordert das Wiener Dokument auf freiwilliger Basis auch zur Notifikation und Einladung von Beobachtern unterhalb der Schwellenwerte auf, aber davon wird bei wachsenden politischen Spannungen kein Gebrauch gemacht. Diese hohen Schwellenwerte werden den veränderten militärischen Gegebenheiten in Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts nicht mehr gerecht. Seit dem Ende dieses Konflikts sind in Europa und dem angrenzenden Teil Zentralasiens insgesamt 21 Staaten entstanden, die fast nur kleine Streitkräfte besitzen.

4.2 Zwischenstaatlicher Fokus der Rüstungskontrolle

Bei den unregulierten Territorialkonflikten handelt es sich um ein innerstaatliches Phänomen. Da die bestehenden Rüstungskontrollabkommen auf die Verhütung zwischenstaatlicher Kriege zielen, sind sie in innerstaatlichen Gewaltkonflikten nur mit der Erlaubnis der jeweiligen Zentralmacht nutzbar. Die Entitäten sind an solchen Abmachungen nicht beteiligt und unterliegen folglich nicht ihren Verpflichtungen. Das beschränkt den Wert der Rüstungskontrollregime.

Jedoch können sie eine Eskalation militärischer Gewalt auf die zwischenstaatliche Ebene erschweren. Im Falle eines kriegerischen Konflikts um Berg-Karabach ist die Eskalation auf die zwischenstaatliche Ebene durch Armenien sehr wahrscheinlich und im Falle eines Gewaltkonflikts um Transnistrien ein Eingreifen Rumäniens möglich. Außerdem hat der Augustkrieg 2008 gezeigt, dass Russland eine gewaltsame Änderung des Status quo bei solchen Konflikten nicht akzeptiert und militärisch eingreift. Allerdings hat hier die russische Suspendierung des KSE-Regimes die Chancen gemindert, das Instrument der Inspektionen für mehr Transparenz und für den Spannungsabbau zu nutzen. Wird der AKSE nicht bald in Kraft gesetzt, bleibt diese unbefriedigende Situation für die Sicherheit in der Region erhalten oder verschlechtert sich sogar, sollte das KSE-Regime zerfallen. Der AKSE bietet zudem eine Reihe zusätzlicher Instrumente, um einen zwischenstaatlichen Gewaltkonflikt besser zu verhüten. Sein Informationsregime sieht über KSE hinaus Notifikationen für folgende Maßnahmen vor: Änderung der nationalen und territorialen Obergrenzen, über die Stationierungsrechte fremder Truppen, vierteljährliche Informationen über die Waffenbestände, über temporäre Stationierungen, den Transit von Waffen und die Änderung der nationalen Waffenbestände ab 30 Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, 10 Artilleriesysteme, 18 Kampfflugzeuge und 18 Kampfhubschrauber

34 O.A., Large-scale military drills start in southern Russia, Ria Novosti vom 29.6.2009, in: http://en.rian.ru/military_news/20090629/155380353.html (29.6.2009).

(Richter 2008: 22). Das Inspektionsregime beinhaltet eine 25-prozentige Erhöhung der Inspektionen und erlaubt zusätzlich intrusive Inspektionen von 72 Stunden Dauer bei temporären Stationierungen.

Die Chancen für die zwischenstaatliche Rüstungskontrolle werden auch dadurch verbessert, dass alle Staaten samt ihrer Entitäten von externer Wirtschafts- und/oder Militärhilfe abhängig sind. Nur für Aserbaidschan selbst trifft dies weniger zu. Aber bei allen übrigen Staaten und Entitäten können Russland und die europäischen Staaten kooperativ jeden größeren Krieg verhindern, wenn sie sich auf die Begrenzung von Waffen- und Munitionslieferungen verständigen. Gewaltsame Zwischenfälle und Bürgerkriege auf niedriger Intensitätsstufe lassen sich damit aber nicht verhüten. Dazu bedarf es der permanenten Vorortkontrolle und Beobachtung.

4.3 Dilemma zwischen Souveränität und Selbstbestimmung

Bei Territorialkonflikten verfolgen die Entitäten vorrangig das politische Ziel, international als unabhängiger Staat anerkannt zu werden. Sie sind zu Abkommen der Vertrauensbildung und der Rüstungskontrolle mit der Zentralmacht bereit, wenn diese damit ihre Unabhängigkeit bestätigt. Doch diese Statusverbesserung der Entität lehnt die Zentralmacht ab, solange sie ihre Souveränität auch über das Territorium der Entität erhalten will. Deshalb sind normalerweise zwischen Entität und Zentralmacht Abkommen zur Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle nicht möglich. Daher scheiterten auch die Bemühungen der Gemeinsamen Beratungsgruppe des KSE-Vertrags, die Entitäten von 1997-99 stufenweise an den KSE-Vertrag heranzuführen.

Die international auf Ablehnung stoßende russische Anerkennung der beiden Entitäten Abchasien und Südossetien führt deshalb zu neuen Problemen für die Rüstungskontrolle. Aus seiner Sicht muss Moskau seine Truppen dort nicht mehr den bestehenden Abkommen unterwerfen, solange die beiden Entitäten international nicht anerkannt sind und den Rüstungskontrollabmachungen beitreten. Selbst wenn es dies in Anlehnung an die Vereinbarung zum Nichteintritt der baltischen Staaten in den KSE-Vertrag von 1991³⁵ täte, gäbe es Probleme. Die übrigen Staaten müssen, wollen sie russische Truppen dort inspizieren, zuvor Abkommen mit den beiden Entitäten abschließen. Das kann indirekt als ihre Anerkennung gelten. Weil Tiflis diese Aufwertung der Entitäten aber ablehnt, würden alle übrigen Staaten Probleme mit Georgien bekommen. Unabhängig davon wäre aber die weitere Einbeziehung dieser Truppen in die Verpflichtungen des KSE-Regimes und des Wiener Dokuments von Vorteil, weil Russland dann wenigstens ihre Transparenzregeln achten müsste.³⁶

Darüber hinaus erschwert das Statusproblem die Umsetzung von Rüstungskontrollabkommen. In der Vergangenheit haben Armenien und Aserbaidschan wegen des Konflik-

35 Siehe hierzu „Erklärung des Vorsitzenden der JCG vom 18. Oktober 1991“ (Hartmann et al. 1994: 500ff).

36 Russische KSE-Experten haben gegenüber dem Autor in Gesprächen am 9. und 22. Juni 2009 angedeutet, dass Russland dazu bereit sein könnte.

tes um Berg-Karabach ihre KSE-Reduzierungsverpflichtungen nicht vollständig erfüllt. Außerdem meldet Aserbaidschan seit 2001 im KSE-Datenaustausch neun militärische Standorte (OOVs=Objects of Verification) als Friedensstandorte in Berg-Karabach und den übrigen besetzten Gebieten, um damit seinen Rechtsanspruch auf dieses Territorium und auf die Präsenz seiner Streitkräfte zu dokumentieren.³⁷ Die Truppen dieser Friedensstandorte sind allerdings wegen des fehlenden Zugangs zu den besetzten Gebieten auf aserischem Territorium um diese nahe der Kontaktlinie disloziert und werden von der Notifikation als OOVs und damit den Inspektionen ausgenommen.³⁸ Baku macht zwar Angaben zur Stärke und Bewaffnung in diesen Friedensstandorten, die jedoch außerhalb der Standorte nicht geprüft werden können. Folglich werden nur 26 OOVs und nicht, wie vertraglich gefordert, 35 gemeldet. Das führt zum Wegfall einer Passivinspektion von fünf auf vier. Sollte der AKSE in Kraft treten, würden wegen seiner höheren Inspektionsverpflichtung sogar zwei Inspektionen entfallen. In Krisensituationen kann das, wenn die passive Inspektionsquote am Ende eines Jahres aufgebraucht ist, die Verifikation durch die übrigen Vertragsmitglieder beschränken. Aserbaidschan begründet dieses Vorgehen damit, dass es sonst Armenien zu viele Kenntnisse über seine operativen militärischen Möglichkeiten preisgeben würde. Ein weiterer Grund dürfte sein, dass auch Armenien seine in Berg-Karabach stationierten Truppen den KSE-Inspektionen entzieht. Die Inspektionen vor Ort zeigen ein weiteres Problem. Beide Seiten dislozieren wegen des Konfliktes Gerät in vorgezogenen Stellungen, das bei Inspektionen aus Sicherheitsgründen meist nicht inspiziert werden kann, über das aber am Friedensstandort informiert wird.

Weiterhin lehnte Georgien mit der Force Majeure-Klausel einen russischen Überprüfungsbesuch nach dem Wiener Dokument (WD) für den 26.-28. Januar 2009 ab und ließ im Anschluss auch eine russische WD-Inspektion zum gleichen Datum und im gleichen Gebiet nicht zu. Ohne wesentliche Änderung der Sicherheitslage wurden aber später WD-Inspektionen anderer Staaten erlaubt. Dieses politisch motivierte Vorgehen bedauerte die EU – ohne Georgien namentlich zu nennen – ausdrücklich³⁹ und forderte künftig die Einhaltung der Inspektionsverpflichtungen. Umgekehrt akzeptierte Russland im Frühjahr 2009 eine georgische WD-Inspektion seiner Basen in Armenien und einen englisch-georgischen OH-Flug über Russland. Georgien erlaubte daraufhin einen russisch-englischen OH-Flug.⁴⁰

37 Siehe Bureau of Verification and Compliance, Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, Washington, DC, August 30, 2005, in: www.state.gov/t/vci/rls/rpt/51977.htm (18.5.2009).

38 Ebenda.

39 Statement by the Czech Presidency of the Council of the European Union on implementation of the Vienna Document 1999, FSC Nr. 569, 28.1.2009.

