

Öffentliche Anhörung des Unterausschuss Abrüstung, Rüstungskontrolle und
Nichtverbreitung, Deutscher Bundestag, 15. Mai 2019

„Regionale Stabilität? Konventionelle und nukleare Rüstung und Abschreckung in Mittel- und Osteuropa heute. Möglichkeiten der Rüstungskontrolle und Abrüstung“

Schriftliche Stellungnahme von Oberst a.D. Wolfgang Richter, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

1. Bedrohungsperzeptionen

Die politisch-militärische Lage in Europa ist seit der russischen Intervention im Georgienkrieg (2008), und noch deutlicher seit dem Beginn der Ukraine Krise 2014, von gegenseitigem Misstrauen geprägt. Der Westen wirft Russland den Bruch der vereinbarten Prinzipien der Europäischen Sicherheitsordnung und des Völkerrechts vor, insbesondere durch die Annexion der Krim, die Unterstützung von Rebellen im Donbas und den illegitimen Anspruch auf eine privilegierte Einflusszone in den post-sowjetischen Nachbarstaaten („nahes Ausland“). Vor allem NATO „Frontstaaten“ befürchten, dass sich das Ukraineszenario im Baltikum wiederholen könnte, zumal Russland versuche, Nachbarstaaten einzuschüchtern und zu destabilisieren. Dazu gehörten etwa verdeckte Aufmärsche, nicht-notifizierte und grenznahe Großübungen und Alarmübungen, gewagte Flugmanöver im grenznahen Luftraum, hybride Aktionen und Cyber-Attacken sowie zweideutige nukleare Signale.

Zudem verletze Russland Rüstungskontrollabkommen wie den Vertrag über das Verbot von bodengestützten Mittelstreckenwaffen (INF-Vertrag 1987), den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag 1990/92), den Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag 1992/2002) und das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) (1990-2011). Die Folge sei eine Transparenzlücke hinsichtlich der militärischen Aktivitäten Russlands. Nach Auffassung vieler Verbündeter sind daher die künftigen Absichten Russlands unberechenbar geworden, und sein Gesamtverhalten berge hohe Risiken für die Nachbarstaaten.

Auch Russland beklagt, der Westen habe die Prinzipien der strategischen Zurückhaltung gebrochen, die in den Grundlagendokumenten der OSZE (1990-99), im KSE-Vertrag und in der NATO-Russland Grundakte (1997) vereinbart worden waren. So habe die NATO im Gegensatz zu diesen Vereinbarungen die Schaffung eines gemeinsamen und ungeteilten Raums gleicher Sicherheit verhindert und ihre Sicherheit zu Lasten Russlands gestärkt. Dazu gehörten insbesondere die schrittweise Ausdehnung der NATO nach Osten bis an die russischen Grenzen und die parallele Verweigerung der Anpassung des KSE-Vertrags an die Veränderung der geopolitischen Lage in Europa, die sie selbst verursacht habe. 2007 hätten die USA Kampftruppen in Rumänien und Bulgarien stationiert und strategische Raketenabwehrstellungen in Polen und Tschechien vereinbart und so den neuen geopolitischen Konflikt weiter angeheizt.

Mehrfach hätten führende NATO-Mächte Völkerrecht gebrochen, zum Beispiel mit den Kriegen gegen Jugoslawien (1999), den Irak (2003) und Libyen (2011) sowie mit der territorialen Abtrennung des Kosovo von Serbien und der Anerkennung seiner staatlichen Unabhängigkeit (2008). Mit dem Angebot an die Ukraine und Georgien zum Bündnisbeitritt (2008), der Ermutigung der georgischen Führung zum Angriff auf Südossetien und russische Peacekeeper

im August 2008 und der Unterstützung von „Farbenrevolutionen“, um in postsowjetischen Nachbarstaaten Russlands einen Regimewechsel zu fördern, habe das westliche Bündnis „rote Linien“ überschritten. Dies gelte vor allem für die Maidan-Rebellion, die sich – getrieben von einer polarisierenden westlichen Rhetorik – gegen Russland und für die Europäische Union positionierte und auf den NATO-Beitritt abzielte, der seit dem Frühjahr 2019 als Staatsziel in der Verfassung der Ukraine verankert ist. Den USA würde so der Weg geöffnet, um die strategische Basis der russischen Schwarzmeerflotte zu kontrollieren, nukleare und konventionelle Bündnisgarantien bis an den Don auszudehnen und damit die Sicherheit Russlands zu gefährden.

Der Aufbau der Raketenabwehr in Europa, vorwiegend durch *Aegis*-Schiffe und landgestützte *Aegis*-Systeme in Rumänien und Polen, schaffe zudem ein Potenzial, das künftig die strategische Zweitschlagfähigkeit Russlands unterminieren könne.

Beide Seiten bezichtigen sich gegenseitig der militärischen Drohung und der illegitimen Einmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten. Doch liegen im Grunde asymmetrische Bedrohungsperzeptionen vor: Während die NATO über die (sub-)regionalen Kräfteverhältnisse im Baltikum besorgt ist, sieht Russland die strategische Balance mit den USA in Europa und weltweit gefährdet.

2. Militärische Dispositive im Baltikum und im Schwarzmeerraum

Die Lage im Schwarzmeerraum ist vom Ukraine Konflikt und von den Folgen der russischen Annexion der Krim geprägt. Dies gilt vor allem für die umstrittene Zugehörigkeit der nationalen Territorialgewässer entlang der Küsten der Krim. Gleichwohl ist derzeit nicht davon auszugehen, dass die NATO oder Russland einen militärischen Zusammenstoß beabsichtigen. Dies gilt auch für die unmittelbare Berührungszone zwischen der NATO und Russland im Baltikum. Jedoch bergen militärische Übungen in Grenznähe und die gewachsene Zahl der Aufklärungsflüge im internationalen Luftraum über der Hohen See die Gefahr von Zwischenfällen und ihrer Eskalation. Außerdem ist damit zu rechnen, dass weitere Truppenverstärkungen einer Seite mit reziproken Reaktionen der anderen beantwortet werden.

Das westliche Bündnis hat auf die Bedrohungsperzeptionen seiner „Frontstaaten“ mit einer Reihe von militärischen Rückversicherungsmaßnahmen reagiert. Dazu gehören die verstärkte Luftraumüberwachung (*air policing*), die verbesserte Einsatzbereitschaft der NATO Response Force (40,000) mit einer „Speerspitze“ (VJTF) (5,000 Heer + Luft- und Marinekontingente), die „Enhanced Forward Presence“ von je einer Bataillionskampfgruppe von ca. 1.100 Soldaten in Estland, Lettland, Litauen und Polen, eine Ausbildungsbrigade in Rumänien und eine Kette militärischer Übungen im Bündnisgebiet, vor allem in Nord- und Osteuropa.¹

Deutschland beteiligt sich an diesen Maßnahmen, indem es die alliierte Kampfgruppe in Litauen führt, substantielle Kontingente für die NATO Response Force und ihre regelmäßigen

¹ NATO. Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, Press Release (2014) 120, Sept. 5, 2014 No. 8, 16-23; NATO. Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, Press Release (2016)100, 9 Jul 2016, No. 36-41

