SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Strukturprobleme eines Neustarts der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Schmidt, Hans-Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Schmidt, H.-J. (2017). *Strukturprobleme eines Neustarts der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.* (HSFK-Report, 7/2017). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56942-0

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

PRIF Peace Research Institute Frankfurt
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

HSFK-Report Nr. 7/2017

Strukturprobleme eines Neustarts der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Hans-Joachim Schmidt

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:
HSFK · Baseler Straße 27–31 · D-60329 Frankfurt am Main
Telefon: +49 69 95 91 04-0 · Fax: +49 69 55 84 81
E-Mail: schmidth@hsfk.de · Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-946459-26-2

6 €

Zusammenfassung

Mit der illegalen russischen Annexion der ukrainischen Halbinsel Krim und der Destabilisierung der Ostukraine im Jahr 2014 ist die bisherige kooperative europäische Sicherheitsordnung zerbrochen und eine neue Konfrontation mit Russland entstanden. Ein neuer Rüstungswettlauf zwischen der NATO und Russland droht. Parallel drohen die bestehenden konventionellen Rüstungskontrollregime, der *KSE-Vertrag*, das *Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen* (VSBM) aus dem Jahr 2011 und der *Vertrag über den Offenen Himmel* (OH) weiter zu verfallen. Dem setzt Deutschland seit August 2016 die Steinmeier-Initiative für einen Neubeginn der konventionellen Rüstungskontrolle entgegen, die inzwischen von 21 Staaten unterstützt wird. Sie hat 2017 in der OSZE zum *Strukturierten Dialog* aller OSZE-Staaten geführt, in dem sachlich aber kontrovers über Bedrohungen, Militärdoktrinen und militärische Dispositive diskutiert wird. Ziel sind neue Gespräche über ein Mandat für neue Verhandlungen zur konventionellen Rüstungskontrolle.

Jedoch stehen dem auf politischer und militärischer Ebene vielfältige strukturelle Probleme entgegen, die einen baldigen Verhandlungsbeginn unwahrscheinlich machen. Politisch haben Russland und die USA aus unterschiedlichen Gründen derzeit kein Interesse an solchen Verhandlungen und durch die amerikanischen Waffenlieferungen an die Ukraine verschärfen sich die Spannungen zwischen ihnen weiter. Die Aussichten für eine baldige Regelung des Russland-Ukraine-Konflikts und die Entwicklung einer neuen gemeinsamen europäischen Friedensordnung sind daher gering. Auf der militärischen Ebene kommen die Asymmetrien in den Potenzialen und Doktrinen sowie die Entwicklung neuer Waffentechnologien hinzu, deren Auswirkungen auf die europäische Stabilität und Sicherheit gegenwärtig noch schwer einzuschätzen sind. Das reduziert die Aussichten auf baldige konventionelle Rüstungskontrollverhandlungen und wirft die Frage auf, was sich stattdessen kurz-, mittel- und langfristig tun lässt.

Zunächst muss es vorrangig darum gehen, die bestehenden Rüstungskontrollregime solange zu erhalten, bis sie durch neue Abkommen ersetzt werden. Sie sichern sicherheitspolitische Kommunikationskanäle zu Russland, erhalten militärische Berechenbarkeit und vermeiden den völligen sicherheitspolitischen Bruch mit Moskau.

Parallel dazu muss der *Strukturierte Dialog* der OSZE fortgesetzt werden, um die Gemeinsamkeiten und Differenzen in der aktuellen militärischen Lage und die Auswirkungen der militärtechnischen Entwicklung auf künftige Rüstungskontrollabkommen zu klären. Er ermöglicht zudem Diskussionen mit russischen Militärexperten, die im NATO-Russlandrat seit dem Russland-Ukraine-Konflikt eingestellt wurden.

Ergänzend sollte die Gruppe der Freunde konventioneller Rüstungskontrolle Gespräche über die Ziele und andere Parameter (neue einzubeziehende Waffen, Anwendungsgebiet, etc.) führen und damit bei Bedarf zusätzliche Impulse für den *Strukturierten Dialog* bereitstellen.

Die Ausweitung dieser wichtigen inhaltlichen Gespräche stößt aber aktuell auf einen doppelten Engpass. Die Rüstungskontrollabteilungen in vielen europäischen Regierungen

wurden teilweise drastisch verkleinert und lang gediente erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wechseln altersbedingt in den Ruhestand. Im internationalen akademischen Bereich ist ähnliches zu beobachten. Auch dort scheiden viele erfahrene Expertinnen und Experten seit Jahren altersbedingt aus. Diesem Engpass muss von den Regierungen der OSZE- und EU-Staaten und besonders der Bundesregierung entgegengesteuert werden, um die notwendige rüstungskontrollpolitische Expertise auch künftig zu erhalten, sonst fehlt es bald am geeigneten fachlichen Personal für die betroffenen Regierungen, für internationale Institutionen und im akademischen Bereich.

Dies ist auch notwendig, um den Neubeginn der konventionellen Rüstungskontrolle eine gesellschaftspolitisch breitere Akzeptanz zu schaffen und die betroffenen Gesellschaften zu mobilisieren. Parallel dazu bedarf es einer internationalen akademischen Fachdebatte, die über Konferenzen und Workshops mitwirken kann. Darüber hinaus kann auch das EU-Konsortium, das die EU in Fragen der nuklearen Nichtweiterverbreitung und bei Kleinwaffen berät, künftig auch Probleme der traditionellen konventionellen Rüstungskontrolle beraten, um die Bedeutung dieses Themas für die europäische Sicherheit zu betonen.

Inhalt

1. Einleitung 1

2. Wachsendes Misstrauen: Zur Entstehung der aktuellen Blockade 3

3. Bisherige Erfahrungen mit konventioneller Rüstungskontrolle 6

4. Defizite bestehender Regime 8

5. Politische Strukturprobleme der konventionellen Rüstungskontrolle 11
   - 5.1 Abnehmendes Interesse 12
   - 5.2 Zerbrochene europäische Sicherheitsordnung 15
   - 5.3 Mehr unregulierte Territorialkonflikte 18

6. Militärische Strukturprobleme 20
   - 6.1 Militärische Asymmetrien 20
   - 6.2 Wachsende Zahl multinationaler Kommandos und Verbände 24
   - 6.3 Globalisierung der konventionellen Kriegsführung 24
   - 6.4 Strittige Raketenabwehr 26
   - 6.5 Autonome Waffen und konventionelle Stabilität 29

7. Konsequenzen für die konventionelle Rüstungskontrolle 31

Literatur 34

Abkürzungsverzeichnis 39

1. Einleitung

Die illegale russische Annexion der ukrainischen Krimhalbinsel im Jahr 2014 und die darauf folgende Intervention in der Ostukraine beendete die kooperative Sicherheitspolitik in Europa und leitete eine neue Konfrontation zwischen Russland und den westlichen Staaten ein. Dies hat zu Einschränkungen in der Anwendung der drei bestehenden Regime der konventionellen Rüstungskontrolle (KSE-Vertrag 1990), der militärischen Vertrauensbildung (Wiener Dokument 2011) und der Transparenz (Vertrag über den Offenen Himmel 2002) geführt. Zudem vermindern der veraltete KSE-Vertrag und das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen kaum mehr alle aktuelle Risiken und Bedrohungen in Europa, da sie für eine andere Sicherheitslage geschaffen wurden (siehe Kapitel 3 und 4). Auch sie bedürfen deshalb dringend der Modernisierung. Diese ist aber derzeit nicht möglich, weil die bisherigen Grundlagen[1] europäischer Rüstungskontrollpolitik weitgehend zerbrochen sind und ein neuer gemeinsamer sicherheitspolitischer Rahmen nicht in Sicht ist. Dabei hat sich das politische Interesse an konventioneller Rüstungskontrolle, militärischer Vertrauensbildung und Transparenz in vielen Staaten Europas durch die neue Konfrontation und die darauf folgenden beiderseitigen Rüstungsmaßnahmen wieder erhöht.

Der frühere Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier startete deshalb als Vorsitzender der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) Ende August 2016 eine neue Initiative, die den Prozess der konventionellen Rüstungskontrolle wieder beleben will (Steinmeier 2016). Angelehnt an die Harmelformel[2] aus dem Jahr 1967, die besagt, dass nur Abschreckung und Entspannung gemeinsame Sicherheit schaffen können, soll der wachsenden militärischen Konfrontation in Europa ein sicherheitspolitischer Dialog entgegengestellt werden, der neue Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle und die Modernisierung des Wiener Dokuments ermöglicht. Ziel ist es, eine weitere Eskalation im Verhältnis zu Russland, eine neue gefährliche Rüstungsspirale und die damit verknüpften Risiken für Europa zu vermeiden. Neue Obergrenzen, Mindestabstände zur Grenze und Transparenzmaßnahmen sollen in sensiblen Regionen wie dem Baltikum mehr Sicherheit und Stabilität schaffen, neue militärische Fähigkeiten (höhere Mobilität und Transportfähigkeit) sollen genauso wie neue Waffen (Drohnen) erfasst und durch effektivere Verifikation transparenter werden.[3] Zudem sollen Gebiete mit strittigem

1 Russland hat mit seiner Annexion und Intervention in die Ukraine gleich mehrere Prinzipien der KSZE-Schlussakte aus 1975 und der Pariser Charta aus 1990 verletzt, darunter: Achtung der territorialen Integrität und Souveränität, Verzicht auf die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt, Prinzip der friedlichen Streitbeilegung (Charta von Paris 1990).

2 Sie geht auf den damaligen belgischen Außenminister Harmel zurück, der für die NATO den Harmelbericht erarbeiten ließ, der die Grundlagen für die späteren rüstungskontrollpolitischen Forderungen des Bündnisses schuf.

3 Die in der Initiative aufgeführten Vorschläge sind eher Beispiele, die den Inhalt künftiger Verhandlungen nicht präjudizieren.

territorialem Status, wie etwa Abchasien als Teil Georgiens, nicht länger von Rüstungskontrolle ausgeklammert bleiben.

Der Vorschlag Steinmeiers führte zur Gründung einer informellen Gruppe von 16 europäischen Staaten, die inzwischen auf 21 Staaten anwuchs.[4] Ende November 2016 setzten sich 14 davon in einer gemeinsamen Erklärung für einen Neubeginn in der konventionellen Rüstungskontrolle ein und schlugen dazu einen Sondierungsdialog in der OSZE vor.[5] Der OSZE-Ministerrat in Hamburg beschloss dann am 9. Dezember 2016 die Aufnahme eines *Strukturierten Dialogs*, der sich allgemein den gegenwärtigen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum widmen, zu ihrem besseren Verständnis führen und schließlich die gemeinsame Basis für den weiteren Weg bilden soll.[6]

Auf amerikanischen und russischen Wunsch stehen bei diesem Dialog zunächst andere Sicherheitsfragen (Bedrohungsperzeptionen, Doktrinen und militärischen Dispositive) im Vordergrund. Später sollen auch Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle erörtert werden, die dann zu Mandatsgesprächen und Verhandlungen führen können. Am 7. April 2017 fand in Wien das erste Treffen des *Strukturierten Dialogs* mit über 50 OSZE-Staaten statt, darunter auch den USA und Russland.[7] Dort begann eine konstruktive Diskussion über konvergente und divergente Bedrohungswahrnehmungen, die auf dem Doktrinenseminar in Wien am 4. und 5. Mai kontrovers aber sachlich fortgesetzt wurde. Am 6. Juni folgte das zweite Treffen, auf dem die Trends der militärischen Dispositive sowohl bei den Potenzialen als auch für Übungen diskutiert wurden.[8] Am 11. Juli wurden die ersten Ergebnisse des *Strukturierten Dialogs* auf einem informellen Treffen der OSZE-Außenminister erörtert. Zwei weitere Treffen fanden am 5. September und am 10. Oktober statt. Die Gespräche werden unter dem neuen OSZE-Vorsitz Italiens seit 2018 mit belgischer Leitung fortgesetzt.

