

Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise (Teil 2)

Wolfgang Richter

Ende August 2016 hat der frühere deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier vorgeschlagen, einen strukturierten Dialog darüber zu führen, wie die konventionelle Rüstungskontrolle wiederbelebt werden kann. Dazu hat er fünf Regelungsbereiche vorgeschlagen (siehe Teil 1 in ES&T 5/2017), die im Folgenden diskutiert werden sollen.

Eine Gruppe von derzeit 16 gleichgesinnten Staaten unterstützt diesen Vorschlag. Der Ministerrat der 57 OSZE-Teilnehmerstaaten hat am 9. Dezember 2016 in Hamburg entschieden, die politischen und militärischen Voraussetzungen dafür in einem „strukturierten Dialog“ zu erörtern. Der österreichische OSZE-Vorsitz 2017 hat dies aufgegriffen und den Diskussionsprozess in Gang gesetzt. Welcher militärische Regelungsbedarf im Einzelnen besteht, ist noch nicht geklärt. Um Irritationen zu vermeiden und den Prozess voranzutreiben, sollte bald konzeptionelle Klarheit geschaffen werden.

Konzeptionelle Ansätze für die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle werden nur dann überzeugen, wenn sie realistische Ziele formulieren und stabilisierende Antworten auf die drängenden Fragen der politischen und militärischen Wirklichkeit im Europa des 21. Jahrhunderts finden. Die Blockgleichgewichte des KSE-Vertrags von 1990 sind dazu nicht mehr geeignet. Heute kommt es darauf an, Bedrohungsperceptionen in einer veränderten europäischen Sicherheitslandschaft abzubauen. Dazu müssen potenziell bedrohliche militärische Dispositive und Aktivitäten nachprüfbar beschränkt unterworfen werden. Rüstungskontrolle könnte einen wirksamen Stabilitätsbeitrag leisten, wenn sie sowohl militärische Fähigkeiten für regionale Überraschungsangriffe



Der österreichische Außenminister Sebastian Kurz übernahm im Dezember 2016 den Vorsitz der OSZE vom damaligen deutschen Außenminister Frank-Walter Steinmeier.

einschränkt als auch die langfristige Berechenbarkeit erweiterter militärischer Optionen gewährleistet.

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

Regionale Obergrenzen

Die rasche und 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 den militärischen Aktivitäten der jeweiligen Gegenseite geltend gemacht. Auf die gegeneinander gerichteten Bedrohungsperceptionen jeweils mit militärischen Gegenmaßnahmen zu reagieren, könnte einen regionalen Rüstungswettlauf in Gang setzen und die Gefahr militärischer Eskalation erhöhen.

Um dies zu verhindern, sollte es im Interesse beider Seiten liegen, potenzielle Offensivfähigkeiten der Gegenseite einzuschränken. Rüstungskontrollregelungen könnten dieses Interesse absichern. Geografische Mindestabstände, quantitative Begrenzungen und intrusive Transparenzmaßnahmen in militärisch sensiblen Regionen wären

Autor

Oberst a.D. Wolfgang Richter ist Senior Associate in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin.



Die Wiener Hofburg sowie das Palais Paffy in der Wiener Wallnerstraße sind der Sitz der OSZE.

geeignete Mittel, um der Gefahr überraschender grenzüberschreitender Operationen zu begegnen. Sie wären aber nur dann militärisch sinnvoll und politisch akzeptabel, wenn sie militärisch relevante Räume auf beiden Seiten internationaler Grenzen definieren und reziproken Beschränkungen unterwerfen.

Als Ausgangspunkt der Überlegungen könnte gerade im Ostsee- und Schwarzmeerraum die Vereinbarung der NATO-Russland-Grundakte von 1997 dienen, keine zusätzlichen substanziellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren. Russland hat im Gegenzug 1999 eine gleichartige Zusicherung für die westrussischen Grenzgebiete Pskow und Kaliningrad gegeben und bilateral mit Norwegen eine ähnliche Vereinbarung für Nordeuropa getroffen. Ursprünglich sollte es sich lediglich um Interimsvereinbarungen handeln, bis das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag in Kraft treten würde. Es hätte nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat festgelegt. Dazu ist es jedoch nicht gekommen (vgl. Teil 1).

Die Begriffe „substanziell“ und „Kampftruppen“ bedürfen daher ebenso der Klärung wie die Frage, ob eine stetige Personalrotation geeignet ist, um den Begriff „dauerhaft“ zu umgehen. In informellen Gesprächen, die 2007/08 in der Gemeinsamen Beratungsgruppe des KSE-Vertrags in Wien unter Beteiligung von NATO-Staaten und Russlands stattgefunden haben, schien eine Einigung auf den Begriff „substanziell“ möglich zu sein. Demnach wäre eine Truppenstationierung dann als substanziell zu werten, wenn sie die Größenordnung einer Kampftruppenbrigade überschreitet. Die Gespräche wurden jedoch wegen des Georgienkrieges abgebrochen. Unter dem Begriff „Kampftruppen“ verstanden beide Seiten die fünf vom KSE-Vertrag begrenzten Waffensystemkategorien (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriewaffen, Angriffshubschrauber und

Kampfflugzeuge). Heute wäre zu klären, ob weitere Waffensysteme einbezogen werden sollten, die vom KSE-Vertrag nicht erfasst waren, weil sie damals entweder als defensiv betrachtet wurden (wie Luftverteidigung) oder weil sie den Nuklearstreitkräften zugeordnet wurden (wie ballistische Kurzstreckenraketen).