Übungen zur Verfügung stellt und sich an der rotierenden Führung ihrer „Speerspitze“, der VJTF, beteiligt. Der Brüsseler NATO-Gipfel vom Juli 2018 hat zudem beschlossen, je 30 Kampfataillone, 30 Luftkampfstaffeln und 30 Kampfschiffe innerhalb von 30 Tagen für operative Aufgaben bereitzustellen.²

Zusätzlich unterstützen die USA im Rahmen ihrer *European Reassurance Initiative* bilateral die Luftverteidigung in Polen und üben die schnelle Verstärkungsfähigkeit mit Heeres-, Marine- und Luftkampfgruppen in Polen, im Baltikum und im Schwarzmeerraum. Dazu verlegen sie regelmäßig eine rotierende Heeresbrigade nach Nordpolen und in die baltischen Staaten. Ihre Materialdepots liegen im belgisch-niederländisch-deutschen Grenzgebiet. Polen bemüht sich um eine dauerhafte Präsenz eines gepanzerten U.S. Großverbands vor Ort (*Fort Trump*). In Rumänien und Bulgarien unterhalten die USA ebenfalls Kampfgruppen des Heeres, der Luftwaffe und der Marineinfanterie. In der Ukraine leisten sie Ausrüstungs- und Ausbildungshilfe für die ukrainischen Streitkräfte.

Russland hat seine militärischen Kräfte auf der Krim verstärkt, vor allem die Luft- und Küstenverteidigung sowie die Luftangriffsfähigkeit gegen See- und Landziele.³ Im Militärbezirk (MB) West, der den größten Teil der europäischen Landmasse Russlands umfasst, sowie im MB Süd, der den nördlichen Kaukasus und das Schwarzmeergebiet abdeckt, hat es seine Kräfte umstrukturiert. Dort hat es teilweise wieder schwere Divisionsstrukturen anstelle der bisherigen Brigadestrukturen geschaffen, die es Ende der 1990er Jahre nach westlichem Vorbild eingeführt hatte. So hat Russland 2015 damit begonnen, an der ukrainischen Grenze drei Divisionshauptquartiere aufzubauen, wo es zuvor keine signifikanten Friedensstandorte gab. Ihnen wurden Kräfte aus den Großverbänden unterstellt, die schon bisher in den MB West und Süd präsent waren, wenn auch an Standorten, die weiter im Landesinneren lagen.⁴ Möglicherweise sind auch einige Bataillone aus dem MB Mitte hinzugekommen.

Im Schwarzmeerraum besteht keine unmittelbare Landgrenze zwischen NATO-Mitgliedsländern und Russland. Doch kommt es bei militärischen Aktivitäten im internationalen See- und Luftraum, insbesondere im Küstennahbereich der Halbinsel Krim, immer wieder zu Begegnungen von Schiffen und Flugzeugen der Kontrahenten. Dagegen entwickelt die Präsenz von ca. 1.500 leicht bewaffneten russischen Peacekeepern und regulären Truppen im moldauischen Konfliktgebiet Transnistrien keine Offensivkraft. Sie sind den benachbarten rumänischen Streitkräften und amerikanischen Stationierungstruppen weit unterlegen.

Im Gegensatz zur Lage an der ukrainischen Grenze, auf der Krim und im Schwarzen Meer zeichnen sich bisher im baltischen Raum, also in den Regionen Kaliningrad, Pskov, St. Petersburg sowie dem früheren MB Leningrad keine wesentlichen Veränderungen der russischen Streitkräftestrukturen ab. Die dort stationierten Großverbände sind noch immer diejenigen, die schon Ende der 1990er Jahre dort stationiert waren. Auch ihre Ausrüstung hat sich quantitativ nicht wesentlich verändert. So entspricht die Zahl der Kampfpanzer, gepanzerten Kampffahrzeuge, Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber im Wesentlichen der von 1999. Laut IISS Military Balance 2019 ist die Einführung eines zusätzlichen

² NATO. Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, Press Release (2018) 074, 11 July 2018, No. 6, 47

³ Vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2019*. S. 169-175

⁴ aaO., S. 169, 171

Panzerbataillons (ca. 30 Kampfpanzer) in Kaliningrad geplant. Es dient wahrscheinlich der Komplettierung eines MotSchützenregiments, das bisher noch nicht über einen eigenständigen Panzerverband verfügte, und könnte eine Reaktion auf die *Enhanced Forward Presence* der NATO sein. Die Gesamtlage ändert sich dadurch nicht.

Allerdings hat sich die Qualität der russischen taktischen Raketenverbände, der Luft- und Raketenabwehr sowie der Küstenverteidigung im Hinblick auf Reichweiten, Reaktionsfähigkeit und Präzision erheblich verbessert. So wurde die taktische Kurzstreckenrakete *Tochka* durch das weiter reichende *Iskander*-System ersetzt. Die Luft- und Raketenabwehr verfügt heute über das flächendeckende *S-400* System und die Küstenverteidigung über das System *Bastion*, das sich zur weitreichenden Bekämpfung von Seezielen eignet. Die NATO befürchtet, Russland könne diese Fähigkeit nutzen, um die geographischen Zugänge zu den baltischen Staaten zu blockieren und so zu verhindern, dass NATO-Verstärkungskräfte im Falle einer russischen Aggression rechtzeitig in die Subregion geführt werden könnten (A2/AD).⁵

Auch wenn sich die jeweiligen Struktur- und Verstärkungsmaßnahmen auf die zwei Spannungszonen im Baltischen und im Schwarzmeerraum konzentrieren, sollte der strategische Kontext nicht außer Acht gelassen werden. Beide Seiten verfügen über umfangreiche und reaktionsschnelle Verstärkungsfähigkeiten aus anderen Regionen. Zudem können sie mit präzisen Lenkwaffen aus weit entfernten Positionen in die Spannungszonen hineinwirken und Ziele im gesamten europäischen Kontinent angreifen. Dazu zählen insbesondere Luft- und Seestreitkräfte, die über eindringfähige und präzise Abstandswaffen und Marschflugkörper verfügen. So können *Aegis*-Schiffe mit dem Marschflugkörper *Tomahawk* aus Positionen in der Ostsee oder im Schwarzen Meer Moskau erreichen und umgekehrt können russische Marschflugkörper vom Typ *Kalibr* ebenfalls mit einer Reichweite von ca. 2.500 Km einen großen Teil Westeuropas abdecken.

Angesichts der überregionalen militärischen Fähigkeiten der NATO und Russlands lässt sich die subregionale Lage, etwa im Baltikum, von der strategischen Lage in Europa als Ganzem nicht trennen. Ein bewaffneter Konflikt zwischen dem größten Militärbündnis weltweit und der militärischen Großmacht und nuklearen Weltmacht Russland wäre nicht auf eine Subregion begrenzt. Insofern hat ein Kräftevergleich, der sich auf eine Subregion beschränkt, nur begrenzte Aussagekraft, zumal es etliche Varianten gibt, welche Gebiete der jeweiligen Subregion zugeordnet werden sollen, und welche Annahmen man über eine geographische Ausweitung des Konflikts trifft.

Dies gilt umso mehr für „taktische“ Nuklearwaffen (TNW). Ihr Einsatz würde verheerende Wirkungen über eine Subregion hinaus entfalten, und ihre eskalatorische Wirkung wäre kaum zu kontrollieren.