4 Dieser Gruppe gehören Deutschland, Österreich, Belgien, die Schweiz, Tschechien, Spanien, Finnland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Norwegen, Rumänien, Schweden, die Slowakei, Bulgarien und Portugal an. Am 29. September 2017 traten Ungarn, Liechtenstein, Lettland und Luxemburg und am 19. Januar 2018 schloss sich Irland der Gruppe an, vgl. http://osce-network.net/coordinators/coordinators-of-arms-control-and-csbms/; 6.4.2018.

5 Vgl. Erklärung der Außenminister der Gruppe der Gleichgesinnten zur Unterstützung eines Neubeginns auf dem Gebiet der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa vom 25.11.2016 in Berlin, in: www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/161125-erkl-freundesgruppe-konv-ruestungskontrolle-europa/285608; 6.4.2018. Rumänien und Portugal trugen aus unterschiedlichen Gründen die Erklärung nicht mit.

6 Vgl. Germany, Organizsation for Security and Co-operation in Europe 2016: From Lisbon to Hamburg: Declaration on the Twentieth Anniversary of the OSCE Framework for Arms Control, 9.12.2016, http://www.osce.org/de/cio/290636; 6.4.2018.

7 Vgl. OSCE 2017: OSCE to Explore Common Ground on Current and Future Security Challenges, Wien 7.4.2017, www.osce.org/chairmanship/310481; 6.4.2018.

8 Vgl. OSCE 2017: Trends in Military Posture in Focus as OSCE Participating States Continue the Structured Dialogue on Current and Future Security Challenges, Wien 6.6.2017, www.osce.org/forum-for-security-cooperation/321641; 6.4.2018.

Dieser Report gibt zunächst einen kurzen historischen Überblick, wie es zu der aktuellen Blockade in der konventionellen Rüstungskontrolle gekommen ist. Dies dient zugleich als Ausgangspunkt für die Analyse der Erfahrungen mit konventioneller Rüstungskontrolle und militärischer Vertrauensbildung in der Vergangenheit, während der Phase der sicherheitspolitischen Konfrontation, der Phase der Transformation und der Phase der Kooperation. Der Abschnitt endet mit der Frage, was sich daraus für die aktuelle Phase der Konfrontation ableiten lässt. Darauf folgt eine kurze Beschreibung der sicherheitspolitischen Defizite von bestehenden Rüstungskontrollregimen. Anschließend werden auf der politischen und militärischen Ebene die wichtigsten Strukturprobleme konventioneller Rüstungskontrolle näher betrachtet und erste Lösungsmöglichkeiten erörtert. Auf dieser Grundlage werden abschließend die Konsequenzen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle und der militärischen Vertrauensbildung diskutiert.

2. Wachsendes Misstrauen: Zur Entstehung der aktuellen Blockade

Schon vor dem Russland-Ukraine-Konflikt hatten die NATO-Staaten begonnen, ein neues Rahmenkonzept für die Weiterentwicklung der konventionellen Rüstungskontrolle zu erarbeiten. Dabei war die Notwendigkeit der Modernisierung des Vertrags strittig. Denn eine wechselseitige Bedrohung schien es für viele nicht mehr zu geben und der Rüstungswettlauf mit Russland war weitgehend eingestellt. Das militärische Modernisierungsprogramm des Kremls seit dem Georgienkrieg im Jahr 2008 schien eher der in Moskau gefürchteten Modernisierung der chinesischen Streitkräfte Paroli zu bieten. Deutschland wollte dafür sogar eines der modernsten Gefechtsübungszentren und Frankreich mehrere Hubschrauberträger an Russland liefern. Die militärische Kooperation im NATO-Russland-Rat (2002) und die mit dem *Reset*[9] aus der Taufe gehobene Strategische Partnerschaft zwischen Russland und der NATO (2010) weckten Hoffnungen, dass sich mit ihrem weiteren Ausbau die sicherheitspolitischen Funktionen der Rüstungskontrolle sogar ersetzen ließen. Zudem planten die USA 2011 mit ihrer verkündeten Reorientierung nach Asien, ihre Streitkräfte in Europa bis 2017 weiter abzubauen.

Früh wuchsen aber auch die Konflikte und das Misstrauen zwischen Russland und den westlichen Staaten. Die Debatte um die NATO-Osterweiterung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre lieferte dem Kreml dafür den ersten Anlass. Deshalb sicherten die Allianzstaaten Russland in der 1997 vereinbarten NATO-Russland Grundakte zu, neben dem Verzicht auf Nuklearwaffen, Nukleardepots und nukleare Trägersysteme in den neuen Bündnisstaaten auch keine substanziellen konventionellen Kampftruppen (Land- und

9 Mit dem Beschluss der NATO in Bukarest 2008, eines Tages auch die Ukraine und Georgien in das Bündnis aufzunehmen, und dem darauf folgenden Angriff Georgiens auf Südossetien verschlechterten sich die Beziehungen zwischen den USA und Russland drastisch. US-Präsident Obama versuchte dies zum Beginn seiner Amtszeit mit dem sogenannten *Reset* wieder zu reparieren.

Luftstreitkräfte) permanent zu stationieren (NATO-Russland Grundakte 1997: Kapitel IV). Russland reagierte darauf mit einer entsprechenden Zurückhaltung gegenüber den baltischen Staaten und bilateral gegenüber Norwegen. Ergänzend sollten im 1999 unterzeichneten adaptierten KSE-Vertrag (AKSE) die Waffenobergrenzen aus Stabilitätsgründen weiter gesenkt und ihre temporäre Überschreitung, beispielsweise bei Manövern im Rahmen eines neuen Begrenzungskonzepts.[10] transparent und beobachtbar werden. Das neue Abkommen stand allen europäischen Ländern offen, einschließlich der neuen NATO-Staaten[11], die dem KSE-Vertrag nicht angehören. Es war dazu gedacht, die sicherheitspolitischen Sorgen Moskaus vor der NATO-Erweiterung zu entkräften. Doch der AKSE-Vertrag trat nie in Kraft. Die amerikanische Regierung unter Präsident George W. Bush besaß kein Interesse an der konventionellen Rüstungskontrolle und die NATO-Staaten verknüpften im Jahr 2002 seine Ratifikation mit zusätzlichen politischen Forderungen an Russland für die unregulierten Territorialkonflikte in Georgien und Moldau auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion (Prague Summit Declaration 2002: Zif. 15). Putin erfüllte diese jedoch nur teilweise, denn der Kreml hatte diese Konflikte inzwischen gegen die Allianzerweiterung instrumentalisiert.

Im Jahr 2002 kündigten zudem die USA den Anti Ballistic Missile (ABM)-Vertrag auf und schufen damit ein Kernelement der globalen nuklearstrategischen Stabilität ab. Die zweite NATO-Erweiterung mit den nicht zum *KSE-Vertrag* gehörenden baltischen Staaten im Jahr 2004 veranlasste Russland, Weißrussland, Kasachstan und die Ukraine zur Ratifikation des adaptierten KSE-Vertrags, in der Hoffnung, auch die westlichen Bündnisstaaten dafür zu gewinnen. Diese setzten allerdings die Bündniserweiterungsdebatte fort und planten, neue Raketenabwehrsysteme der USA in Europa zum Schutz gegen künftige iranische Raketen zu stationieren. Russland sah davon aber langfristig auch seine nuklearstrategische Zweitschlagkapazität bedroht. Da es nicht gelang, bis Ende des Jahres 2007 den AKSE in Kraft zu setzen, suspendierte Putin den KSE-Vertrag. Er wollte nicht länger separate Beschränkungen auf seinem Territorium für die Nord- und Südflanke hinnehmen, während immer mehr Länder der NATO beitraten, die, wie die baltischen Staaten im Unterschied zur russischen Exklave Kaliningrad, überhaupt keinen Rüstungskontrollbeschränkungen unterlagen.

Im Jahr 2008 beschloss die NATO, eines Tages auch die Ukraine und Georgien im Bündnis aufzunehmen und sich damit über die baltischen Staaten hinaus auf weitere Gebiete der ehemaligen Sowjetunion auszudehnen. Dieser neue Konflikt kulminierte zunächst

10 Das Begrenzungskonzept des AKSE beinhaltete keine regionalen Obergrenzen mehr, sondern nur noch nationale und territoriale Obergrenzen. Nationale Obergrenzen begrenzen die Streitkräfte eines Landes im ganzen Anwendungsgebiet und territoriale Obergrenzen begrenzen die Gesamtstärke der Streitkräfte für ein Land, einschließlich aller Stationierungstruppen. Aus Flexibilitätsgründen waren begrenzte temporäre (153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme) und begrenzte außerordentliche temporäre Überschreitungen (459 Kampfpanzer, 723 gepanzerte Kampffahrzeuge und 420 Artilleriesysteme) der territorialen Obergrenzen, einschließlich regelmäßiger Vorort-Überprüfungen, erlaubt. Vgl. AKSE-Vertrag, Art 2, Abs. 4, Art 8 und Inspektionsprotokoll Abschnitt IX.

11 Dazu gehören inzwischen Lettland, Estland, Litauen, Slowenien, Albanien, Kroatien und Montenegro.

in dem vom georgischen Präsidenten Saakaschwili begonnenen Krieg gegen Südossetien im gleichen Jahr, weil er sich von Russland dazu provoziert fühlte. Die EU vermittelte unter Führung Frankreichs einen Waffenstillstand und den weitgehenden Abzug russischer Truppen vom georgischen Kernland. Wenig später erkannte Russland aber die Unabhängigkeit der beiden georgischen Entitäten Abchasien und Südossetien an und verschärfte damit die bestehenden Territorialkonflikte in Georgien. Die Genfer Gespräche unter dem gemeinsamen Vorsitz der EU, UN und OSZE dienen seither dem politischen Management dieses Konflikts.

US-Präsident Obama leitete 2010 dann mit seinem *Reset* eine kurze Wende in den Beziehungen zu Russland ein. Zwar gelang der Abschluss eines neuen paritätischen nuklearstrategischen Rüstungsreduzierungsabkommens für Offensivwaffen (NSTART), aber eine parallele bilaterale Vereinbarung für das in Europa geplante Raketenabwehrsystem der USA war nicht möglich (siehe Kapitel 6.4). Zudem scheiterten die nach dem NSTART-Abkommen aufgenommenen informellen Gespräche im „36-Format“[12] über einen neuen Rahmen für konventionelle Rüstungskontrolle. Grund war die amerikanische Forderung, die allgemeine Formulierung zum Gaststaatenprinzip[13] im AKSE-Vertrag zusätzlich mit der Wiederherstellung der Grenzen Georgiens vor dem Georgienkrieg im Jahr 2008 zu verbinden. Russland lehnte dies ab und verließ im Mai 2011 die Ende 2010 begonnenen Gespräche.

