

Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Wolfgang Richter

Der Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (KSE-Vertrag) leistet keinen wirksamen Beitrag mehr, 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.

Das KSE-Anpassungsübereinkommen (AKSE) von 1999 ist trotz der Ratifikation Russlands nicht in Kraft getreten; die baltischen Republiken und drei NATO-Staaten auf dem Westbalkan gehören dem KSE-Vertrag nicht an; Russland hat

turierten Dialog darüber zu führen, wie die konventionelle Rüstungskontrolle wiederbelebt werden kann. Dies wird von einer Gruppe aus 16 westeuropäischen Staaten unterstützt, darunter NATO-Länder wie Frankreich, Italien, die Niederlan-

- regionale Obergrenzen, Mindestabstände und Transparenzmaßnahmen in militärisch sensiblen Regionen wie im Baltikum,
- neue militärische Fähigkeiten (z.B. Transport) und Strategien,
- neue Waffensysteme (z.B. Kampfdrohnen),
- flexible und krisenfeste Verifikation,
- Anwendbarkeit in umstrittenen Territorien.

Welcher militärische Regelungsbedarf im Einzelnen besteht, blieb zunächst ebenso offen wie die Frage nach den politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen.



(Foto: NATO)

Der Generalsekretär der OSZE, Lamberto Zannier, bei einem Treffen mit der Stellvertretenden NATO-Generalsekretärin Rose Gottemoeller

den „alten“ KSE-Vertrag Ende 2007 suspendiert. Damit fehlen in den Spannungszonen zwischen der NATO und Russland im nordeuropäisch-baltischen Raum und im Schwarzmeergebiet stabilisierende Rüstungsbegrenzungen und ausreichend intrusive Transparenz- und Verifikationsregime. Ende August 2016 hat der frühere deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier daher vorgeschlagen, einen struk-

de, Norwegen, Tschechien, die Slowakei und Spanien sowie die neutralen Staaten Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz. 14 von ihnen empfahlen in einer gemeinsamen Erklärung vom 25. November 2016, darüber einen Dialog in der OSZE zu führen. Darauf beschloss der Ministerrat der OSZE in Hamburg am 9. Dezember 2016, die politischen und militärischen Voraussetzungen dafür in einem „strukturierten Dialog“ zu erörtern, um eine Verhandlungsbasis für neue Rüstungskontrollvereinbarungen zu schaffen. Der österreichische OSZE-Vorsitz 2017 hat dies aufgegriffen und den Diskussionsprozess in Gang gesetzt.

Die deutsche Initiative schlägt fünf Bereiche für neue Vereinbarungen über konventionelle Rüstungskontrolle vor:

Reaktionen im OSZE-Raum

Die komplexen Themenvorschläge haben im OSZE-Raum neben großer Zustimmung auch Skepsis ausgelöst. Während eine Reihe von Staaten ihr Interesse bekundeten, an der Gruppe der „gleichgesinnten“ Staaten unter deutscher Führung mitzuarbeiten, hatten die USA und die baltischen Staaten vor der Wahl von Präsident Trump zurückhaltend auf den deutschen Vorschlag reagiert. Auch aus Expertenkreisen der NATO war Besorgnis zu vernehmen, dass regionale Stationierungsbeschränkungen im Baltikum die Beschlüsse des Warschauer NATO-Gipfels vom Juli 2016 konterkarieren könnten, die militärische Vornepräsenz zu stärken. Zudem würde eine Wiederaufnahme von NATO-Russland-Gesprächen zur Rüstungskontrolle die Rückkehr zum Business as usual signalisieren. Die Bündnisposition sei jedoch, dass die Beziehungen der NATO zu Russland erst dann normalisiert werden können, wenn die Ukraine Krise völkerrechtskonform beigelegt worden ist. Zudem unterstrichen die USA die Bedeutung grundlegender Prinzipien, die Russland fortwährend verletze. Daher gebe es vorläufig keine Basis für Neuverhandlungen. Stattdessen sollten bestehende Regime aufrechterhalten, das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) modernisiert und der Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag) gestärkt werden. Die OSZE solle zunächst Bedrohungsperzeptionen in allen drei OSZE-Dimensionen thematisieren (also auch Demokratie- und Menschen-