- Russland verfügt mit dem landgestützten *Iskander*-System sowie mit luft- und seegestützten Marschflugkörpern über Trägersysteme, die sowohl konventionell als auch nuklear eingesetzt werden können („*dual use*“). Von den geschätzt etwa 1.200 russischen TNW,

⁵ Vgl. W. Clark, J. Luik, E. Ramms, R. Shireff: *Report. Closing NATO's Baltic Gap*. International Centre for Defence and Security. Tallin Mai 2016; David A. Shlapak, Micael W. Johnson: *Reinforcing Deterrence of NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*. (2016) Rand Corporation www.rand.org/t/rr121253 Kritik bei Wolfgang Richter: *Sub-Regional Arms Control for the Baltics: What is desirable? What is feasible?* (Deep Cuts Working Paper No. 8), S. 2-4 (IFSH Hamburg, Juni 2016)

die in Europa gelagert sind, sind etwa je ein Drittel für Zwecke der Luftverteidigung, der Operationen von Seestreitkräften und für den Einsatz durch bodengestützte Systeme vorgesehen. Russlands TNW sind nach eigener Erklärung jedoch zentral gelagert. Derzeit liegen keine belastbaren Indizien vor, dass Russland TNW bei den Einsatzverbänden in unmittelbarer Nähe der Kontaktlinie zur NATO disloziert hat. Moskau beabsichtigt, eine landgestützte Variante des (bisher seegestützten) Marschflugkörpers *Kalibr* zu entwickeln. Russland hat erklärt, Nuklearwaffen nur in Reaktion auf einen Atomangriff einzusetzen oder im Falle einer konventionellen Bedrohung vitaler Sicherheitsinteressen.

- Auf der westlichen Seite sind ca. 150 US-amerikanische Schwerebomben (B 61) in Deutschland, Belgien, den Niederlanden, Italien (und mglw. noch in der Türkei) gelagert, die derzeit modernisiert werden. Im Rahmen des NATO-Konzepts des *nuclear sharing* sind sie amerikanischen, deutschen, belgischen, niederländischen und italienischen Einsatzverbänden zugeordnet, stehen jedoch vollständig unter US-amerikanischer Kontrolle. Über ihre Freigabe entscheidet ausschließlich der Präsident der Vereinigten Staaten nach Konsultationen im Bündnis. Zusätzlich haben die USA angekündigt, nukleare Gefechtsköpfe mit niedriger Sprengkraft sowohl für seegestützte Marschflugkörper als auch für seegestützte ballistische Raketen (SLBM) zu entwickeln.⁶ Im NATO-Konzept der erweiterten Abschreckung haben „substrategische“ Nuklearwaffen aber eher die Funktion der Lasten- und Risikoteilung im Bündnis als die von operativen Mitteln für etwaige Gefechtsfeldeinsätze. 1997 hat das Bündnis zugesichert, keine Absicht, keinen Plan und keinen Grund zu haben, die derzeitige Dislozierung von Nuklearwaffen zu verändern.⁷ Dies gilt heute auch für den baltischen und den Schwarzmeerraum.

Inwieweit beim Vergleich substrategischer Nuklearwaffen auch die Nuklearpotenziale Großbritanniens und Frankreichs (zusammen ca. 450 Gefechtsköpfe) berücksichtigt werden müssen, wird kontrovers diskutiert. Aus britischer und französischer Sicht handelt es sich um strategische Atomwaffen mit eigenständigen Entscheidungszentren. Russische Experten halten dagegen, dass beide Staaten der NATO angehören und entweder in den europäischen oder in den global-strategischen Kräftevergleich einbezogen werden müssen. Da sie jedoch keine Vertragsstaaten nuklearer Begrenzungsverträge (New START, INF) seien, unterliegen ihre Atomwaffen keinen rechtsverbindlichen Begrenzungen. Russland müsse dies in seinem TNW-Dispositiv berücksichtigen.

Jedenfalls zeigen auch die geographischen Stationierungsräume von TNW in Europa, dass ein begrenztes subregionales Szenario nicht geeignet ist, die Risiken eines Bündniskonflikts zutreffend und umfassend zu beschreiben. Die Demonstration dieser Risiken – und nicht ein subregionaler Stationierungswetlauf – ist das politische Signal, das die NATO mit der Entscheidung zu einer – begrenzten – *Enhanced Forward Presence* geben wollte.

⁶ Office of the Secretary of Defense. Nuclear Posture Review. February 2018. (NPR 18), S. II, 37, 61 https://admin.govex.com/media/gbc/docs/pdfs/edit/2018_nuclear_posture_review_-_final_report.pdf Überblick bei Wolfgang Richter: Erneuerung der nuklearen Abschreckung. Die USA wollen nukleare Einsatzoptionen und globale Eskalationsdominanz stärken. SWP-Aktuell 15, Berlin März 2018

⁷ NATO/Russian Federation, Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the NATO and the Russian Federation, Paris, May 27, 1997. Abschn. IV, Abs. 2. www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm

3. Militärische Kräfte in Europa

Nach den Kriterien des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) sind die konventionellen Kräfte der NATO in Europa denen Russlands deutlich überlegen. Dies gilt besonders für Kampfflugzeuge, aber auch für die Gesamtzahl der Bestände an Kampfpanzern, gepanzerten Kampffahrzeugen und Artilleriesystemen.⁸ Die Seestreitkräfte der NATO in Europa sind denen Russlands ebenfalls weit überlegen. Zu beachten ist hierbei auch der geostrategische Nachteil Russlands, dessen Flotten aus engen Randmeeren operieren müssen, deren Zugänge von NATO-Staaten kontrolliert werden.

Allerdings ist die Einsatzbereitschaft der russischen Streitkräfte im Durchschnitt höher als die vieler NATO-Staaten in Europa. Russland verfügt mit seiner geschlossenen Landmasse über den geostrategischen Vorteil, Landstreitkräfte in einer Schwerpunktzone an seiner Peripherie rasch konzentrieren zu können. Auch bei landgestützten ballistischen Kurzstreckenraketen und der bodengestützten Luft- und Küstenverteidigung hält Russland partielle Vorteile. Andererseits sind viele russische Kräfte in Auslandseinsätzen und an der ukrainischen Grenze gebunden. Zudem verbessert die NATO deutlich ihre Reaktionsbereitschaft, die sie durch eine Kette von Übungen demonstriert.

In der nächsten Dekade ist weniger mit quantitativen als mit qualitativen Rstungsschben zu rechnen. Dazu gehört die Fortentwicklung der vernetzten Kriegsfhrungsfhigkeit. Sie beruht auf der synergetischen Wirkung eines Aufklärungs-, Führungs-, Feuerleit- und elektronischen wie kinetischen Wirkungskomplexes, der reaktionsschnelle Przisionsangriffe über weite Entfernungen erlaubt. Er stützt sich auf hochauflösende Sensoren, leistungsgesteigerte Mikroprozessoren zur Verarbeitung von Massendaten, die Echtzeitdatenbertragung und die präzise Steuerung weitreichender Abstandswaffen. Voraussetzung dafür ist ein ungestörtes Funktionieren des elektronischen Netzes und der Ortungs-, Aufklärungs- und Kommunikationssatelliten. Daher kommt der Kontrolle des Weltraums und elektronischen Schutz- und Gegenmaßnahmen hohe Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund werden Teilkomponenten des Netzes und der verbundenen Waffensysteme zunehmend automatisiert und in die traditionellen Strukturen der Streitkräfte integriert werden.