Als Reaktion auf die im Westen auf Ablehnung stoßende Medwedew-Initiative für einen neuen europäischen Sicherheitsvertrag im Jahr 2008 initiierte Griechenland 2009 den Korfuprozess zur Wiederbelebung der militärischen Vertrauensbildung. Seine Ergebnisse wurden 2010 auf dem OSZE-Gipfel in Astana bekräftigt und führten zu vielen Modernisierungsvorschlägen für das Wiener Dokument. Dieser Prozess kam aber im Jahr 2011 zum Stillstand. Daraufhin kündigten die USA und die übrigen NATO-Staaten mit Georgien und Moldau im Herbst 2011 den jährlichen KSE-Datenaustausch mit Moskau auf.[14] Russland stellte als Antwort darauf die jährliche Übermittlung seiner Gesamtbestandsangaben für die jeweiligen KSE-Waffenkategorien und Stationierungsländer ein, die es einseitig seit seiner Suspendierung des KSE-Vertrags noch geleistet hatte. Die NATO-Staaten verhandelten aber intern weiter über ein neues Rahmenkonzept für künftige konventionelle Rüstungskontrollverhandlungen, das dann im Herbst 2014 trotz des Russland-Ukraine-Konflikts verabschiedet wurde (Jahresabrüstungsbericht 2014: 52). Wann es zur Grundlage neuer Verhandlungen wird, hängt von der weiteren Entwicklung des Russland-Ukraine-Konflikts ab.

12 Das Format beinhaltete die Teilnahme aller NATO- und KSE-Vertragsstaaten.

13 Das Prinzip besagt, dass nur mit Zustimmung des Gastlandes fremde Truppen stationiert werden dürfen.

14 Dies ist ein politisch-symbolischer Schritt, da Moskau weiterhin entweder von Weißrussland oder Armenien den KSE-Datenaustausch erhält.

3. Bisherige Erfahrungen mit konventioneller Rüstungskontrolle

Mit dem Russland-Ukraine-Konflikt endete eine 24-jährige Phase kooperativer Sicherheit in Europa. Eine neue Phase der militärischen Konfrontation hat begonnen. Das wirft zunächst die Frage auf, welche Erfahrungen in der Vergangenheit mit konventioneller Rüstungskontrolle und militärischer Vertrauensbildung unter konfrontativen militärischen Bedingungen gemacht wurden? Zweitens, welche Ereignisse und Handlungen trugen in der darauf folgenden Kooperationsphase zur neuen militärischen Konfrontation bei? Bis zum Jahr 2014 lässt sich die Entwicklung vereinfacht in drei Phasen teilen: Eine militärische Konfrontationsphase von 1975 (Helsinki) bis Mitte 1989, eine Transformationsphase von Mitte 1989 bis 1992 und eine Kooperationsphase von 1993 bis 2014. Werden diese drei Phasen darauf hin betrachtet, welche Arten von konventionellen Rüstungskontrollvereinbarungen in ihnen erfolgreich möglich waren, so zeigt sich Folgendes:

In allen drei Phasen waren sogenannte weiche Vereinbarungen zur Transparenz und zur militärischen Vertrauensbildung möglich.[15] Umfassende Vereinbarungen zur konventionellen Rüstungskontrolle gelangen aber nur in der kurzen Transformationsphase (KSE-Vertrag 1990, KSE-1A-Abkommen 1992, Taschkent Abkommen 1992). In dieser Phase gab es für die militärische Vertrauensbildung und konventionelle Rüstungskontrolle die größten Erfolge. Konventionelle Rüstungskontrolle scheiterte bis auf mögliche Verhandlungen jedoch in der Phase der militärischen Konfrontation völlig. In der Phase der militärischen Konfrontation schlugen die MBFR-Verhandlungen[16] 1989 fehl, weil aufgrund des damaligen Misstrauens das Anwendungsgebiet in Mitteleuropa viel zu klein gewählt worden war, um die damals bestehenden militärischen Asymmetrien sinnvoll zu regeln. Sie wurden durch die räumlich viel größeren KSE-Gespräche ersetzt, die Europa vom Atlantik bis zum Ural umfassten.

In der Transformationsphase führten die Demokratisierung der östlichen Staaten, der Zerfall des Warschauer Paktes und der Sowjetunion zum Ende des konventionellen Rüstungswettlaufs in Europa. Damit entfielen die Funktion der Rüstungswettlaufstabilität

15 Konfrontationsphase 1975 bis Mitte 1989: 1975: Freiwillige vertrauensbildende Maßnahmen von Helsinki; 1986: Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen des Stockholmer Abkommens; Transformationsphase Mitte 1989–1992: KSE-Vertrag 1990, Wiener Dokument 1990, Wiener Dokument 1992, KSE 1A-Abkommen; Kooperationsphase 1993–2014: Wiener Abkommen aus den Jahren 1994, 1999 und 2011, Abkommen zum Weltweiten Austausch Militärischer Information aus dem Jahr 1994, Vertrag über den Offenen Himmel 2002, viele ergänzende bilaterale VSBM-Vereinbarungen. Das Sub-Regionale Rüstungskontrollabkommen aus dem Jahr 1996 für Serbien, Bosnien-Herzegowina und Kroatien sowie das VSBM-Abkommen für Bosnien-Herzegowina im gleichen Jahr werden ausgeklammert, da es sich um erzwungene Rüstungskontrollregime auf Basis des Dayton-Friedensabkommens aus dem Jahr 1995 handelte.

16 Bei den MBFR = Mutual Balanced Force Reduction-Verhandlungen sollten in Mitteleuropa (NATO: Westdeutschland und die Benelux-Staaten; WVO: Ostdeutschland, Polen, die ČSSR und Ungarn) die konventionellen Streitkräfte beider Seiten aus westlicher Sicht asymmetrisch auf gleiche Obergrenzen und aus östlicher Sicht mit symmetrischen Abrüstungsmaßnahmen auf asymmetrische Obergrenzen abgerüstet werden.

für die konventionelle Rüstungskontrolle und der davon ausgehende Druck für ihre baldige Modernisierung. Zweitens geriet dadurch auch die anfangs besonders betonte Funktion der Rückversicherung durch den KSE-Vertrag gegen eine erneute militärische Konfrontation in Vergessenheit.

In der Phase der Kooperation gab es zwar umfassende konventionelle Rüstungskontrollverhandlungen, jedoch keinen erfolgreichen Abschluss: Einmal scheiterten zwischen 1994 und 1995 die politisch verbindlichen Harmonisierungsverhandlungen hauptsächlich daran, dass von den erfassten Ländern keine militärische Bedrohung ausging (Schmidt 2004: 229–235). Diese 1992 begonnenen Gespräche sollten die neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten (N+N-Staaten) analog zum KSE-Vertrag begrenzen. Zweitens scheiterte 2007 der als Nachfolger für den KSE-Vertrag gedachte rechtlich verbindliche AKSE-Vertrag, weil das damals noch als militärisch schwach eingeschätzte Russland unter kooperativen Bedingungen keine echte Bedrohung darstellte. Den westlichen Staaten waren die politische Regelung von Territorialkonflikten in Georgien und in Moldau sowie die NATO-Erweiterung wichtiger als ein umfassender konventioneller rüstungskontrollpolitischer Interessensausgleich mit Russland. Immerhin kamen in der Kooperationsphase zwei begrenzte Vereinbarungen der konventionellen Rüstungskontrolle im Jahr 1997 zustande. Zum einen handelte es sich um die politisch verbindlichen Regelungen in der NATO-Russland Grundakte (1997) und zum anderen um die die rechtlich verbindliche Änderung der KSE-Flankenregel (1997) zugunsten der Ukraine und Russlands. Doch der Westen versäumte es in der Phase der Kooperation, die bestehenden Abkommen zu modernisieren und sie besser an Krisensituationen sowie für eine mögliche Verschlechterung der Beziehungen vorzubereiten

Auch wenn die Bedingungen des Kalten Kriegs mit der aktuellen Situation nicht völlig zu vergleichen sind, die bisherigen Erfahrungen mit konventioneller Rüstungskontrolle sind für die neue Phase der militärischen Konfrontation kaum ermutigend. Denn die Vergangenheit lehrt, dass in einer solchen Phase umfassende Abkommen weder bei der Vertrauensbildung noch in der konventionellen Rüstungskontrolle möglich waren. Nur begrenzte Vereinbarungen zur Vertrauensbildung und begrenzte Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle ließen sich realisieren. Doch kam den konventionellen Rüstungskontrollverhandlungen in der militärischen Konfrontationsphase gerade in der ersten Hälfte der 1980er Jahre einige sicherheitspolitische Bedeutung zu. Sie bildeten in dieser Phase der sich verschlechternden Beziehungen zwischen den NATO-Staaten und der Sowjetunion nach der sowjetischen Afghanistanintervention 1979 zeitweise den einzigen permanenten sicherheitspolitischen Gesprächsfaden. Weiterhin dienten diese Gespräche beiden Seiten dazu, mehr über die wechselseitigen Bedrohungswahrnehmungen, die Unterschiede im strategischen Denken und die militärischen Asymmetrien zu lernen. Westliches Rüstungskontrolldenken fand so auch Eingang in die osteuropäischen und sowjetischen rüstungskontrollpolitischen Diskurse. Das erleichterte später die Gespräche zum KSE-Vertrag. Im neuen *Strukturierten Dialog* in der OSZE stehen alle Teilnehmerstaaten vor einem ähnlichen Prozess, allerdings unter veränderten Bedingungen.

4. Defizite bestehender Regime

Das Hauptproblem der bestehenden Regime liegt darin, dass sie für eine politische und militärische Bedrohungslage geschaffen wurden, die schon lange nicht mehr existiert. Das gilt gerade für den KSE-Vertrag, der die konventionellen Potenziale begrenzt. Seine Regelungen beziehen sich auf die beiden Staatengruppen aus den beiden früheren Allianzen zum Ende des Ost-West-Konflikts. Sie waren durch die ehemalige Ost-Westgrenze in Mitteleuropa voneinander getrennt. In einem kumulativen regionalen Begrenzungskonzept zwischen der westlichen und östlichen Staatengruppe sollten mittels paritätischer Begrenzungen die militärische Bedrohung von Mitteleuropa aus drastisch abgebaut und ein Überraschungs- sowie umfassender Angriff verhindert werden. Die paritätisch zulässigen Stationierungsumfänge für die begrenzten Waffenkategorien (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Artillerie ab 100 mm) der Landstreitkräfte waren deshalb in der Region Zentraleuropa, zu der auch Deutschland gehört, am niedrigsten und stiegen in jeweils zwei weiteren Regionen zum Atlantik und zum Ural hin an. Die Flanken im Norden und Süden Europas wurden für jede Staatengruppe zu einer Region zusammengefasst und aus Stabilitätsgründen separat begrenzt, um dort destabilisierende Waffenkonzentrationen zu verhüten.

Nach dem Zerfall des Warschauer Pakts und der Sowjetunion im Jahr 1991 und noch vor dem Inkrafttreten des KSE-Vertrags im November 1992 wurde das auf dem zahlenmäßigen Gleichgewicht zwischen zwei Militärblöcken basierende regionale Begrenzungskonzept aber hinfällig.[17] Die folgende Allianz- und EU-Erweiterung führten dazu, dass nach und nach sämtliche Staaten in der Zentralregion zur NATO und EU gehörten. Damit hat ihre rüstungskontrollpolitische Begrenzung in zwei paritätische Staatengruppen ihren sicherheitspolitischen Sinn verloren. Ähnliches gilt für die Flankenregion. Dort gehörten früher Rumänien und Bulgarien zur östlichen Staatengruppe, traten jedoch 2004 der westlichen Allianz bei. Seit 2006 bzw. 2007 sind dort auch amerikanische Rotationsverbände stationiert (Richter 2016).

Das veraltete regionale KSE-Begrenzungskonzept ist mit seinem Block-zu-Block-Ansatz ungeeignet, die aktuellen militärischen Sicherheitsprobleme Polens und der Ukraine, der südosteuropäischen Staaten und Russlands zu regeln. Die separaten KSE-Beschränkungen des früheren Militärbezirks Kiews in der Ukraine werden der heutigen Sicherheitslage nicht mehr gerecht. Außerdem gehören die baltischen Staaten trotz der dort zu beobachtenden Aufrüstung in einer sicherheitspolitisch sehr sensitiven Region dem KSE-Vertrag nicht an und Putin hat seit Ende 2007 die Implementierung des KSE-Vertrags suspendiert.

