SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt

Richter, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Richter, W. (2014). *Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt.* (SWP-Aktuell, 59/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-403989

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt

Wolfgang Richter

Im Ukraine-Konflikt wenden die OSZE-Staaten Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) überwiegend regelkonform an. Gleichwohl schränkt die Ungewissheit über die militärischen Kräfte und Absichten der Konfliktparteien die Lagefeststellung ein, begünstigt Spekulation und Propaganda, vertieft die politischen Gräben und erschwert diplomatische Lösungen. Die im Kontext der Blockkonfrontation geschaffenen VSBM reichen nicht aus, um in Konflikten mit irregulären und verdeckt kämpfenden Kräften Transparenz zu schaffen. Das nicht in Kraft getretene Anpassungsabkommen zum Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa fehlt in der Krise. Es hätte die Lagefeststellung wesentlich erleichtert. Ein künftiger Wiederaufbau der europäischen Sicherheitskooperation wird die Weiterentwicklung und Krisenfestigkeit der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM als Kernelemente einbeziehen müssen.

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind Rüstungskontrolle und VSBM unentbehrliche Bausteine der europäischen Sicherheitsordnung. Sie sollen die militärstrategische Zurückhaltung verbürgen und die paneuropäische Sicherheitskooperation fördern. Zu ihnen gehören das Wiener Dokument, der Vertrag über den Offenen Himmel und der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag), den die NATO noch bis 2009 als »Eckpfeiler der europäischen Sicherheit« bezeichnete. Die Vereinbarungen sollen für Transparenz der Waffenbestände und langfristigen Streitkräfteentwicklungen sorgen. Außerdem sollen sie die Frühwarnung im Falle überraschender Truppenkonzentrationen und ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten gewährleisten. Mittel hierfür sind Begrenzungen von Hauptwaffensystemen, Informationen und Notifikationen sowie die Verifikation vor Ort.

Maßgeschneiderte Ad-hoc-Vereinbarungen der OSZE wie die am 21. März 2014 beschlossene *Special Monitoring Mission* für die Ukraine (SMM) ergänzen dieses Regelwerk fallweise, um die Faktenfeststellung und Deeskalation zu fördern. Die zivile SMM konzentriert sich auf die allgemeine Sicherheitslage und den Abbau politischer Spannungen, verfügt aber bisher nicht über Militärbeobachter.

Obwohl die VSBM gemäß dem Wortlaut der Vereinbarungen angewendet werden,

Wolfgang Richter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

bildet die Unsicherheit über die militärischen Kräfte und Absichten der Konfliktparteien eine Konstante der Ukraine-Krise. Eine besondere Herausforderung ist das Kriegsbild, das von hybriden Operationen mit irregulären Verbänden und verdeckt agierenden Spezialtruppen geprägt ist. Dies gilt für die Regierungsgegner in der Ostukraine und die russische Militärhilfe ebenso wie für die Freiwilligenbataillone, die der ukrainischen Nationalgarde zugeordnet sind. Freilich können und sollen VSBM die militärische Aufklärung im Gefecht nicht ersetzen. Im Zweifelsfall hat der Schutz der Inspektoren Vorrang. Gleichwohl stellt sich die Frage, warum die Begrenzungs-, Informations- und Verifikationsmechanismen offensichtlich zu wenig zur Transparenz und Stabilisierung der Gesamtlage beitragen und welcher Handlungsbedarf sich daraus ergibt.

Wiener Dokument (WD)

Das Wiener Dokument wurde in seiner ersten Fassung 1990 auf Grundlage der Stockholmer Beschlüsse (1986) von der KSZE als politische, nicht rechtsverbindliche Vereinbarung verabschiedet. Sein Hauptzweck ist heute die Wahrung der politisch-militärischen Stabilität und die Förderung der Sicherheitskooperation durch militärische Offenheit und Vertrauensbildung im OSZE-Raum mit Ausnahme des amerikanischen Kontinents, des asiatischen Teils Russlands und der Mongolei. Sein Regelwerk dient nicht der Begrenzung, sondern der Offenlegung militärischer Bestände, der Herstellung regelmäßiger militärischer Kontakte und vor allem der Transparenz militärischer Aktivitäten, also der Frühwarnung.