Insgesamt ist es wenig wahrscheinlich, dass eine der beiden Seiten eine direkte bewaffnete Konfrontation beabsichtigt. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass sich subregionale Krisen durch das militärische Eingreifen der einen oder anderen Seite ausweiten, oder dass unbeabsichtigte Zwischenfälle aufgrund von Fehlbeurteilungen eskalieren.

In diesem Zusammenhang kommt nicht nur dem politischen, sondern auch dem unmittelbaren militärischen Dialog zwischen den westlichen Verbündeten und Russland große Bedeutung zu. Nach der russischen Intervention in der Ukraine hat die NATO jedoch den militärischen Dialog abgebrochen („*no business as usual*“). Dies erschwert die Kommunikation in der Krise, die angesichts intensiver militärischer Aktivitäten beider Seiten dringend benötigt wird.

⁸ Vgl. International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2019*. Chapter III-V; vgl. auch Wolfgang Richter: *Return to Security Cooperation in Europe: The Stabilizing Role of Conventional Arms Control*. Deep Cuts Working Paper No. 11, IFSH Hamburg, September 2017

4. Stand der Rüstungskontrolle und der VSBM

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welchen Stabilisierungsbeitrag existierende oder künftige Instrumente der Rüstungskontrolle und der VSBM leisten können, um militärische Zurückhaltung, Berechenbarkeit und ggf. Deeskalation zu gewährleisten und so den bestehenden Bedrohungsperzeptionen entgegenzuwirken. Derzeit kommen dafür vor allem der KSE-Vertrag, das Wiener Dokument und der Vertrag über den Offenen Himmel in Betracht, aber auch regionale VSBM und die politischen Zurückhaltungsverpflichtungen der NATO und Russlands, die in der NATO-Russland Grundakte (1997) und in der KSE-Schlussakte (1999) vereinbart worden waren.

a. Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)

Der KSE-Vertrag von 1990⁹ zielte darauf ab, ein militärisches Gleichgewicht zwischen den damals bestehenden Bündnissen – der NATO und der Warschauer Vertragsorganisation – zu schaffen, um die Fähigkeit zu großangelegten Offensiven oder zu regionalen Überraschungsangriffen zu eliminieren. Dazu begrenzte er die kollektiven Bestände an wesentlichen Hauptwaffensystemen der Land- und Luftstreitkräfte der zwei Staatengruppen im europäischen Anwendungsgebiet zwischen dem Atlantik und dem Ural auf niedrigere und gleiche Niveaus. Maximale nationale Anteilshöchstgrenzen waren nicht im Vertrag selbst festgelegt, sondern wurden innerhalb der Gruppen der Vertragsstaaten koordiniert.

Begrenzt werden fünf Kategorien von Hauptwaffensystemen (TLE), nämlich Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge (mit drei Unterkategorien), Artillerie, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber, ferner Brückenlegepanzer in aktiven Verbänden. Ihre Definitionen enthalten auch einige qualitative Aspekte. Seestreitkräfte, Luft- und Raketenverteidigung sowie taktische Raketen erfasst der KSE-Vertrag nicht.

Um die militärische Kräftekonzentration in Mitteleuropa zu entflechten und die rasche Rückführung von Truppen in den Schwerpunktraum Deutschland zu verhindern, richtete der Vertrag auch Regionalbegrenzungen in Mitteleuropa und in zwei weiteren Zonen um Mitteleuropa herum ein. Zusätzlich begrenzte er die Kräfte in allen übrigen Berührungszonen der beiden Staatengruppen in Nordeuropa, im Ostbalkan und in Südosteuropa, die er als ein eigenständiges Begrenzungsgebiet („Flanke“) zusammenfasste.

Schon die Auflösung des Warschauer Paktes und der Sowjetunion 1991 setzte den Vertrag großen Belastungsproben aus. Der Beitritt von acht der 15 Nachfolgestaaten der Sowjetunion, nämlich von Russland, Ukraine, Weißrussland, Kasachstan, Moldau, Georgien, Armenien und Aserbeidschan ermöglichte es, den KSE-Vertrag im November 1992 in Kraft zu setzen. Nach der Trennung Tschechiens und der Slowakei gehörten ihm seit 1993 30 Vertragsstaaten an.

1996 wurde der russische Anteil der KSE-Flankenregion verkleinert. Die Implementierung des Vertrags erfolgte weit überwiegend regelkonform und termingerecht. Bereits 1996 waren annähernd 60.000 TLE reduziert und Hunderttausende Stationierungstruppen aus Deutschland und Ostmitteleuropa abgezogen, – die größte kooperativ vereinbarte Abrüstung in der Geschichte Europas. Russland leistete dazu den umfangreichsten Beitrag, gefolgt vom wiedervereinigten Deutschland. Der umfassende und detaillierte Austausch militärischer Informationen und Notifikationen sowie das intrusive Verifikationsregime des KSE-Vertrags haben bis

⁹ Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa www.osce.org/library/14087

2007 eine weltweit einmalige Transparenz und Berechenbarkeit militärischer Bestände, Rüstungsaktivitäten und Truppendislozierungen geschaffen. Der Vertrag galt bis in die nächste Dekade hinein als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“.

Im Zuge der ersten NATO-Osterweiterung (1996-1999) traten mittelosteuropäische Staaten dem westlichen Bündnis bei, die der „östlichen Gruppe“ der KSE-Vertragsstaaten angehörten. Damit war das KSE-Konzept des militärischen Blockgleichgewichts obsolet. Um Bedenken Russlands zu zerstreuen, dass der Westen in geopolitische Nullsummenspiele zum Nachteil Russlands zurückfalle, bot die NATO an, die OSZE als gemeinsames Sicherheitsdach zu stärken, Sicherheitsfragen von beiderseitigem Interesse in einem gemeinsamen Rat zu konsultieren und den KSE-Vertrag an die neue Lage anzupassen.¹⁰ Dazu sollten die obsoleten Blockbegrenzungen durch territoriale und nationale TLE-Obergrenzen ersetzt und weitere Bestandssenkungen in einem unveränderten Anwendungsgebiet des Vertrags vorgenommen werden. Zudem sollten alle OSZE-Staaten die Möglichkeit erhalten, dem Vertrag beizutreten. Damit sollte das Ziel der Europäischen Sicherheitscharta (1999) gefördert werden, einen gemeinsamen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien zu schaffen, in dem kein Staat oder Bündnis eine privilegierte Rolle für die Sicherheitsgestaltung Europas oder privilegierte Einflusszonen beansprucht.¹¹

Das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag (A-KSE)¹² wurde im November 1999 von allen Vertragsstaaten in Istanbul unterzeichnet. Bis 2004 hatten jedoch nur vier Staaten der „östlichen Gruppe“ den Vertrag ratifiziert, nämlich Russland, Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine. Die NATO-Staaten haben die Ratifikation mit der Begründung abgelehnt, Russland müsse erst alle „Istanbul-Verpflichtungen“ erfüllen, die nicht im Vertrag selbst, sondern in der KSE-Schlussakte vereinbart worden waren.¹³ Sie bildete den politischen Rahmen für weitere Stabilisierungsmaßnahmen. Dazu gehörte auch der schrittweise Abzug russischer TLE und Stationierungstruppen aus Transnistrien/Moldau und Georgien. Da die Vereinbarungen im Zusammenhang mit der politischen Entwicklung in den post-sowjetischen Territorialkonflikten standen, aber auch Verpflichtungen von Konfliktstaaten und NATO-Staaten enthielten, unterlagen sie der politischen Interpretation. Sie wurden nicht nur zwischen westlichen Staaten und Russland, sondern auch innerhalb der NATO, vor allem zwischen Deutschland und den USA, kontrovers diskutiert. Strittig blieb insbesondere, ob angesichts der zentralen Verpflichtung zur Ratifikation des AKSE ein Junktim gerechtfertigt sei und ob die russischen Peacekeeper, die in Abchasien und Transnistrien aufgrund internationaler Mandate stationiert waren, ebenfalls abgezogen werden müssen.