Zudem liegen die nationalen Höchststärken des KSE-Vertrags in den begrenzten fünf Waffenkategorien für die meisten Mitgliedsstaaten deutlich über ihren Beständen.

17 Die Stärkung der nationalen Obergrenzen auf der außerordentlichen KSE-Vertragsstaatenkonferenz am 5. Juni 1992 beinhaltete nur eine begrenzte Anpassung, da andere Vertragsteile weiterhin auf dem Block-zu-Block-Ansatz beruhten (Schmidt 2004: 192–193).

Aufgrund der Allianzerweiterung mit Bulgarien, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn beträgt die Summe aller nationalen Höchststärken der NATO-Staaten, die dem KSE-Vertrag angehören 25.992 Panzer, 25.111 Artilleriesysteme, 39.822 gepanzerte Kampffahrzeuge, 8.297 Kampfflugzeuge und 2.515 Angriffshubschrauber. Ihre Bestände betrugen 2016 aber nur 9.660 Panzer, 11.831 Artilleriesysteme, 21.119 gepanzerte Kampffahrzeuge, 2.880 Kampfflugzeuge und 750 Angriffshubschrauber.[18] Angesichts der neuen Konfrontation mit Russland besteht ein enormer Aufrüstungsspielraum von 16.322 Panzer, 13.280 Artilleriesystemen, 18.703 gepanzerten Kampffahrzeugen, 5.417 Kampfflugzeugen und 1.765 Angriffshubschrauber für die NATO-Länder. Zusätzlich unterliegen die baltischen Staaten, Slowenien und Albanien keinen KSE-Begrenzungen. Der Vertrag wirkt hier folglich weder dämpfend noch stabilisierend.

Ähnliches, wenngleich nicht ganz so drastisch, gilt auch für die vom KSE-Vertrag erfassten Staaten der Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (OVKS), d.h. für Armenien, Kasachstan, Weißrussland und Russland. Die Summe ihrer KSE-Höchststärken liegt bei 8.420 Panzer, 8.315 Artilleriesystemen, 14.300 gepanzerten Kampffahrzeugen, 3.825 Kampfflugzeugen und 1.005 Angriffshubschraubern. Ihre Bestände betrugen aber im Jahr 2016 nur 6.552 Panzer, 7.278 Artilleriesysteme, 12.204 gepanzerte Kampffahrzeuge, 2.045 Kampfflugzeuge und 472 Angriffshubschrauber.[19] Hier sind die Aufrüstungsoptionen deutlich niedriger als bei den NATO-Staaten.

Bislang erfasst die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa nur die Land- und Luftstreitkräfte der beteiligten Staaten, die Seestreitkräfte bleiben weitgehend außen vor. Russland will sie schon lange einbeziehen. Ihre Bedeutung für militärische Operationen an Land wächst mit der Ausrüstung von weitreichenden zielgenauen Flugkörpern, die auch gegen Landziele einzusetzen sind. Zudem wurde die Definition der erfassten fünf Waffenkategorien an die aktuelle militärtechnische Entwicklung nicht angepasst. Heute spielen bei den Landstreitkräften leichte Kampfpanzer und gepanzerte Kampffahrzeuge wegen ihrer gestiegenen Mobilität und besseren Bewaffnung eine größere militärische Rolle. Sie werden jedoch von den bisherigen Definitionen des KSE-Vertrags allenfalls teilweise als sogenannte *Look-Alikes*[20] von vertragsbegrenzten gepanzerten Kampffahrzeugtypen erfasst und unterliegen dort nur Transparenz- und Verifikationsregeln. Diese Regeln gelten auch für Mehrzweckkampf- und unbewaffnete Transporthubschrauber sowie für Schulflugzeuge.

Auch ferngelenkten Waffensystemen – wie etwa Drohnen – kommen wachsende militärische Bedeutung zu. Die Entwicklung von neuen Waffentechnologien, wie z.B.

18 Eigene Berechnungen, sie basieren auf den Jahresabrüstungsbericht (2016: 94).

19 Bei den eigenen Berechnungen für Russland wurden die KSE-Bestandsangaben aus dem Jahr 2007 genutzt. Sie sind nicht mehr aktuell und dürften daher jetzt etwas über den angegebenen Zahlen liegen.

20 Bei einem *Look-Alike* besteht das gepanzerte Kampffahrzeug (Mannschaftstransportfahrzeug oder Schützenpanzer) aus dem gleichen Fahrwerk wie ein begrenzter Fahrzeugtyp, ist aber entweder nicht bewaffnet oder entspricht wegen anderer Kriterien nicht dem begrenzten Waffensystem. Da diese kampffahrzeugähnlichen Systeme schnell zur Umgehung der Obergrenzen umgerüstet werden können, müssen ihre Bestände mit gemeldet und verifiziert werden.

Laserkanonen, anderen Strahlwaffen und Railguns, bleibt bisher völlig unberücksichtigt. Transportflugzeuge werden bislang vollständig und Transporthubschrauber teilweise ausgeklammert, obwohl sie für die schnelle Verlegung von hochmobilen Kampfverbänden sehr wichtig sind. Auch Kampfunterstützungssysteme, wie etwa Flug- und Raketenabwehrsysteme, sollten aus Stabilitätsgründen erfasst werden. In welchem Umfang weitere Kampfunterstützungssysteme zu berücksichtigen sind, wenn sie, etwa wie die Airborne Warning and Control-Flugzeuge, als Force Multiplier eingesetzt werden, ist zu diskutieren. Außerdem spielt die Logistik bei dynamischen Kriegsverläufen mit modernen konventionellen Waffen eine wachsende Rolle, wird aber von der konventionellen Rüstungskontrolle noch nicht erfasst. Hier wäre unter Stabilitätskriterien zu diskutieren, inwieweit solche Waffen- und Unterstützungssysteme für Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen sowie für Begrenzungen erfasst werden sollen, um die militärische Berechenbarkeit nachhaltig zu verbessern.

Das Wiener Dokument aus dem2011, das militärische Aktivitäten transparenter und berechenbarer gestalten soll, um Konflikte zu verhüten, erstreckt sich im Unterschied zum KSE-Vertrag auf alle OSZE-Staaten (ohne Mongolei). Es wurde zwar in den Jahren 1992, 1994, 1999 und 2011 modernisiert, jedoch an seiner Grundstruktur, die sich noch am alten Ost-West-Konflikt orientiert, hat sich bisher wenig geändert. Dieses Dokument weist in drei Bereichen Defizite auf: Einmal hat seine Effizienz unter der veränderten militärischen Übungspraxis (kleinere Übungen mit kleineren Verbänden) abgenommen (von Arx 2014). Die Schwellenwerte für die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten sind zu hoch und wären an die geänderten militärische Strukturen und Übungspraxis anzupassen.[21] Die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten sollte zudem künftig nicht mehr an ihre Unterstellung unter ein einheitliches Kommando gebunden werden, da die Unterstellung unter mehreren Kommandos zur Umgehung der Schwellenwerte genutzt wird. Alarmübungen (*snap exercises*) werden vor allem von russischen Streitkräften seit 2013 immer häufiger genutzt, um die Voranmeldung militärischer Aktivitäten zu umgehen. Soweit diese Übungen außerhalb militärischer Einrichtungen und grenznah erfolgen, schwächen sie die Warn- und konfliktverhütende Funktion des Wiener Dokuments für Nachbarstaaten. Die Effizienz von Inspektionen ließe sich zudem erhöhen, wenn die erlaubte Zahl von Inspektoren und Begleitern wenigstens die Bildung von zwei Inspektionsteams pro Beobachtung ermöglichen würde. Außerdem wird die Verteidigung immer mehr multinational und in länderübergreifender Kooperation organisiert. Der Aufbau multinationaler Verbände schafft mit ihren Aktivitäten eine wachsende Grauzone, die vom Wiener Dokument und der konventionellen Rüstungskontrolle bisher nicht erfasst wird.

21 Die Ankündigungsschwellen (auf Divisionsebene) sind: 9.000 Mann, einschließlich Unterstützungstruppen, 250 Kampfpanzer, 250 Artilleriegeschütze oder 500 gepanzerte Kampffahrzeuge; 200 geflogene Einsätze; Einsatz von 3.000 Mann in einer amphibischen Landung, einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirmlandung. Die Schwellen für die Beobachtung (auf Korpsebene) sind: 13.000 Mann, einschließlich Unterstützungstruppen, 300 Kampfpanzer, 500 gepanzerte Kampffahrzeuge oder 250 Artilleriegeschütze; Einsatz von 3.500 Mann in einer amphibischen Landung, einer Anlandung mittels Hubschrauber oder einer Fallschirmlandung (Wiener Dokument 2011: 23, 27).

Zweitens bedarf es aufgrund der neuen Konfrontation Maßnahmen, die auch die militärischen Dynamiken zur Vorbereitung eines möglichen militärischen Einsatzes besser erfassen und transparenter gestalten (von Arx 2014). Dazu gehört mehr Transparenz bei der Mobilisierung und Verlegung von Streitkräften mit strategischer Bedeutung, etwa indem der Transit von Verbänden und die Verlegung von schnellen (multinationalen) Eingreifverbänden in Bereitstellungsräume oder in Grenznähe melde- und ab einer bestimmten Größe auch beobachtungspflichtig werden. Auch die Verlegung von Seestreitkräften in und zwischen den europäischen Randmeeren sollte hier künftig berücksichtigt werden, da ihre Bedeutung für Landkriegsoperationen wächst.

Drittens haben die Erfahrungen im Russland-Ukraine-Konflikt (Richter 2014: 4) die Defizite im Krisenmechanismus des Dokuments offenbart. Die Zahl von drei erlaubten Inspektionen pro Jahr und Land zur Überprüfung militärischer Aktivitäten ist für Krisenlagen viel zu niedrig. Es fehlen zudem Regelungen, die in Krisen Folgeinspektionen auch außerhalb der üblichen Quoten zulassen. Hinzu kommt, dass die OSZE bisher keine eigenen Fact-Finding Missions zur Klärung der Sicherheitslage vor, in und nach Konflikten vor Ort durchführen darf.

5. Politische Strukturprobleme der konventionellen Rüstungskontrolle

Konventionelle Rüstungskontrolle hat mit deutlich mehr Problemen zu kämpfen als etwa die drei Abrüstungskonventionen für biologische, chemische und nukleare Waffen oder der Minen- und Streubombenkonvention, da es dort nicht um die Abschaffung einer ganzen Kategorie von Waffen, sondern neben Transparenz und Verifikation nur um deren Begrenzung und Teilabrüstung geht. Das Ziel der vollständigen Abrüstung einer Waffenkategorie, wie etwa bei der Landminenkonvention, ist klar und eindeutig und leichter umzusetzen, wenn sich die Staaten einmal darauf verständigt haben. Hingegen ist bei der konventionellen Rüstungskontrolle die Situation komplexer, da auf jeden Fall etwas zur Verteidigung aufrecht erhalten bleiben soll. Selbst wenn sich die Politik über die Ziele und die Kriterien konventioneller Rüstungskontrolle einigt, gibt es noch eine Bandbreite unterschiedlicher legitimer Einschätzungen in und zwischen den Staaten über die militärischen Fähigkeiten der verbleibenden Potenziale. Diese Varianz in der Einschätzung erschwert Rüstungskontrolle. Hinzu kommt, dass die militärisch stärkere Seite meist weniger, die schwächere Seite dafür aber umso mehr an konventioneller Rüstungskontrolle interessiert ist. Zudem besteht ein Zielkonflikt, weil die stärkere Seite ihre Überlegenheit meist rüstungskontrollpolitisch absichern will, während die schwächere Seite genau dies in Frage stellt.