Obwohl das WD viermal revidiert wurde (1992, 1994, 1999, 2011), reflektieren seine Regelungen noch immer die Bedrohungsperzeptionen des Kalten Krieges. In erster Linie konzentrierte es sich damals auf die wiederkehrenden Großübungen der beiden Blöcke. Potentiell konnten diese Übungen für Überraschungsangriffe oder nach längerer Vorbereitung für großangelegte Offensiven genutzt werden. Bis heute müssen daher ungewöhnliche militärische Aktivitäten ab einer Beteiligung von 9000 Soldaten oder je 250 Kampfpanzern oder Artilleriesystemen, 500 gepanzerten Kampffahrzeugen und 200 Kampfflugzeugen notifiziert werden. Sind mindestens 13 000 Soldaten oder 300 Kampfpanzer beteiligt, muss der betroffene Staat die übrigen OSZE-Teilnehmerstaaten zu einer Beobachtung vor Ort einladen. Für Luftlandungen oder Seeanlandungen gelten niedrigere Werte (3000–3500 Soldaten). Es dürfen höchstens drei solcher Übungen parallel stattfinden. Pro Jahr dürfen nicht mehr als sechs beobachtungspflichtige Manöver abgehalten werden, und nicht mehr als drei, sofern sie die Kennzahlen 25 000 Mann, 400 Kampfpanzer, 800 gepanzerte Kampffahrzeuge oder 400 Artilleriesysteme übersteigen. Die Obergrenzen liegen bei 40 000 Soldaten, 900 Kampfpanzern, 900 Artilleriesystemen und 2000 gepanzerten Kampffahrzeugen.

In jährlichen Informationsaustauschen offengelegt werden zudem die Strukturen der aktiven Kampfverbände der Land- und Luftstreitkräfte, ihre Bestände an Hauptwaffensystemen und die militärischen Planungen und Beschaffungen. Die Bestände werden routinemäßig nach einem Quotensystem überprüft, neue Waffensysteme müssen vorgestellt werden und jeder Staat muss binnen fünf Jahren mindestens einmal zum Besuch eines Militärflugplatzes und einer militärischen Einrichtung einladen. Für die Beobachtung militärischer Aktivitäten unterhalb der Schwellenwerte oder für Verdachtsfälle stehen drei passive Quoten für Gebietsinspektionen auf dem Territorium jedes Teilnehmerstaates zur Verfügung.

Wenn ungewöhnliche militärische Aktivitäten auf dem Gebiet eines Teilnehmerstaates Besorgnis erregen, können Erklärungen gefordert und Konsultationen des Forums für Sicherheitskooperation und des Ständigen Rates der OSZE in Wien einberufen werden. Dies ist seit dem 28. Februar 2014 auf Antrag der Ukraine, der USA, Kanadas und Russlands mehrmals geschehen.

Zudem kann ein betroffener Staat die anderen OSZE-Staaten zu Beobachtungsbesuchen einladen, die der Faktenfeststellung dienen. Auch von diesem Mechanismus hat die Ukraine einige Male Gebrauch gemacht, nachdem wiederholte Krisensitzungen zu keinem zufriedenstellenden Ergebnis geführt hatten.

Überdies sollen die 1999 ergänzten Regionalmaßnahmen die Informationsaustausche, die Verifikation und die militärischen Kontakte benachbarter Staaten verdichten. Dazu gehören freiwillige Zusatzinspektionen und Überprüfungsbesuche jenseits der Quotenbegrenzung. Die Ukraine hat sich zur Anwendung dieser Konstruktion entschieden, nachdem sie den Krisenmechanismus mehrere Male genutzt hatte. Der Wechsel erlaubte es ihr, ausgewählte EU- und NATO-Staaten (auch Deutschland, aber nicht Russland) zur Beobachtung einzuladen, um Erkenntnisse über die Lage in der Ostukraine zu gewinnen. Diese Inspektionsform wurde unter wechselnder nationaler Führung bis zum Mai 2014 fortgesetzt.

