ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Richter, Wolfgang

Research Report

Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa: Ein Beitrag zur militarischen Stabilität in Zeiten der Krise

SWP-Aktuell, No. 76/2016

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Richter, Wolfgang (2016) : Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa: Ein Beitrag zur militarischen Stabilität in Zeiten der Krise, SWP-Aktuell, No. 76/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255420

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise

Wolfgang Richter

Ende September 2016 endete die fünfte Überprüfungskonferenz des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) in Wien ohne greifbares Ergebnis. Russland, das die Implementierung des Vertrags Ende 2007 suspendiert hat, nahm nicht teil. Auch die baltischen Republiken und andere Nato-Staaten gehören dem KSE-Vertrag nicht an. Erneut wurde deutlich, dass er keinen wirksamen Beitrag mehr leistet, um für militärische Zurückhaltung und Berechenbarkeit in einem Europa zu sorgen, das von neuen Konflikten, einem konfrontativen Sicherheitsverständnis und der Gefahr militärischer Eskalation gekennzeichnet ist. Deshalb hatte der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier Ende August 2016 vorgeschlagen, einen strukturierten Dialog darüber zu führen, wie konventionelle Rüstungskontrolle wiederbelebt werden kann. Der Vorschlag wird von 14 europäischen Staaten unterstützt. Bisher besteht aber noch keine Klarheit über die politischen Voraussetzungen, die militärische Substanz und den rechtlichen Rahmen etwaiger Neuregelungen. Es ist an der Zeit, darüber nachzudenken, sollen Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit der Initiative gewahrt werden.

Im August 2016 unterbreitete der deutsche Außenminister Steinmeier einen Vorschlag zur Wiederbelebung konventioneller Rüstungskontrolle. Demnach sollten neue Vereinbarungen vor allem fünf Bereiche betreffen:

(1) Regionale Obergrenzen, Mindestabstände und Transparenzmaßnahmen in militärisch sensiblen Regionen wie im Baltikum;
(2) neue militärische Fähigkeiten (z.B. Transport) und Strategien;
(3) neue Waffensysteme (z.B. Drohnen);
(4) flexible und krisenfeste Verifikation;
(5) Anwendbarkeit in umstrittenen Territorien.

Welcher militärische Regelungsbedarf im Einzelnen besteht, bleibt zunächst ebenso offen wie die Frage nach den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen etwaiger neuer Vereinbarungen. Der Vorschlag verweist jedoch auf die OSZE als geeignetes Forum, um einen strukturierten Dialog darüber zu führen.

Die Themenvorschläge deuten auf die politische und militärische Komplexität

Wolfgang Richter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

eines Neubeginns hin. Sie haben im OSZE-Raum große Zustimmung, aber auch Kritik ausgelöst, zumal viele offene Fragen Irritationen hervorriefen und dringlich einer konzeptionellen Klärung bedürfen.

Reaktionen im OSZE-Raum

Trotz der konzeptionellen Unschärfe wird die deutsche Initiative mittlerweile von immer mehr »gleichgesinnten Staaten« unterstützt, die zumindest Interesse an einem Dialog über die künftige Rolle und Gestalt europäischer Rüstungskontrolle bekundet haben. Sie haben sich in einer informellen Gruppe ein vorläufiges Dialogformat gegeben. Zu ihr zählen europäische Nato-Länder wie Frankreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Tschechien, Slowakei und Spanien sowie neutrale EU- und OSZE-Teilnehmerstaaten wie Österreich, Schweiz, Schweden und Finnland. Am 25. November 2016 sprachen sie sich in einer gemeinsamen Erklärung von 14 Außenministern für einen Neubeginn der konventionellen Rüstungskontrolle aus. Dazu solle ein strukturierter Sondierungsdialog aufgenommen werden, in dem die OSZE ein zentrales Dialogforum darstelle.