Vorübergehende Überschreitungen regionaler Schwellenwerte, etwa zu Übungszwecken, sollten weiterhin erlaubt sein, sofern sie der Vorbereitung legitimer Verteidigung dienen. Militärische Übungen sollten jedoch Mindestabstände zu internationalen Grenzen wahren, im Umfang begrenzt und intrusiven Informations- und Verifikationspflichten unterworfen werden.

Operative Fähigkeiten

Stabilitätsmaßnahmen in den direkten Berührungszonen müssten auch die geografischen 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. Allerdings müsste es dafür Lücken an anderer Stelle in Kauf nehmen. Andererseits verstärkt auch die NATO ihre Mobilität und Krisenreaktionsfähigkeit, und sie ist europaweit konventionell überlegen. So könnte sie an der gesamten Peripherie Osteuropas Angriffe mit weitreichenden luft- und seegestützten Waffen führen. Die exponierte Lage der Exklave Kaliningrad erschwert die russische Kalkulation. Selbst wenn es Russland gelingen sollte, einen kurzfristigen taktischen oder operativen Vorteil in einer begrenzten Subregion zu erzielen, so wäre dies 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 potenzielle Konfliktzonen und darüber hinaus von außerhalb erlauben. So könnten im Rahmen vernetzter Operationen auch kleinere Verbände kurzfristig weitreichende und präzise wirkende Waffensysteme einsetzen, die außerhalb der Spannungszonen disloziert 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. Allerdings bleiben weiterhin die souveränen Nationalstaaten die Träger solcher Vereinbarungen. Internationale Organisationen können sie vertragsrechtlich nicht ersetzen, sofern die Staaten ihre souveränen Rechte nicht an sie abgetreten haben.

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. Bisher kamen sie allerdings überwiegend in asymmetrischen Szenarien zum Einsatz. In einem europäischen Szenario wäre ihr operativer Wert an intensiven konventionellen Operationen gleichwertiger Gegner zu messen, die über eine hochentwickelte Luftverteidigung verfügen. Soweit es sich um unbemannte Kampfflugzeuge handelt, waren schon die KSE-Definitionen technisch geeignet, sie zu erfassen. Hier bedürfte es lediglich einer politischen Klarstellung.

Die Fähigkeit, vernetzte Operationen zu führen, hängt wesentlich von Aufklärungs-, Ortungs- und Kommunikationssatelliten, leistungsfähigen Sensoren, präzisen Steuerungssystemen und miniaturisierter Computertechnologie ab. Ihre stetige 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 auch in internationale Verhandlungen über globale Rüstungskontrollansätze ein. Letzteres gilt besonders für Verhandlungsgegenstände, die der strategischen nuklearen Rüstungskontrolle oder der Prävention eines 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. Dabei wird auch die Frage zu lösen sein, inwieweit die Fortentwicklung von Systemen, die bei den KSE-Verhandlungen von 1989/90 als rein

defensiv galten, nun mitbetrachtet werden müssen. So sind heute Systeme der Luftverteidigung auch zur Raketenabwehr befähigt, und ihre Kampfreichweite reicht aus, um ein Gebiet von 300 bis 500 km abzudecken. Sie lassen sich auch einsetzen, um einem Gegner die Nutzung des Luftraums weit jenseits des eigenen nationalen Luftraums zu verwehren. Diese Fähigkeit könnte dazu genutzt werden, die Operationsfreiheit im souveränen Territorium anderer Staaten einzuschränken, etwa um Verstärkungskräfte rechtzeitig an bedrohten Abschnitten zu versammeln.

In diesem Kontext wäre allerdings auch über konventionell eingesetzte ballistische Kurzstreckenraketen sowie weitreichende Präzisionswaffen zu sprechen, die von Flugzeugen und Schiffen eingesetzt werden können, die weit außerhalb der Spannungszonen disloziert sind. Die Rede ist von luftgestützten Abstandswaffen und seegestützten Marschflugkörpern mit Reichweiten zwischen 600 und 2.000 km. Würden bei den KSE-Verhandlungen 1989/90 maritime Fähigkeiten von der NATO noch ausgeschlossen, um die transatlantischen Lebensadern zu schützen, so ergibt sich nach mehreren Osterweiterungen des Bündnisses heute ein anderes Bild: Moderne NATO-Seestreitkräfte mit weitreichenden Präzisionswaffen operieren routinemäßig auch in der östlichen Ostsee, im Schwarzen Meer und im Nordmeer. Auch Russland hat seine Seestreitkräfte modernisiert und unterhält kampfkraftige Flotteneinheiten und Seelandefähigkeiten in den europäischen Randmeeren und im östlichen Mittelmeer.