Das WD hat in den 24 Jahren seiner Anwendung gemeinsam mit dem KSE-Vertrag und dem Vertrag über den Offenen Himmel erheblich zur Transparenz der militärischen Kräfte, Fähigkeiten und Planungen beigetragen und so die politisch-militärische Stabilität in Europa gefördert. In den umstrittenen Territorien Abchasien, Südossetien, Transnistrien, Berg-Karabach, Nord-Zypern und Kosovo (seit 1999) konnte es allerdings nicht angewendet werden, da es sich um eine zwischenstaatliche Vereinbarung handelt. Die Staaten lehnen die Teilnahme von Sezessionsgebieten (»De-facto-Staaten«) strikt ab, um die volle Souveränität zu wahren und keine völkerrechtsrelevanten Präzedenzfälle zu schaffen. Aber auch Sezessionsbewegungen wie die in der Ostukraine haben kein Interesse, ihre irregulären Verbände freiwillig dem Transparenzregime des WD zu unterwerfen und so Aufschluss über ihre Stärke und Dispositionen zu geben.

In Bürgerkriegsgebieten bleiben Versuche daher erfolglos, die Regierungsgegner von der Legalität einer Inspektion zu überzeugen, die sich auf die Zustimmung der Zentralregierung stützt, denn deren Autorität wird von den Separatisten bestritten. Vielmehr verdächtigen sie die Beobachtungsgruppen der Spionage für den Kriegsgegner. Ein von Deutschland geführtes Beobachtungsteam musste dies schmerzlich erfahren, als es am 25. April 2014 von offenbar gut informierten Spezialkräften bei Slowjansk gefangen genommen wurde. Die Ukraine war ihrer im WD verankerten Verpflichtung zum Schutz der Inspektoren nicht nachgekommen. Obendrein hat sie mit einer Angriffsoperation die Befreiung des Teams gefährdet, die nach russischer Intervention am 3. Mai erfolgte.

In der Ukraine-Krise offenbarten sich zudem folgende weitere Lücken des WD:

(1) Ein Merkmal interner Konflikte ist die Unübersichtlichkeit der beteiligten konventionellen Streitkräfte, freiwilligen Milizen, irregulären Truppen sowie verdeckt und grenzüberschreitend operierenden Spezialkräfte. Das WD erfasst aber nur die aktiven Strukturen der konventionellen Kampfverbände, nicht jedoch Führungs- und Logistiktruppen, Truppen für innere Sicherheit (Verbände der Innenministerien) oder Milizen. Zwar muss die Mobilmachung nicht aktiver Einheiten angekündigt werden, doch die rasch aufgestellten Freiwilligenverbände bewegen sich in einer Grauzone. Der tatsächliche Personalumfang militärischer Aktivitäten kann also oberhalb der Schwellenwerte liegen, ohne dass sich Notifikationspflichten oder Beobachtungsrechte ergeben.

(2) Zudem können Staaten erklären, dass Alarmübungen an den Standorten dem WD nicht unterliegen, weil sie nur der Überprüfung der Gefechtsbereitschaft der einzelnen Truppenteile dienen, jedoch keinen geographisch zusammenhängenden Übungszweck unter einheitlicher operativer Führung verfolgen. So können sich gleichzeitig abgehaltene Alarmübungen zu Gesamtumfängen weit oberhalb der Schwellenwerte addieren, ohne dass sich zwingend Informationspflichten oder Beobachtungsrechte nach dem WD ableiten ließen. Russland hat sich

diese Lücke im Frühjahr 2014 zunutze gemacht, ohne die Regeln des Dokuments formal zu verletzen.

(3) Ein weiterer Mangel ist die geringe passive Jahresquote von drei Gebietsinspektionen im Verdachtsfall. Sie ist für alle Teilnehmerstaaten identisch, ungeachtet der Größe ihres Territoriums und des Umfangs ihrer Streitkräfte. Lettland hat im März 2014 das benachbarte russische Grenzgebiet inspiziert, die Schweiz im selben Monat Truppenübungsplätze bei Moskau. Deshalb konnte die Ukraine Ende März nur die letzte verbliebene Quote nutzen, um militärische Aktivitäten im benachbarten russischen Grenzgebiet zu überprüfen. Russland hat sich regelkonform verhalten, jedoch keiner freiwilligen Zusatzmaßnahme zugestimmt, welche die Transparenz seiner militärischen Bewegungen erhöht hätte. Für Gebietsinspektionen auf russischem Territorium stehen für dieses Jahr keine Quoten mehr zur Verfügung.