Die USA und die baltischen Staaten hatten vor dieser Erklärung zurückhaltend auf den deutschen Vorschlag reagiert. Aus Expertenkreisen der Nato war Besorgnis zu hören, dass etwa regionale Stationierungsbeschränkungen die Beschlüsse des Warschauer Gipfels vom Juli 2016 konterkarieren könnten, die militärische Vornepräsenz zu stärken. Zudem sei eine Wiederaufnahme von Nato-Russland-Gesprächen zur konventionellen Rüstungskontrolle als Rückkehr zur Sicherheitskooperation, zum »business as usual« zu werten. Die Bündnisposition laute jedoch, dass die Beziehungen zu Russland erst dann normalisiert werden können, wenn die Ukraine-Krise völkerrechtskonform beigelegt worden ist.

Die USA unterstreichen die Bedeutung vereinbarter Prinzipien, die Russland fortgesetzt verletze. Daher gebe es vorläufig keine Basis dafür, über neue Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle zu verhandeln. Stattdessen tritt das Außenministerium der USA zurzeit dafür ein, bestehende Regime zu erhalten, das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) zu modernisieren und den Vertrag über den Offenen Himmel zu stärken.

Zudem schlagen die USA einen strukturierten Dialog in der OSZE vor, der Sicherheitsbedenken und Bedrohungsperzeptionen in allen drei OSZE-Dimensionen thematisieren soll. Er solle sich auch mit der Entwicklung von Militärdoktrinen, Streitkräftedispositiven und bedrohlichen militärischen Aktivitäten befassen. Ziel müsse es sein, die Instrumente der Konfliktprävention, des Krisenmanagements und der militärischen Transparenz zu verbessern.

Russland bewertet zwar die Ursachen für die europäische Krise anders als der Westen und weist ihm die Hauptverantwortung für die Erosion des KSE-Vertrags zu. Gleichwohl hat Moskau sich bereiterklärt, einen Dialog über Fragen der internationalen Sicherheit und Stabilität zu führen, sofern er auf der Gleichheit und gegenseitigen Berücksichtigung der jeweiligen Sicherheitsinteressen beruhe. Dazu wolle Moskau jedoch nicht selbst die Initiative ergreifen, sondern zunächst die Reaktion derjenigen Alliierten abwarten, die die konventionelle Rüstungskontrolle in die Sackgasse geführt hätten.

Der KSE-Vertrag ist unwirksam

Es sollte nicht überraschen, dass die Diskussion zur Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in der schwersten Sicherheitskrise Europas seit dem Kalten Krieg neu entfacht wird. Denn in der Krise werden die Gefahren deutlich erkennbar, die sich nicht nur aus den unzureichenden Transparenzregeln des Wiener Dokuments ergeben, sondern vor allem aus dem Fehlen wirksamer Regelungen zur Einschränkung militärischer Offensivfähigkeiten.

Weder politisch noch militärisch entspricht der KSE-Vertrag der heutigen Sicherheitslage in Europa. Weil sein Begrenzungs-

regime das Ziel von 1990 widerspiegelt, ein Kräftegleichgewicht zwischen den zwei Militärblöcken zu wahren, entfaltet er in Osteuropas Spannungsgebieten keine stabilisierende Wirkung. Noch immer konzentriert er sich auf Truppenentflechtung in Mitteleuropa mit Deutschland im Zentrum.

Der KSE-Vertrag sieht das östliche Mitteleuropa und Osteuropa als eine verbundene Staatengruppe, die mit den 16 Nato-Staaten von 1990 gleiche Obergrenzen einhalten soll. In einer nach Osten erweiterten Nato bedeutet dies, dass Bündnispartner in Mitteleuropa ein militärisches Gleichgewicht gegeneinander halten, während das angrenzende russische Kaliningrad einer anderen KSE-Subregion zugeordnet wird.

Auch im Schwarzmeerraum hat die KSE-Definition der »Flankenregion« ihre militärische Bedeutung verloren, seit Rumänien und Bulgarien dem Bündnis beigetreten sind und die USA dort 2007 Truppen stationiert haben. Der KSE-Gruppenlogik nach müssten jedoch die beiden Nato-Staaten das militärische Gleichgewicht gegenüber den »westlichen« Flankenstaaten gemeinsam mit Russland koordinieren.