Außerdem stellt sich die Frage nach der Definition von Stabilität. Im KSE-Vertrag bildete die Parität zwischen den beiden Militärbündnissen NATO und ehemaliger Warschauer Pakt sowie der Abbau ihrer großen Truppenkonzentration in Zentraleuropa

die Grundlage für Stabilität[22]. Doch die Parität wurde mit der Auflösung des östlichen Bündnisses hinfällig. Die nationalen Obergrenzen des KSE-Vertrags sind jedoch für viele Staaten so hoch, dass sie gerade für kleinere Nachbarstaaten – ohne weitere Beschränkungen – kaum Stabilität schaffen. Es bedarf zusätzlicher Kriterien, um die Stabilität zu stärken. Einmal sind nach dem Kriterium der Hinlänglichkeit nur die Streitkräfte bereitzustellen, die wirklich für die Verteidigung benötigt werden. Die aktuellen nationalen Obergrenzen müssten dafür deutlich abgesenkt und an existierende Bestände angepasst werden. Zweitens sollten gerade in Grenznähe größere destabilisierende Truppenkonzentrationen durch zusätzliche Beschränkungen der Landstreitkräfte vermieden werden. Denn für die Eroberung und Besetzung fremden Territoriums bleiben landgestützte Truppen, unabhängig von neuen Formen der Kriegführung und des Einsatzes digitaler Kriegsmittel, entscheidend.

Außerdem ist mit dem Russland-Ukraine-Konflikt die bestehende europäische Sicherheitsordnung zerbrochen und keine neue in Sicht. Gerade europaweite Rüstungskontrollabkommen brauchen aber als Grundlage ein gemeinsames Verständnis über die ihr zugrunde liegende Sicherheitsordnung, sonst sind sie kaum möglich. Weiterhin schafft die Existenz von ungelösten territorialen Konflikten ein zusätzliches Problem. Denn neue Maßnahmen können ohne einvernehmliche Festlegung und Anerkennung staatlicher Grenzen nicht verhandelt werden. Entweder müssen Gebiete mit Territorialkonflikten von der Rüstungskontrolle ausgeklammert oder es muss nach neuen Wegen gesucht werden, um sie in die Rüstungskontrolle einzubeziehen. Im Folgenden werden diese Probleme näher betrachtet.

5.1 Abnehmendes Interesse

Das Interesse an konventioneller Rüstungskontrolle und ihrer Modernisierung hat in den westlichen Staaten und besonders in den USA seit dem Ende des Ost-West-Konflikts aus vielen Gründen stark nachgelassen. Der Warschauer Pakt zerfiel 1991 und die Sowjetunion löste sich nur ein Jahr später in 15 Nachfolgestaaten auf. Durch die bis Ende des Jahres 1995 geplanten Rüstungsreduzierungen im Rahmen des KSE-Vertrags stellte das auf die Sowjetunion folgende Russland für viele Jahre keine militärische Bedrohung für die NATO-Staaten dar. Die USA wurden zur einzigen militärischen Supermacht und nahmen im Laufe der 1990er Jahre ihre neue Führungsrolle für die globale Sicherheit ein. Das Ergebnis der US-Kongresswahlen 1994 beschleunigte diesen Wandel. Dort gewannen die rüstungskontrollkritischen Republikaner mit Senator Jesse Helms die Mehrheit und schwächten bis zum Ende des Jahrzehnts die eigenständige US-Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde durch deren Integration in das Außenministerium nachhaltig.

Die damalige konservative Mehrheit des US-Kongresses war im Unterschied zur US-Regierung kaum an einem rüstungskontrollpolitischen Interessenausgleich mit Russland

22 Parität fördert nicht per se Stabilität. Sind beide Seiten militärisch offensiv strukturiert, kann Parität auch destabilisierend wirken.

interessiert. Sie versuchte stattdessen die Souveränität der kleinen sowjetischen Nachfolgestaaten in den Territorialkonflikten mit Russland, etwa mit den 14 Bedingungen zur Ratifikation der Flankenregelung im Jahr 1997,[23] zu stärken. Diese inhaltliche Reorientierung konventioneller Rüstungskontrollpolitik wurde später von der amerikanischen Regierung und den Bündnispartnern übernommen. Dort gewann das Gaststaatenprinzip an politischer Bedeutung, um damit den Abzug russischer Stationierungstruppen aus Georgien und Moldau zu fördern. Hinzu kam, dass neue Gewaltkonflikte hauptsächlich von nichtstaatlichen Akteuren ausgingen, die mit den bisherigen Instrumenten der zwischenstaatlichen Rüstungskontrolle kaum zu erfassen waren. Das stärkte die Kritiker konventioneller Rüstungskontrolle.

Die Wahl von US-Präsident Obama brachte zwar mit dem NSTART-Vertrag Fortschritte in der nuklearstrategischen Rüstungskontrolle und Abrüstung, nicht aber in der konventionellen. Als der Präsident 2009 in seiner Prager Rede für die vollständige weltweite nukleare Abrüstung warb, war vielen auf Expertenebene klar, dass sich das regional und global nur dann realisieren ließe, wenn auch die konventionellen militärischen Streitkräfte durch Beschränkungen entsprechend stabilisiert würden. Die USA hätten folglich mit dieser Rede zum weltweiten Motor konventioneller Rüstungskontrolle werden müssen. Doch der weitere Abbau nuklearer Waffen sollte durch neue konventionelle Waffen und Fähigkeiten etwa in der Raketenabwehr, bei der Beschränkungen zu vermeiden seien, dem „conventional long range strike" und dem „conventional prompt global strike" kompensiert werden (Nuclear Posture Review 2010: IX, X, XII, 24). Die Vereinigten Staaten hielten weiterhin daran fest, allen anderen militärisch überlegen sein zu wollen (National Security Strategy 2010: 5, 14, 17–18). Damit konnte die US-Regierung aber kaum zum Motor konventioneller Rüstungskontrolle und Abrüstung werden.

Die US-Streitkräfte erblickten zudem in der neuen Konfrontation mit Russland die Chance, weitere Einsparungen bei ihrem Budget zur Sanierung des US-Haushalts zu vermeiden. Seit 2015 bezeichnen daher ihre wichtigsten Kommandeure Russland als die neue Hauptbedrohung der USA und nutzen dies für neue Forderungen zugunsten ihrer Streitkräfte.[24] Eine strategische Debatte darüber, welche Ziele die USA mit konventioneller Rüstungskontrolle verfolgen sollen, gab es daher nicht. Amerikanische Anhänger konventioneller Rüstungskontrolle finden sich nur noch in wenigen liberalen Think Tanks wie der Arms Control Association, der Brookings Institution, im State Department und in der NATO.

23 Vgl. U.S. Senate, 1997: Text of the Senate Resolution of Advice and Consent on the CFE Flank Document, 15.5.1997, in: Arms Control Reporter, 5: 97, 407, D, 110–116.

24 So General Joseph Dunford, Oberkommandierender aller US-Streitkräfte. Vgl. o. A. 2017: Joseph Dunford Says Russia Most Military Capable Country of Those Posing Threat to US, in: ITAR-TASS, 23.7.2017, http://tass.com/world/957384; 6.4.2018. Auch USMC-Kommandeur, General Robert Neller, bezeichnet Russland als „größte potentielle Bedrohung". Vgl. Gould, Joe 2015: Aspiring USMC Chief: Russia Threat On Par With Radical Extremism, in: Defense News, 23.7.2015, www.defensenews.com/story/defense/policy-budget/congress/2…iring-usmc-chief-russia-threat--par--radical-extremism/30574715; 6.4.2018.

Der neue US-Präsident Donald Trump wollte anfangs die Beziehungen zu Russland verbessern, seine geschäftlichen Beziehungen zu Russland und mögliche Absprachen seines Wahlteams mit Moskau werden allerdings vom US-Kongress untersucht. Gerade die ihn stützenden Republikaner stehen russischen Wahlmanipulationsversuchen sehr kritisch gegenüber. Eine baldige nachhaltige Verbesserung der Beziehungen scheint daher eher unwahrscheinlich.

Hinzu kommt, dass Trump mit seiner Amerika First-Politik die Kosten der Militärallianzen auf die Bündnispartner verlagern will. Er fordert deshalb nachdrücklich die Einhaltung der Zwei-Prozent-Regel, die alle NATO-Staaten verpflichtet, diesen Anteil ihres Bruttosozialproduktes für die Verteidigung aufzuwenden. Da die meisten NATO-Staaten bis auf Polen, Griechenland, Großbritannien und Estland dieses Ziel nicht erreichen, wären aus amerikanischer Sicht neue Vorschläge zur konventionellen Rüstungskontrolle hier eher kontraproduktiv. Auch die neue nationale Verteidigungsstrategie der USA und der Nuclear Posture Review (NPR) vom Jahr 2018 könnten konventionelle Rüstungskontrolle erschweren. Dabei sehen die USA China und Russland als ihre neuen autoritären strategischen Mitbewerber, gegenüber denen sie zusammen mit dem NATO-Bündnis ihre militärische Überlegenheit erhalten und aus einer Position der Stärke verhandeln wollen (NDS 2018: 1, 4–6, 8–9; NPR 2018: I, V). Das stößt in Russland auf Ablehnung. Andererseits sind die USA eventuell bereit, den NSTART-Vertrag für weitere fünf Jahre bis zum Jahr 2026 zu verlängern (NPR 2018: 73). Damit würden sie auf der nuklearstrategischen Ebene am Prinzip der Parität festhalten. Auch mindert die geplante Modernisierung und Erweiterung der US-Atomwaffen den Druck, nukleare Optionen weiter zu konventionalisieren, „conventional long range strike" und „prompt global strike" werden im neuen NPR nicht mehr erwähnt. Das kann auch konventionelle Rüstungskontrolle erleichtern.

Weiterhin besitzen die rüstungskontrollkritischen Konservativen eine Sperrminorität gegen jedes rechtlich bindende Rüstungskontrollabkommen, denn nach der amerikanischen Verfassung wird für die Ratifikation von Verträgen eine Zweidrittelmehrheit benötigt. Wenn Länder wie Russland und die Türkei hier einen völkerrechtlich gültigen Vertrag fordern, so ist unklar, wie er erfolgreich durch den US-Kongress gebracht werden soll. Allerdings brachten in der Vergangenheit republikanische Präsidenten Rüstungskontrollverträge leichter durch den US-Kongress, weil sie die Sperrminorität der konservativen Abgeordneten weniger fürchten mussten. Ob dies auch für Trump gilt, erscheint derzeit bei den russlandkritischen republikanischen Abgeordneten im US-Kongress eher zweifelhaft.

Außerdem verfolgen die westlichen Staaten und Russland konträre rüstungskontrollpolitische Ziele. Angesichts des großen Misstrauens wollen die NATO-Staaten zunächst vorrangig die militärische Vertrauensbildung und Transparenz sowie das dazugehörige Wiener Dokument aus dem Jahr 2011 verbessern. Russland hingegen will wissen, wie es mit der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa weitergeht. Es will konkrete deeskalatorische Schritte und lehnt bloße Verhandlungen über mehr militärische Transparenz und Vertrauensbildung ab. Immerhin hat Putin 2016 einen finnischen Vorschlag aufgegriffen, die Transponder bei Militärflugzeugen im baltischen Raum nicht abzuschalten und hierzu auch zu militärischen Expertengesprächen nach Moskau eingeladen. Allerdings gehen hier

den NATO-Staaten die Zugeständnisse bisher nicht weit genug. Schließlich ist aus russischer Sicht die Aufrechterhaltung von Sanktionen gegen Moskau wegen des Russland-Ukraine-Konflikts nicht mit dem Ziel der Vertrauensbildung vereinbar.