(4) Auch die Zahl der Überprüfungsbesuche ist mit einer Quote für 60 meldepflichtige Truppenteile zu gering (in Russland und der Ukraine je zwei). Die Besuche sind zwar auf die Standorte beschränkt, aber der Bereitschaftsstand der Truppe und Ab- oder Anwesenheit fremder Einheiten lassen wichtige Rückschlüsse über den Grad allgemeiner Mobilisierung zu. Nicht erfasst werden allerdings Logistik-, Führungs- und Marineverbände, innere Sicherheitskräfte und bewaffnete Milizen wie die ukrainische Nationalgarde und die oft nur lose zugeordneten Freiwilligenbataillone.

(5) Das WD ermöglicht keine Langzeitbeobachtung potentieller Aufmarschgebiete. Das liegt nicht nur an der geringen Quotenzahl und den zu hohen Schwellenwerten, sondern auch an Begrenzungen der Zeit (12–48 Stunden) und des Personalumfangs für die Verifikation (3–4 Inspektoren). Nur dort, wo Staaten freiwillig vom Krisenmechanismus oder von den Regionalmaßnahmen Gebrauch machen, kann durch eine Serie fortlaufender Beobachtungen ein Langzeitbild erstellt und internationale Präsenz demonstriert werden. In der Ukraine war dies auf dem Gebiet, das von der Regierung kontrolliert wurde, begrenzt möglich. Das Kampfgebiet indes war weitgehend ausgeschlossen. Die Krise zeigt erneut, dass der politische Wille zur internationalen Kooperation im Konflikt keine verlässliche Größe ist.

Um das Wiener Dokument krisenfester zu gestalten, erscheinen folgende Maßnahmen erwägenswert:

(1) Senkung der Schwellenwerte zur Beobachtung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten.

(2) Erhöhung der Quoten für Gebietsinspektionen in Abhängigkeit von der Größe des nationalen Hoheitsgebietes und des Umfangs der Streitkräfte; Erlaubnis zu mehr als zwei gleichzeitigen Inspektionen.

(3) Erhöhung der Quoten für Überprüfungsbesuche in den Standorten.

(4) Erweiterung der Information und Verifikation um Führungs- und Logistiktruppen sowie Truppen für innere Sicherheit, Milizen und paramilitärische Verbände.

(5) Ausweitung der Beobachtungszeiten und der Zahl der Inspektoren.

(6) Verbesserung des Krisenmechanismus durch Mitwirkungspflichten der Staaten.

Besonders heikel ist der Umgang mit irregulären Truppen. Für sie lassen sich vorausschauend keine verbindlichen Regeln vereinbaren, und Ad-hoc-Regelungen werden sie freiwillig nur gegen politische Zugeständnisse befolgen. Dagegen wäre eine kontinuierliche internationale Grenzüberwachung geeignet, grenzüberschreitende Bewegungen von Kämpfern und Waffen zu kontrollieren. Weil eine solche Überwachung Souveränitätsfragen aufwirft, wird sie nicht als allgemein gültiger Standard im WD verankert werden können. Vielmehr wird für jeden Einzelfall ein Sonderregime benötigt, das der Mitwirkung benachbarter Staaten bedarf. Hierzu verfügen OSZE und EU über relevante Erfahrungen in Georgien, Moldau und Tadschikistan. An der russisch-ukrainischen Grenze hat die OSZE jüngst zwei Kontrollposten eingerichtet.

Angesichts langer Grenzlinien und notorischen Personalmangels sollte die koopera-

tive Nutzung moderner Überwachungstechnik für die Langzeitbeobachtung erwogen werden. Dazu eignen sich vor allem Aufklärungsdrohnen, die von der OSZE betrieben werden könnten, und Beobachtungsflüge gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel.

Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag)

Der Vertrag über den Offenen Himmel (seit 2002 in Kraft) ergänzt und erweitert die Vor-Ort-Inspektionen des Wiener Dokuments und des KSE-Vertrags, indem er Beobachtungsflüge mit zertifizierten Flugzeugen und Beobachtungssensoren vorsieht. Ihm gehören 34 OSZE-Staaten an, unter anderem die USA, Russland, die Ukraine, Georgien, Belarus und die meisten NATO- und EU-Staaten einschließlich Deutschlands. Das Anwendungsgebiet des OH-Vertrags erstreckt sich auf seine Mitgliedstaaten im gesamten OSZE-Raum zwischen Vancouver und Wladiwostok, umfasst also auch Nordamerika und den asiatischen Teil Russlands. Daher sind die Interessen Russlands und der USA an dem Vertrag ungebrochen, auch wenn seine Anwendung in den strittigen Gebieten Georgiens sowie das Beitrittsersuchen Zyperns Kontroversen ausgelöst haben und russische Beobachtungsflüge in den USA von republikanischen »Falken« kritisiert werden.

Bei einem OH-Flug werden typischerweise 30 bis 50 militärische Objekte überflogen. Zwar ermöglichen auch sie nur einen zeitlich und räumlich begrenzten Einblick in die aktuelle Lage. Es steht aber eine große Zahl von Quoten zur Verfügung, welche die regelmäßige Beobachtung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten gestattet (für Russland 42, die Ukraine 12). Westliche Staaten und die Ukraine haben von März bis Anfang September 2014 25 Beobachtungsflüge über russischem und neun über ukrainischem Territorium ausgeführt. Russland hat sich dabei vertragskonform verhalten, im Juli 2014 allerdings einen 40 Kilometer breiten Streifen an der Grenze zum ostukrainischen Konfliktgebiet als Gefahrenzone deklariert. Es hat seinerseits bei OH-Flügen Manöver und Stationierungen von NATO-Staaten beobachtet.

Die für OH-Beobachtungsflüge eingesetzten Flugzeuge werden mit optischen Filmkameras oder digitalen Luftbildkameras ausgestattet. Die künftige Nutzung von Infrarotkameras und Radarsensoren ist im Vertrag vorgezeichnet. Zwar kann der Auflösungsgrad nationaler Aufklärungssatelliten höher sein als der für OH-Flüge zugelassenen optischen Kameras (30 Zentimeter), doch das gewonnene Bildmaterial reicht völlig aus, um innerhalb der überflogenen Bildstrecken Ansammlungen konventioneller Großwaffensysteme zu erfassen. Zur großräumigen Lagefeststellung müssten allerdings Flüge in parallelen Streifen erlaubt werden.

Der wesentliche politische Vorteil der Beobachtungsflüge liegt in ihrer kooperativen Gestaltung: Die Flugstrecken werden vom Beobachtungsteam benannt und mit dem Begleitteam koordiniert; beide Teams befinden sich an Bord, protokollieren gemeinsam den Verlauf, bezeugen die Filmentwicklung und erhalten identische Kopien. An der Authentizität des Bildmaterials sowie Zeit und Ort seiner Aufnahme kann es deshalb keine Zweifel geben. Daher genießen die Ergebnisse kooperativer Beobachtungsflüge auf Seiten der Beteiligten höhere Akzeptanz als nationale Erkenntnisse, die aus politischen Gründen manipuliert sein können. Das Bildmaterial kann auch von anderen OH-Vertragsstaaten angekauft werden, die nicht an den jeweiligen Beobachtungsflügen beteiligt waren.

Auch wenn OH-Flüge unmittelbar über dem Gefechtsfeld aus Sicherheitsgründen nicht möglich sind, können sie wichtige Erkenntnisse über die strategische Lageentwicklung liefern. Die Auswertung dauert jedoch zu lange und die Ergebnisse werden nach nationaler Einstufung nur selektiv verwendet, um die Beweisführung im politischen Prozess zu stützen. Sie sollten im Krisenmanagement gezielt und international koordiniert genutzt werden.

Da Russland den KSE-Vertrag suspendiert und der Westen seine Weiterentwicklung blockiert hat, dürfte dem OH-Vertrag im künftigen Krisenmanagement wachsende Bedeutung zukommen. Seine Anwendung hängt jedoch wesentlich davon ab, dass nationale OH-Plattformen zur Verfügung stehen. Russland hat seine OH-Flugzeuge jüngst modernisiert.