Bis 2007 hatte Russland die Istanbul-Verpflichtungen überwiegend erfüllt. Ungeklärt blieben drei Punkte, die für die Sicherheitslage in Europa insgesamt nicht von strategischer Bedeutung waren: der Abzug der verbleibenden Munition und eines leichten Wachkontingents aus dem Lager Kolbasna in Transnistrien, die georgische Anerkennung des Abzugs der früheren

¹⁰ NATO/Russian Federation, Founding Act, aaO. v.a. I., IV.

¹¹ OSZE: Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Nr. 1, 8, 9 In: OSZE (Hrsg.): OSZE Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999. Istanbul 2000 (PCOGW389), S. 1, 3

¹² Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, in: OSZE Gipfeltreffen von Istanbul 1999, aaO., S. 125-251

¹³ Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999; in: OSZE Gipfeltreffen von Istanbul 1999, aaO., S. 255 ff.

russischen Militärbasis Gudauta aus dem Konfliktgebiet Abchasien und die künftige Rolle der russischen Peacekeeper.

Weiteres Konfliktpotenzial verschärfte die Verstimmung zwischen Russland und einer Reihe von NATO-Verbündeten, wie die Interventionen im Kosovo (1999) und Irak (2003), der amerikanische Ausstieg aus dem ABM-Vertrag (2002), die Fortsetzung der NATO-Erweiterung ohne Inkraftsetzung des AKSE (2004), insbesondere der NATO-Beitritt der baltischen Staaten mit Territorien vor St. Petersburg, die keinen rechtsverbindlichen KSE-Begrenzungen unterliegen, sowie die bilateral vereinbarte Stationierung amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Polen und Tschechien und amerikanischer Heeres- und Luftkampfgruppen in Rumänien und Bulgarien (2007). Diese Staaten gehören der „östlichen Gruppe“ des KSE-Vertrags an.

In einer Sonderkonferenz im Juni 2007 forderte Russland die unverzügliche Ratifikation des AKSE, die Wiederherstellung des militärischen Gleichgewichtes, u.a. durch die vereinbarte Senkung der territorialen Obergrenzen der NATO-Beitrittsländer, den Beitritt der baltischen Staaten zum KSE-Vertrag, die Aufhebung der russischen Flankenbegrenzung und die Definition der Zurückhaltungserklärungen, die in der NATO-Russland Grundakte und in der KSE-Schlussakte vereinbart worden waren. Nach einem sechsmonatigen Ultimatum suspendierte Russland am 12. Dezember 2007 den KSE-Vertrag von 1990/92.

Im Sommer 2007 wich die NATO von ihrem bisherigen sequentiellen Junktim ab und bot Russland ein paralleles Vorgehen bei der Einleitung der nationalen Ratifikationsprozesse und der Erfüllung der ausstehenden Istanbul-Verpflichtungen an, ohne diese zu definieren („paralleles Aktionspaket“). Details sollten in bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und Russland geklärt werden. Die zögerliche Verhandlungsführung zeitigte keine belastbaren Ergebnisse und wurde nach dem Georgienkrieg im Sommer 2008 nicht wiederaufgenommen.¹⁴

Gleichwohl nahm Russland an den Sitzungen der Gemeinsamen Beratungsgruppe des KSE-Vertrags (GBG) weiterhin teil. Zudem unterbreitete es jährlich knappe Übersichten über die TLE-Bestände Russlands im Anwendungsgebiet sowie in den Grenzgebieten zu Polen und den baltischen Staaten (Kaliningrad und Pskov). 2011 entschied die NATO, keine KSE-Informationen mehr an Russland zu übermitteln. Russland beendete ebenfalls die Vorlage KSE-bezogener Informationen, verließ aber erst 2015 – nach den NATO-Beschlüssen von Wales – die GBG.

Insgesamt ist eingetreten, was die Bundesregierung bereits 2002 befürchtet hatte: Ein Vertrag von strategischer Bedeutung für die Sicherheit Europas ist dem Streit um die Interpretation politischer Vereinbarungen von lokaler Bedeutung in zwei post-sowjetischen Konfliktgebieten zum Opfer gefallen.¹⁵ Heute kann der KSE-Vertrag von 1990/92, der konzeptionell die obsoleten Blöcke des Kalten Krieges spiegelt, keine stabilisierende Wirkung in der Kontaktzone zwischen der NATO und Russland im baltischen Raum entfalten, weil er sich noch immer auf die Truppenentflechtung im Schwerpunktraum Deutschland konzentriert, weil die baltischen Staaten dem Vertrag nicht beigetreten sind und weil Russland ihn suspendiert hat.

¹⁴ Überblick über das Scheitern des AKSE in: Wolfgang Richter: *Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise*. SWP-Aktuell 76, Berlin, November 2016

¹⁵ Auswärtiges Amt. Jahresabrüstungsbericht 2002. S. 36

Zudem enthält der Vertrag keine Mechanismen für die Konfliktregelung innerhalb einer der beiden Gruppen der Vertragsstaaten. Da Seestreitkräfte nicht zum Erfassungsbereich des KSE-Vertrags gehören und seine Anwendung in Seegebieten unzureichend definiert ist, kann er auch keine Wirkung im Blick auf maritime und Luftoperationen im internationalen See- und Luftraum der Ostsee und des Schwarzen Meeres entfalten.

Die Aufforderung der NATO an Russland, zum obsoleten KSE-Vertrag von 1990 zurückzukehren, ist ebenso unrealistisch wie die Erwartung, dass der AKSE letztlich doch noch in Kraft treten könnte. Dazu ist nirgendwo ein Interesse erkennbar, zumal auch die AKSE-Regelungen von 1999 teilweise überholt sind.

b. Wiener Dokument 2011 (WD 11)

Mit dem Ausfall des KSE-Vertrags als Stabilitätsfaktor im NATO-Russland-Verhältnis ist eine Transparenzlücke im Blick auf militärische Aktivitäten und Stationierungen entstanden, die nach Beginn der Ukraine Krise deutlich ins Bewusstsein trat. Gleichwohl betrachten die USA und einige osteuropäische Verbündete deutsche Versuche, die konventionelle Rüstungskontrolle zu revitalisieren mit Skepsis („*no business as usual*“). Stattdessen konzentriert sich die NATO auf die „Modernisierung“ des Wiener Dokuments 2011 (WD 11) der OSZE über politisch verbindliche Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen.¹⁶ Rechtsverbindliche Begrenzungen der Bestände sind dort nicht vorgesehen.