Im baltischen Raum haben die Spannungen zwischen Nato-Staaten und Russland seit 2014 besonders zugenommen. Dort werden derzeit keine Rüstungskontrollregelungen implementiert, weil die baltischen Staaten dem KSE-Vertrag nicht angehören, seine Anpassung gescheitert ist und Russland ihn deswegen Ende 2007 suspendiert hat.

Die KSE-Anpassung ist gescheitert

Anlässlich der geplanten Nato-Erweiterung in Mitteleuropa, die dann 1999 vollzogen wurde, entschieden die KSE-Vertragsstaaten mit Unterstützung aller OSZE-Teilnehmerstaaten, den Vertrag konzeptionell anzupassen. Um russische Bedenken wegen der Veränderung des europäischen Sicherheits-Acquis von 1990 auszuräumen, hatten zunächst die Nato-Staaten angeboten, ein Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag zu schließen, die Beziehungen zwischen der Nato und Russland zu vertiefen und die OSZE als gemeinsames Dach zu stärken.

Diese Parameter einer angepassten europäischen Sicherheitsordnung wurden 1997 in der Nato-Russland-Grundakte und 1999 beim OSZE-Gipfel von Istanbul festgelegt. Mit Blick auf die erwarteten territorialen Obergrenzen des künftigen KSE-Anpassungsabkommens haben die Nato-Partner 1997 zudem versichert, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren. Russland hat 1999 gleiche Erklärungen für seine westlichen Gebiete Kaliningrad und Pskov abgegeben, die an Polen und die baltischen Staaten grenzen. Mit Norwegen hat es bilateral ähnliche Regeln für Nordeuropa vereinbart.

Das von 30 KSE-Vertragsstaaten 1999 unterzeichnete KSE-Anpassungsabkommen (AKSE) legte fest, die obsoleten KSE-Blockbegrenzungen durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat zu ersetzen. Dies sollte auch die subregionale Stabilität in der fragmentierten Staatenlandschaft Osteuropas stärken. Sie war (und ist) zwar von kleineren Streitkräften, aber auch von strittigen Territorialansprüchen junger Staaten gekennzeichnet, die aus der Erbmasse der Sowjetunion und Jugoslawiens hervorgegangen waren.

Zugleich wurde der AKSE für den Beitritt weiterer OSZE-Staaten im Anwendungsgebiet zwischen Atlantik und Ural geöffnet. Dies sollte helfen, einen gemeinsamen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien und geopolitische Nullsummenspiele zu schaffen, wie es die Europäische Sicherheitscharta postulierte. Sie war ebenfalls beim Istanbuler OSZE-Gipfel 1999 angenommen worden.

Doch der AKSE trat nicht in Kraft. Nur vier osteuropäische Staaten haben ihn ratifiziert, darunter Russland (2004). Die Nato-Staaten einigten sich unter Führung der USA darauf, erst dann zu ratifizieren, wenn Russland seine politischen Zusagen aus der Istanbuler KSE-Schlussakte vollständig erfüllt habe. Sie betrafen den Abzug stationierter Waffen und Truppen aus Georgien und Moldau.

Selbst in der Allianz war jedoch umstritten, ob die russischen Verpflichtungen auch den Abzug derjenigen Truppen erforderten, die mit Billigung der UN oder der OSZE friedenserhaltende Missionen in den Konfliktgebieten Abchasien und Transnistrien unterstützen sollten. Dort blieben auch Restbestände und Wacheinheiten eines russischen Munitionslagers Gegenstand westlicher Kritik. Die Nato-Haltung änderte sich auch dann nicht, als Russland seine regulären Truppen aus Georgien und die KSE-relevanten Waffen aus Transnistrien abgezogen hatte (2000–2007).