Hinzu kommt, dass seit dem Scheitern des AKSE die Federführung für die Rüstungskontrolle vom russischen Außenministerium an das Verteidigungsministerium überging, das deutlich weniger an Rüstungskontrolle interessiert ist. Dort will man erst wieder über Rüstungskontrolle reden, wenn die Modernisierung der eigenen Streitkräfte abgeschlossen ist.[25] Russische Anhänger der konventionellen Rüstungskontrolle finden sich nur noch in wenigen Think Tanks wie dem PIR-Center, dem Institut für Weltwirtschaft und Internationale Beziehungen (IMEMO), bei Carnegie Moskau und im russischen Außenministerium. Immerhin wird in der neuen Militärdoktrin aus dem Jahr 2014 unverändert betont, dass Russland zu konventioneller Rüstungskontrolle und militärischer Vertrauensbildung bereit ist.[26] Daher haben sowohl Russland als auch die USA aus unterschiedlichen Gründen kein allzu großes Interesse an konventioneller Rüstungskontrolle, während in Europa das Interesse daran wieder steigt.

5.2 Zerbrochene europäische Sicherheitsordnung

Die Ausdehnung der EU und der NATO hat die politische und sicherheitspolitische Landschaft in Europa seit dem Ende des Ost-West-Konflikts stark verändert. Russland hatte zwar die Erweiterung des westlichen Bündnisses verbal immer kritisiert. Die zur Erweiterungsentscheidung um Georgien und die Ukraine im Jahr 2008 und dem Georgienkrieg hatte Russland in vielen Dokumenten (KSE-Vertrag, gescheiterter AKSE-Vertrag und NATO-Russland Grundakte) das Prinzip der freien Bündniswahl mit der Warnung akzeptiert, das Gebiet der ehemaligen UdSSR davon auszunehmen. Mit seiner Ukraine-Politik scheint Putin deutlich zu machen, dass ein wiedererstarktes Russland sich einer weiteren Ausdehnung des westlichen Bündnisses im Bereich der ehemaligen Sowjetunion notfalls auch unter Einsatz gewaltsamer Mitteln widersetzen wird. Das führt zur Spaltung der europäischen Sicherheit. Denn die westlichen Staaten lehnen die Anerkennung einer russischen Einflusszone ab. Russland hingegen droht unterschwellig damit, dass es den derzeitigen Status der baltischen Staaten in Frage stellen und diese Allianzerweiterung damit offensiv zurückdrängen kann.[27] Es ist strittig, ob Russland die baltischen Staaten erobern und halten könnte, zu ihrer Destabilisierung wäre es aber auf jeden Fall in der Lage (Bonds/Johnson/Steinberg 2015: 7–8). Dabei erscheint eine weitere Destabilisierung der

25 Information aus dem Gespräch mit einem ehemaligen russischen General am 23. April 2015 in Berlin.

26 Vgl. Die Militärdoktrin der Russischen Förderation i. d. Fassung vom 26.12.2014, Moskau 2014, Ziffer 20, j) (Übersetzung des Bundessprachenamts).

27 Vgl. o.A. 2015: Generalstaatsanwaltschaft prüft Gesetzlichkeit der Souveränität des Baltikums, 2.7.2015, www.russland.ru/generalstaatsanwaltschaft-prueft-gesetzlichkeit-der-souveraenitaet-des-baltikums/; 6.4.2018. Ein Sprecher des Kremls dementierte später diese Meldung.

Ukraine, Georgiens und Moldaus wegen des deutlich geringeren Risikos aber als wahrscheinlicher.[28]

Die europäische Sicherheitspolitik ist derzeit mit einem doppelten Abgrenzungsproblem konfrontiert: Einerseits will Putin bewusst die Unberechenbarkeit Russlands erhöhen, um gerade wegen seiner eigenen Schwäche seine Abschreckungswirkung zu erhöhen. Deshalb lässt er es im Unklaren, ob Russland eher defensiv seinen Einfluss im Bereich der ehemaligen Sowjetunion erhalten und absichern will. Oder ob Russland darüber hinaus auch offensiv die zur NATO und EU gehörenden baltischen Staaten und vielleicht sogar andere ehemalige Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts destabilisieren, oder gar eine Revision der NATO- (und EU-)Erweiterung einleiten will. Der Brexit, die wachsenden Konflikte und Interessensunterschiede in der EU, der zunehmende Einfluss rechter politischer Kräfte in vielen EU-Staaten, die teilweise von Moskau unterstützt werden, und wachsende russische Fähigkeiten bei Cyberangriffen erhöhen die Chancen der offensiven Einflussnahme Putins. Andererseits stellt sich für die NATO-Staaten die Frage, ob und unter welchen Bedingungen sie auch weiterhin an der Allianzerweiterung gerade auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion – etwa bei Georgien und der Ukraine – festhalten wollen. Denn eine weitere Ausdehnung des Bündnisses unter Einschluss der dort existierenden Territorialkonflikte kann die NATO schnell in eine direkte Konfrontation mit Moskau treiben (Pifer 2017). Das führt nicht zu mehr, sondern zu weniger Sicherheit und Stabilität. De jure mag die Allianz am Prinzip der freien Bündniswahl festhalten, de facto ist eine weitere Ausdehnung des Bündnisses auf das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gefährlich und kann die Sicherheit der Ukraine, Georgiens, Moldaus sowie der baltischen Staaten aber auch anderer NATO-Länder gefährden.[29]

Der zerbrochene Konsens über die europäische Friedensordnung hat auch negative Auswirkungen auf künftige regionale oder sub-regionale Rüstungskontrollvereinbarungen in Europa. Denn solange das sicherheitspolitische Verhältnis zwischen Russland und den NATO-Staaten unter den neuen konfrontativen Bedingungen ungeklärt ist, werden alle europäischen Staaten zögern, sich rüstungskontrollpolitisch neu zu binden.

Würden wegen der neuen Abgrenzungsprobleme die zwischen der NATO und Russland liegenden Staaten von der Rüstungskontrolle künftig ausgenommen, wären zwar die Verhandlungen einfacher – auch weil die strittigen Territorialkonflikte mit all ihren Problemen entfielen. Es hätte aber zur Folge, dass sich die Sicherheit der zwischen der NATO und Russland liegenden Länder verschlechtern würde und für sie das Prinzip der

28 In Russland ist die Diskussion um eine Landbrücke zwischen den besetzten Teilen in der Ostukraine und der Krim sowie um Novorossia weitgehend vom Tisch, weil es Moskau 2014 nicht gelang, die russischen Minderheiten in der Ukraine in den betroffenen Regionen dafür zu mobilisieren. Putin hat jedoch seit dem Krieg mit Georgien und der Ukraine die georgischen Entitäten Abchasien und Südossetien mit neuen Verträgen fester an sich gebunden. Die politische Führung im moldauischen Transnistrien strebt seit 2014 die Integration mit Russland an.

29 Siehe auch US-NATO Botschafter Douglas Lute am 22. April 2016 in London. Vgl. o. A. 2016: U.S. Envoy to NATO Sees No Expansion of Alliance in 'Next Several Years or Even Longer', in: Civil.ge. Daily News Online, 23.4.2016, www.civil.ge/eng/_print.php?id=29115; 4.6.2018.

gleichen Sicherheit in Europa nicht mehr gälte. Eine neue Zone ungleicher Sicherheit zwischen der Allianz und Russland wäre das Ergebnis. In den Staaten[30], die in dieser neuen Zone lägen, wüchsen die Bestrebungen, entweder dem Bündnis mit Moskau (Organisation des Vertrags Kollektiver Sicherheit = OVKS) oder dem mit dem Westen beizutreten, wobei die NATO die eindeutig attraktivere Allianz wäre. Vor diesem Hintergrund sollte auch Moskau ein Interesse daran haben, keine neuen Zonen ungleicher Sicherheit mittels Rüstungskontrolle zu schaffen.[31] Anzeichen dafür gab es vor dem Ukraine-Konflikt. Russland warb dafür, dass an künftigen konventionellen Rüstungskontrollverhandlungen nicht nur alle NATO-Länder, sondern auch andere Staaten Europas teilnehmen sollten.[32]

Ein baldiges Ende dieses grundsätzlichen Dissenses ist nicht in Sicht. Denn die westlichen Staaten wollen, dass Russland sein Fehlverhalten gegenüber der Ukraine wieder korrigiert und damit seine Rückkehr zu den Prinzipien der Pariser Charta aus dem Jahr 1990 nachweist (Weißbuch 2016: 32). Russland hingegen will sein Verhalten gegenüber der Ukraine davon ausnehmen. Es gibt mehrere Möglichkeiten einer Lösung. Erstens, der Westen lenkt ein und akzeptiert das russische Fehlverhalten. Dies ist kaum wahrscheinlich, weil die westlichen Staaten damit ihre Werte verraten würden. Zweitens, Russland lenkt ein und akzeptiert Minsk II mit den ukrainischen Forderungen. Auch dies ist unter Präsident Putin kaum wahrscheinlich, könnte jedoch unter einem neuen russischen Präsidenten und im Falle einer erneuten Demokratisierung Russlands eine Chance besitzen. Drittens ist eine neue Regierung in der Ukraine möglich, die sich hier in bi- oder multilateralen Verhandlungen auf einen gemeinsamen Kompromiss mit Moskau verständigt. Auch ein Mix zwischen Option zwei und drei ist möglich. Für keine der drei Optionen gibt es gegenwärtig Anzeichen einer Realisierung. Solange dies so bleibt, ist ein neues konventionelles Rüstungskontrollabkommen für Europa unrealistisch.

30 Zu diesen Staaten gehören Schweden, Finnland, Österreich, die Schweiz, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro, Makedonien, Moldau, die Ukraine, Weißrussland, Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Weißrussland und Armenien gehören allerdings der Organisation für kollektive Sicherheit (OVKS) unter russischer Führung an.

31 Schweden und Finnland haben beim Gipfel von Wales im Jahr 2014 ihre militärische Kooperation mit der NATO ausgeweitet.

32 Diese Position hatte Russland in den vorläufig gescheiterten informellen Gesprächen im *36-Format* zwischen Dezember 2010 und Mai 2011 vertreten.

5.3 Mehr unregulierte Territorialkonflikte

Mit der Krim und der Ostukraine sind zu den schon bestehenden Territorialkonflikten zwei neue hinzugekommen. Inzwischen gibt es elf davon in Europa.[33] In sechs davon betroffenen Staaten (Georgien, Ukraine, Moldau, Aserbaidschan, Zypern, Serbien) sind durchschnittlich 10 Prozent des Territoriums und ca. 10 Prozent der Bevölkerung betroffen. Hingegen ist der Streitkräfteanteil mit 18 bis 26 Prozent in den unregulierten Territorien der Entitäten im Verhältnis zu den restlichen regulären Streitkräften der betroffenen sechs Staaten deutlich höher.[34] Das zeigt die sicherheitspolitische Brisanz dieser Konflikte. Der jüngste militärische Konflikt Anfang April 2016 zwischen Aserbaidschan und Armenien um das strittige Berg-Karabach-Gebiet mit über 200 Toten und mehreren hundert Verletzten unterstreicht dies (De Waal 2016).