Dabei geht es der NATO in erster Linie darum, die Transparenz großangelegter russischer Militärmanöver und nicht notifikationspflichtiger Alarmübungen sowie die Krisenstabilität in Konfliktgebieten zu verbessern. Jedoch kann dies nur im Konsens aller OSZE-Staaten geschehen, erfordert also die Mitwirkung Russlands. Russland blockiert derzeit diesen Ansatz und fordert im Gegenzug die Aufgabe der gegen Russland gerichteten militärischen Maßnahmen der NATO. Zudem ist es überzeugt, dass die NATO, insbesondere die USA, die „Modernisierung“ des WD 11 auch deswegen favorisieren, weil sie die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle mit rechtsverbindlichen Begrenzungen umgehen wollen.

Das WD 11 zielt darauf ab, die Transparenz der Land- und Luftstreitkräftestrukturen, ihrer Hauptwaffensysteme und der militärischen Aktivitäten außerhalb der Friedensstandorte zu gewährleisten. Dazu werden in jährlichen Informationsaustauschen die aktiven Kampfverbände, die über bedeutsame Waffen und Ausrüstungen verfügen, offengelegt. Sie entsprechen weitgehend den TLE des KSE-Vertrags und schließen zusätzlich tragbare Panzerabwehrkraketen ein. Insgesamt ist der Erfassungsbereich des VD allerdings deutlich geringer als der des KSE-Vertrags, auch wenn sein Anwendungsgebiet Zentralasien einschließt. Analog zum KSE-Vertrag werden Seestreitkräfte, die Luft- und Küstenverteidigung, taktische ballistische Raketen und Marschflugkörper sowie strategische Kräfte nicht berücksichtigt.

Das Verifikationsregime des WD 11 ist deutlich weniger intrusiv als das des KSE-Vertrags. Zwar sollen stichprobenartige Vorortüberprüfungen gewährleisten, dass die übermittelten Informationen korrekt sind; doch erlaubt das WD 11 nur eine passive Überprüfungsquote pro Jahr für jeweils 60 Kampfverbände (2 in Russland), während der KSE-Vertrag die Inspektion von 15 % aller TLE-führenden Verbände zulässt (ca. 40 in Russland). Ferner sieht das WD

¹⁶ OSZE. Wiener Dokument 2011 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen. FSC.DOC/1/ 11 vom 30.11.2011 (WD 11)

Gebietsinspektionen vor, um militärische Aktivitäten zu verifizieren, die nicht notifiziert wurden oder nicht notifikationspflichtig sind. Allerdings lässt es nur drei passive Inspektionsquoten für jeden Teilnehmerstaat zu, unabhängig von seiner geographischen Ausdehnung.

Der WD Zweck der Frühwarnung hat seit dem Beginn der Ukraine Krise 2014 wieder an Aktualität gewonnen. Kern der derzeitigen Diskussion in der OSZE sind daher die Transparenzregeln des WD 11 im Hinblick auf militärische Übungen. Aktuell müssen ungewöhnliche militärische Aktivitäten ab einer Beteiligung von 9.000 Soldaten der Landstreitkräfte mit ihren Unterstützungstruppen oder von je 250 Kampfpanzern oder Artilleriesystemen, 500 gepanzerten Kampffahrzeugen und 200 Kampfflugzeugeinsätzen notifiziert werden.¹⁷ Sind 13.000 Soldaten oder 300 Kampfpanzer beteiligt, muss der übende Staat die übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer Beobachtung vor Ort einladen.¹⁸ Für Luftlandungen und Seelandungen gelten niedrigere Schwellenwerte.¹⁹

Die NATO wirft Russland eine selektive Anwendung des WD 11 vor, um die Transparenzregeln zu umgehen. So bemängelt sie die Diskrepanz zwischen den notifizierten und den tatsächlichen Übungsumfängen, wie sie auf der Webseite des russischen Verteidigungsministeriums erscheinen. Russland hält dagegen, dass es nach den Buchstaben des WD notifiziere, das nur Landstreitkräfte umfasse und ihre unmittelbare Luftunterstützung oder kombinierte Luft- oder Seelandungen. Eigenständige Luftangriffsoperationen, die Luft- und Raketenabwehr, Seestreitkräfte, der Küstenschutz, territoriale und strategische Kräfte sowie Truppen der inneren Sicherheit und des Katastrophenschutzes seien hingegen nicht erfasst. Mehrere NATO- und neutrale Staaten haben vorgeschlagen, die Schwellenwerte zu senken. Dies geht allerdings am Kern des Problems vorbei, nämlich dem eingeschränkten Erfassungsbereich des WD 11. Zielführender wäre es, auch diejenigen Kräfte in den „*scope*“ des WD mit einzubeziehen, die derzeit nicht erfasst sind. Dagegen haben sich allerdings die USA und mehrere angelsächsische und osteuropäische Verbündete ausgesprochen.

Weitere Konfliktpunkte betreffen die Ausnahmeregelungen des WD für Alarmübungen und für parallele Übungen unter jeweils eigenständiger operativer Führung. Parallele Übungen finden vor allem in Staaten mit umfangreichen Streitkräften und Militärbezirken wie in Russland statt. Auch gemeinsame Übungen der NATO, die unter einem einheitlichen operativen Kommando stehen, werden nicht erfasst, wenn die Aktivitäten sich auf verschiedene Staaten verteilen, sofern in keinem beteiligten Staat die Schwellenwerte überschritten werden.

Alarmübungen dienen der Überprüfung der Einsatz- und Reaktionsbereitschaft der Truppe und müssen daher erst nach ihrem Beginn notifiziert werden, auch wenn sie die Schwellenwerte überschreiten. Einladungen zur Beobachtung müssen nur dann übermittelt werden, wenn die Übung länger als 72 Stunden dauert. Hier setzen weitere Anpassungsvorschläge an, da Alarmübungen in der Krise als destabilisierend empfunden werden, vor allem, wenn sie in der Nähe der Grenzen zu Nachbarstaaten oder zu Konfliktgebieten stattfinden. So könnten zum Beispiel Ausnahmen von der Beobachtungsregel auf eine Übungsdauer von 48 Stunden

¹⁷ WD 11, Kap. V, Nr. 40.1.1 u. 1.2

¹⁸ WD 11, Kap. VI, Nr. 47.4. Für Beobachtungen sind die Schwellenwerte bei Artilleriesystemen und gepanzerten Kampffahrzeugen identisch mit den Notifikationspflichten. (1990 lagen die Schwellenwerte für Notifikationen noch bei 13000, für Beobachtungen bei 17000 Soldaten.)

¹⁹ Der Schwellenwert für die Notifikationspflicht beträgt 3000, für die Beobachtung 3500 Soldaten; WD 11, Kap. V, Nr. 40.2.1 u. Kap. VI, Nr. 47.4

beschränkt und Übungen in Grenznähe im Umfang begrenzt werden. Zudem ermutigt das WD 11 entsprechende VSBM zwischen Nachbarstaaten.

c. Regionale VSBM

Im Baltischen Raum existierten bis 2008 zusätzliche bilateral vereinbarte VSBM zwischen Russland und den Nachbarstaaten Finnland, Estland und Litauen. Im Zuge der russischen Suspendierung des KSE-Vertrags und der Georgienkrise hat Moskau die bilateralen VSBM mit Estland und Litauen beendet. Die russisch-finnischen VSBM blieben unberührt. Auch die zusätzlichen VSBM, die Weißrussland mit Polen, Litauen, Lettland und der Ukraine sowie Polen mit der Ukraine bilateral vereinbart haben, werden weiter implementiert.