40 O.A., Georgia-UK-Russia Joint Surveillance Flights, in: Civil Georgia vom 9.10.2009, in: www.civil.ge/eng/_print.php?id=21554 (9.10.2009).

4.4 Fehlender Krisenmechanismus für Inspektionen

Die Anwesenheit zusätzlicher Beobachter und Inspektoren vor Ort kann in der Krise die Lage beruhigen und provokatives Verhalten mindern.⁴¹ Multinationale Inspektions- und Beobachtungsteams, besonders von neutralen Staaten, erhöhen diesen Effekt. Das war auch vor dem Krieg in Georgien zu beobachten. Rüstungskontrollinspektionen können deshalb in Ergänzung der dort tätigen UN- und OSZE-Missionen genutzt werden, um in Krisen mehr Transparenz herzustellen und um Spannungen abzubauen. Jedoch gibt es zwei Probleme: Einmal ist die Zahl der Inspektionen in Staaten mit Territorialkonflikten sehr niedrig, weil ihre Streitkräfte klein sind. Denn die Inspektionsquote orientiert sich an der Zahl der Militärstandorte eines Landes. Das mindert ihren Nutzen für den Einsatz in Krisen. Zweitens hängt es vom inspizierenden Staat ab, inwieweit er die Inspektion zur Spannungsminderung nutzt und sich mit den vorort permanent tätigen internationalen Beobachtermissionen abstimmt. In Krisen wäre hier eine stärkere Koordinierung zwischen den Inspektionen und den permanenten Beobachtern vor Ort sinnvoll. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die passiven Inspektionsquoten der einzelnen Abkommen für die betroffenen Länder pro Jahr (Abrü-Bericht 2008: 145, 148-150, Crawford 2008: 35).

Land/Regime	Offener Himmel	KSE	AKSE (nicht in Kraft)	Wiener Dokument**
Armenien	n.a.	4	5	3+1
Aserbaidshan*	n.a.	4 (5)	5 (7)	3+1
Georgien	4***	2	2	3+1
Moldau	n.a.	1	2	3+1

*Bei Aserbaidshan enthalten die Zahlen in der Klammer die eigentliche Verpflichtung (siehe S. 20)

**Das Wiener Dokument erlaubt jeweils drei Inspektionen und einen Überprüfungsbesuch

***Georgien erlaubt zusätzlich noch einen Trainingsflug pro Jahr

Da der AKSE-Vertrag die Inspektionsquote von 15 auf 20 Prozent der Militärstandorte erhöht, wird sich mit seinem Inkrafttreten die Situation etwas verbessern. Derzeit ist aber noch ungewiss, wann er ratifiziert wird. Damit bleibt die Wahrscheinlichkeit hoch, dass gerade in der zweiten Jahreshälfte kaum noch Inspektionsquoten für Krisensituationen in diesen Ländern zur Verfügung stehen. Das Problem wird noch verschärft, weil zum Beginn jedes Jahres das große Rennen auf die wenigen Inspektionsquoten des Wiener Dokuments einsetzt und spätestens bis zum Frühjahr alle verbraucht sind. Somit bleiben nur noch die Inspektionen des KSE-Vertrags und für Georgien zusätzlich die Inspektionen des Vertrages über den Offenen Himmel übrig.

Das war auch die Situation vor dem Georgienkrieg, wobei hier im Unterschied zu den übrigen Ländern wegen der Mitgliedschaft im OH genügend Inspektionen zur Verfügung

41 Eine Zusammenfassung, welche Möglichkeiten die bisherigen Regime unter Einschluss des AKSE in Krisen bieten, hat das ZVBw erarbeitet. Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (2000): Rüstungskontroll-Maßnahmen zum Krisenmanagement: Katalog.

standen. Alle Inspektionen nach dem Wiener Dokument waren bis zum April 2008 für Georgien ausgeschöpft. Eine OH-Mission unter italienischer Führung fand Anfang April 2008 während der georgischen Truppenkonzentration gegenüber Abchasien statt und diente auch der Aufklärung und Beruhigung der Lage. Der OH-Flug erfolgte mit erhöhtem Risiko, weil Georgien anders als sonst diesen Flug gegenüber Abchasien nicht notifizierte, obwohl das Flugzeug den Südzügel Abchasiens überflog. Eine multinationale KSE-Inspektion erfolgte Mitte Juni 2008 bei Gori und zeigte, dass Georgien dort ca. 70 Prozent seiner Truppen nicht mehr am Friedensstandort hatte. Das georgische Begleitteam bat, von einer Anschlussinspektion dieser Verbände abzusehen und der Leiter der Inspektion kam dieser Bitte nach. Die Ergebnisse dieser Inspektion wurden international vor dem Krieg nicht ausreichend zur Kenntnis genommen. Obwohl eine Inspektion des KSE- und drei des OH-Vertrags noch zur Verfügung standen, wurden sie vor dem Krieg nicht mehr für die Aufklärung und Spannungsminderung genutzt. Hier hat weniger das Instrument der Rüstungskontrolle, sondern die Politik versagt.

Bei der krisenstabilisierenden Funktion ist auch zu berücksichtigen, dass Russland schon ab Oktober 1996 durch verschiedene Erklärungen darauf hinwies, wegen der unsicheren Lage in Dagestan, Inguschetien, Tschetschenien, Nordossetien, Kabardino-Balkarien und angrenzenden Gebieten in Stawropol seien Inspektionen und OH-Flüge bis auf Ausnahmen nicht mehr möglich (McCausland 2008: 6). Die Folge der Einschränkung ist, dass gerade das an Georgien und Aserbaidschan grenzende russische Gebiet von Inspektionen (KSE und Wiener Dokument) und OH-Beobachtungsflügen weitgehend ausgenommen wird. Wechselseitig stabilisierende Inspektionen wären daher in Krisen dort kaum noch möglich. Deshalb sollte ein gemeinsames Verständnis über die Definition und Anwendung der Force Majeure (Höheren Gewalt)-Klausel hergestellt und mit Moskau über eine Rücknahme oder Einschränkung seiner Restriktionen verhandelt werden, zumal es in dieser Region internationale zivile Großveranstaltungen trotz der Sicherheitslage zulässt. Ein weiterer kritischer Punkt ist, dass in Krisensituationen aus Sicherheitsgründen vorschnell auf Inspektionen verzichtet wird, obwohl gleichzeitig OSZE- und UN-Beobachter vor Ort diesen Risiken weiter ausgesetzt bleiben. Die Inspektionspraxis zeigt, dass höhere Risiken bei besserem Eigenschutz akzeptabel sind. Hier gibt es ungenutzte Spielräume.

Das Freihalten von Inspektionsquoten für Krisensituationen wird schon lange diskutiert. Das Verification Coordination Center (VCC) in Brüssel, das die Inspektionen der NATO-Staaten für KSE und das Wiener Dokument koordiniert, hat in der Vergangenheit Inspektionen für Krisenfälle reserviert und Quoten nicht voll ausgeschöpft. Jedoch haben dann Nicht-NATO-Staaten diese Maßnahme unterlaufen. Bisher hat das freiwillige Freihalten von Inspektionsquoten für Krisensituationen weder beim KSE-Vertrag noch beim Wiener Dokument funktioniert. Im OSZE-Forum für Sicherheitskooperation ließe sich die Reservierung von Inspektionen für Krisensituationen regeln. Doch müsste man dann bestimmte Staaten schon vorab mit dem negativen Etikett eines „Krisenrisikos“ belegen, will man nicht zu viele Inspektionen ausklammern. Sinnvoller wäre es daher, Inspektionen direkt für Krisenfälle zu reservieren.

Das Wiener Dokument enthält in Kapitel III einen Risikoreduzierungsmechanismus, der Konsultationen und Kooperation bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten vorsieht (CPC 2008: 8). Danach hat jeder Staat das Recht, eine Aufklärung über militärische Aktivitäten zu verlangen, wenn sie seine Sicherheitsinteressen berühren. Innerhalb von 48 Stunden muss der für die Aktivitäten verantwortliche Staat auf ein solches Ersuchen antworten. Außerdem sind alle übrigen Staaten ohne Verzug über das Ersuchen und die Antwort zu informieren. Hält der betroffene Staat die Antwort nicht für ausreichend, kann er ein Treffen beider Staaten unter Leitung des OSZE-Vorsitzenden einberufen, das innerhalb von 48 Stunden stattfinden muss. Zugleich kann ein weiteres Treffen aller OSZE-Staaten auf der Ebene des Forums für Sicherheitskooperation und des Ständigen Rates der OSZE innerhalb von 48 Stunden erfolgen. Georgien und Russland haben diesen Mechanismus vor dem Georgienkrieg insgesamt dreimal beansprucht. Georgien wollte von Russland am 28. Mai 2008 eine Erklärung für den Abschuss einer georgischen Drohne über Abchasien am 20. April 2008 erhalten. Am 30. Mai 2008 rief umgekehrt Russland den Mechanismus gleich zweimal an, einmal um Aufklärung über den Einsatz georgischer Drohnen über Abchasien zu bekommen und zweitens, um eine Erklärung darüber zu erhalten, warum Georgien zum wiederholten Male das Waffenstillstandsabkommen für Abchasien von 1994 verletzt habe. Während Russland die Verantwortung für den Abschuss der georgischen Drohne ablehnte, sah Georgien es als sein legitimes Recht an, Drohnen über seinem Territorium unter Einschluss Abchasiens einzusetzen und äußerte sich zum Vorwurf einer Verletzung des Waffenstillstandsabkommens nicht.⁴² Obwohl der Mechanismus als solcher in allen drei Fällen funktionierte, konnten sich beide Seiten nicht auf eine Verminderung der Spannungen verständigen. Ein zweiter Krisenmechanismus, der auf freiwilliger Basis die Einladung von Beobachtern vorsieht, um Bedenken gegen militärische Aktivitäten zu zerstreuen, wurde bisher nicht genutzt (CPC 2008: 9). Jedoch versuchte der OSZE-Vorsitz am 24. April 2008, einen beim Ministerrat 2001 in Bukarest vereinbarten Risikoreduzierungsmechanismus zu aktivieren (CPC 2008: 10). Er soll in Krisensituation die Rolle der OSZE als Dialogforum stärken und will dafür das Expertenwissen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) einsetzen. Der OSZE-Vorsitz wollte mit Hilfe der FSK-Experten den schon zuvor erwähnten Abschuss der georgischen Drohne klären, allerdings ließ sich hier ebenfalls keine einvernehmliche Position herstellen. Auch die UN- und OSZE-Mission in Georgien versagten beim Krisenmanagement (IIFFMCG 2009: 34). Konventionelle Rüstungskontrolle konnte das nicht kompensieren, denn ohne den politischen Willen der beteiligten Konfliktparteien oder dem starken Druck externer Akteure können Risikoreduzierungsmechanismen nicht funktionieren.