Deutschland gilt als eine führende OH-Nation, die den Vertrag konzeptionell entscheidend vorangebracht hat und über herausragende Erfahrung sowie technisches Know-how verfügt. Allerdings hat es sein OH-Flugzeug 1997 durch einen Unfall verloren und ist seither auf die Nutzung fremder OH-Flugzeuge angewiesen. Dies schränkt die Handlungsfreiheit im Krisenmanagement ein. Mit der Bereitstellung eines leistungsfähigen nationalen OH-Flugzeugs würde Deutschland eine Zielvorgabe der Koalitionsvereinbarung vom November 2013 umsetzen und seine gewachsene Verantwortung im internationalen Krisenmanagement unterstreichen.

Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)

Der Ausfall des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) auf russischem Territorium macht sich in der Krise besonders schmerzlich bemerkbar. Russland hat ihn Ende 2007 suspendiert, nachdem sich die NATO-Staaten geweigert hatten, das im Dezember 1999 in Istanbul unterzeichnete KSE-Anpassungsabkommen (AKSE) zu ratifizieren.

Der AKSE war notwendig geworden, um die NATO-Osterweiterung zu kompensieren. Denn numerisch und geographisch setzte sie das bis 1999 noch vertretbare KSE-Konzept des militärischen Gleichgewichts zwischen den Staaten der NATO und des früheren Warschauer Paktes einschließlich der postsowjetischen Staaten außer Kraft. Der AKSE sollte das Gleichgewichtskonzept durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat ungeachtet seiner Bündniszugehörigkeit ersetzen. Zudem bot er allen OSZE-Staaten zwischen dem Atlantik und dem Ural den Beitritt an, um ein paneuropäisches Sicherheitssystem ohne Trennlinien zu fördern.

Russland war am AKSE interessiert, weil es den Spielraum für die Stationierung zusätzlicher NATO-Kampftruppen in seiner geographischen Nähe begrenzen wollte. Dies entsprach den reziproken Zurückhaltungserklärungen, auf welche sich die Allianz und Russland vor der Bündniserweiterung in der NATO-Russland-Grundakte 1997 geeinigt hatten. Im Kontext der Unterzeichnung des AKSE haben sie diese Zusicherung ausdrücklich bestätigt. Territoriale Obergrenzen der mitteleuropäischen NATO-Beitrittsländer erschienen Russland geeignet, die nicht spezifizierte politische Zurückhaltungsvereinbarung rechtsverbindlich und definitorisch exakt festzulegen. Dafür war es bereit, auf das bisherige KSE-Konzept des militärischen Gleichgewichts zu verzichten und russische Sonderbegrenzungen im Kaukasus und in Nordeuropa hinzunehmen. Daher hat Russland den AKSE 2004 ratifiziert.

Weil die westliche Ratifikation des AKSE ausblieb, schritt die NATO-Erweiterung im osteuropäischen Raum voran, ohne von Rüstungskontrollmaßnahmen hinreichend abgefedert zu werden. Stattdessen wurde vertragstechnisch die Fiktion eines Blockgleichgewichts aufrechterhalten. Mit dem Bündnisbeitritt der baltischen Staaten 2004 entstanden zudem vor Sankt Petersburg potentielle Dislozierungsräume, die nicht von Waffenbegrenzungen erfasst sind. Die Stationierung von US-Kampftruppen in Rumänien und Bulgarien 2007 fand in der gesondert begrenzten »Flanke« der östlichen Gruppe der KSE-Vertragsstaaten statt. Diese Entwicklungen stellten die Sonderbegrenzungen Russlands in der KSE-Flanke (Nordeuropa und Nordkaukasus) in Frage. Russland fordert seither ihre Aufhebung.