Grundsätzlich umfassen bilaterale VSBM detailliertere Informationsaustausche als vom WD vorgeschrieben, insbesondere über grenznahe Dislozierungen und Übungen. Zudem bieten sie ein bis zwei zusätzliche Inspektionsquoten an. Die russisch-estnisch-lettischen VSBM sahen KSE-ähnliche Informationen vor. Direkte Kontakte zwischen den Hauptquartieren benachbarter Truppenteile sowie regelmäßige militärische Informationsbesuche und Beratungen gehören ebenfalls zum Standard bilateraler VSBM.

Im Schwarzmeerraum wurden maritime VSBM der sechs Küstenstaaten Bulgarien, Rumänien, Russland, Ukraine, Georgien und Türkei trotz der Ukrainekrise grundsätzlich fortgesetzt, wenn auch in Qualität und Umfang deutlich reduziert. Im Spannungsverhältnis zwischen der Ukraine und Russland entfalten sie keine stabilisierende Wirkung. Zudem sind viele NATO-Staaten, die sich an Seemanövern im Schwarzen Meer beteiligen, nicht Teilnehmer der Schwarzmeervereinbarungen. Zur Vermeidung von Seezwischenfällen sind die bilateralen Abkommen zwischen Russland einerseits und den USA sowie elf weiteren NATO-Staaten andererseits von wesentlicherer Bedeutung (*IncSea Agreements*). Anzumerken bleibt, dass bilaterale VSBM zwischen Ungarn, Rumänien und der Slowakei nach deren NATO-Beitritt aufgegeben wurden.

d. Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag)

Der OH-Vertrag von 1992 trat nach vorläufiger Anwendung 2002 in Kraft.²⁰ Er erlaubt kooperative Beobachtungsflüge der derzeit 34 Vertragsstaaten in einem Anwendungsgebiet von Vancouver bis Wladiwostok. Damit schließt er auch die Hoheitsgebiete der USA und Kanadas sowie Russlands jenseits des Ural ein. Der Vertrag dient in erster Linie als zusätzliches Verifikationsinstrument, um die Einhaltung anderer Vereinbarungen oder die Entwicklung der Lage zu beobachten. Die große Zahl von passiven Beobachtungsquoten (je 42 über den USA und Russland/Weißrussland, je 12 über Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Kanada, Türkei, Ukraine) erlaubt eine kontinuierliche Beobachtung ausgewählter Gebiete in den Vertragsstaaten. Sie wurden zur Verifikation von konventionellen und nuklearen Rüstungskontrollvereinbarungen genutzt, und seit 2014 vermehrt zur Beobachtung der Gebiete beiderseits der russisch-ukrainischen Grenze und der baltisch-russischen Grenze, um etwaige Aufmärsche russischer Streitkräfte festzustellen.

Auch der OH-Vertrag war in den letzten Jahren Belastungen ausgesetzt. Dazu gehören insbesondere Flugstreckenbegrenzungen in der Region Kaliningrad und an der Pazifikküste der USA, der türkische Widerstand gegen den von Griechenland unterstützten Beitritt Zyperns

²⁰ Vertrag über den Offenen Himmel <http://www.osce.org/de/library/14129?download=true>

zum OH-Vertrag sowie die Folgen des Streits zwischen Georgien und Russland um die russische Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens. Denn der OH-Vertrag schreibt vor, bei Flügen entlang der Grenzen zu Drittstaaten, die nicht dem OH-Vertrag angehören, einen Sicherheitsabstand von 10 Km einzuhalten. Georgien hat den OH-Vertrag gegenüber Russland einseitig suspendiert und lässt keine russischen Beobachtungsflüge über georgischem Territorium zu. Russland hält grundsätzlich am Recht auf diese Beobachtungsflüge fest, hat aber für 2018 darauf ebenso verzichtet wie auf die Einhaltung des Sicherheitsabstands zu den georgischen Konfliktgebieten. Wegen des ungelösten Streits hat Georgien in der Beratungskommission des OH-Vertrags (OSCC) die Erstellung eines Flugplans für 2018 blockiert. Daher fanden 2018 keine Beobachtungsflüge statt. Obwohl der Streit weiterschwelt, konnte das OSCC unter deutschem Vorsitz für 2019 einen Flugplan verabschieden. Die Beobachtungsflüge wurden wiederaufgenommen.

5. Neue Initiativen und Stabilisierungsansätze

a. „Steinmeier“-Initiative und Strukturierter Dialog in der OSZE

Mit der Rückkehr der Konfrontation in Europa und dem Ende des Dialogs zwischen der NATO und Russland trat der Mangel an wirksamen Stabilitätsinstrumenten deutlich zutage. In dieser Lage hat Deutschland 2016 den Vorsitz der OSZE übernommen und die Zielsetzung postuliert, den Dialog zu erneuern, Vertrauen wiederaufzubauen und die Sicherheit wiederherzustellen. Um der Gefahr weiterer Destabilisierung zu begegnen, hat der frühere deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier Ende August 2016 vorgeschlagen, einen strukturierten Dialog darüber zu führen, wie die konventionelle Rüstungskontrolle wiederbelebt werden kann. Dazu hat er fünf Bereiche für neue Vereinbarungen umrissen: (1) Regionale Obergrenzen, Mindestabstände und Transparenzmaßnahmen in politisch-militärisch sensiblen Regionen wie im Baltikum; (2) neue militärische Fähigkeiten (z.B. Transport) und Strategie; (3) neue Waffensysteme (z.B. Drohnen); (4) flexible und krisenfeste Verifikation; (5) Anwendbarkeit in umstrittenen Territorien.²¹

Im Dezember 2016 gelang es dem deutschen OSZE-Vorsitz, einen strukturierten Dialog in der OSZE zu verankern, um die Bedingungen für die Revitalisierung der Rüstungskontrolle in Europa zu erörtern. Dabei wurde der Wert des politischen Dialogs und militärischer Kontakte ebenso unterstrichen wie die Bedeutung der Rüstungskontrolle und der VSBM für die Sicherheit Europas. Von 2017 bis zum Mai 2019 fanden acht Sitzungen der informellen Arbeitsgruppe und vier Treffen der Gruppe militärischer Experten statt. Dabei wurden unterschiedliche Bedrohungsperzeptionen, die Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung, die Eskalationsgefahren großer und nicht angekündigter militärischer Übungen und gewagter Flugmanöver sowie die Wirksamkeit der derzeitigen Stabilitätsinstrumente ebenso thematisiert wie hybride Angriffe, Militärdoktrinen und die Frage mögliche Absichten.