4.5 Russlands Ablehnung seiner (A)KSE-Flankenlimits

Russland lehnt es seit 2007 in Verbindung mit dem Streit um die baldige Ratifikation des AKSE aus prinzipiellen Gründen ab, weiterhin die separaten territorialen Limits der Flan-

42 Siehe Protokolle des 33., 34. und 35. (Special) Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Wien 11.6.2008, in: www.osce.org/fsc/documents.html (14.8.2009).

kenregel für den nördlichen und den südlichen Teil seines Territoriums in Europa (Anm. 33) zu akzeptieren. Deshalb fürchten viele osteuropäische Staaten seit dem Georgienkrieg, der russischen Anerkennung der beiden georgischen Entitäten und der Verkündung russischer „Interessenssphären“ in der Medwedew-Doktrin eine Ausweitung des russischen Einflusses auf den Südkaukasus und nach Osteuropa.⁴³ Das Entfallen der russischen Flankenlimits kann dies verstärken.

Diese zusätzliche Beschränkung ihres Territoriums mussten nur die Ukraine und Russland aus Stabilitätsgründen hinnehmen. In Russland war diese separate Beschränkung immer umstritten, Boris Jelzin hatte gemeinsam mit der Ukraine 1993 entweder eine Anhebung oder Aufhebung dieser separaten Obergrenzen gefordert. Moskau begründete diese Änderung hauptsächlich mit der sicherheitspolitisch instabilen Lage an seiner Südflanke. Mit der ersten Revision der Flankenvereinbarung 1996 gestand man Russland mehr militärische Flexibilität zu, indem sein Flankenterritorium unter Beibehaltung der alten Obergrenzen fern der KSE-Nachbarstaaten verkleinert wurde. Dafür musste es aber mehr Informationen über die Streitkräfte dort (halbjährlicher Informationsaustausch) und Zusatzinspektionen (+10) für die ausgeklammerten Gebiete (Pskow, Wolgograd, Astrachan, Rostow mit Korridor zum Wartungslager Kuschtschewskaja), sowie eine Beschränkung der gepanzerten Kampffahrzeuge zugestehen. Im AKSE-Vertrag wird die Flanke nicht mehr erwähnt, die bisherigen Flankenstaaten und Länder mit Flankenterritorium vereinbarten jedoch, nur untereinander Anteilshöchststärken auszutauschen. Moskau bekam mit der angepassten Flankenregelung eine weitere Erhöhung, die wegen des neuen Begrenzungskonzepts nur für sein Flankenterritorium gilt und nicht mehr die im Südkaukasus stationierten russischen Truppen einbezieht. Russland darf danach dort 1.300 Panzer, 2.140 gepanzerte Kampffahrzeuge und 1.680 Artilleriesysteme besitzen, wobei es mit der Erhöhung in der Kategorie der gepanzerten Kampffahrzeuge auf das Recht einer temporären Stationierung verzichtete.

Moskau hatte während des zweiten Tschetschenienkrieges nach vorheriger Ankündigung von 1999 bis 2002 seine Flankenobergrenzen überschritten. Seither hält es jedoch die Limits des angepassten KSE-Vertrags ein. Rechtlich wäre der Kreml zwar verpflichtet, die niedrigeren Obergrenzen der revidierten Flankenregelung zu achten, jedoch wird Moskau schon politisch zugestanden, sich an den höheren Limits des noch nicht in Kraft gesetzten AKSE zu orientieren.

Das russische Außenministerium kündigte bei der Suspendierung des KSE-Vertrags am 12. Dezember 2007 an, künftig die Flankenbeschränkungen für das russische Territorium nicht mehr anzuerkennen, sicherte aber zugleich zu, die militärische Lage nicht einseitig zu verändern, solange sich auch die übrigen Staaten entsprechend verhalten.⁴⁴ Trotz

43 Zur Doktrin: Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossiya, NTV, 31.8.2008, in: www.kremlin.ru (30.8.2009); zu den osteuropäischen Ängsten: An open letter to the Obama administration from Central and Eastern Europe, in: Radio Free Europe Radio Liberty vom 16.7.2009, in: www.rferl.org/articleprintview/1778449.html (17.9.2009).

44 Statement by Russia's Ministry of Foreign Affairs Regarding Suspension by Russian Federation of Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty), Moskau 12.12.2007, in: www.mid.ru (20.8.2009).

des Georgienkriegs hielt Moskau im Wesentlichen bisher diese politische Zusage ein. Zudem ist der Verzicht auf die russischen Flankenlimits selbst in Russland strittig (Chernov 2009: 181). Da der frühere russische Präsident Putin dies aber zu einer prinzipiellen Frage erhob, wird Moskau kaum auf diese Forderung verzichten. Vor allem die Türkei lehnte bisher jede Änderung ab. Dabei verbesserte sich die Sicherheitslage der Türkei mit dem Zerfall der Sowjetunion und der Ausdehnung von NATO und EU stark.

Ein- oder wechselseitige politische Zusicherungen, sowohl in der Nordflanke als auch in der Südflanke den militärischen Status quo nicht zu verändern, können daher die rechtlich verbindlichen Regelungen des Protokolls über Territoriale Obergrenzen beim AKSE (Art. 5.) über die Beschränkung der Weitergabe von Anteilshöchststärken für Teile des russischen Territoriums ersetzen, falls künftig darauf verzichtet werden muss. Das Wegfallen der russischen Flankenlimits hat zur Folge, dass Russland an seiner Südflanke mehr Truppen als bisher konzentrieren kann. Soll diesem Risiko begegnet werden, müssen größere Truppenbewegungen und -konzentrationen oder Veränderungen in den Waffenbeständen der Friedensstandorte grundsätzlich melde- und inspektionspflichtig werden. Russland hat mit seinem Aide Memoire vom 29. April 2009 angeboten, „zusätzliche Vertrauensbildende Maßnahmen“ für den Wegfall der russischen Flankenlimits zu prüfen, sie müssen allerdings reziprok sein.⁴⁵ Werden solche Maßnahmen – wie von Moskau gefordert – reziprok angelegt, können sie je nach Gestaltung auch mehr Sicherheit für die Staaten mit unregelmäßigem Territorialkonflikten herstellen.

4.6 Istanbul Commitments für Georgien und Moldau

Auf dem Istanbuler OSZE-Gipfel 1999 wurden neben der Unterzeichnung des AKSE-Vertrags auch die Abschließende Akte der Konferenz der Vertragsstaaten des KSE-Vertrags verabschiedet, welche die politisch verbindlichen Istanbul Commitments (Schlussakte 1999: Annex) enthalten. Sie sollen die Ratifikation des Vertrags erleichtern. Zwei der Vereinbarungen sehen den völligen Abzug der regulären russischen Stationierungstruppen einschließlich Waffen und Munition aus Moldau bis Ende 2002 und einen Teilabzug russischer Truppen aus Georgien bis Mitte 2001 vor, sowie eine Neuregelung der Modalitäten und der Stationierungsdauer für die restlichen Verbände. Da Russland seiner Zusage einer schnellen Einhaltung seiner Flankenlimits nicht nachkam, begannen die Bündnisstaaten ab Mai 2000 die Ratifikation des AKSE nicht nur an die Einhaltung der neuen Flankenlimits zu binden, sondern mit dem Prager NATO-Gipfel von 2002 zusätzlich auch an die Erfüllung der zwei Istanbul Commitments zwischen Russland und Moldau sowie Russland und Georgien zu knüpfen, obwohl Russland seit Anfang 2002 seine AKSE-Flankenobergrenzen einhielt.⁴⁶ Damit band man das Schicksal des europaweit gültigen Vertrages an die Erfüllung zweier lokaler politischer Forderungen. Während die einen fürchteten, Rüstungskontrolle solle dazu missbraucht werden, die Unabhängigkeit der beiden

45 Restoration of the viability of the of the CFE Treaty: A way forward (Aide Mèmoire) vom 29.4.2009, Zif. 3.

46 Prague Summit Declaration 21.11.2002, Zif.15 in: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm (20.8.2009).

Staaten zu stärken, wollten andere nur das Vertragsprinzip sichern, Gastgeberstaaten allein über die Präsenz von Stationierungstruppen entscheiden zu lassen. Die Rüstungskontrollgegner in der Bush-Regierung nutzten das Linkage, um die Ratifikation des AKSE zu blockieren.