Die Haltung der NATO-Staaten war bis 2008 vom strategischen Ziel der USA und osteuropäischer Bündnispartner geprägt, die Ukraine und Georgien in den Grenzen der früheren Sowjetrepubliken in das Bünd-

nis aufzunehmen. Das Interesse Russlands am AKSE sollte als Hebel dienen, um russische Stationierungstruppen aus den Konfliktgebieten Georgiens und der Moldau herauszuzwingen. Dabei beriefen sich die USA auf politische Vereinbarungen, die in der Istanbuler Schlussakte bei der Unterzeichnung des AKSE verankert worden waren. Deren Interpretation war allerdings selbst im westlichen Bündnis umstritten, denn ein Junktim oder der von den USA geforderte Abzug mandatierter russischer Friedenstruppen waren nicht verabredet worden. Deutschland bestand bis 2002 nur darauf, dass Russland seine Flankenbegrenzungen einhält, die im AKSE festgelegt waren.

Die Haltung der USA änderte sich auch dann nicht, als Russland seine schweren Waffen aus Transnistrien und seine Stationierungstruppen aus Georgien abgezogen hatte. Strittig waren zuletzt nur noch ein Stationierungsort (Gudauta) für russische Friedenstruppen in Abchasien, deren Präsenz der Sicherheitsrat gebilligt hatte, und ein nur halb geräumtes Munitionslager samt Wachmannschaften in Transnistrien.

Nach dem Georgienkrieg (2008) scheiterten im Winter 2010/11 Versuche zur Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Als die NATO-Staaten und Russland sich informell auf eine allgemeine Definition des »host nation consent« zur Stationierung ausländischer Truppen geeinigt hatten, überraschten die USA durch eine diplomatische Kehrtwende: Sie forderten die Zustimmung Russlands zu einer Formulierung, welche seine Truppenstationierung in Abchasien und Südossetien für illegal erklärt hätte. Damit nahmen sie das Scheitern des KSE-Prozesses in Kauf.

Heute fehlen die Verifikationsmechanismen des KSE-Vertrags für die langfristige Transparenz und Kalkulierbarkeit der russischen Streitkräfteentwicklung und für die aktuelle Lageaufklärung in der Krise. Denn der Vertrag verlangt einen umfassenderen Austausch von Informationen mit raschen Änderungsnotifikationen und lässt eine weit intrusivere Verifikation zu als das Wiener Dokument: Verifikationsobjekte sind alle Truppenteile, die über vertragsbegrenzte Waffen und Ausrüstungen (Treaty Limited Equipment, TLE) verfügen, also auch Depots sowie Logistik- und Führungstruppen. Zudem können Einheiten außerhalb der Verifikationsobjekte inspiziert werden, sofern sie sich an den gemeldeten Inspektionsstätten befinden. Ferner sind Verdachtsinspektionen spezifizierter Gebiete im gesamten Hoheitsgebiet zulässig. Die große Zahl an Inspektionsquoten (15% der Verifikationsobjekte pro Jahr) erlaubt eine dichte Folge von Inspektionen, die im Verbund mit dem Wiener Dokument und den Beobachtungsflügen des OH-Vertrags gerade in Krisenzeiten zur Schwerpunktbildung zusammengefasst werden könnten. KSE-Gebietsinspektionen schließen auch Truppen der Innenministerien sowie der Marineinfanterie, des Küstenschutzes und Marineflieger ein, deren TLE weitgehend den Begrenzungsregeln unterliegen.

Die AKSE-Vereinbarungen hätten die Verifikationsinstrumente erheblich erweitert. Sie bleiben konzeptionelle Richtwerte für künftige Regelungen: *Erstens* hätten sie die Zahl der Inspektionsquoten um ein Drittel erhöht. *Zweitens* hätte die Einführung detaillierter und aktueller Transitnotifikationen die Transparenz grenzüberschreitender Waffenströme beträchtlich verbessert. *Drittens* war für vorübergehende Überschreitungen der territorialen Obergrenzen eine neue Inspektionsart vorgesehen. Sie hätte die regelmäßig wiederkehrende Lagefeststellung durch multinationale Teams auf einer Fläche von bis zu 10 000 Quadratkilometern und über einen Zeitraum von jeweils drei Tagen ermöglicht. Des Weiteren hätte sie sich auf einen umfangreichen Personaleinsatz, parallele Arbeit der Inspektoren in Untergruppen und die Verwendung von Hubschraubern stützen können. Zwar unterlag die russische Grenzregion zur Ukraine keiner AKSE-Sonderbegrenzung, doch wäre in den vergangenen 15 Jahren eine Weiterentwicklung denkbar gewesen, um etwa im Tausch gegen die obsolete russische Flankenregion sensible potentielle

Stationierungsräume im beiderseitigen Interesse zu überwachen.