Russland reagierte im Dezember 2007, indem es den KSE-Vertrag suspendierte. Weitere Gespräche, wie der AKSE in Kraft gesetzt werden könne, waren von neuen geopolitischen Konflikten zwischen Russland und den USA überschattet. Im Zentrum standen die Kontroversen um die Kündigung des Vertrags über strategische Abwehrraketen (ABM-Vertrag) und den Aufbau einer strategischen Raketenabwehr (seit 2001), den Irakkrieg 2003, die Unabhängigkeit des Kosovo und die Bukarester Nato-Entscheidung von 2008, der Ukraine und Georgien die Perspektive eines Bündnisbeitritts zu eröffnen. Parallel dazu verstärkte Russland seine Unterstützung für die De-facto-Regime in Georgiens abtrünnigen Gebieten. Die AKSE-Gespräche wurden wegen des Georgienkrieges 2008 abgebrochen.

Politische Hemmnisse eines Neubeginns

Dass selbst Präsident Obamas »Reset«-Politik gegenüber Russland nach 2009 keine Wende für die konventionelle Rüstungskontrolle brachte, zeigt, wie hoch die politischen Hürden für ihre Revitalisierung sind. So endeten auch die informellen Gespräche der 36 KSE- und Nato-Staaten über einen Neuanfang (2010/2011) ergebnislos. Als unüberwindbare Hindernisse erwiesen sich völkerrechtliche Prinzipienfragen und die Verknüpfung mit den Territorialkonflikten in Georgien. Russland akzeptierte zwar die Norm des »host nation consent« zur Stationierung fremder Truppen, doch die USA bestanden auf Georgiens ausdrücklicher Zustimmung zur Präsenz russischer Truppen in Abchasien und Südossetien, deren Unabhängigkeit Russland anerkannt hatte.

Ernsthafte Versuche, die konventionelle Rüstungskontrolle neu zu beleben, hat es seit 2011 nicht mehr gegeben. Die langjährige Erosion fand jedoch wenig politische Beachtung, bis die Lücken der militärischen Stabilität und Transparenz in der Ukraine-Krise und den neuen Spannungen zwischen der Nato und Russland deutlich zutage traten. Die Forderung nach einem Neubeginn für die europäische Rüstungskontrolle erscheint daher folgerichtig.

Dem stehen jedoch prinzipielle politische Positionen in der Allianz, aber auch in Russland entgegen. Solange sich die Sicherheitspolitiken der USA und Russlands nicht grundsätzlich neu orientieren, bleibt ein Versuch der Rückkehr zum AKSE politisch aussichtslos:

(1) Die USA bestehen auf den Ratifizierungsvorbehalten, also dem vorherigen russischen Truppenabzug aus den umstrittenen Gebieten Georgiens, Moldaus und der Ukraine einschließlich der Krim. Rüstungskontrolle und Territorialkonflikte durch die Diskussion über Prinzipien (etwa »host nation consent«) zu verknüpfen ist im US-Kongress tief verankert. Nur mit seiner Zustimmung kann ein Vertragsbeitritt der USA völkerrechtlich wirksam werden.

(2) Die baltischen Staaten befürchten, dass im Falle ihres AKSE-Beitritts über territoriale Obergrenzen verhandelt würde, die ihre nationale und kollektive Verteidigungsfähigkeit einschränken könnten.

(3) Staaten mit Territorialkonflikten würden ihre traditionelle Ratifikationsblockade weiter als Hebel nutzen, um nationale Ansprüche durchzusetzen. Bisher wurden sie von den USA und einigen osteuropäischen Nato-Staaten unterstützt.

(4) Die regionalen AKSE-Begrenzungen sind infolge weiterer Nato-Beitritte seit 1999 überholt. Russland lehnt vor allem die »Flankenregeln« und die Margen für vor-

übergehende Stationierungen oberhalb der territorialen Obergrenzen ab.

Angesichts dessen war es realistisch, dass die deutsche Initiative keine Rückkehr zum AKSE empfohlen hat. Aber auch die Bemühungen um einen Neubeginn werden weiterhin von den bisherigen politischen Vorbehalten belastet.