Eine Gruppe von 24 „gleichgesinnten“, jedoch keineswegs homogenen Staaten hat Interesse an der deutschen Initiative zur Rüstungskontrolle gezeigt. Jedoch gelang es ihr bisher nicht, sich auf ein Konzept zu seiner Erneuerung zu einigen und dem Strukturierten Dialog der OSZE konzeptionelle und politische Impulse zu geben. Dagegen haben sich die USA, Kanada und einige nord- und osteuropäische Staaten skeptisch geäußert und setzen eher auf Abschreckung als auf Dialog und Rüstungskontrolle. Sie wollen zwar die Transparenz russischer Militärmanöver erhöhen, lehnen aber die Erweiterung des „scope“ des Wiener Dokuments und die

²¹ Frank-Walter Steinmeier: *Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen*. FAZ 26.08.2016, S. 8

Einbeziehung fortgeschrittener militärischer Fähigkeiten ebenso ab wie die Wiederaufnahme direkter militärischer Kontakte zwischen der NATO und Russland. Damit setzen sich die seit 2002 sichtbaren bündnisinternen Divergenzen im Hinblick auf die Rüstungskontrolle fort.

b. Stabilitätskonzept für die NATO-Russland Berührungszone im Ostseeraum

Gleichwohl erscheint es dringlich, die Spannungen in der Berührungszone zwischen der NATO und Russland im baltischen und Ostseeraum zu vermindern und die militärische Lage in der Subregion zu stabilisieren. Es kommt darauf an, einen Stationierungswettlauf zu verhindern und der Gefahr der Eskalation vorzubeugen. Da eine Neuverhandlung eines komplexen Rüstungskontrollvertrags auf absehbare Zeit nicht realistisch ist, könnte ein neues Stabilitätsregime auf bestehenden Verpflichtungen aufbauen, die in der NATO-Russland Grundakte vereinbart wurden.²²

Dort haben sich die westliche Allianz und Russland 1997 im Kontext der ersten NATO-Osterweiterung und 1999 in der Istanbulen KSE-Schlussakte 1999²³ darauf verständigt, keine permanente zusätzliche Stationierung substantieller Kampftruppen vorzunehmen, bis detailliertere und rechtsverbindliche Stationierungsregelungen des Anpassungsabkommens zum KSE-Vertrag in Kraft treten würden. Die russische Verpflichtung bezog sich auf die Grenzgebiete zu Polen und den baltischen Staaten, also die Regionen Kaliningrad und Pskov. Bilateral haben Russland und Norwegen eine ähnliche Vereinbarung für Nordeuropa getroffen, die den früheren Militärbezirk Leningrad einschließt, der an Finnland und Norwegen angrenzt.

Da der AKSE nicht in Kraft getreten ist, kommt dieser Vereinbarung heute eine wichtige Rolle zu. Der im KSE-Kontext gewählte Begriff der „Kampftruppen“ bezog sich auf die fünf TLE-Kategorien des KSE-Vertrags, also Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber. Taktische Kurzstreckenraketen, Luftverteidigungssysteme und Seestreitkräfte waren davon nicht betroffen. Auch der Begriff „substantiell“ ist bisher nicht formell definiert worden. Jedoch legte der Dialog in der Gemeinsamen Beratungsgruppe von 2007/2008 nahe, dass auch die russische Seite mit der Größenordnung einer Brigade und einer Luftkampfgruppe leben konnte.

Bis heute haben sich beide Seiten im Wesentlichen an diese Vereinbarung gehalten. Sie könnte daher als Ausgangspunkt für ein erweitertes Stabilitätsregime dienen, das den *status quo* im Grundsatz bewahrt und einen Stationierungswettlauf in der Subregion verhindert. Dazu wären folgende illustrative Maßnahmen geeignet, vorausgesetzt, dass der Dialog wiederaufgenommen wird:

- (1) Der Umfang des Begriffs „substantiell“ muss definiert werden. Er sollte die dauerhafte Präsenz von Verstärkungskräften im Umfang von maximal einer Brigadekampfgruppe und einer Luftkampfgruppe erlauben. Die Klarstellung sollte eine Flexibilitätsmarge für die nationalen Streitkräfte der baltischen Staaten gestatten, die erst nach 1997 aufgewachsen sind.
- (2) Die Definition sollte um taktische Kurzstreckenraketen bzw. landgestützte Marschflugkörper sowie raumdeckende Luftverteidigungskräfte erweitert werden.

²² NATO/Russian Federation, Founding Act, aaO. Abschn. IV, Abs. 12.

²³ Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, Anlage 5; aaO., S. 262

(3) Der geographische Raum für militärische Stabilitätsmaßnahmen sollte so erweitert werden, dass die baltischen Staaten nicht isoliert werden, und dass die Heranführung offensivfähiger Kräfte effektiv verzögert wird. Dazu wäre es erforderlich, den *status quo* auch im nordwestlichen Teil des russischen Militärbezirks West sowie in Weißrussland, Polen und im östlichen Teil Deutschlands dadurch abzusichern, dass diese Gebiete in eine Stabilitätsvereinbarung eingeschlossen werden. Für den östlichen Teil Deutschland gilt ohnehin die rechtsverbindliche Verpflichtung, dort keine ausländischen Truppen zu stationieren.²⁴

Bündnisfreie Anrainerstaaten der Ostsee könnten eingeladen werden, sich an den Stabilitätsmaßnahmen freiwillig zu beteiligen.

(4) Für Übungen und Krisenfälle sollte die Option einer vorübergehenden Dislozierung eines begrenzten Kontingentes weiterer Kampftruppen geschaffen werden, allerdings unter strikten Transparenz- und Verifikationsregeln. Sie sollten den Umfang einer weiteren Brigadekampfgruppe nicht überschreiten.

(5) Auch Übungen von Truppen, die dauerhaft im Stabilitätsraum stationiert sind, müssten angekündigt und beobachtet werden können, sofern sie außerhalb der Friedensstandorte stattfinden und die Größenordnung eines Regiments-/Brigadeäquivalents umfassen. Innerhalb eines Streifens von 50 (plus x) km beiderseits der Kontaktlinien zwischen der NATO und Russland sollten keine Alarmübungen oberhalb der Größenordnung eines Bataillons stattfinden.

(6) Beide Seiten sollten über die Kräfte im gesamten Stabilitätsraum regelmäßige und detaillierte Informationen austauschen, die denen des KSE-Informationsregimes ähnlich wären. Vorübergehende Dislozierungen bedürften der frühzeitigen Notifikation.

(7) Beide Seiten sollten regelmäßige Inspektionen vor Ort zulassen, um die Einhaltung der Regelungen zu überprüfen. Auch hier könnte das KSE-Verifikationsregime als Vorbild dienen. Insbesondere militärische Übungen und vorübergehende Dislozierungen bedürfen der intrusiven Beobachtung vor Ort. Als Beispiel könnte die Regelung des AKSE für die Inspektion der vorübergehenden Überschreitung von territorialen Obergrenzen dienen.²⁵

(8) Die Reziprozität aller Maßnahmen und ihre operative Wirksamkeit, um militärische Offensivoptionen effektiv einzuschränken, sind wesentliche Voraussetzungen, um ihre politische Akzeptanz zu erreichen.

Das hier skizzierte Konzept kann zwar die politischen Divergenzen zwischen der NATO und Russland nicht überwinden, die mit der russischen Intervention in der Ukraine und der Annexion der Krim zusammenhängen. Es hat aber das Potenzial, die Eskalationsgefahren einzudämmen, die mit den gegenseitigen militärischen Abschreckungsmaßnahmen verbunden sind.²⁶

²⁴ Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (12. September 1990), Art. 5 (3), in: Bundesgesetzblatt 1990 II, S. 1318

²⁵ Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa, aaO., Angepasstes Inspektionsprotokoll, Abschnitt IX

²⁶ Ein Vorschlag des OSZE Netzwerkes akademischer Einrichtungen geht in die gleiche Richtung. Russische Experten haben daran mitgewirkt. Vgl. Wolfgang Zellner (Co-ordinator) et al.: *Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones*. Vienna 2018 (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions)