

Rückversicherung und Stabilität: die Nato entscheidet über die Truppenstationierung im Osten

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. (2016). *Rückversicherung und Stabilität: die Nato entscheidet über die Truppenstationierung im Osten*. (SWP-Aktuell, 41/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-48316-3>

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.

Rückversicherung und Stabilität

Die Nato entscheidet über die Truppenstationierung im Osten

Wolfgang Richter

Auf dem Warschauer Gipfel am 8./9. Juli 2016 wird die Nato zur Rückversicherung der osteuropäischen Verbündeten weitere Beschlüsse fassen. Diese werden über die Entscheidungen des Gipfels von Wales 2014 hinausgehen und voraussichtlich die dauerhafte Stationierung von vier Nato-Bataillonen in Polen und den baltischen Staaten umfassen. Parallel dazu werden die USA Kampfgruppen in den »Frontstaaten« stationieren und schwere Waffen für Verstärkungskräfte vorwärts lagern. Frühere Nato-Befehlshaber fordern eine permanente robuste Vorverteidigungsstruktur unmittelbar an den russischen Grenzen. Entsprechende Schritte könnten die destabilisierende Abfolge militärischer Aktionen und Reaktionen im Verhältnis zwischen Moskau und der Allianz weiter befeuern. Ein Festhalten an der Nato-Russland-Grundakte und die Erneuerung der Rüstungskontrolle könnten dagegen helfen, dies zu vermeiden.

Schon auf dem Gipfel von Wales im September 2014 reagierte die Nato auf die Bedrohungsperzeption der baltischen Staaten, Polens und Rumäniens. Die damaligen Beschlüsse zielten darauf, die schnelle Reaktionsfähigkeit des Bündnisses zu verstärken (*Readiness Action Plan*) und eine »anhaltende« militärische Präsenz an den Ostgrenzen der Allianz herzustellen. Zu diesem Zweck wurden die *Nato Response Force* (NRF) zu einer *Enhanced NRF* weiterentwickelt, ihre Personalstärke von 19 000 auf 40 000 angehoben, die Einsatzbereitschaft eines Vorelementes von 5000 Soldaten erhöht (*Very High Readiness Joint Task Force*) und das Hauptquartier des *Multinational Corps Northeast* im polnischen Stettin verstärkt, um die Führungsfähigkeit zu gewährleisten.

Zugleich hat das Bündnis die Frequenz und die Umfänge von Land- und Seemanövern in Osteuropa, in der Ostsee und im Schwarzen Meer erheblich vergrößert, die entsprechenden Einsatzgebiete ausgedehnt und die Zahl von Aufklärungsflügen und Luftpatrouillen vervielfacht. Acht kleinere Führungs- und Logistik-Einheiten werden in den baltischen Staaten, Polen, der Slowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien stationiert, um die Führung und logistische Unterstützung von Verstärkungskräften vorzubereiten.

Parallel dazu stellen die USA auch bilateral eine durchgängige Militärpräsenz in Osteuropa sicher (*European Reassurance Initiative*). Dazu gehören die rotierende Stationierung amerikanischer Heeres-, Marineinfan-

terie- und Luftkampfgruppen und eine deutliche Ausweitung von Umfang wie Anzahl bi- und multilateraler Übungen. Zudem hat Washington die Vorwärtsstationierung von 250 gepanzerten Kampffahrzeugen und anderem Kriegsmaterial in den baltischen Staaten, Polen und Südosteuropa veranlasst. Dieses *European Activity Set* kann für Übungen und den Aufmarsch einer – außerhalb der Region stationierten – gepanzerten Brigade mit einer Stärke von 5000 Soldaten aktiviert werden. Material für zwei weitere Brigaden soll in Mittel- und Westeuropa eingelagert werden.

Die Nato-Russland-Grundakte

Mit der Nato-Russland-Grundakte von 1997 hat die Allianz im Kontext ihrer ersten Erweiterung der russischen Seite zugesichert, keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren. Die Stationierung von je einem Bataillon in Polen und den baltischen Staaten bleibt in diesem Rahmen. Darüber hinaus argumentiert die Nato, dass die Grundakte nur die »dauerhafte« (*permanent*) Präsenz zusätzlicher substantieller Kampftruppen, nicht aber eine »anhaltende« (*persistent*) Rotation von Kampfverbänden ausschliesse.

In den USA und Osteuropa mehren sich jedoch die Stimmen, die diese Vorgaben für unzureichend halten. Sie sprechen sich dafür aus, robuste Kampftruppen dauerhaft in der Region zu stationieren, um die baltischen Staaten wirksam verteidigen zu können und so eine russische Aggression abzuschrecken. In Studien ehemaliger Generäle, Politiker und Diplomaten wird gefordert, auf Dauer sechs bis acht schwere Kampfbrigaden vor Ort zu stationieren.

Westliche Risikoperzeption

Die Allianz glaubt, Russland könnte nach seiner Intervention in der Ukraine auch die Souveränität und territoriale Integrität der baltischen Staaten bedrohen. Grundlage für diese Bewertung ist nicht ein Aufmarsch russischer Streitkräfte an den Bündnisgren-

zen, sondern die Beurteilung von Russlands militärischen Fähigkeiten und seinen möglichen politischen Absichten; hinzu kommt die Wahrnehmung geostrategischer Disparitäten. Moskau hat im Zuge des Ukraine-Konflikts das Völkerrecht, die Helsinki-Prinzipien und das Budapest-Memorandum von 1994 gebrochen. Dadurch wurden die Grundlagen der europäischen Sicherheitsordnung erschüttert. Dass Russland sein Handeln mit einer Verantwortung für den »Schutz von Landsleuten« begründete, hat vor allem in Estland und Lettland Sorgen ausgelöst – zwei Ländern mit großen russischsprachigen Minderheiten.

Die Zweifel an Russlands Absichten werden auch dadurch genährt, dass seine reformierten militärischen Fähigkeiten weitere Interventionen in der Region zuließen. Entsprechende Indizien – so die vorherrschende Meinung in der Nato – seien die neue Sicherheitsstrategie des Landes, die Restrukturierung und Modernisierung seiner Streitkräfte und die deutliche Zunahme militärischer Aktivitäten und Alarmübungen seit 2014. Diese Schritte zielten auf eine höhere Flexibilität, Mobilität und Durchsetzungsfähigkeit der Landstreitkräfte, den Aufbau einer leistungsfähigen Luftverteidigung und weitreichende präzise Schlagfähigkeiten der Luftangriffskräfte und Raketentruppen. In Syrien habe Russland seine Fähigkeiten demonstriert.

Im Baltikum, so die Befürchtung von Militärexperten der Nato, könnte Russland geographische Vorteile nutzen. Jüngsten Studien zufolge sei Russland in der Lage, von grenznahen Standorten oder durch rasche Truppenkonzentration aus dem westlichen Militärbezirk einen überraschenden Angriff gegen Lettland und Estland zu führen. Die baltischen Kräfte und die wenigen Nato-Elemente vor Ort verfügten über keine ausreichende Kampfkraft. Die Nato-Verstärkungskräfte seien zu langsam und nicht robust genug, um über eine Entfernung von 1600 Kilometern einen russischen Überraschungsangriff abzuwehren. Denn Russland könnte mit seiner starken

Luftverteidigung und mit ballistischen Raketen in Kaliningrad und im Raum südlich von Sankt Petersburg etwaige Luft- und Seelandungen sowie Landtransporte der Nato verzögern oder ganz verhindern (*Anti-Access/Area Denial*). So müssten alliierte Heeresverbände sich den Zugang zu den baltischen Staaten aus weit entfernten Stationierungsräumen über Polen und den nur 65 Kilometern breiten »Suwalki-Gap« zwischen Kaliningrad und Weißrussland erkämpfen. Dagegen hätten russische Landstreitkräfte aus grenznahen Positionen gegen geringen Widerstand nur ca. 300 Kilometer Entfernung zu überwinden, um Tallinn oder Riga einzunehmen. Russland könnte die Vorbereitung einer Offensive mit einer Übung tarnen und so einen Überraschungsvorteil erzielen.

Westliche Experten halten auch eine »hybride Kriegführung« gegen die baltischen Staaten für möglich. Russland könnte demnach durch Propaganda gewaltsame Demonstrationen der russischsprachigen Bevölkerung auslösen und mit irregulären Spezialkräften bewaffnete Widerstandsgruppen lenken. Würden zeitgleich reguläre Truppen in Grenznähe aufmarschieren, könnten sie eine militärische Drohkulisse schaffen, um die Handlungsfreiheit der baltischen Regierungen einzuengen.