Moskau hat diese zweite Verknüpfung wegen ihrer Ambivalenz immer abgelehnt und lediglich eingeräumt, dass es seine KSE-vertragsrelevanten Verpflichtungen voll erfüllen werde. In Georgien verminderte der Kreml daher zeitgerecht seine regulären Truppen, in Moldau verzögerte sich der Rückzug seiner regulären Truppen und Waffen bis Ende 2003. Zudem sollten dort über 42.000t sowjetischer Munition und Kleinwaffen abgezogen werden. Bis zum März 2004 hatte Russland lediglich 22.000t mit der Bahn rückgeführt. Im März 2006 verständigten sich Moskau und Tiflis auf den vollständigen Abzug aller regulären russischen Truppen bis Ende 2008. Russland erfüllte dies schon vorzeitig im November 2007. Beim NATO-Gipfel in Riga 2006 hatten sich die meisten Bündnisstaaten zunächst ohne Deutschland die Forderung Georgiens und Moldaus, Russland müsse auch seine Friedenstruppen aus den beiden Staaten abziehen, zu eigen gemacht.⁴⁷ Als Russland daraufhin ab April 2007 mit der Suspendierung des KSE-Vertrags drohte, starteten die USA mit dem auf einer deutschen Idee basierenden „Parallelen Aktions-Paket (PAP)“ einen letzten Versuch, um die russische Suspendierung abzuwenden. In diesem Paket boten die USA im Oktober 2007 in Moskau eine phasenweise Ratifikation des AKSE an, wenn Russland zugleich seinen noch ausstehenden Verpflichtungen in beiden Istanbul Commitments nachkommen würde. Dazu gehörten die abschließende Klärung des Status der in Georgien geräumten Basis Gudauta, und der Abzug der russischen Friedenstruppen, die durch multinationale zivile Beobachter ersetzt werden sollten. In Moldau ging es um den Abzug der restlichen Munition und Kleinwaffen, zudem sollten auch dort die russischen Friedenstruppen durch unbewaffnete OSZE-Beobachter ersetzt werden. Die Transformation der Friedenstruppen soll dabei auf russischen Wunsch außerhalb des KSE-Kontextes erfolgen. Die westliche Anerkennung des Kosovos Anfang 2008 sowie die fortgesetzten Bemühungen der USA und anderer für die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens blockierten aber diese Gespräche. Der Georgienkrieg und die US-Präsidentenwahlen Ende 2008 verlängerten ihren Stillstand.

Der Krieg, die russische Anerkennung der beiden Entitäten und die Verkündung der Medwedew-Doktrin, haben genauso wie das trilaterale Abkommen zwischen dem russischen, dem moldauischen Präsidenten und dem Führer Transnistriens am 18. März 2009 die Gespräche über das Parallele Aktions-Paket erschwert. Nach der russischen Anerkennung der beiden Entitäten ist es derzeit unrealistisch, an der Umsetzung der russischen Istanbul Commitments für Georgien in ihrer bisherigen Form festzuhalten (Abrü-Bericht 2008: 60). Mit Rücksicht auf die unvereinbaren Positionen Russlands einerseits und Georgiens und der Bündnisstaaten andererseits sollte das Thema vorläufig ausgeklammert werden, wenn Russland zu mehr Zugeständnissen im Genfer Stabilisierungsprozess bereit ist und seine Truppen in den beiden Entitäten im AKSE-Vertrag hält. Der Status von Gudauta wäre ebenfalls in den Genfer Gesprächen zu klären.

47 Riga Summit declaration 29.11.2006, Zif 42, in: www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm (20.8.2009).

Im Falle Moldaus hat der ehemalige Präsident Voronin die Position seiner Regierung und die der westlichen Bündnisstaaten beim PAP geschwächt, als er in der trilateralen Erklärung vom 18. März 2009 akzeptierte, dass die Transformation der russischen Friedenstruppen zu unbewaffneten OSZE-Beobachtern erst nach der Regelung des Territorialkonflikts erfolgen soll.⁴⁸ Auch die neue Regierungskoalition in Chisinau sieht diese trilaterale Erklärung kritisch. Solange allerdings die Machtfrage in Moldau offen ist, wird Moskau seine Position kaum ändern. Dieser Wandel in den Rahmenbedingungen und politischen Positionen zeigt, dass sich die NATO-Staaten mit diesem Linkage keinen Gefallen getan haben. Europaweite konventionelle Rüstungskontrolle darf nicht mit lokalen Konflikten in politisch instabilen Regionen verknüpft werden. Rüstungskontrolle taugt nicht als politisches Druckinstrument in der Souveränitätsfrage.

4.7 Fehlende rüstungskontrollpolitische Einbindung der NATO-Erweiterung

Diese fehlende rüstungskontrollpolitische Einhegung hat negative Rückwirkungen auf die unregulierten Territorialkonflikte. Es erhöht das Interesse Russlands, ersatzweise diese Konflikte für die Störung oder Blockade der Bündniserweiterung zu nutzen. Das hat den Krieg zwischen Georgien und Russland begünstigt. Denn Moskau wollte mit seinen provokativen destabilisierenden Maßnahmen nach der westlichen Anerkennung des Kosovos und der allgemeinen NATO-Erweiterungsentscheidung für Georgien und die Ukraine deutlich machen, welche Risiken das Bündnis im Falle einer Aufnahme Georgiens zu vergegenwärtigen hat. Die georgische Führung dagegen erblickte in den wachsenden Spannungen die Chance, zusätzliche Argumente für ihre NATO-Mitgliedschaft zu erlangen. So entstand aus unterschiedlichen Motiven ein Teufelskreislauf eskalativer Schritte beider Seiten, die schließlich zum Krieg beitrugen.

Die rüstungskontrollpolitische Einbindung der Allianz-Erweiterung kann keinen Territorialkonflikt lösen, aber sie verbessert die politische Flexibilität für eine Regelung. Nach dem Georgienkrieg kommt es darauf an, eine neue Aufrüstungsspirale und einen Wettlauf um die mögliche Stationierung russischer und westlicher Truppen in der Region zu vermeiden. Dafür ist die baldige Inkraftsetzung des AKSE eine notwendige Bedingung. Der AKSE enthält wichtige stabilisierende Kompensationsleistungen für die Bündniserweiterung. Neue NATO-Staaten wie Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Albanien und Kroatien, die dem KSE-Regime noch nicht angehören, können ihm endlich beitreten. Einige NATO-Staaten (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) werden mit der Inkraftsetzung ihre territorialen Höchststärken auch de jure senken.⁴⁹ Politisch haben

48 Joint Declaration between president of the Russian Federation Dmitry Medvedev, and President of the Republic of Moldova Vladimir Voronin and Head of Transdnistria Igor Smirnov, Barvikha, 18. März 2009, Zif. 4. in; www.in.mid.ru/ (26.5.2009).

49 Russland fordert vor der Inkraftsetzung des AKSE aufgrund der fortgesetzten Bündniserweiterung seit der Unterzeichnung des AKSE 1999 in Istanbul einer weitere Absenkung der territorialen Limits der NATO-Staaten oder neue Bündnisobergrenzen, um die weitere Ausdehnung der Allianz zu erschweren.

außerdem viele Staaten in Zentraleuropa Russland zugesichert, ihre neuen territorialen Obergrenzen nicht auszuschöpfen und ihre Bestände nicht zu erhöhen.

Weiterhin hat die Allianz in der NATO-Russland-Grundakte von 1997 zugesagt, keine „substanziellen Kampfverbände“ in den neuen Mitgliedsstaaten zu stationieren (Grundakte 1997: 8), Russland will sich eine adäquate Zurückhaltung in Kaliningrad und dem Gebiet Pskow auferlegen. Bis heute ist der Terminus „substanziell“ nicht definiert. Lediglich Moskau hat am 17. Juli 2008 in Wien einen Vorschlag mit 41 Panzer, 188 gepanzerten Kampffahrzeugen, 90 Artilleriesystemen, 24 Kampfhubschraubern und 24 Kampfflugzeugen vorgelegt.⁵⁰ Vorläufig haben die NATO-Staaten ihr Angebot vom Dezember 1998, dort auch ihre Luftstreitkräfte einzubeziehen, am 28. März 2008 zurückgezogen. Dieser Mechanismus beider Seiten sollte räumlich auch auf die Region zwischen NATO und Russland ausgedehnt werden, um dort einen Stationierungswettbewerb fremder Truppen zu vermeiden.

5. Militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle in nicht geregelten Territorialkonflikten

5.1 Lokale Maßnahmen zur Unterstützung einer politischen Konfliktregelung

Der aktuelle Stand der multilateralen Verhandlungen für die Regelung dieser Konflikte ist daraufhin zu prüfen, ob er Chancen für lokale Maßnahmen der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung eröffnet. Denn Maßnahmen dieser Art können zwar die Konflikte nicht lösen, aber sie können ihre Regelung wirksam unterstützen. Dafür muss aber eine gemeinsame Lösungsperspektive existieren.

Für Tiflis ist die Lösung des Statuskonflikts nach dem Augustkrieg in weite Ferne gerückt. Moskau betrachtet mit der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens den Konflikt als gelöst, während Georgien und die westlichen Staaten weiterhin auf den Status quo ante pochen. Mit den Genfer Gesprächen unter Vorsitz der EU, OSZE und UN existiert zwar ein Verhandlungsforum, an dem alle Konfliktparteien beteiligt sind, derzeit geht es dort aber nur um die Stabilisierung der Lage in Georgien. Daher ist nur langfristig eine Regelung des Statuskonflikts zu erwarten.

Für Moldau gibt es mehrere Foren der Konfliktregelung, die auch in Konkurrenz zueinander treten können. Seit Konfliktbeginn finden trilaterale Gespräche unter russischer Führung statt, zuletzt am 18. März 2009 in Moskau. Zusätzlich koordinieren sich Russland, die Ukraine und die OSZE zusammen mit den beiden Beobachtern EU und USA in Wien im 3+2-Prozess. Sein wichtigstes Ziel ist es, den 5+2-Prozess zu reaktivieren, da dort die Verhandlung mit beiden Konfliktparteien erfolgen. Bis auf Rumänien sind dort alle wichtigen Akteure präsent. Jedoch gibt es seit April 2006 nur noch gelegentlich infor-

⁵⁰ Informationen des Autors aus einem Gespräch mit einem deutschen KSE-Delegationsmitglied am 18.7.2008.

melle Sitzungen. Der Prozess ist ins Stocken geraten, was auch an der aktuell instabilen politischen Lage in Moldau liegt.