Autor

Oberst a.D. Wolfgang Richter ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.

rechtsfragen) und sich auf Militärdoktrinen, Streitkräftedispositive und bedrohliche militärische Aktivitäten konzentrieren. 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 die OSZE-Erklärung vom Dezember 2016 mitgetragen und sich be-reiterklärt, einen Dialog über Fragen der

Vertrag als Teil einer verbundenen 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 sollen, während das angrenzende russische Kaliningrad einer anderen KSE-Subregion zugeordnet wird. Im Schwarzmeerraum hat die KSE-Definition der Flankenregion ihre militärische Bedeutung ebenfalls verloren, seit Rumänien und Bulgarien dem Bündnis beigetreten sind und die USA dort 2007 Truppen stationiert haben. Der KSE-Logik nach müssten jedoch die beiden NATO-Staaten das Kräftegleichgewicht gegenüber den „westlichen“ Flankenstaaten (Griechenland, Türkei, Norwegen) 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 auch nach ihrem NATO-Beitritt 2004 dem KSE-Vertrag nicht beigetreten sind, das KSE-Anpassungsabkommen gescheitert ist und Russland den KSE-Vertrag deswegen Ende 2007 suspendiert hat.

Die KSE-Anpassung ist gescheitert

Um russische Bedenken gegen die NATO-Erweiterung von 1999 in Mitteleuropa auszuräumen, hatte das Bündnis schon im Vorfeld angeboten, ein Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag (AKSE) zu schließen, die Beziehungen zwischen der NATO und Russland zu vertiefen und die OSZE als gemeinsames Dach zu stärken. Die Parameter einer angepassten europäischen Sicherheitsordnung wurden 1997 in der NATO-Russland-Grundakte und 1999 beim OSZE-Gipfel von Istanbul festgelegt. Zudem versicherte das Bündnis mit Blick auf künftige AKSE-Regelungen, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren. Russland gab 1999 gleichlautende Erklärungen für seine westlichen Gebiete Kaliningrad und Pskow ab, die an Polen und die baltischen Staaten angrenzen. Mit Norwegen hat es bilaterale ähnliche Vereinbarungen für Nordeuropa getroffen.

Im Istanbul Anpassungsabkommen (November 1999) vereinbarten die 30 KSE-Vertragsstaaten, die obsoleten Blockbegrenzungen durch territoriale und nationale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat zu ersetzen. Damit sollte die subregionale Stabilität in der fragmentierten Staatenlandschaft Osteuropas gestärkt werden, die aus

(Foto: NATO)



Der NATO-Russlandrat hatte im vergangenen Jahr seine Arbeit wieder aufgenommen. Im Bild links der russische Generalstabschef Waleri Gerassimow und rechts der dänische Vorsitzende des NATO-Militärkomitees, General Knud Bartels

Seit der Wahl von Präsident Trump ist die Haltung der USA offener. Im Dezember 2016 stimmten sie der OSZE-Erklärung über einen strukturierten Dialog zu. Er verfolgt zwar einen breiten Ansatz zur Klärung politischer und militärischer Rahmenbedingungen, fasst aber am Ende dieses Prozesses Neuvereinbarungen über die konventionelle Rüstungskontrolle ins Auge. Mittlerweile hat die neue US-Administration mehrere Wenden in ihrer Politik gegenüber Russland vollzogen: Erwog der Präsident zunächst einen bilateralen Deal mit Präsident Putin, so haben die Erklärungen der US-Außen- und Verteidigungsminister, an ihren NATO-Verpflichtungen festhalten zu wollen, und der amerikanische Raketenangriff vom 7. April 2017 gegen einen syrischen Luftwaffenstützpunkt die Lage verändert. Im US-Kongress, der traditionell der Rüstungskontrolle skeptisch gegenübersteht, wird Russland zudem der Bruch des INF-Vertrags vorgeworfen. Neue Gesetzesvorlagen empfehlen, den INF-Vertrag und den OH-Vertrag gegenüber Moskau zu suspendieren, eine robuste Raketenabwehr in Europa gegen Russland aufzubauen und die Stationierung von Ground-launched Cruise Missiles zu erwägen. Damit haben sich die Rahmenbedingungen für die Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zunächst verdüstert. Jedoch bleibt die langfristige US-Haltung weiter unklar. Erneute Kehrtwenden können nicht ausgeschlossen werden.