So halten die USA eine Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle zurzeit nicht nur für unnötig, sondern auch für unmöglich und sinnlos, solange bestehende Verpflichtungen nicht umgesetzt werden. Im derzeitigen Ansatz des Außenministeriums, vor allem über Prinzipien zu diskutieren, spiegeln sich die alten politischen Vorbehalte wider. Sollte es an dem Vorschlag festhalten, die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle an einen strukturierten Dialog über die »Dritte Dimension« der OSZE, also eine aussichtslose Wertedebatte zu knüpfen, provoziert es ein Scheitern der Initiative, bevor eine Sachdiskussion zur militärischen Substanz neuer Vereinbarungen begonnen werden kann.

Beim Vorschlag der USA, in einem strukturierten Dialog zunächst Risikoperzeptionen, Militärdoktrinen und bedrohliche militärische Aktivitäten zu analysieren, dürfte es sich eher um taktisches Kalkül handeln. Denn es waren doch die offensichtlich vorhandenen Bedrohungsanalysen, welche die Nato veranlassten, mehr militärische Präsenz in den »Frontstaaten« zu zeigen. Im gleichen Kontext schlugen USA und Nato vor, die militärische Transparenz (russischer Truppen) zu erhöhen und das Wiener Dokument zu »modernisieren«.

Ebenso wenig stichhaltig erscheint das Argument, eine Initiative zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle sei politisch fragwürdig, da sie eine Rückkehr zur Sicherheitskooperation mit Russland und zum »business as usual« signalisiere. Denn gerade das Wiener Dokument, das die Nato modernisieren will, ist die Standardvereinbarung über die Sicherheitskooperation im OSZE-Raum. Es betont auch die Bedeutung der konventionellen Rüstungskontrolle für die gemeinsame Sicherheit.

Wenn den Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung wieder Geltung verschafft werden soll, müsste die konventionelle Rüstungskontrolle eine zentrale Stellung einnehmen. Nur sie verbürgt militärische Beschränkung und Stabilität, die Transparenz allein nicht gewährleisten kann. Daher haben OSZE und Nato den KSE-Vertrag über zwei Dekaden hinweg als »Eckpfeiler« der europäischen Sicherheit bezeichnet. Auch in ihrem Warschauer Communiqué bekennt sich die Nato zur konventionellen Rüstungskontrolle.

Politischer Prozess und Leitprinzipien eines Neubeginns

Ob man die Rückkehr zu den vereinbarten Prinzipien strategischer Zurückhaltung als »Sicherheitskooperation« oder als »Konfrontationsmanagement« bezeichnet, ist nebensächlich. Vielmehr stellt sich die Frage, wie realistisch es ist, das Wiener Dokument im Konsens zu modernisieren, ohne mit Russland zu kooperieren und die militärische Stabilität mit reziproken Vereinbarungen wiederherzustellen.

Auch wenn es derzeit nicht möglich erscheint, die Sicherheitskooperation im Nato-Russland-Rat zu verbessern, gehört es doch zur Identität der OSZE, dies zu versuchen. Daher sollte der politische Prozess baldmöglichst unter das Dach der OSZE gestellt werden. Dafür spricht auch das Interesse neutraler Staaten, die ihre Sicherheit im OSZE-Rahmen wahren wollen.

Allerdings wäre davon abzuraten, die Initiative der Obhut des Forums für Sicherheitskooperation oder des Ständigen Rats zu überlassen, denn dort droht sie in Routine zu versanden. Aller Erfahrung nach könnte aber eine offene informelle Arbeitsgruppe unter Leitung Deutschlands oder des künftigen österreichischen OSZE-Vorsitzes produktive Arbeit leisten.

Die Vorschläge Deutschlands und der USA, einen strukturierten Dialog einzuleiten, sind kompatibel, auch wenn sie sich noch in ihrer Zielrichtung unterscheiden. Ein geordneter Dialog zu Risikoperzeptio-

nen, Militärdoktrinen und Streitkräftedispositiven ist eine notwendige Voraussetzung, um den politischen Rahmen und die militärische Substanz möglicher Vereinbarungen zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle zu erörtern. Ziel des Dialogs muss es jedoch sein, sich auf ein Mandat über konkrete Verhandlungen zu einigen. Ob dies gelingt, wird auch davon abhängen, wie sich die neue US-Administration 2017 positioniert. Frühzeitige Gespräche mit den neuen Verantwortungsträgern könnten positive Impulse geben.

Hinsichtlich des Zeithorizonts für den gesamten Prozess ist allerdings Realismus angezeigt: Die Verhandlungen über ein KSE-Mandat dauerten zwei Jahre, die Vertragsverhandlungen noch einmal 21 Monate. All dem waren 14 Jahre ergebnisloser Verhandlungen über »gegenseitige und ausgewogene Streitkräftereduzierungen« in Mitteleuropa (MBFR) vorausgegangen. Vor allem hatte der politische Wille zur Veränderung in beiden Blöcken 1989 eine kritische Masse erreicht. Heute erscheint es ungleich schwerer, diese Dynamik in Gang zu setzen.

Um die politische Akzeptanz von Neuregelungen zu erreichen, wird es nötig sein, die Grundsätze »Gleiche Sicherheit der Staaten« und »Reziprozität der Regelungen« zu verankern. Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Initiative nehme in Kauf, die Verteidigungsfähigkeit von Bündnispartnern wie der baltischen Staaten einzuschränken. Vielmehr geht es darum zu verhindern, dass in potentiell konfliktträchtigen Räumen eine destabilisierende Konzentration von Truppen entsteht, die für grenzüberschreitende Angriffsoperationen genutzt werden können. Sinnvoll wäre es, bald Prinzipien und Ziele zu formulieren, um Irritationen zu vermeiden und das Momentum der Initiative zu wahren.

Es wird darauf ankommen, Junktims abzuwenden, da sie in der Vergangenheit den Prozess blockiert haben, bevor über substantielle Regelungen gesprochen wurde. Sicher wird es nötig sein, über Prinzipien des Völkerrechts und der OSZE zu reden. Sie dürfen nicht kompromittiert werden. Andererseits muss aber auch Klarheit darüber herrschen, dass kein Fortschritt in der Substanz möglich sein wird, solange die involvierten Staaten in konkreten Konflikten auf der eigenen Position beharren.

Territorialkonflikte

Rüstungskontrolle kann Territorialkonflikte nicht lösen. Sie kann aber eine Sicherheitsatmosphäre schaffen, in der Verhandlungen über politische Lösungen frei von militärischem Druck stattfinden können und politische Kompromisse möglich werden, weil lokale Rückzüge nicht als strategische Verluste in einem geopolitischen Nullsummenspiel bewertet werden müssen.

In subregionalen Territorialkonflikten ist die Anwendung stabilisierender Rüstungskontrolle sowie Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen besonders dringlich, um die Eskalationsgefahr zu verringern. In der Regel wird es aber nicht möglich sein, nichtstaatliche Akteure in zwischenstaatliche Vereinbarungen einzubinden, weil damit ihr politischer Status angehoben würde. Daher sollten »statusneutrale« Sondervereinbarungen für Konflikte getroffen werden, in denen die OSZE oder neutrale Drittparteien vermitteln.

Militärische Substanz neuer Rüstungskontrollvereinbarungen

Konzeptionelle Ansätze für die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle werden nur dann überzeugen, wenn sie stabilisierende Antworten auf die drängenden Fragen der politischen und militärischen Realität in Europa finden. Sie sollten geeignet sein, Bedrohungsperzeptionen abzubauen, und dazu die militärischen Dispositive und Aktivitäten nachprüfbaren Beschränkungen unterwerfen. Sie könnten einen wirksamen Stabilitätsbeitrag leisten, wenn sie sowohl militärische Fähigkeiten für Überraschungsangriffe einschränken als auch die langfristige Berechenbarkeit militärischer Optionen gewährleisten.

Es liegt daher nahe, Begrenzungen offensivfähiger Waffensysteme in sicherheitspolitisch sensiblen Räumen mit krisenfesten Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen für ganz Europa zu kombinieren. Zudem müssten die Fähigkeiten weitreichender Waffensysteme berücksichtigt werden, die aus fernen Dislozierungsräumen in Konfliktzonen hineinwirken können.