Moskau will eine Lösung mittels eines föderativen Staatsmodells, das Moldau und Transnistrien weitgehende Eigenständigkeit einräumt, zugleich aber den Beitritt zur NATO und eventuell zur EU verhindert. Das russische Modell beschränkt die moldauische Souveränität. Zudem strebt der Kreml eine langfristige Stationierung seiner Truppen in Transnistrien an. Beides war Teil des russischen Kozak-Plans von 2003, den der frühere moldauische Präsident Woronin auf Anraten der EU und der USA ablehnte. Die moldauische Regierung⁵¹ befürwortete hingegen bisher ein Autonomiemodell, das sie mit einem Neutralitätskonzept verknüpfte. Sie hoffte, dass Moskau für die Neutralitätsangebote im Gegenzug den Autonomiestatus Transnistriens akzeptierte. Das Angebot einer besonderen Autonomie für Transnistrien entwertete die moldauische Regierung aber selbst, da sie die bestehende Autonomieregelung mit den Gagausen nur teilweise erfüllte. Diese Offerte bietet der Entität weniger Eigenständigkeit als das russische Föderationsmodell. Da beide Modelle nicht kompatibel sind, ist eine baldige Regelung des Statuskonflikts trotz sonst günstiger Voraussetzungen eher unwahrscheinlich. Das dritte Modell, die Integration Moldaus in Rumänien, ist ebenfalls wenig wahrscheinlich, weil die moldauische Elite damit ihre Eigenständigkeit verliert und Transnistrien nach früheren Abkommen selbstständig wird.

Bei Berg-Karabach engagiert sich seit 1992 die Minsker Gruppe der OSZE für eine Regelung. Im Unterschied zu den beiden vorherigen Foren weist der Minsker Prozess ein Defizit auf: Vertreter der Entität nehmen nicht teil, weil Aserbaidschan nur Armenien als Konfliktpartei anerkennt. Die drei Ko-Vorsitzenden der Minsker Gruppe binden die Entität durch bilaterale Kontakte in den Prozess ein. Trotz mehrerer Anläufe, kam es bisher noch zu keinem Kompromiss. Seit 2007 haben sich die drei Ko-Vorsitzenden auf sechs Grundprinzipien für eine Regelung verständigt. Die drei wichtigsten betreffen die Anerkennung der territorialen Integrität, des Selbstbestimmungsrechts und des Gewaltverzichts. Armenien betont besonders das Selbstbestimmungsrecht und Aserbaidschan die territoriale Integrität. Die weiteren Prinzipien regeln die Korridorfrage, die Rückkehr der Vertriebenen und der Flüchtlinge sowie die Statusfrage. Da der Verhandlungsprozess geheim ist, sind kaum Details bekannt: Für eine Einigung bietet Baku Jerewan die Normalisierung der Beziehungen, die Öffnung der Grenze und ein Ende der Handelsblockade an.⁵² Armenien soll dafür fünf der sieben eroberten Gebiete um Berg-Karabach räumen und die Rückkehr der aserischen Vertriebenen erlauben. Die Entität wird nach den Vorstellungen der Ko-Vorsitzenden für eine gewisse Zeit unter internationaler Aufsicht gestellt, bis die Bevölkerung dort über ihren Status entscheidet. In dieser Zeit soll der Lachin-Korridor die Verbindung zu Armenien sichern. Strittig ist, ob Berg-Karabach samt Korridor unabhängig wird oder nur eine Autonomie in Aserbaidschan erhält, wie

51 Moldauischer Vertragsentwurf über „Erklärung über Prinzipien und Garantien der Regelung des Transnistrien-Problems“ vom Dezember 2006, S. 1.

52 O.A., Disclosed: Madrid principles of Karabakh conflict settlement, in: <http://unzipped.blogspot.com/2008/10/disclosed-madrid-principles-of-karabakh.html> (26.5.2009).

breit der Korridor sein soll und ob nur die armenische oder auch die aserische Seite ihn nutzt, sowie die Rückkehr der Flüchtlinge und der Vertriebenen.

Der Georgienkrieg förderte die Gespräche, weil beide Seiten die Stärkung Moskaus im Kaukasus ablehnen. Das ist auch einer der Gründe für den Normalisierungsprozess des armenisch-türkischen Verhältnisses und die Hoffnung, bis zum Ende des Jahres könne es eine Einigung über die sechs Grundprinzipien geben (Gordon 2009). Der Normalisierungsprozess schwächte allerdings den armenischen Präsident Sarkisian, da deswegen einer seiner Koalitionspartner im April 2009 die Regierung verließ.⁵³ Baku fordert als strategischer Partner von Ankara, die Grenzen zwischen der Türkei und Armenien erst zu öffnen, wenn die armenischen Truppen die Gebiete um Berg-Karabach geräumt haben.⁵⁴ Während der türkische Premierminister Erdogan hier Baku entgegenkommen will, lehnt der türkische Präsident Gül diese Verknüpfung ab.⁵⁵ Die Türkei fordert deshalb eine schnellere Einigung bei den sechs Grundprinzipien. Dort werden lokale Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBMs) eine wichtige Rolle spielen. Vorher dürften armenische Truppen aserisches Gebiet kaum räumen und eine Korridorlösung akzeptieren. Beim trilateralen Gipfel in Moskau am 2. November 2008 hat der aserische Präsident erstmals solche Maßnahmen akzeptiert, will aber über VSBMs erst nach der Statusregelung reden, während Armenien dies schon vorher möchte.⁵⁶ In der Vertriebenen- und Flüchtlingsfrage nehmen beide Seiten die umgekehrte Position ein. Angesichts der Differenzen ist eine schnelle Einigung wenig wahrscheinlich, sie wäre der Beginn eines langen Friedensprozesses.

Derzeit gibt es in keinem der Territorialkonflikte gemeinsame Vorstellungen für eine Regelung. Sowohl bei Georgien als auch bei Moldau ist aus unterschiedlichen Gründen eine Lösung noch in weiter Ferne. Am größten sind momentan noch die Aussichten für Berg-Karabach. Doch ohne Einigung sind lokale VSBMs zur Unterstützung der Regelung nicht sinnvoll zu diskutieren.

5.2 Informelle Maßnahmen unter Ausklammerung des Statuskonflikts

Informelle Vereinbarungen zur militärischen Vertrauensbildung und zur Rüstungskontrolle unter Ausklammerung der Statusfrage sind möglich. Georgien war in der Vergangenheit ein Beispiel dafür, dass informelle Regelungen unter Umgehung des Statuskonflikts zeitweise funktionieren können. So war es früher georgischen Begleiteams möglich,

53 O.A., Armenian Revolutionary Federation Quits Government, in: www.rferl.org/content/Armenian_Revolutionary_Federation_Quits_Government/1617382.html (28.5.2009).

54 O.A., Turkey-Armenia border not to be reopened before Nagorno-Karabakh conflict is resolved: Azerbaijani ambassador to Turkey, in: [Today.az](http://www.today.az/print/news/politics/55327.htm) vom 7.9.2009, in: www.today.az/print/news/politics/55327.htm (7.9.2009).

55 O.A., Turkish-Armenian ties: Gul and Erdogan hold conflicting views, in: www.panarmenian.net/news/eng/?nid=31862&folder=2&attr=36&page=1 (28.5.2009).

56 Declaration between the Republic of Azerbaijan, the Republic of Armenia and the Russian Federation, Moskau vom 2.11.2008, in: www.kremlin.ru/eng/text/docs/2008/11/208708.shtml (25.5.2009).

KSE-Inspektionen der russischen Streitkräfte durch Drittstaaten in den Entitäten zu begleiten. Punktuell ließen sich OH-Beobachtungsflüge über russische Basen in den Entitäten durchführen. Weiterhin förderte die OSZE ab 2005 mit dem Economic Rehabilitation Program anfangs erfolgreich wirtschaftliches Vertrauen zwischen Südossetien und Georgien.⁵⁷ Außerdem wurden informell nach dem Georgienkrieg in den Stabilisierungsverhandlungen am 18. Februar 2009 in Genf die „joint incident prevention and response mechanisms“ verabredet, deren konkrete Umsetzung ansteht.

Beim Berg-Karabach-Problem sind Armenien und die Entität zwar zur Vertrauensbildung bereit, wollen dafür aber ihre Statusaufwertung. Aserbaidtschan lehnt das aus diesem Grund ab. Allerdings hat Baku punktuell Maßnahmen der Vertrauensbildung praktiziert: Beispielsweise als das große Feuer 2006, das in Berg-Karabach entstand, auf Aserbaidtschan übergriff und dort zu erheblichen Zerstörungen führte. Es akzeptierte für das Recht auf eine Vorortkontrolle auch Begleitpersonen der Entität, die aber als solche nicht erkennbar sein durften.⁵⁸ Baku ist bereit, für die Klärung konkreter Sachprobleme die Statusfrage zurückzustellen. Diese punktuellen Ereignisse initiierten aber bisher keinen Prozess. Sollten sich im Rahmen der Minsker Verhandlungen der armenische und der aserische Präsident auf die Basic Principles einer Regelung bald einigen, kann allerdings ein solcher Prozess im nächsten Jahr beginnen, wenn Aserbaidtschan informell Berg-Karabach als Gesprächspartner akzeptiert.

Moldau und Transnistrien verständigten sich seit 2001 mit Unterstützung der OSZE, Russlands und der Ukraine in Verhandlungen auf einen Katalog von Maßnahmen zur Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung. Er wurde im Juli 2005 verabschiedet und enthält unter anderem Vorschläge zur Transparenz, zur Demilitarisierung, zur Verbesserung militärischer Kontakte und zur Kooperation bei Naturkatastrophen (OSZE 2005). Moldau hat als vertrauensbildende Geste 2005 auf Basis des KSE-Vertrags erste Informationen über seine Streitkräfte Tiraspol zur Verfügung gestellt, Transnistrien war aber bisher dazu nicht bereit. Die OSZE-Mission in Moldau versuchte mit einem Seminar in Wien vom 20. bis 22. Juni 2009 erneut einen Dialog über die Implementierung erster Maßnahmen unter Ausklammerung des Statuskonfliktes zu beginnen. Beide Seiten haben dabei erstmals VSBMs diskutiert und wollen die Gespräche fortführen. Solange es jedoch in Chisinau keine stabile Regierung gibt, ist ihre Fortsetzung offen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es in zwei von drei Territorialkonflikten (Georgien und Moldau) Ansätze für eine Ausklammerung des Statuskonfliktes gibt, um militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle zu ermöglichen. Dabei sind informelle Kontakte zwischen Zentralregierung und Entität möglich, beim dritten Konflikt noch nicht. Für Georgien gibt es mit den Genfer Stabilisierungsgesprächen einen Prozess, für Moldau existiert mit dem OSZE-Seminar vom Sommer 2009 ein Ansatz, einen solchen Prozess vielleicht demnächst zu beginnen. Doch steht in Georgien die erfolgreiche Anwendung des vereinbarten Mechanismus immer noch an. Generell erfolgen Absprachen

57 O.A., Economic Rehabilitation, in: www.osce.org/georgia/22956.html (20.8.2009).

58 Informationen des Verfassers aus einem Gespräch mit einem OSZE-Vertreter in Wien am 28.4.2009.

auf informeller oder allenfalls politisch verbindlicher Basis. Sie sind daher fragil und funktionieren nur zeitweise, wie die Erfahrungen in der Vergangenheit zeigen. Der politische Wille und das gemeinsame Interesse an ihnen sind wichtige Voraussetzungen. Gute persönliche Beziehungen fördern sie. Zu große Spannungen auf lokaler und übergeordneter Ebene lassen solche Maßnahmen nicht zu oder führen zu ihrem Abbruch. Sie haben mehr die Funktion einer begrenzten Übergangsregelung, die letztlich eine friedliche Lösung des Statuskonflikts fördern soll.

Der russische Präsident Medwedew hat am 26. August 2009 für die Genfer Stabilisierungsgespräche weitere Fortschritte angekündigt.⁵⁹ Dieses Angebot ist nun zu testen. Sollte der Genfer Stabilisierungsmechanismus für Georgien erfolgreich sein, ist zu empfehlen, ihn soweit möglich auch für eine Verminderung der Zwischenfälle an der Kontaktlinie bei Berg-Karabach einzusetzen. Darüber hinaus muss Transparenz über die Waffenbestände in Berg-Karabach hergestellt werden, um die Aufrüstung besser zu beschränken. Schließlich sollte die OSZE ihre Seminare zur militärischen Vertrauensbildung zwischen Moldau und Transnistrien wieder aufnehmen, sobald in Chisinau stabile politische Verhältnisse herrschen.

5.3 Empfehlungen für indirekte Maßnahmen in regionalen Vereinbarungen

Der Stand der Gespräche für die Regelung der untersuchten Territorialkonflikte erlaubt zurzeit keine lokalen Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle. Allenfalls beim Konflikt um Berg-Karabach gibt es gewisse Hoffnungen dafür. Auch entsprechende Maßnahmen unter Ausklammerung der Statusfrage sind derzeit nur sehr begrenzt möglich. Schnelle Fortschritte sind hier kaum zu erwarten. Deshalb ist es sinnvoll zu prüfen, ob und in welcher Weise schon bestehende regionale Vereinbarungen ergänzend zur militärischen Vertrauensbildung, Stabilisierung der Lage und zur Verhütung künftiger Konflikte beitragen können, zumal in allen Konflikten bei einem Waffengang das Risiko der Eskalation auf die zwischenstaatliche Ebene wahrscheinlich ist. Politische Vereinbarungen wie das Wiener Dokument können dabei schneller an sicherheitspolitische Veränderungen angepasst werden als rechtliche Abkommen wie der AKSE- und OH-Vertrag, die dafür von den Parlamenten erneut ratifiziert werden müssen. Die Analyse der Probleme und Chancen in Kapitel IV bietet für die folgenden Vorschläge die Grundlage.

Zentrales Ziel muss es sein, einen weiteren Krieg durch die unregulierten Territorialkonflikten zu verhüten. Dafür sind die Aufhebung der russischen Suspendierung des KSE-Vertrags und/oder die schnellstmögliche Inkraftsetzung des AKSE zwingend erforderlich. Einmal wird mit der Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle Russland signalisiert, dass seine Sicherheitsinteressen wieder ernst genommen werden. Der damit verknüpfte Beitritt der neuen Allianz-Staaten in das KSE-Regime, baut das rus-

59 O.A., Security measures in Caucasus insufficient – Medvedev, ITAR-TASS vom 26.8.2009, in: www.itar-tass.com/eng/prnt.html?NewsID=14271534 (26.8.2009).

sische Misstrauen gegen die NATO-Erweiterung ab. Das verringert für Moskau die Anreize, die Territorialkonflikte gegen die Bündniserweiterung zu instrumentieren. Weiterhin wird die Inkraftsetzung des AKSE die Transparenz, die Zahl der Inspektionen und ihre Intrusivität verbessern (siehe Seite 22). Das stärkt die Verhütung eines neuen zwischenstaatlichen Kriegs und die friedliche Regelung der Territorialkonflikte. Es eröffnet zudem die Chance für einen informellen Deal zwischen Russland und den westlichen Staaten. Es wird vorgeschlagen, dass beide Seiten sich bei Waffen- und Munitionslieferungen an Staaten und Entitäten, die direkt in Territorialkonflikte involviert sind, künftig mehr Zurückhaltung auferlegen. Denn alle diese Staaten und soweit vorhanden ihre Entitäten sind nur mit externer Hilfe zu größeren kriegerischen Aktionen fähig. Hierüber sollten beide Seiten auch mit einigen osteuropäischen Staaten offene Gespräche führen, um das Kriegsrisiko zu senken. Dem UN-Waffentransferregister, den Beschlüssen der OSZE und UN zur Zurückhaltung bei Waffentransfers im Konflikt um Berg-Karabach sowie den OSZE Prinzipien für den konventionellen Waffentransfer von 1993 müssen künftig wieder mehr Achtung gezollt werden.

1997 versicherten die Allianzstaaten Moskau außerdem in der NATO-Russland-Grundakte, das Bündnis nur politisch und nicht militärisch nach Osteuropa zu erweitern. Russland bietet eine ähnliche Zurückhaltung für die Regionen Pskow und Kaliningrad an. Die westlichen Länder haben sich bis auf die bilateralen Stationierungsentscheidungen der USA in dieser Dekade daran gehalten. Die neue US-Regierung hat zudem auf die Stationierung der strategischen Raketenabwehr in Polen und Tschechien verzichtet. Deshalb sollte auch bald die politische Zusicherung der westlichen Staaten, keine „substanziellen Kampftruppen“ dort zu stationieren, unter Einschluss der Luftstreitkräfte in Zahlen konkretisiert und dabei die unterschiedlichen Vorstellungen über Kampf- und Kampfunterstützungstruppen zwischen Moskau und der NATO harmonisiert werden.

Es wird angeregt, die Zusicherung der wechselseitigen militärischen Zurückhaltung von NATO und Russland auch auf die sechs dazwischen liegenden Staaten (Ukraine, Weißrussland, Georgien, Moldau, Armenien, und Aserbaidschan) auszudehnen. Einmal wäre dies ein Signal an diese Staaten, dass sich beiden Seiten nicht militärisch für die Regelung der territorialen Konflikte instrumentieren lassen. Es würde das Risiko eines neuen Territorialkonflikts in der Ukraine (Krim) mindern und eine politische Regelung fördern. Weiterhin ließe es sich politisch dafür nutzen, sowohl in der NATO als auch in Russland Forderungen nach einem größeren militärischen Engagement in Osteuropa und im Kaukasus abzuwehren. Russland muss sich damit eine gewisse Zurückhaltung bei der Stationierung seiner Truppen in Abchasien und Südossetien auferlegen und sollte sie im AKSE belassen. Wegen der unterschiedlichen Auffassungen über die Souveränität Georgiens, das Gastgeberstaatenprinzip für fremde Truppen und das Prinzip der freien Bündniswahl muss es keine gemeinsame Erklärung zur zahlenmäßigen Definition der substanziellen Kampftruppen geben, sondern jede Seite kann aus ihrer subjektiven Sicht die Definitionen ankündigen, auf die man sich zuvor im NATO-Russlandrat verständigt hat. Aus Stabilitätsgründen wird eine niedrige Definition der substanziellen Kampfverbände vorgeschlagen, die sich bei den Landstreitkräften grob an der Bataillonstärke und bei den Luftstreitkräften an der Staffelstärke orientiert: 30 Kampfpanzer, 30 gepanzerte

Kampffahrzeuge, 20 Artilleriesysteme und jeweils bis zu 12 Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber.

Sollten außerdem die separaten territorialen Flankenlimits von Russland und der Ukraine künftig entfallen, wird folgende Ersatzregelung vorgeschlagen, die das von Moskau gewünschte Prinzip der Reziprozität berücksichtigt: Russland und die Flankenstaaten sollten jeweils politisch verbindlich erklären, dass sie nach dem Verzicht auf sie auch künftig den militärischen Status quo achten, solange ihn niemand militärisch bedeutsam verändert. Friedliche Regelungen der Territorialkonflikte sind davon auszunehmen, sie können den Status quo ändern.

Ergänzend wird hier für alle Flankenstaaten, unter Einschluss der strittigen Flankenanteile Russlands und der Ukraine, ein Grenzregime der Vertrauensbildung vorgeschlagen.⁶⁰ In einer Grenzzone von jeweils 50-70 km sind militärische Aktivitäten der Land- und Luftstreitkräfte und eine Erhöhung ihrer Truppenstärke im Normalfall verboten. Damit sollen grenznah destabilisierende Truppenkonzentrationen und Bewegungen verhindert werden. Die Zone kann auch auf andere Staaten (baltische Länder) mit einer gemeinsamen Grenze zu Russland ausgedehnt werden. Sie ist deshalb so schmal, weil etliche Flankenstaaten aufgrund ihrer Größe nicht zu einer rüstungskontrollpolitischen Sonderzone werden sollen. Soweit militärische Aktivitäten stattfinden, sind sie im Voraus zu notifizieren und ab Bataillonstärke (700-900 Mann) auch zu beobachten, wobei der inspizierende Staat die Kosten trägt. Sonderregeln für Exklaven, bei terroristischen Anschlägen und für Naturkatastrophen sind möglich. Um die Kosten und den Aufwand zu begrenzen, können sich solche Beobachtungsrechte auf die direkten Nachbarstaaten und zwei Länder von außerhalb erstrecken. Die Berichte über solche Beobachtungsmissionen sind allen Vertragsstaaten zugänglich. Die Truppenstärke in dieser Zone kann einvernehmlich geändert werden.

Die Zonenregelung sollte für Moldau, Armenien und Aserbaidschan keine zu großen Probleme aufwerfen, weil Transnistrien und Berg-Karabach international nicht anerkannt sind. Anders sähe es für Georgien wegen der strittigen russischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens aus. Die georgisch-russische Grenze wäre bis zur Klärung des umstrittenen Status davon vorläufig auszuklammern. Ersatzweise wirken hier der Genfer Stabilisierungsprozess und die EUMM vertrauensbildend. Für Transnistrien bessert sich die Sicherheitslage, weil es ganz in der Zone liegt. Berg-Karabach dagegen läge weitgehend außerhalb von ihr, allerdings wäre der Lachin-Korridor von Armenien nach Berg-Karabach Teil dieser Zone. Das kann eine Sicherheitslösung bei der Konfliktregelung stützen. Auch der türkisch-armenische Normalisierungsprozess wird gefördert, da Armenien an seiner Südwestgrenze mehr Transparenz und Berechenbarkeit über türkische Truppenbewegungen an seiner Grenze erhält. Armenien ist über die hohe Konzentration türkischer Truppen gegenüber dem Iran, Syrien und dem Irak besorgt, weil diese Truppen nicht den KSE-Regeln unterliegen und nur wenige Stunden von der Grenze entfernt sind.⁶¹ Das

60 Diese Vorschlag basiert auf einer Idee von Wolfgang Richter (Richter 2009: 343).

61 Information des Autors aus einem Gespräch mit einem armenischen OSZE-Delegierten in Wien am 29.4.2009.

Grenzregime der Vertrauensbildung kann somit die friedliche Regelung der Territorialkonflikte unterstützen. Für Moskau sollte diese Regelung akzeptabel sein, da es am 24. April 1996 mit dem russisch-chinesischen Abkommen zur Stärkung des militärischen Vertrauens in den Grenzgebieten eine ähnliche Regelung akzeptierte.⁶²

Auch das Wiener Dokument kann für mehr Transparenz und den Abbau von Spannungen in Krisensituationen verbessert werden. Zunächst sollten aber alle Staaten mit Territorialkonflikten sich am jährlichen Informationsaustausch über die Verteidigungsplanung beteiligen. Sind die Konfliktparteien selbst gewillt, in Krisen Spannungen abzubauen, gibt es genügend freiwillige Maßnahmen im Dokument und im Katalog für stabilisierende Maßnahmen in lokalen Krisensituationen. Wichtiger sind Instrumente für den Fall, wenn Spannungen nicht so einfach abzubauen sind, wie beispielsweise vor dem Georgienkrieg. Einmal geht es hier um eine Anhebung der Zahl von Inspektionen, damit der alljährliche Run auf sie vermindert wird. Ihre Zahl sollte pro Land und Jahr um zwei erhöht werden. Ihre Nutzung ist an eine besondere Begründung, die allen OSZE-Mitgliedern mitzuteilen ist, zu binden.⁶³ Um die Kosten für die betroffenen Staaten in Grenzen zu halten, tragen sie die inspizierenden Staaten. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Inspektionen in einer Krise noch zur Verfügung stehen.

Weiterhin sind die Schwellenwerte für die Notifikation und Beobachtung militärischer Aktivitäten deutlich zu senken, damit wieder mehr militärische Aktivitäten der Transparenz zugänglich werden und die Zahl von Beobachtungsbesuchen steigt. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Zahl der Staaten in Europa erheblich gewachsen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um kleine Länder. Ihren Sicherheitsbedürfnissen wird bei der Vertrauensbildung bisher zu wenig Rechnung getragen. Militärische Aktivitäten sollten daher schon ab Brigadegröße notifizierungspflichtig und schon vor Erreichen der Divisionsgröße beobachtbar werden. Dies heißt, dass jede Aktivität nicht erst bei 9.000 Mann, sondern schon bei 3.000 gemeldet und nicht erst bei 13.000, sondern schon bei 6.000 Soldaten auch beobachtet werden sollte. Bei 56 OSZE-Staaten und jeweils zwei Beobachtern pro Land müsste aber jedes Mal mehr als eine ganze Hundertschaft versorgt werden. Das wäre zu teuer und von ärmeren Staaten kaum zu leisten. Deshalb müssen die Kosten der Inspektion von den inspizierenden Staaten getragen und die Zahl der Beobachter vermindert werden. Die Zahl der Beobachter ließe sich auf die Nachbarstaaten und zwei externe Länder beschränken. Staaten, die freiwillig zu kleineren militärischen Aktivitäten einladen, verhalten sich ähnlich. Damit werden Großmanöver und größere Truppenkonzentrationen im Kaukasus wieder transparenter und können weniger zur Bedrohung oder Druckausübung eingesetzt werden. Diese Verbesserungen lassen sich aber in Krisensituationen nur nutzen, wenn zugleich die sicherheitspolitisch motivierten Restriktionen in der Region gegen Inspektions- und Beobachtungsmissionen deutlich abgebaut werden und die Force Majeure-Klausel nicht für sicherheitspolitische Zwecke missbraucht wird. Das muss zugleich mit einem besseren Eigenschutz der Inspektoren verknüpft werden.

62 Siehe zu den Details: www.scosummit2006.org/zywj/2006-04/20/content_287.htm (11.9.2009).

63 Diese Idee entstammt einer Diskussion mit einem Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes.

Eine weitere Verbesserung der Beobachtungsmöglichkeiten lässt sich durch den Beitritt Moldaus, Armeniens und Aserbaidschans zum OH-Vertrag erreichen, wobei dies zumindest im Falle Armeniens und Moldaus zusätzlicher Anreize und Hilfen bedarf. Alle Staaten können durch ihren Beitritt zeigen, dass sie der militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle mehr Bedeutung zumessen. Darüber hinaus ist in der Präambel des OH-Vertrags die Möglichkeit angeführt, das Regime für den Einsatz in Krisen weiter zu entwickeln.

Werden Polizeikräfte mit schweren Waffen ausgerüstet, etwa um Lücken von Waffenstillstandsabkommen zu nutzen, können krisenstabilisierende Maßnahmen schnell gefährdet sein. Nicht umsonst hat die EU-Beobachtermission in Georgien auch die Polizei in Restriktionen an den Verwaltungsgrenzen einbezogen. Daher sollte die Ausrüstung der Polizei mit schweren Waffen, die als KSE-ähnlich oder KSE-relevant gelten, künftig anzeige- und meldepflichtig werden. Systematisch wäre der AKSE-Vertrag dafür der richtige Ort, zumal dort schwere Waffen für die Truppen der inneren Sicherheit schon gemeldet und die Daten alle drei Monate aktualisiert werden müssten. Schneller lässt sich dies im Wiener Dokument trotz seines verbandsbezogenen Ansatzes realisieren, wenn das Forum für Sicherheitskooperation sich darauf verständigt. Darüber hinaus sollten die Staaten mit Territorialkonflikten endlich auch gemäß dem Wiener Dokument jährliche Berichte über ihre Verteidigungsplanung vorlegen, um sie transparenter zu machen. Bisher haben nur Armenien (1995, 1996) und Georgien (2007) vereinzelte Berichte präsentiert. Die übrigen OSZE-Staaten können dies durch zusätzliche Hilfs- und Beratungsangebote etwa im Bereich der längerfristigen Planung unterstützen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zeigen, dass regionale Rüstungskontrolle derzeit den größten Beitrag leisten kann, um bei Territorialkonflikten zumindest auf der zwischenstaatlichen Ebene einen weiteren Waffengang zu erschweren. Sie kann das Risiko mindern aber nicht aufheben, solange die Konflikte existieren.

6. Schlussfolgerungen

Der Georgienkrieg markiert eine Zäsur. Er zeigt das Scheitern einer Politik, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in der Amtszeit der Bush-Regierung eher auf Unilateralismus und militärische Stärke setzte als auf Kooperation, um in einem Territorialkonflikt die Souveränitätsfrage zu klären. Das Ergebnis ist, dass Georgien heute von der Wiedergewinnung seiner territorialen Integrität entfernter denn je ist. Rüstungskontrolle hat im Vorfeld genügend Warnsignale geliefert, dass dieser Konflikt zum Krieg eskalieren kann: Die exorbitanten Steigerungen des Verteidigungsetats unter Saakaschwili ab 2004, die drastische Zunahme der Waffenimporte (UN-Waffentransferregister) verknüpft mit dem massiven Ausbau der Streitkräfte (KSE-Datenaustausch) sowie die von allen Konfliktparteien zu verantwortende Zunahme militärischer Aktivitäten, welche die Spannungen erhöhten. Doch die Möglichkeiten der Rüstungskontrolle wurden genauso wie die permanente Vorkontrollen und die Versuche der Vertrauensbildung durch die UN- und OSZE-Mission von zentralen Akteuren nicht ernst genug genommen. Das Instrument der Rüs-

tungskontrolle wurde weiter geschwächt durch die Verknüpfung mit der Souveränitätsfrage in Georgien und Moldau und die fortgesetzte NATO-Erweiterung ohne ihre Rüstungskontrollpolitische Einbindung. Dadurch wurden die Spannungen zwischen den westlichen Staaten und Russland verschärft und dies hat zur Suspendierung des KSE-Vertrags Ende 2007 durch Moskau beigetragen. Soll das geändert werden, muss konventionelle Rüstungskontrolle neu belebt, politisch aufgewertet und auf seine eigentlichen Ziele konzentriert werden.

Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung dienen der Kriegsverhütung und der Krisenstabilität. Beide Instrumente können den Krieg nicht 100-prozentig verhindern, aber durch mehr Transparenz und Berechenbarkeit seine Wahrscheinlichkeit mindern und damit indirekt eine friedliche Regelung der Territorialkonflikte fördern. Regionale Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung können bei diesen Konflikten zudem ergänzend zu den permanent vor Ort tätigen Waffenstillstandskommissionen, Friedenstruppen und internationalen Beobachtern ihre Funktionen entfalten und deren hoffentlich stabilisierende Wirkung stärken. Lokale Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung können informell praktische Sicherheitsprobleme zwischen dem Zentralstaat und der Entität regeln, wenn beide Seiten den aktuell nicht lösbaren Statuskonflikt ausklammern. Zugleich können sie als Teil eines formellen politischen Regelungskonzepts die Lösung eines Territorialkonflikts in der Umsetzungsphase wirksam unterstützen.

Da für die hier untersuchten Territorialkonflikte kein Regelungskonzept existiert, entfällt diese letzte Funktion vorläufig. Lediglich für Berg-Karabach gibt es Hoffnungen, dass auf der Grundlage der sechs Basic Principles bald ein Kompromiss erreicht wird. Dieser ist dringend nötig, weil dort auch nach dem Georgienkrieg das Wettrüsten andauert und eine internationale permanente Vorortkontrolle zwischen den Konfliktparteien nicht wirklich existiert. Sollte es zu einer Regelung kommen, werden lokale Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung ein wichtiges Element bilden. Da die Gespräche hierzu geheim sind, können sie hier nicht diskutiert werden.

Informelle lokale Maßnahmen der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung sind fragil und nur eine Übergangslösung bis zur endgültigen Regelung des Konflikts. In Falle Georgiens hängen sie von den guten Beziehungen Russlands und der EU ab, unterstützt von den verbesserten Beziehungen zwischen Washington und Moskau. Damit konnte zwar der Konflikt stabilisiert werden, aber eine Regelung des Statuskonflikts ist in weiter Ferne. Russland macht zudem den Einsatz permanenter Beobachter in Südossetien und Abchasien von der internationalen Anerkennung der Entitäten abhängig. In Moldau steht ein doppelter Wandel an, ohne dass eine Regelung des Statuskonflikts in Sicht ist. Die kommunistische Partei Moldaus verliert zugunsten eher westlich orientierter Parteien an Macht, zudem wollen Moldau und die westlichen Staaten die russischen Friedenstruppen durch unbewaffnete OSZE-Beobachter ersetzen. Das kann die Spannungen zwischen Russland und Transnistrien einerseits und Moldau andererseits erhöhen. Deshalb wären die von der OSZE-Mission initiierten Gespräche über informelle lokale Maßnahmen der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung hilfreich,

um einer sicherheitspolitischen Verschlechterung der Lage vorzubeugen. Doch solange eine stabile Regierung in Moldau fehlt, wird dies kaum möglich sein.

Auch wegen dieser Probleme vor Ort bleibt regionale Rüstungskontrolle bedeutsam. Ihre Wiederbelebung ist wichtig, um die an diesen Konflikten beteiligten externen Akteure auf eine diplomatische Regelung der Statuskonflikte zu verpflichten. Ihre Stärkung ist an die Inkraftsetzung des AKSE – in welcher Form auch immer – gebunden. Er verbessert auch die Kriegsverhütung und Krisenstabilität für diese Konflikte und mindert die Anreize für ein militärisches Eingreifen Moskaus. Zugleich sollten die bestehenden Regime der Rüstungskontrolle stärker an die aktuellen Sicherheitsrisiken und mögliche Krisen angepasst werden, ohne sie zu groß zu ändern. Dabei gehen die hier vorgelegten Vorschläge vom militärischen Status quo aus. Sie zielen vorrangig auf die Konfliktvermeidung und die Stabilisierung von Krisen und sind deshalb für die inspizierenden Staaten an zusätzliche Begründungen und Kosten gebunden. Des Weiteren sollte gerade in Krisen die Information und Kooperation zwischen inspizierenden Staaten und den vor Ort tätigen internationalen Beobachtermissionen und Friedenstruppen verbessert werden, um die Stabilisierungsbemühungen zu koordinieren und zu stärken. Diese Maßnahmen erhöhen die Hürden für militärische Gewaltanwendung und schaffen eine bessere Basis für die friedliche Regelung der Statuskonflikte, ersetzen sie jedoch nicht.

7. Literatur

Auswärtiges Amt 2009: Jahresabrüstungsbericht der Bundesregierung 2008, in: www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Abruestung/Downloads/0901-Jahresabruestungsbericht-2008.pdf (25.8.2009).

Chernov, Vladislav 2009: Der Kollaps des KSE-Vertrags und die Aussichten für die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa. in: Zellner, Wolfgang/Schmidt, Hans-Joachim/Neuneck, Götz (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa/the Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden, 177-83.

CPC 2008: OSCE Secretariat, Summary of OSCE Mechanisms and Procedures, Wien.

Crawford, Dorn 2008: Conventional Armed Forces in Europe (CFE), A Review and Update of Key Treaty Elements, Washington D.C. U.S. Department of State (alle Jahrgänge von 2000-2009).

Dedashti, Rexane 2000:, Internationale Organisationen als Vermittler in Innerstaatlichen Konflikten. Die OSZE und der Berg-Karabach-Konflikt, Frankfurt/M.

Gordon, Philip H. 2009: Strengthening the Transatlantic Alliance: An Overview of the Obama Administration's Policies in Europe, in: www.state.gov/p/eur/rls/rm/2009/124870.htm (17.6.2009).

Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang/Meyer-Landrut, Nikolaus 1994: Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa : Vertragswerk, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation, Baden-Baden.

Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang 2000: Der Vertrag über den Offenen Himmel: Entwicklung und Inhalt des Vertragswerks, Kommentar, Dokumentation, Baden-Baden.

- IIFMCG 2009: Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report Volume I, 30. September 2009.
- International Crisis Group 2007: Berg-Karabach: Risking War, Europe Report Nr. 187.
- Krasznei, Marton/Spitzer, Hartwig/Wynne, William* 2004: Regional Applications of the Open Skies Approach, in: Dunay, Pal/Spitzer Hartwig/Wiemker, Rafael (Hrsg.), Open Skies: A cooperative approach to military transparency and confidence building, UNIDIR Genf.
- Lynch, Dov* 2004: Engaging Eurasia's Separatist States, USIP, Washington DC.
- Mammadjarov, Elmar* 2009: Walking Tightrope: Azerbaijan's Foreign policy Strategy in a changing Environment, in: Azerbaijan Focus, 1/1, Juni-August, 17-26.
- McCausland, Jeffrey* 2008: The Potential of the CFE-Treaty to Stabilise Security Relations of State Parties in a Regional Context, in: Berlin Seminars on Conventional Arms Control, The Potential of the CFE-Treaty to Stabilise the Security Relations of State Parties in a Regional Context: The South Eastern European Region, Berlin.
- Minasyan, Sergey* 2009: Military and Political Denouement of the five Day War, in: 21st Century, 1/5, 25-44.
- Neukirch, Claus* 2003: Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen, Baden-Baden.
- OSZE 2005: Confidence and Security Building Measures in Moldova. SEC.GAL/178/05. OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre, Wien, 12. Juli.
- Richter, Wolfgang* 2009: Wege aus der Krise: Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes, in: Zellner, Wolfgang/Schmidt, Hans-Joachim/Neuneck, Götz (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, Baden-Baden, 327-46.
- Richter, Wolfgang* 2008: Options for Arms Control in the South Eastern European Region under the Provisions of the CFE-Treaty, in: Berlin Seminars on Conventional Arms Control, The Potential of the CFE-Treaty to Stabilise the Security Relations of State Parties in a Regional Context: The South Eastern European Region, Berlin.
- Salber, Herbert* 2009: Regionale Risiken, Instabilitäten und Rüstungskontrolle: Allgemeine Erfahrungen und Muster, in: Zellner, Wolfgang/ Schmidt, Hans-Joachim/Neuneck, Götz (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, Baden-Baden, 413-23.
- SIPRI Yearbook 2009: SIPRI (Hrsg.), Armaments, Disarmament and International Security, Oxford.
- Schlussakte 1999: Der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa, in: www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_de.pdf (11.9.2009).
- The Military Balance 2005: IISS (Hrsg.), The Military Balance 2004/2005, London.
- The Military Balance 2009: IISS (Hrsg.), The Military Balance 2008/2009, London.
- USIP 2008: U.S. Institute of Peace (Hrsg.), Frozen and Forgotten in the Post Soviet States, Richmond 2008.
- Zagorski, Andrei* 2009: Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Rüstungskontrolle und VSBM, in: Zellner, Wolfgang/Schmidt, Hans-Joachim/Neuneck, Götz (Hrsg.), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, Baden-Baden, 78-87.