Territorialkonflikte schaffen zusätzliche Probleme für die zwischenstaatliche Rüstungskontrolle und ihre Implementierung: Die international nicht anerkannten Regierungen in den strittigen Gebieten bzw.Entitäten sind im Regelfall offen für Rüstungskontrolle, erhoffen sie sich doch davon mehr internationale Anerkennung und Sicherheit.[35] Die von solchen Sezessionskonflikten betroffenen Staaten verwehren aber den nach Unabhängigkeit strebenden Entitäten in ihrem Land die Teilnahme an zwischenstaatlicher Rüstungskontrolle, um sie nicht aufzuwerten und anzuerkennen. Damit werden aber gerade die Streitkräfte von der Rüstungskontrolle ausgeklammert, von denen lokal und regional eine besondere Gefahr für die Krisenstabilität und Kriegsverhütung ausgehen kann. Weiterhin kann ein die Abspaltung unterstützender Nachbarstaat seine Truppen dort stationieren, um die Separatisten zu unterstützen. Dies geschieht in Abchasien, Süd-Ossetien, Transnistrien, der Ostukraine und auf der Krim durch russische und in Berg-Karabach durch armenische Stationierungstruppen. Damit wird allerdings das für die Rüstungskontrolle wichtige Gaststaatenprinzip verletzt.[36]

Zwar werden diese Stationierungstruppen noch beim jährlichen Datenaustausch der betroffenen Rüstungskontrollregime gemeldet, sie können jedoch wegen der bestehenden

33 Abchasien und Südossetien in Georgien; Transnistrien in Moldau; Berg-Karabach zwischen Armenien und Aserbaidschan; die Krim, Volksrepublik Luhansk, Volksrepublik Donezk in der Ukraine; Kosovo in Serbien und Nordzypern zwischen Türkei und Griechenland; Gibraltar zwischen Spanien und Großbritannien und Katalonien in Spanien.

34 Die Angaben über die Streitkräftestärke in den Gebieten der unregulierten Territorialkonflikte sind Schätzungen, die – soweit vorhanden – Stationierungstruppen einschließt. Hier wird die Bandbreite der Schätzungen angegeben. Die Angaben fußen auf eigene Berechnungen nach IISS (Hrsg.) 2014: The Military Balance.

35 Dieses Interesse wurde beim Zerfall der Sowjetunion in den Jahren 1991 und 1992 genutzt, um die Nachfolgestaaten im KSE-Vertrag zu halten und um die Aufteilung der sowjetischen Waffenpotenziale zu regeln. Die Baltischen Staaten traten dem KSE-Vertrag im Oktober 1991 nicht bei, weil sie sich nicht als Nachfolger der UdSSR betrachteten und damit den Abzug russischer Truppen fördern wollten. Die Ukraine hingegen trat mit der gleichen Rechtsauffassung dem KSE-Vertrag bei, um Russlands Militärmacht durch die zusätzliche Aufteilung der sowjetischen Waffen zu schwächen.

36 Siehe Fußnote 13.

Statuskonflikte nicht mehr verifiziert werden. Moskau ist zwar grundsätzlich bereit, sie überprüfen zu lassen, aber nur dann, wenn die übrigen Staaten den von Russland gewünschten Status anerkennen. Da aber die übrigen Regimeteilnehmer das ablehnen, kann dort keine Überprüfung der Streitkräfte mehr erfolgen. Statuskonflikte bleiben damit ein entscheidendes Hindernis für die Implementierung bestehender und für die Verhandlung neuer Rüstungskontrollregime.

Hinzu kommt das Problem, dass die betroffenen Staaten dazu neigen, solche Konflikte in ihre Rüstungskontrollpolitik einzubeziehen, um damit den politischen Druck für ihre baldige Regelung zu erhöhen. Der Beschluss der NATO-Staaten auf dem Prager Gipfel 2002, die Ratifikation des AKSE von Fortschritten in den unregulierten Territorialkonflikten Moldaus und Georgiens abhängig zu machen, ist ein Beispiel dafür. Ein weiteres ist der Berg-Karabach-Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan: Armenien hat zwar in der auch von Armenien nicht anerkannten Entität Berg-Karabach neben den Truppen der Entität eigene Truppen stationiert, diese aber bisher weder beim Wiener Dokument noch beim KSE-Vertrag gemeldet. Es besteht folglich keine Transparenz für diese Streitkräfte, und ihre Überprüfung ist wegen des bestehenden Statuskonflikts mit Aserbaidschan nicht möglich (Jahresabrüstungsbericht 2014: 51). Aserbaidschan hat deshalb, um seinen Souveränitätsanspruch auf dieses Gebiet zu untermauern, seit 2001 in Berg-Karabach selbst Friedensstandorte für seine Streitkräfte gemeldet. Da aber die dort gemeldeten Truppen bisher dort nicht stationiert werden können, denn das Gebiet wird von armenischen Truppen und den Streitkräften Berg-Karabachs kontrolliert, hat Baku sie analog zu Armenien der Rüstungskontrolle entzogen (CFE Compliance Report 2015). Beide Seiten überschreiten wegen dieses Konflikts in einigen Waffenkategorien der Landstreitkräfte zunehmend ihre KSE-Höchststärken (Jahresabrüstungsbericht 2016: 94). Außerdem sind gerade in Grenznähe wegen der ständigen Schießereien kaum sichere Inspektionen möglich.

Staaten mit Territorialkonflikten stehen der Rüstungskontrolle zwiespältig gegenüber. Einerseits begrüßen sie zwar ihren zusätzlichen Sicherheits- und Stabilitätsgewinn, andererseits kann dieser den bestehenden Streitfall in einen eingefrorenen Konflikt transformieren und damit eine politische Regelung erschweren. Aserbaidschan war aus diesem Grund bei neuen Rüstungskontrollabkommen immer ein schwieriger Partner. Es ist aufgrund des russisch-ukrainischen Konflikts davon auszugehen, dass die Ukraine angesichts ihrer Größe und Bedeutung diese Probleme verstärkt. Die Ukraine kann hier mit Moldau, Aserbaidschan und Georgien zusammenarbeiten, um die Position dieser Länder in künftigen Verhandlungen zu stärken. Da aber die Ukraine, Moldau und Georgien von westlicher Hilfe abhängen, hätten hier die westlichen Staaten anders als bei Aserbaidschan Instrumente zur mäßigenden Einflussnahme.

Inzwischen wird über neue Formen der statusneutralen Rüstungskontrolle nachgedacht, die in solchen Konflikten eher eingesetzt werden könnten, wenn die beteiligten Konfliktparteien dies akzeptieren (Kapanadze et al. 2017). Beispielsweise könnten in solchen Fällen vertrauenswürdige private Firmen neutraler Staaten für Inspektionen eingesetzt werden, um eine Anerkennung von Entitäten durch staatliche Inspektoren zu vermeiden. Damit ließe sich zwar das Statusproblem regeln, aber das Risiko des eingefrorenen Konflikts bliebe erhalten.

6. Militärische Strukturprobleme

6.1 Militärische Asymmetrien

Militärische Asymmetrien und Unterschiede in den Doktrinen werfen für die konventionelle Rüstungskontrolle unter kooperativen sicherheitspolitischen Bedingungen geringere, jedoch unter konfrontativen Bedingungen größere Probleme auf. Schon auf der Ebene der Bedrohungswahrnehmung gibt es gravierende Unterschiede. Sowohl die NATO-Staaten als auch Russland fürchten neue Formen der „hybriden" Kriegsführung, die sie allerdings sehr unterschiedlich definieren (Charap 2015: 51–52). Während Russland darunter eher demokratische Farbenrevolutionen in seiner unmittelbaren Nachbarschaft versteht, fürchten die östlichen Bündnispartner den Einsatz ungekennzeichneter russischer Spezialtruppen in Kombination mit Mitteln der elektronischen Desinformation und Kriegführung, wie sie von Putin bei der Annexion der Krim erfolgreich eingesetzt wurden. Diese Formen der „hybriden Kriegführung sind von Rüstungskontroll-Regime aber kaum zu erfassen.

Militärisch lassen sich drei Arten von Asymmetrien unterscheiden: erstens Asymmetrien im konventionellen Bereich, die (paritätische) Begrenzungen erschweren können; zweitens Asymmetrien im nuklearen Bereich, die (paritätische) nukleare Begrenzungen erschweren, hier aber ausgeklammert werden und drittens Asymmetrien in den Doktrinen und Potenzialen, in denen nukleare Waffen konventionelle Disparitäten ausgleichen und umgekehrt. Sie erschweren Rüstungskontrolle besonders, weil eine direkte Verrechnung der Potenziale nicht möglich ist und für einen indirekten Ausgleich viel wechselseitiges Vertrauen nötig ist.

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat etwa der sowjetische Verzicht auf die quantitative konventionelle Überlegenheit die paritätische konventionelle Rüstungskontrolle zwischen NATO- und Warschauer Pakt-Staaten durch den KSE-Vertrag erst ermöglicht. Allerdings kompensierte Russland nach dem Zerfall des Warschauer Pakts und der Auflösung der Sowjetunion seine neue konventionelle Unterlegenheit und Schwäche mit einer geringeren Bereitschaft zur Abrüstung bei seinen taktischen bzw. substrategischen Nuklearwaffen. Seit dem Jahr 2000 droht es außerdem in seiner Militärdoktrin für den Fall eines konventionellen Angriffs mit dem nuklearen Ersteinsatz, und substrategische Nuklearwaffen können auch zur „Deeskalation" eines konventionellen Konflikts eingesetzt werden (Sokov 2014). Das heißt, Russland will mit dem Ersteinsatz nuklearer Waffen in einem konventionellen militärischen Konflikt das Ende des Krieges erzwingen. Außerdem werden seither von den russischen Streitkräften substrategische Nuklearwaffen zunehmend bei Übungen konventioneller Streitkräfte zur Verstärkung ihrer Feuerkraft eingesetzt. Nach der neuen Konfrontation mit Russland sah sich deshalb die NATO auf ihrem Warschauer Gipfel 2016 veranlasst, Russland darauf hinzuweisen, dass sie jede militärische Eskalation auf der nuklearen Ebene als „fundamentale Veränderung der Natur des Konfliktes" betrachten würde, um Moskau von einem solchen Vorgehen abzuschrecken (Warsaw Summit Communiquè 2016: Zif. 54).

Generell lassen sich bis 2014 zwei unterschiedliche Trends für Russland und die NATO feststellen. Obwohl die NATO-Staaten nie völlig auf den nuklearen Ersteinsatz verzichteten,

konnten sie dank ihrer konventionellen Überlegenheit die Bedeutung der substrategischen Waffen für ihre Streitkräfte und deren Anzahl drastisch reduzieren, während dies auf russischer Seite nicht eintrat. Dort ist die Bedeutung der Nuklearwaffen in der Doktrin und bei den Streitkräften aufgrund der wachsenden konventionellen Schwäche gestiegen. Russland besitzt mit über 3.000 substrategischen Waffen deutlich mehr Systeme in dieser Kategorie als das Bündnis. Sie werden teilweise vorrangig modernisiert. Diese russische Orientierung ist bisher das Haupthindernis für die Rüstungskontrolle und Abrüstung substrategischer Kernwaffen in Europa. Umgekehrt sind für Moskau bestehende und künftig erwartete konventionelle Disparitäten in den militärischen Fähigkeiten und der Militärtechnologie im Vergleich zu den USA und den übrigen NATO-Staaten der Hauptgrund dafür, warum es über diese Waffen derzeit nicht verhandeln will. Der Kreml will die für Russland bedeutsamen konventionellen Asymmetrien erst rüstungskontrollpolitisch geregelt wissen, bevor er zum Abbau seiner substrategischen Nuklearwaffen bereit ist und kritisiert hier schon lange die abnehmende westliche Bereitschaft zur konventionellen Rüstungskontrolle.