Anders als Russland wendet die Ukraine den KSE-Vertrag weiterhin an. Aber auch dort sind Stärke, Bewaffnung und Ausrüstung der militärischen Verbände unübersichtlich geworden. Neben den wenigen noch einsatzfähigen konventionellen Streitkräften sind es die Truppen des Innenministeriums, vor allem der Nationalgarde, und zahlreiche nur lose zugeordnete Freiwilligen- und Selbstverteidigungsbataillone, die einen Großteil der Gefechtsaufgaben übernommen haben. Der Verbleib der konventionellen Streitkräfte und ihrer Bewaffnung ist aber von hohem politischem Interesse: Um das Ausmaß des inneren Konflikts bewerten und gegenüber der russischen Unterstützung abgrenzen zu können, werden genauere Kenntnisse über die Zahl der Überläufer und der Waffensysteme benötigt, die nun auf der Seite der Rebellen zum Einsatz kommen. Darüber könnten aktuelle Änderungsnotifikationen Aufschluss geben, zu denen die Ukraine nach dem KSE-Vertrag verpflichtet ist. Sie müssten über TLE informieren, die der Nationalgarde und den Freiwilligenverbänden zugeordnet wurden oder in die Hände der Rebellen gefallen sind. Spätestens aus dem Vergleich der Jahresinformationsaustausche 2014 und 2015 wären die Verluste im Kampf und durch Überläufer abzuleiten. Vor diesem Hintergrund erscheint die Fortsetzung von KSE-Inspektionen in der Ukraine weiterhin sinnvoll.

Schlussfolgerungen

Die am Ende des Kalten Krieges entwickelten VSBM reichen nicht aus, um in internen Konflikten und hybriden Operationen mit irregulären und verdeckt kämpfenden Kräften Transparenz zu schaffen. Das intrusive, aber blockierte KSE-Anpassungsabkommen hätte die Lagefeststellung in der Ukraine-Krise wesentlich erleichtert. Die Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle hat auch verhindert, dass das Wiener Dokument weiterentwickelt wurde. Sobald die Krise mit diplomatischen Mitteln überwunden ist, wird es bei der Wiederherstellung der europäischen Sicherheitskooperation auch darum gehen, Modernisierung und Krisenfestigkeit der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM ins Auge zu fassen.

Ein künftiges konventionelles Rüstungskontrollregime wird sich von der Fiktion eines Blockgleichgewichts verabschieden müssen. Stattdessen sollten sensible geographische Räume begrenzt und krisenfeste Transparenz geschaffen werden. Dem westlichen Interesse an Transparenz und Krisenstabilität wird Russland allerdings nur dann entgegenkommen, wenn sein eigenes Interesse an der militärstrategischen Zurückhaltung des Westens abgesichert wird. Dazu sollten die Vereinbarungen der NATO-Russland-Grundakte über den beiderseitigen Verzicht auf die dauerhafte Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen konkretisiert werden.

Um das Wiener Dokument krisenfester zu gestalten, sollten die Schwellenwerte zur Beobachtung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten gesenkt und die Inspektionsquoten, die Zahl der Inspektoren und die Inspektionszeiten erhöht werden. In die Informationspflichten und Verifikationsrechte sollten auch schnelle Reaktionsverbände, Spezialkräfte, Führungs- und Logistiktruppen, Truppen für innere Sicherheit und Milizen einbezogen werden. Grenzüberschreitende Waffentransfers bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit.

Als wichtiges Instrument zur Förderung militärischer Transparenz weist der Vertrag über den Offenen Himmel weiteres Entwicklungspotential auf. OH-Beobachtungsflüge tragen zur kooperativen Faktenfeststellung bei. In der Krise können sie auf die Schwerpunkt- und Grenzräume konzentriert werden, in denen der Luftraum sicher ist. Ihre Ergebnisse müssen allerdings so rasch wie möglich für den politischen Dialog und das Krisenmanagement genutzt werden. Deutschland sollte seinen Handlungsspielraum durch die Beschaffung eines OH-Flugzeugs erweitern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche 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 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364