Russische Risikoperzeption

Die Bedrohungsperzeptionen Russlands haben sich schrittweise in den letzten 15 Jahren entwickelt. Spätestens seit der zweiten Nato-Erweiterung 2004 misstraut Moskau den Absichten der Allianz. Um russische Bedenken auszuräumen, war zwischen 1997 und 1999 vereinbart worden, einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien herzustellen, dazu die OSZE als gemeinsames Sicherheitsdach zu stärken, die konventionelle Rüstungskontrolle an die neue Lage anzupassen und eine enge Sicherheitskooperation zwischen Nato und Russland zu gewährleisten. Die Mitglieder des 2002 geschaffenen Nato-Russland-Rates sollten über wichtige Sicher-

heitsfragen von gegenseitigem Interesse sprechen und dabei auf Blockpositionen verzichten.

Doch trotz dieser Vereinbarungen – so die Wahrnehmung der Moskauer Führung – hätten die USA zusammen mit angelsächsischen und osteuropäischen Verbündeten die geopolitisch motivierte Strategie verfolgt, Russland einzudämmen. So habe sich die Nato 2004 bis an die russische Grenze vor Sankt Petersburg ausgedehnt, obwohl die Vereinbarungen von 1997/99 nicht umgesetzt waren und die baltischen Staaten nicht dem Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von 1990 angehört. Durch den Bündnisbeitritt des Baltikums sei die russische Exklave Kaliningrad eingekreist worden und ein potentielles Aufmarschgebiet der Nato entstanden, das keinen rechtsverbindlichen Begrenzungen unterliege. Gleichzeitig habe es die Allianz abgelehnt, die politische Zusage der Grundakte zu definieren, wonach keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft stationiert werden sollten. »Anhaltende« und »rotierende« Stationierung, so der Vorwurf von russischer Seite, seien nur rhetorische Hülsen, um die Begriffe »dauerhaft« und »substantiell« zu umgehen. Mit der Stationierung rotierender Kampfgruppen in Rumänien und Bulgarien hätten die USA schon 2007 den Zweck der südosteuropäischen »Flankenbegrenzungen« des KSE-Vertrags unterlaufen. Durch ihre Militärpräsenz am Schwarzen Meer und die Militärmission in Georgien seien die USA näher an die Schwarzmeerflotte auf der Krim und die russischen Positionen in den Konfliktgebieten Transnistrien und im Kaukasus herangerückt.

Als der damalige US-Präsident George W. Bush 2001 den ABM-Vertrag zur Begrenzung der strategischen Raketenabwehr aufkündigte und das amerikanische Projekt zur Abwehr strategischer Raketenangriffe ins Leben rief, sah Moskau die nuklearstrategische Balance gefährdet. Und im Beschluss der US-Administration von 2007, strategische Raketenabwehr-Elemente in Tschechien und Polen zu stationieren,

erkannte Russland eine regionale Risikokomponente. Die Einrichtung amerikanischer Raketenabwehr-Stellungen in Rumänien (2016) und Polen (2018) wertet Moskau ebenso als Risiko, wenn auch nur im Zusammenhang mit den seegestützten Komponenten der US-Raketenabwehr in Europa (*European Phased Adaptive Approach*). Dass diese Systeme gegen das iranische Raketenprogramm gerichtet seien, hält der Kreml für einen Vorwand. Nach seiner Auffassung zeigen die alliierten Interventionen im Kosovo 1999, im Irak 2003 und in Libyen 2011 ebenso wie die Anerkennung der kosovarischen Unabhängigkeit 2008, dass die USA und ihre Verbündeten bereit seien, völkerrechtswidrig Gewalt anzuwenden, um eigene Ordnungsinteressen durchzusetzen.

Was die Vorgeschichte des Georgien-Kriegs von August 2008 angeht, so hätten das Beitrittsangebot des Bukarester Nato-Gipfels an Georgien und die Ukraine sowie die Präsenz von US-Militärberatern im Land die Führung in Tiflis dazu ermutigt, den Waffenstillstand zur Beendigung des Südossetien-Konflikts von 1992 zu brechen, die Stadt Zchinvali zu beschießen und russische Peacekeeper anzugreifen. Dass der damalige prowestliche Präsident der Ukraine, Viktor Juschtschenko, während des Georgien-Kriegs damit drohte, die Bewegungsfreiheit der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim einzuschränken, verstärkte die russische Risikoperzeption. Dasselbe gilt für die westliche Unterstützung des Kiewer Euromaidan, der im Februar 2014 den Sturz des ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch erzwang. Moskau glaubt, der Westen führe einen »hybriden Krieg«, um antirussische *regime change*-Bewegungen zu fördern. Den Sieg des Maidan-Aufstands hielt der Kreml für den Beginn der nächsten Nato-Erweiterung, die nunmehr bis zum Don reichen würde. Er reagierte, indem er die russische Flottenposition auf der Krim sicherte und die Rebellen in der Ostukraine militärisch unterstützte. Moskau brach damit das Völkerrecht, sah sich selbst jedoch in der strategischen Defensive.

Moskau erkennt auch in den militärischen Aktivitäten der Nato in Osteuropa keine Reaktion auf eine konkrete Bedrohung der baltischen Staaten, sondern eine Strategie der Konfrontation. Daher ignoriere der Westen die Ergebnisse von Beobachtungsflügen gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel oder von Inspektionen nach dem Wiener Dokument der OSZE über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen. Diese Verifikationsmaßnahmen hätten keine Anhaltspunkte für einen russischen Aufmarsch vor dem Baltikum ergeben. Vielmehr wolle die Nato dort Druck auf Russland und seine geographisch isolierte Exklave Kaliningrad ausüben.

Die westliche Interpretation der Nato-Russland-Grundakte, wonach nur eine »permanente« Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen, nicht aber eine »anhaltende« Präsenz rotierender Kampftruppenverbände ausgeschlossen sei, akzeptiert der Kreml nicht. Er behält sich vor, militärische Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Die reziproke russische Zurückhaltungserklärung, mit der zugesagt wurde, in den Regionen Pskov und Kaliningrad keine zusätzlichen substantiellen Kampftruppen dauerhaft zu stationieren, hat Moskau bislang aber nicht aufgekündigt.

Allerdings führt das russische Heer teilweise die Divisionsstruktur wieder ein, die mit der 2009/10 eingeleiteten Armeereform weitgehend abgeschafft worden war. So sollen drei neue Divisionskommandos in den westlichen und südwestlichen Grenzregionen aufgestellt werden. Vorgesehen ist, zu diesem Zweck auch zwei Brigaden aus dem Ural und Westsibirien dorthin zu verlegen und den Divisionskommandos zu unterstellen. Diese Großverbände werden jedoch nicht an den baltischen Grenzen stationiert.

Szenarien

(1) Überraschungsangriff

Trotz der exponierten geographischen Lage der baltischen Staaten hat die Nato 2004 darauf verzichtet, dort dauerhaft alliierte Kampftruppen zu stationieren. Stattdessen setzte sie auf Verstärkungskräfte und den strategischen Schutz der Bündnisgarantie. Russland verzichtete im Gegenzug auf die permanente Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen in den Grenzgebieten zu den baltischen Staaten und Polen (Pskov, Kaliningrad). Daran hat Moskau bisher festgehalten. Gleichwohl hat sich seit der Krim-Annexion die westliche Einschätzung des russischen Risikoverhaltens gewandelt.

Vor diesem Hintergrund erwägen Experten zwei Optionen, wie die Nato auf einen drohenden russischen Überraschungsangriff *symmetrisch* reagieren könnte. *Erstens* ließe sich ein subregionales Kräftegleichgewicht durch dauerhafte Stationierung robuster Kampftruppen herstellen; *zweitens* könnte die rasche Reaktionsfähigkeit durch Verstärkungskräfte von außerhalb gewährleistet werden. Diese Kräfte müssten entweder schon vor einer drohenden Intervention verlegt werden oder über die Fähigkeit verfügen, den Zugang zu erzwingen. Letzteres wäre militärisch schwieriger und risikoreicher.

Die Schwäche eines solchen Szenarios besteht darin, dass es sich auf taktisch-operative Überlegungen für einen geographisch begrenzten Raum konzentriert, die strategischen Folgen eines russischen Angriffs gegen einen Nato-Partner aber ebenso ignoriert wie die politischen Auswirkungen eines robusten Truppenaufmarschs an den Ostgrenzen der Allianz. Nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags wird ein Angriff auf einen Nato-Mitgliedstaat als Angriff auf alle Bündnispartner betrachtet. Dies unterscheidet die Lage der baltischen Staaten grundsätzlich vom Fall der Krim mit ihren – bis Anfang 2014 legalen – russischen Stationierungstruppen.

Moskau muss also damit rechnen, dass die Nato-Reaktion bei einem Angriff nicht auf eine Subregion beschränkt bliebe, sondern einen global geführten Bündniskrieg auslösen würde. Die Nato könnte ihre militärische Überlegenheit in Europa und weltweit voll zur Geltung bringen und Russland dort empfindlich treffen, wo es strategisch besonders verwundbar ist. Die möglichen Schritte der Allianz in einem solchen Fall reichen von einer Blockade der russischen Randmeerausgänge bis hin zu Schlägen gegen exponierte Vorposten innerhalb und außerhalb Europas. Auch das Verhalten Weißrusslands oder mögliche innere Unruhen in der Russischen Föderation könnten Moskaus Risikokalkulation erschweren. Zudem müsste Russland temporäre taktische Erfolge vermutlich mit einer vollständigen politischen und wirtschaftlichen Isolierung bezahlen. Moskaus Kurs, den Ukraine-Konflikt gesichtswahrend einzuhegen und als Weltmacht auf Augenhöhe mit den USA zu agieren, wäre auf Dauer gescheitert. Dem Szenario eines russischen Überraschungsangriffs fehlt mithin ein überzeugendes Rational.

(2) »Hybrider« Angriff

Anders als bei der Krim könnte sich ein hybrider Angriff Russlands gegen die baltischen Staaten nicht auf Stationierungstruppen im Lande stützen. Ein solches Szenario würde sich nicht in wenigen Stunden, sondern erst im Laufe einer längeren politischen Krise entfalten. Wieder stellt sich die Frage nach dem strategischen Rational. Zudem ist im Falle des Baltikums die Resilienz der Minderheiten gegen politische Agitation ein Faktor, den es zu beachten gilt.

Die russischsprachigen Minderheiten in Estland und Lettland sind ökonomisch und sozial integriert. Sie dürfen ihre Sprache, Tradition und Kultur pflegen, ihre Meinung äußern und sich friedlich versammeln. Jedoch können nur »Staatsbürger« ihre Interessen in politischen Parteien vertreten, das aktive und passive Wahlrecht ausüben oder

Staatsämter bekleiden. Rund 50 Prozent der russischsprachigen Bevölkerung (über 12 Prozent der Gesamtbevölkerung beider Länder) sind jedoch wegen ihrer sowjet-russischen Wurzeln als »Nicht-Staatsbürger« von diesen Rechten ausgeschlossen. Eine territoriale Anbindung an Russland scheint für sie dennoch keine Anziehungskraft zu entfalten. Gleichwohl sollten Estland und Lettland sich um mehr Integration bemühen und gleiche Rechte gewähren, sofern die Betroffenen nicht selbst wegen familiärer Bindungen oder Visa-Problemen die estnische oder lettische Staatsbürgerschaft ablehnen.

Im Falle innerer Unruhen käme der Nato nur eine begrenzte Rolle zu. Die Eindämmung solcher Konflikte bleibt primär Aufgabe der Innenpolitik und nationaler Sicherheitskräfte. Wollte man etwa gegen Massendemonstrationen ausländische Kräfte einsetzen, so stieße dies auf enge politische und rechtliche Schranken. Das Szenario legt also nicht nahe, in den baltischen Staaten prophylaktisch alliierte Truppen zu stationieren. Jedoch wäre zu erwägen, dass Reaktionskräfte eingesetzt werden, die eine Einmischung von außen abwehren. Unter anderem sind die Grenzen zu überwachen, damit Waffenschmuggel unterbleibt. Spezialkräfte eignen sich besonders, um ausländische irreguläre Kräfte aufzuklären und Gegenmaßnahmen einzuleiten.

(3) Unbeabsichtigte Eskalation

Beide Seiten führen gegenwärtig so intensiv See- und Landmanöver durch, wie es seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr der Fall war. Dies betrifft sowohl Zahl als auch Umfang der Übungen. Dadurch werden die Risikoperzeptionen weiter verstärkt. Die größte Gefahr geht von den vielen – oftmals riskanten – Überflügen in Grenznähe und im internationalen Luftraum aus.

Zweck dieser militärischen Aktivitäten ist es, Stärke und Kampfbereitschaft zu demonstrieren und das Handeln der Gegenseite aufzuklären. Zweifellos hat sich da-

durch die Gefahr von Fehleinschätzungen und unbeabsichtigten Zwischenfällen erheblich gesteigert. Das Eskalationsrisiko ist auch deswegen hoch, weil Transparenz, verifizierbare Beschränkungen und direkte militärische Kontakte in der Region fehlen.