internationalen Sicherheit und Stabilität zu führen, sofern er auf der Gleichheit und gegenseitigen Berücksichtigung der jeweiligen Sicherheitsinteressen beruhe. Dazu wollte Moskau jedoch nicht selbst die Initiative ergreifen, sondern zunächst die Reaktionen derjenigen Alliierten abwarten, die die konventionelle Rüstungskontrolle in die Sackgasse geführt hätten. Der Kreml bleibt auf Washington fixiert.

Der KSE-Vertrag ist unwirksam

Dass in der schwersten Sicherheitskrise Europas seit dem Kalten Krieg die Diskussion über die konventionelle Rüstungskontrolle neu entfacht wird, sollte nicht überraschen. In der Krise treten die Gefahren deutlich zutage, die sich aus den unzureichenden Transparenzregeln des Wiener Dokuments und vor allem aus dem Fehlen wirksamer Begrenzungen der militärischen Offensivfähigkeit ergeben. Der KSE-Vertrag entspricht weder politisch noch militärisch der heutigen Sicherheitslage Europas. Weil sein Begrenzungsregime das Ziel spiegelt, ein Kräftegleichgewicht zwischen den zwei Militärblöcken von 1990 zu wahren, entfaltet er in den Spannungsgebieten Osteuropas keine stabilisierende Wirkung. Noch immer konzentriert er sich auf die Truppenentflechtung in Mitteleuropa mit Deutschland im Zentrum. Das östliche Mitteleuropa sieht der KSE-

dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangen war. Zugleich wurde der AKSE für den Beitritt weiterer Staaten im Anwendungsgebiet zwischen dem Atlantik und dem Ural geöffnet. Dies sollte dazu beitragen, einen gemeinsamen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien und geopolitische Nullsummenspiele zu schaffen, wie es die zeitgleich verabschiedete Europäische Sicherheitscharta der OSZE postulierte.

Doch der AKSE trat nicht in Kraft, weil ihn nur Russland, Ukraine, Weißrussland und Kasachstan ratifizierten. Die NATO-Staaten einigten sich auf Drängen der USA darauf, den AKSE erst dann zu ratifizieren, wenn Russland seine politischen Zusagen erfüllt habe, stationierte Waffen und Truppen aus Georgien und Moldau abziehen. Davon waren allerdings nach deutscher Auffassung diejenigen russischen Truppen nicht betroffen, die aufgrund von Waffenstillständen und mit Billigung der OSZE und der UN friedenserhaltende Missionen unterstützen sollten. Die NATO-Position änderte sich auch dann nicht, als Russland seine regulären Truppen aus Georgien und die KSE-relevanten Waffen aus Moldau abgezogen hatte (2000-2007).

2007 suspendierte Russland den KSE-Vertrag von 1990. Weitere Gespräche, wie der AKSE in Kraft gesetzt werden könnte, 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) durch die USA und den Aufbau einer strategischen Raketenabwehr (seit 2001), den Irakkrieg 2003, die Abtrennung des Kosovo von Serbien und die Bukarester NATO-Erklärung (2008), der Ukraine und Georgien die Perspektive eines Bündnisbeitritts zu eröffnen. Parallel dazu verstärkte Russland seine Unterstützung für die De-facto-Regime in den abtrünnigen Gebieten Georgiens. Die AKSE-Gespräche wurden wegen des Georgienkrieges 2008 abgebrochen.