(1) Regionale Obergrenzen. Die rasche oder dauerhafte Konzentration offensivfähiger Kräfte in Grenznähe kann in politischen Spannungszonen besonders destabilisierend wirken. Sowohl die Nato – und insbesondere osteuropäische Alliierte – als auch Russland haben Sicherheitsbedenken wegen der Truppenstationierung und militärischer Aktivitäten der jeweiligen Gegenseite in Grenznähe geltend gemacht. Auf die gegeneinander gerichteten Bedrohungsperzeptionen jeweils mit militärischen Gegenmaßnahmen zu reagieren könnte einen regionalen Rüstungswettlauf in Gang bringen und die Gefahr militärischer Eskalation erhöhen. Um dies zu verhindern, sollte es im Interesse beider Seiten liegen, potentielle Offensivfähigkeiten der Gegenseite einzuschränken.

Rüstungskontrollregelungen könnten dieses Interesse absichern. Geographische Mindestabstände, quantitative Begrenzungen und intrusive Transparenzmaßnahmen in militärisch sensiblen Regionen wären geeignete Mittel, um der Gefahr überraschender grenzüberschreitender Operationen zu begegnen. Sie wären aber nur dann militärisch sinnvoll und politisch akzeptabel, wenn sie reziproke Beschränkungen in militärisch relevanten Räumen auf beiden Seiten internationaler Grenzen einschließen.

Als Ausgangspunkt der Überlegungen könnte gerade im Ostsee- und Schwarzmeerraum die Nato-Russland-Vereinbarung dienen, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren. Dies gilt ausdrücklich auch für die westrussischen Grenzgebiete Pskov und Kaliningrad. Vorübergehende Überschreitungen, etwa zu Übungszwecken, sollten Mindestabstände zu internationalen Grenzen wahren, im Umfang begrenzt und intrusiven Informations- und Verifikationspflichten unterworfen werden.

(2) Operative Fähigkeiten. Stabilitätsmaßnahmen in den direkten Berührungszonen müssten auch die geographischen Disparitäten berücksichtigen. Da Russland in der Lage ist, die inneren Linien einer zusammenhängenden Landmasse zu nutzen, kann es Heereskräfte in ausgewählten grenznahen Subregionen wie im baltischen Raum schneller konzentrieren als die Nato, wenn es Lücken an anderer Stelle in Kauf nimmt. Andererseits verstärkt die Nato ihre Mobilität und Krisenreaktionsfähigkeit und ist europaweit konventionell überlegen. So kann sie an der gesamten Peripherie Osteuropas Angriffe mit weitreichenden luft- und seegestützten Waffen führen. Die exponierte Lage der Exklave Kaliningrad erschwert die russische Kalkulation. Ein kurzfristiger taktischer Vorteil in einer begrenzten Subregion wäre gegen die desaströsen strategischen Folgen eines global geführten Krieges abzuwägen.

Jedenfalls wären in einem umfassenden Rüstungskontrollkonzept auch diejenigen operativen Fähigkeiten zu berücksichtigen, welche die militärische Einwirkung auf potentielle Konfliktzonen – und darüber hinaus – von außerhalb erlauben. So können im Rahmen »vernetzter Operationen« auch kleinere Verbände kurzfristig weitreichende und präzise wirkende Waffensysteme einsetzen, die außerhalb der Spannungszonen dislozierт sind.

Die Fähigkeit, in entfernten Räumen Kräfte rasch zu konzentrieren oder mit Waffen zu wirken, hängt von der Reichweite der Waffensysteme, der Verlegefähigkeit der Verbände und den verfügbaren Transportkapazitäten ab. Sie sollten in einem neuen Rüstungskontrollansatz mitbedacht sowie europaweiten Transparenz- und Verifikationsregeln unterworfen werden. Auch die kumulierte Wirkung multinationaler Kooperation wird dabei zu betrachten sein.