Optionen

(1) Die dauerhafte Stationierung mehrerer robuster Kampfbrigaden der Nato im Baltikum würde nur vordergründig ein operatives Problem lösen, hätte aber gravierende strategische Nachteile. Sollte das Bündnis die Stationierungszurückhaltung aufgeben, würde dies das Ende der Nato-Russland-Grundakte bedeuten, das wechselseitige Misstrauen vertiefen und militärische Gegenmaßnahmen Russlands zur Folge haben. Der deutsche OSZE-Vorsitz wäre mit seinem Projekt gescheitert, den Dialog zu erneuern und wieder Vertrauen zu schaffen. Als Konsequenz droht, dass ein Stationierungswettbewerb strategischen Ausmaßes beginnt und eine politisch-militärische Konfrontationslinie entsteht, die ganz Osteuropa durchzieht. Zur Lösung der Ukraine-Krise würde dies nicht beitragen. Vielmehr wären Staaten mit ungelösten Territorialkonflikten die ersten Opfer einer solchen Entwicklung.

(2) Für eine glaubwürdige Abschreckung reicht es aus, im Baltikum vier multinationale Bataillone zu stationieren und die rasche Verstärkungsfähigkeit der Nato zu erhöhen. Aufgabe dieser Truppen wäre es nicht, ein subregionales Kräftegleichgewicht zu schaffen, sondern zu gewährleisten, dass ein Angriff stets auf das gesamte Bündnis stoßen und eine kollektive Reaktion auslösen würde. Die Nato könnte so ihre Entschlossenheit demonstrieren, Bündnispartnern beizustehen und einen Aggressor mit den strategischen Konsequenzen seines Handelns zu konfrontieren. Sie würde verdeutlichen, dass sich ein Krieg nicht auf eine Subregion begrenzen ließe.

Mit diesem Konzept beträte die Nato keineswegs Neuland. Selbst im Kalten Krieg hatten die damaligen Nato-»Flankenstaa-

ten« Norwegen, Dänemark, Griechenland und Türkei darauf verzichtet, alliierte Truppen dauerhaft zu stationieren. Das Bündnis stellte dort die kollektive Verteidigung dadurch sicher, dass es schnelle Reaktionskräfte in hoher Einsatzbereitschaft zur Verfügung hielt (*Allied Command Europe Mobile Force, AMF*). Ihr Einsatz wurde regelmäßig geübt und durch logistische und infrastrukturelle Vorbereitungen unterstützt.

Es würde keinen Bruch mit der Nato-Russland-Grundakte bedeuten, eine ähnliche Option für die baltischen Staaten vorzubereiten und die *Enhanced NATO Response Force* (NRF) bzw. die *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) zu stärken. Vielmehr könnten Nato und Russland einander in einem solchen Fall wechselseitig signalisieren, dass sie die Stationierungszurückhaltung beibehalten und durch Rüstungskontrollmaßnahmen stabilisieren wollen.

Rüstungskontrolle und VSBM

Rüstungskontrolle zielt darauf, militärische Fähigkeiten wechselseitig so einzuschränken, dass Offensivoptionen verhindert oder verzögert werden. Ihr Kern ist die Begrenzung von Hauptwaffensystemen in definierten Räumen. Destabilisierenden Kräfteansammlungen in Grenzzonen kann durch Rüstungskontrolle vorgebeugt werden. Ihre militärische Relevanz hängt von mehreren Faktoren ab: der Breite der betroffenen Zone, der Anmarschzeit möglicher Verstärkungen aus angrenzenden Regionen und der potentiellen Unterstützung militärischer Operationen durch weitreichende Luftstreitkräfte. Dieser Logik folgte das Begrenzungskonzept des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa von 1990. Im Baltikum ist der KSE-Vertrag jedoch nicht wirksam – weil er konzeptionell keine Bündniserweiterung antizipierte, weil die baltischen Staaten nach ihrem Nato-Beitritt nicht Vertragspartner wurden und weil das Anpassungsabkommen zum KSE-Vertrag (AKSE 1999) scheiterte und Russland deshalb den KSE-Vertrag Ende 2007 suspendierte.