Politische Hemmnisse und Leitprinzipien eines Neubeginns

Dass selbst Präsident Obamas Reset-Politik gegenüber Russland keine Wende für die konventionelle Rüstungskontrolle brachte, zeigt, wie hoch die politischen Hürden für ihre Revitalisierung sind. Bei den informellen Gesprächen von 36 NATO- und KSE-Vertragsstaaten über einen Neuanfang (2010/11) erwiesen sich völkerrechtliche Prinzipienfragen und die Territorialkonflikte in Georgien als unüberwindliche Hindernis-

se. Seither hat es bis zur Steinmeier-Initiative von 2016 keine ernsthaften Versuche mehr gegeben, die Rüstungskontrolle zu erneuern. Die langjährige Erosion fand wenig politische Beachtung, bis die Lücken der militärischen Stabilität und Transparenz in der Ukrainekrise und den neuen Spannungen zwischen der NATO und Russland deutlich zutage traten.

Anpassungsprozess blockiert haben. Sicher dürfen Prinzipien des Völkerrechts und der OSZE nicht kompromittiert werden. Dazu gehört auch der Grundsatz, dass die Staaten der Stationierung fremder Truppen auf ihrem Hoheitsgebiet zustimmen müssen. Da aber die Gebietshoheit in Territorialkonflikten strittig ist, wird es keinen Fortschritt in der Substanz der Rüs-

Foto: OSCE/Aljsh Kalchayev



Mitglieder der Special Monitoring Mission der OSZE bei einer Patrouille in der Ostukraine Ende Januar 2017

Dennoch standen den Bemühungen um einen Neubeginn bis zum Amtsantritt von Präsident Trump politische Vorbehalte der USA entgegen. Einen Neustart mit einer aussichtslosen Wertedebatte zu belasten (Dritte Dimension der OSZE), würde von der sicherheitspolitischen und militärischen Substanz der Rüstungskontrolle ablenken und ein Scheitern provozieren. Dagegen ist die Einigung auf einen strukturierten Dialog über Bedrohungsperzeptionen, Militärdoktrinen und Streitkräftedispositive durchaus zielführend. Denn erst eine umfassende Lageanalyse kann den konzeptionellen Bedarf aufzeigen, der eine klare Zielbeschreibung für künftige Rüstungskontrollvereinbarungen zulässt.

Irreführend ist hingegen der Vorbehalt, dass die Initiative NATO-Positionen widerspreche, weil sie ein Signal der Rückkehr zum Business as usual und zur Sicherheitskooperation mit Russland gebe. Erstens hat sich die NATO in Warschau zur konventionellen Rüstungskontrolle bekannt und zweitens will sie ausdrücklich das Wiener Dokument modernisieren, ein Schlüsseldokument der OSZE-Sicherheitskooperation. Dies kann nur im Konsens mit Russland geschehen. Wenn den Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung wieder Geltung verschafft werden soll, so kommt der konventionellen Rüstungskontrolle eine zentrale Rolle zu.

Es wird darauf ankommen, Junktims zu verhindern, die in der Vergangenheit den

tungskontrolle geben, solange die involvierten Staaten die Blockade von Neuverhandlungen dazu nutzen, um die Lösung von Territorialkonflikten zu erzwingen. 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.

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 potenziell konfliktträchtigen Räumen eine destabilisierende Konzentration von Truppen entsteht, die für grenzüberschreitende Angriffsoperationen genutzt werden könnte. Um Irritationen zu vermeiden und die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit der deutschen Initiative zu wahren, muss rasch Klarheit über die politischen Prinzipien und Ziele, die militärische Substanz und den rechtlichen Rahmen etwaiger Neuregelungen geschaffen werden. ■