(3) Neue Waffensysteme. Für offensive Operationen und die Führung des Gefechts der verbundenen Waffen sind die im KSE-Vertrag definierten Waffenkategorien noch immer von großer militärischer Bedeutung. Darüber hinaus sollten neue Waffensysteme wie Kampfdrohnen berücksichtigt werden. Soweit es sich um unbemannte Kampfflugzeuge handelt, waren schon die KSE-Definitionen technisch geeignet, sie zu erfassen.

Die Fähigkeit, vernetzte Operationen zu führen, hängt wesentlich von Aufklärungs-, Ortungs- und Kommunikationssatelliten, modernen Sensoren, präzisen Steuerungssystemen und miniaturisierter Computertechnologie ab. Ihre stete Modernisierung konkurriert mit der Entwicklung von Stör- und Gegenmaßnahmen.

Es wäre unrealistisch, solche Systeme und Technologien mit den Mitteln konventioneller Rüstungskontrolle einschränken zu wollen. Denn erstens beruht Verteidigung wesentlich auf ihrer Funktionsfähigkeit, zweitens wollen führende Industriestaaten Technologievorsprünge nicht verspielen, drittens entzieht sich die betreffende Software weitgehend verhandelbaren Definitionen und zuverlässiger Verifikation und viertens griffe ein zu ambitionierter Ansatz in globale Verhandlungen ein. Letzteres gilt besonders für Verhandlungsgegenstände, die der strategischen nuklearen Rüstungskontrolle oder der Prävention des Rüstungswettlaufs im Weltraum zugeordnet sind.

Ein realistischer Ansatz zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa sollte sich stattdessen auf die konventionellen Waffensysteme konzentrieren, die militärische Wirkung in europäischen Spannungszonen entfalten.

(4) Transparenz und Verifikation. Neue Rüstungskontrollvereinbarungen können nur dann die politische Stabilität erhöhen, wenn die Staaten volles Vertrauen in ihre Überprüfbarkeit haben. Aussagekräftigen Informationen über militärische Strukturen, Waffenbestände, Planungen und Aktivitäten sowie ihrer umfassenden Verifikation kommt daher essentielle Bedeutung zu. Die Verifikationsregeln sollen robust und flexibel gestaltet werden, um beim Verdacht auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, bei großen Übungen und in der Krise zuverlässige Erkenntnisse über die militärische Lage gewinnen zu können, Frühwarnung zu ermöglichen und zur Deeskalation beizutragen.

Empfehlungen

(1) Um das Momentum der deutschen Initiative zu erhalten, sollte die Bundesregierung einen strukturierten Dialog über die Sicherheitslage in Europa und mögliche Maßnahmen zur Deeskalation fördern, der in einer informellen OSZE-Arbeitsgruppe geführt wird. Sie sollte dabei das Ziel verfolgen, ein Mandat für Verhandlungen über die Erneuerung konventioneller Rüstungskontrollvereinbarungen zu erreichen.

(2) Damit der Dialog bald eingeleitet werden kann, sollte frühzeitig die Abstimmung mit dem österreichischen OSZE-Vorsitz 2017, der neuen US-Administration, Russland und anderen Schlüsselstaaten gesucht werden. Die Gruppe gleichgesinnter Staaten könnte den Prozess politisch vorantreiben und inhaltlich inspirieren.

(3) Um die Glaubwürdigkeit der Initiative zu erhalten, sollten möglichst rasch klare Vorstellungen über das Ziel, die politischen Rahmenbedingungen und die militärische Substanz neuer Vereinbarungen entwickelt werden. Damit könnten sich auch die Chancen verbessern, das Wiener Dokument im Konsens zu modernisieren.

(4) Angesichts der Eskalationsrisiken unbeabsichtigter militärischer Zwischenfälle erscheint es dringlich, die Partner zu freiwilligen und kurzfristigen Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen der regionalen Risikominderung zu bewegen. Sie erfordern den politischen Willen der betroffenen Staaten, aber nicht den Konsens aller OSZE-Staaten zur Modernisierung des Wiener Dokuments.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364