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 essenzielle Bedeutung zu.

Dazu liegen ausreichende Erfahrungen mit dem KSE-Informations- und Verifikationsregime vor. Hier muss das Rad nicht neu erfunden werden. Es wäre jedoch darauf zu achten, dass der Meldeumfang breit genug ist, um alle operativ relevanten Kräfte erfassen und ihre Veränderungen auch kurzfristig nachvollziehen zu können. Zugleich muss eine ausreichend hohe Verifikationsquote vorliegen, um die gemeldeten Waffenbestände in den Verifikationsobjekten regelmäßig überprüfen zu können und bei Bedarf zusätzliche Beobach-



(Foto: Bundeswehr)

Im KSE-Vertrag sind fünf Waffensystemkategorien – Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artilleriewaffen, Angriffshubschrauber und Kampfflugzeuge – definiert.

tungen in größeren Räumen zuzulassen. Die Verifikationsregeln sollen robust und flexibel gestaltet werden, um bei Verdacht auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten oder bei großen Übungen und in der Krise zuverlässige Erkenntnisse über die militärische Lage gewinnen zu können, Frühwarnung zu ermöglichen und zur Deeskalation beizutragen. Insbesondere bei einer Überschreitung vereinbarter regionaler Schwellenwerte sollte es möglich sein, multinationale Beobachtungen in weiten, operativ relevanten Räumen durchzuführen und sie ggf. zu wiederholen, solange die Überschreitung anhält. Abschnitt IX des angepassten Inspektionsprotokolls des nicht in Kraft getretenen KSE-Anpassungsabkommens von 1999 enthält dazu ein geeignetes Instrument, das als Beispiel auch künftig relevant ist.

Territorialkonflikte

Die Implementierung der konventionellen Rüstungskontrolle in umstrittenen Territorien stellt eine besondere Herausforderung dar. Dort üben in der Regel nicht-staatliche Akteure bzw. de facto-Regime die tatsächliche Kontrolle aus. Mit Ausnahme des Kosovo werden sie jedoch von der überwiegenden Mehrheit der europäischen Staaten nicht als souveräne Staaten anerkannt. Daher können sie aus Statusgründen nicht an zwischenstaatlichen Vereinbarungen teilnehmen. Auch die Ausübung von Informations- und Verifikationsrechten unterliegt dem Souveränitätsanspruch anerkannter Staaten. Ohne ihre Zustimmung dürfen daher Drittstaaten aus völkerrechtlichen Gründen auch dann keine Verifikation vor Ort durchführen, wenn sie von den de facto-Regimen dazu eingeladen würden.

Einen Ausweg könnten die jüngsten Überlegungen OSZE-naher Forschungseinrichtungen zur „statusneutralen Rüstungskontrolle“ bieten. Das Konzept sieht vor, statusgebundenes staatliches Personal mit Zustimmung der Konfliktparteien durch

unabhängige, neutrale Mittler zu ersetzen. Sie sollen Informationen sammeln, auswerten und weiterleiten sowie Beobachtungen vor Ort durchführen, um die Angaben zu verifizieren. Dies soll ohne Vorgriff auf spätere Statusentscheidungen geschehen. Voraussetzung ist, dass die Konfliktparteien die Wahrung eines stabilen, friedlichen Umfeldes für politisch vorteilhafter halten als die kompromisslose Verfolgung einer präferierten Statuslösung, die mit der ständigen Gefahr einer erneuten militärischen Eskalation verbunden ist. Auf dieser Basis könnten Statusverhandlungen frei von militärischem Druck stattfinden.

Einzelregelungen zur statusneutralen Rüstungskontrolle hätten aus völkerrechtlichen Gründen keinen Platz in zwischenstaatlichen Vereinbarungen. Sie müssten für jeden Konflikt maßgeschneidert und an Waffenstillstandsvereinbarungen oder lokale Regime zur Vermeidung von Zwischenfällen gekoppelt werden. Grundsätze und Leitlinien dafür könnten jedoch auch in einer künftigen europäischen Rüstungskontrollvereinbarung verankert werden.

Die hier erörterten konzeptionellen Überlegungen zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa stellen keine erschöpfende Auflistung möglicher Verhandlungsgegenstände dar. Sie zeigen aber die Dimension des Regelungsbedarfs und können als Ausgangspunkte für konkrete Verhandlungen dienen. Letzten Endes wird es darauf ankommen, die Risikoperzeptionen der potenziellen Partner neuer Vereinbarungen in Betracht zu ziehen und Regelungen zu finden, die auf eine breite Akzeptanz stoßen. Da es keine absolute Definition von Sicherheit gibt, müssen Kompromisse gefunden werden, die von den beteiligten Staaten als ausreichende Berücksichtigung eigener Sicherheitsinteressen interpretiert werden können. Mit der zuverlässigen und verifizierbaren Implementierung von Neuvereinbarungen könnte die militärische Stabilität in Europa wiederhergestellt werden und neues Vertrauen wachsen. ■