Zur Stabilisierung kommen allerdings auch Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) in Frage. Sie umfassen – jeweils auf reziproker Basis – Einschränkungen, Transparenz und die Verifikation ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten. Letztere soll dazu beitragen, Fehleinschätzungen vorzubeugen und Frühwarnung zu ermöglichen. Kooperative VSBM wirken auch der Gefahr entgegen, dass Großmanöver zur Vorbereitung von Überraschungsangriffen genutzt werden. Das Wiener Dokument (WD) gibt aber zu geringe Quoten für Routine-Inspektionen und zu hohe Schwellenwerte für Manöverbeobachtungen vor, um eine durchgängige Transparenz des Übungsgeschehens zu gewährleisten. Alarmübungen müssen erst dann notifiziert werden, wenn die übende Truppe selbst informiert wird. Im derzeitigen Klima haben die Vorschläge der Nato zur Neufassung des WD keine Aussicht auf Erfolg, zumal Russland als Erstes die konventionelle Rüstungskontrolle erneuern will – dazu jedoch gibt es in der Allianz gegenwärtig keinen Konsens.

Deshalb sollten Alternativen erwogen werden, um die militärische Stabilität in der Subregion zu erhalten. Zu diesem Zweck bieten sich Lösungen an, die ohne komplexe Neuverhandlungen *kurzfristig* umgesetzt werden können.

Erstens sollten beide Seiten an der Nato-Russland-Grundakte festhalten und Zurückhaltung üben, wenn es darum geht, zusätzliche substantielle Kampftruppen dauerhaft zu stationieren.

Zweitens könnten regionale VSBM angewendet werden, auf die man sich in Kapitel X des Wiener Dokuments geeinigt hat. Vorgesehen sind hier – jenseits allgemeiner WD-Regeln – freiwillige Stabilisierungsmaßnahmen in Risikozonen und Grenzgebieten, um Spannungen abzubauen und Vertrauen herzustellen. Dazu eignen sich besonders Begrenzungen von Truppenstationierungen und von Übungen, gegenseitige Information und Beobachtung sowie militärische Kontakte, die dazu beitragen, Zwischenfälle zu vermeiden oder nötigen-

falls zu deeskalieren. Regionalmaßnahmen können bi- und multilateral vereinbart werden. Dabei lässt sich auf Präzedenzfälle in der Region zurückgreifen, an denen die baltischen Staaten, Weißrussland, Polen und Finnland beteiligt sind und an denen bis 2014 auch Russland teilgenommen hat.

Drittens sollten die Beobachtungsflüge nach dem Vertrag über den Offenen Himmel (OH) in der Region intensiviert werden. Dem Vertrag gehören sowohl die Nato-Staaten einschließlich der baltischen Republiken als auch Russland und Weißrussland an. Für kooperativ gestaltete Beobachtungsflüge über den Vertragsstaaten steht eine hohe Quote zur Verfügung. So können Russland und Weißrussland 42 Mal pro Jahr überflogen werden.

Viertens sollte der KSE-Vertrag dort, wo er noch in Kraft ist, konsequent angewendet werden, vor allem in Polen und Weißrussland. Zu empfehlen ist, dabei auch auf das bewährte Instrument zusätzlicher Ausbildungsinspektionen zurückzugreifen.

Fünftens sollten die Ergebnisse der Inspektionen und der OH-Flüge im Sicherheitsdialog der OSZE sowie im Austausch zwischen der Nato und Russland Beachtung finden, um eskalierende Rhetorik zu verhindern.

Damit sich eine *langfristige* Trendwende einleiten lässt, ist zweierlei nötig. Der Ukraine-Konflikt muss friedlich sowie regelkonform gelöst werden, und es ist ein umfassender Sicherheitsdialog zu führen, der die Risikoperzeptionen beider Seiten berücksichtigt. Angesichts der divergierenden Narrative sind dabei Kontroversen unvermeidbar. Es kommt aber nicht auf volle Übereinstimmung an, sondern darauf, die beiderseitigen Sicherheitsinteressen ernst zu nehmen und zu den vereinbarten Regeln der europäischen Sicherheitsordnung sowie zur Rüstungskontrolle zurückzukehren.

Dazu müsste Russland seinen Nachbarn signalisieren, dass es auf Interventionen unter dem Vorwand, »Landsleute zu schützen«, verzichten wird. Die Nato-Staaten könnten erklären, dass sie am Ziel einer kooperativen Sicherheitsordnung mit Russ-

land festhalten. Beide Seiten sollten ihre Bereitschaft zum Dialog und zur Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle bekräftigen und eine dämonisierende Rhetorik unterlassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364