Russland ist zudem die größte Landmacht der Erde. Es besitzt den militärischen Vorteil der inneren Linie. Dagegen ist das westliche Bündnis auf zwei Kontinenten mit einer Distanz von 7.000 km verteilt und auch in Europa geografisch stark zerklüftet. Deshalb dürfte sich Russland von den übrigen europäischen NATO-Staaten militärisch kaum bedroht fühlen, selbst wenn die Summe ihrer Rüstungsausgaben um ein Mehrfaches über denen des Kremls liegt. Kein europäisches Land verfügt über die militärische Fähigkeit, Russland als zweitstärkste Nuklearmacht der Erde mit Aussicht auf Erfolg anzugreifen. Auch alle europäischen Staaten zusammen besäßen sie nicht. Einzig die (west)europäischen Luftstreitkräfte können schnell zur flexiblen militärischen Schwerpunktbildung eingesetzt werden und den russischen Vorteil der inneren Linie begrenzt kompensieren (Blechmann 2015: 3).

Die größte Bedrohung geht aus russischer Sicht daher von den amerikanischen Streitkräften und der amerikanischen Führung in der NATO aus. Nur die USA sind im Bündnis alleine in der Lage, sehr schnell und umfassend auf neue militärische Herausforderungen zu reagieren. Anders als zu Zeiten des Kalten Kriegs, als die USA rund 20 Prozent ihrer Streitkräfte in Europa stationiert hatten und umfangreiche Verstärkungen planten, haben sie mit rund 68.000 Soldaten aber nicht einmal mehr fünf Prozent ihrer Kräfte in Europa präsent.[37] Washington hatte bisher kaum Interesse, signifikante Kampftruppen in Brigadestärke in den baltischen Staaten oder in Polen zu stationieren, weil dies sehr teuer wäre und eine schnelle Verlegung dieser Truppen über die bestehenden US-Hubs in Europa (z.B. Ramstein, Aviano) in andere Krisengebiete in Asien, den Nahen Osten oder in Afrika erschweren und verzögern würde (Kacprzyk 2015: 16). Sie setzen daher primär auf eine schnell wieder rückgängig zu machende temporäre Verlegung von kleineren

37 Drucin, Heath 2015: Europe, Pacific not entirely Spared from Army Force Cuts, in: Stars & Stripes, 13.7.2015, www.stripes.com/news/europe-pacific-not-entirely-spared-from-army-force-cuts-1.357821; 6.4.2018.

Rotationseinheiten und damit mehr auf eine verstärkte Stolperdrahtstrategie der Abschreckung. Die zeitweise Stationierung von zusätzlichen Rotationseinheiten in vorhandenen Einrichtungen ist außerdem sehr schnell und kostengünstig möglich, während der Aufbau von Infrastruktur für die permanente Stationierung neuer Bataillone und Brigaden mehrere Jahre bräuchte und teurer wäre. Unter Trump wird jedoch inzwischen die permanente Stationierung einer zusätzlichen US-Brigade in Europa diskutiert.[38]

Russland besitzt einen weiteren militärischen Vorteil. Aufgrund seiner Größe ist es neben den USA das einzige Land, das über große strategische Lufttransportfähigkeiten verfügt und kampfstarke Verbände sehr schnell über große Entfernungen verlegen und konzentrieren kann (Gressel 2015: 32). Dazu sind die europäischen NATO-Staaten derzeit trotz des teilweise vorhandenen EU-Poolings[39] ihrer taktischen Transportflugzeuge nur mit Unterstützung großer amerikanischer Militärtransportflugzeuge in der Lage. Diese müssten aber erst von den USA aus größerer Entfernung im Vergleich zu Russland eingeflogen werden. Hier besteht regional ein Nachteil für die europäischen NATO-Staaten, besonders beim Schutz der baltischen Länder, die selbst nur kleine Streitkräfte besitzen. Umgekehrt ist die russische Exklave Kaliningrad bis auf ihren Ostseezugang vom NATO-Territorium umgeben und hier wäre Moskau verwundbar. Allerdings muss die Landversorgung der baltischen Staaten an der polnisch-litauischen Grenze durch das 65 km breite Kaliningrad Gap zwischen Kaliningrad und Weißrussland erfolgen. Ein Abschneiden dieses Versorgungswegs wäre Russland nur mit der Unterstützung Weißrusslands möglich. Beide Seiten haben in der Vergangenheit gut damit leben können, weil mittels Rüstungskontrolle und der NATO-Russland Grundakte hier ein System der wechselseitigen militärischen Zurückhaltung vereinbart worden war. Das droht jetzt zur Makulatur zu werden und kann wegen der besonderen Sensitivität des Gebiets für beide Seiten sehr schnell einen neuen Rüstungswettlauf auslösen. Deshalb wäre es wichtig, wenn sich beide Seiten hier auch weiterhin an die militärischen Beschränkungen in der NATO-Russland Grundakte hielten (Richter 2016: 9).

Russland hat rund zwei Drittel seiner Streitkräfte in Europa stehen. Beschränkungen in Europa würden daher zwar die Masse der russischen, aber nur einen kleinen Teil der amerikanischen Truppen treffen. Mit den bislang von der Rüstungskontrolle erfassten Land- und Luftstreitkräfte werden zudem bei Russland die wesentlichen militärischen Instrumente einer Landmacht einbezogen, während bei der NATO bisher die Seestreitkräfte als ihr wesentliches Instrument weitgehend unberücksichtigt bleiben. Hinzu kommt die qualitative Überlegenheit westlicher Militärtechnik, die bisher von konventioneller Rüstungskontrolle kaum erfasst wurde. Das Interesse der russischen Streitkräfte am KSE-

38 Stoutamire, Dan 2017: Acting Secretary of the Army Visits Europe with Eye on Budget Talks, in: Stars and Stripes, 1.9.2017 Europe Edition, www.stripes.com/news/acting-secretary-of-the-army-visits-europe-with-eye-on-budget-talks-1.485545; 6.4.1018.

39 Dem 2006 gegründeten multinationalen European Air Transport Command (EATC) haben sieben EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, die Benelux-Staaten, Spanien und Italien) ihre Transportflugzeuge für das gemeinsame Pooling und Sharing unterstellt. Jedes Land kann damit über mehr Transportkapazität verfügen als es besitzt. Vgl. http://eatc-mil.com/; 6.4.2018.

Vertrag ist deshalb nicht mehr sehr ausgeprägt. Es wird häufig mit der Forderung nach einer Einbeziehung der westlichen Seestreitkräfte verbunden, um so auch ein wesentliches militärisches Element der NATO-Staaten zu erfassen. Das lehnen aber die traditionellen Seemächte USA, Großbritannien und Frankreich im Bündnis gegenwärtig noch ab.

Weitere Entwicklungen stärken aus russischer Sicht die konventionellen Asymmetrien: Zum einen die Einführung des dreistufigen amerikanischen Raketenabwehrprogramms bis zum Jahr 2018 oder 2022 im europäischen Teil der NATO, das von einem amerikanisch-japanischen Aufrüstungsprogramm in Nordostasien und im Pazifik begleitet wird, dem 2017 auch Südkorea beitrat. Zum zweiten die wachsenden Fähigkeiten, auch außerhalb von Europa mit luft- und seegestützten weitreichenden Cruise Missiles im Rahmen des konventionellen Long Range Strike Programs Landziele angreifen zu können. Drittens wurde bisher eine schnelle und äußerst zielgenaue konventionelle Angriffsfähigkeit (Prompt Global Strike) innerhalb einer Stunde gegen jedes Ziel auf der Welt geplant, die aber nach dem neuen US Nuclear Posture Review (NPR 2018: XII, 53–54) eher zielgenaue nuklearstrategische u-bootgestützte Raketen mit niedrigen Sprengstärken übernehmen sollen. Viertens klammern die USA den Weltraum bisher von weiteren Rüstungskontroll-maßnahmen aus. Das Pentagon testet dort ein weitgehend autonom gesteuertes unbemanntes Mini-Space Shuttle (X-37B Orbital Test Vehicle) mit geheim gehaltenen militärischen Aufgaben (Weinberger 2014). Zudem erproben die USA, Russland und China inzwischen hyperschallschnelle Raumgleiter mit mehr als fünffacher Schallgeschwindigkeit (Acton 2015). Die dabei fehlende Transparenz fördert das Misstrauen. Fünftens sind die USA in der Entwicklung vernetzter halbautonomer und autonomer Waffen führend. Sie könnten in den nächsten 10 bis 20 Jahren die konventionelle Kriegführung unter amerikanischer Führung weiter revolutionieren.

Diese aus russischer Sicht nachteiligen Asymmetrien liefern Moskau die Argumente, warum es sich der NATO unterlegen fühlt und warum es als Kompensation in seiner Militärdoktrin und Kriegsplanung stärker auf Nuklearwaffen setzt. Auf der anderen Seite erweitert gerade das konventionelle Modernisierungsprogramm Russlands seine konventionellen strategischen Fähigkeiten in den nächsten Jahren (McDermott 2017). Das kann die Asymmetrie mindern und konventionelle Rüstungskontrolle längerfristig erleichtern.

Für eine Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle bestehen hier vor allem zwei Probleme: Erstens, wie kann das Problem der nuklear-konventionellen Asymmetrie zwischen Russland und den NATO-Staaten konstruktiv angegangen und zweitens, wie kann mit den übrigen konventionellen Asymmetrien sinnvoll umgegangen werden? Indirekte Verrechnungen setzen viel Vertrauen voraus, das derzeit nicht besteht. Das durch den Ukraine-Konflikt zerstörte Vertrauen lässt sich über Nacht nicht wieder herstellen und wäre ein zentrales Problem künftiger Verhandlungen, sollten diese Disparitäten mittels militärischer Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle begrenzt und berechenbarer gestaltet werden.

6.2 Wachsende Zahl multinationaler Kommandos und Verbände

Da Nationalstaaten sich immer weniger alleine verteidigen können, suchen sie zunehmend die militärische Kooperation mit anderen Staaten. Militärische Allianzen sind dafür besonders geeignet. In der NATO und in der EU nimmt daher die Bildung bi- und multinationaler Verbände und Kommandos zu. Ähnliches, wenngleich nicht ganz so stark, lässt sich auch in der OVKS Moskaus beobachten. Ihre militärische Bedeutung gegenüber nationalen Verbänden wächst, ohne dass dies bisher angemessen transparent gemacht wird (von Arx 2014) und durch Rüstungskontrolle überprüfbar ist.

Das wirft die Frage auf, wie künftig solche Verbände, etwa die neue Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) als brigadestarker Verband, in multilateralen Rüstungskontrollverträgen erfasst und überprüft werden sollen. Bisher wurden von den Nationalstaaten nur die jeweiligen nationalen Anteile solcher multinationalen Verbände gemeldet und überprüft, jedoch nie ein Verband und seine Aktivitäten in seiner Gesamtheit. Damit dies möglich wird, bedarf es neuer Verfahren und Regeln und sehr wahrscheinlich auch eines flexibleren Verständnisses von Souveränität. Denn auf Kommandoebene sind zunehmend Offiziere mit verschieden Nationalitäten direkt nebeneinander tätig und dies wird sich künftig auch auf die Führung und Zusammensetzung operativer Verbände sowie deren Logistik ausweiten. Um dabei die Komplexität künftiger Rüstungskontrollverhandlungen nicht unnötig zu erhöhen, sollten multinationale Kommandos und Institutionen davon ausgeklammert bleiben. Die Transparenz und Überprüfung solcher Verbände können weiterhin auf nationalstaatlicher Basis erfolgen. Die Verantwortung für die Durchführung der Datenmeldung und Inspektion sollte dabei beim Gaststaat liegen, um seine Souveränität zu stärken. Allerdings werden dann neue Regeln dafür benötigt, in welcher Weise künftig Soldaten und Verbände anderer Nationen in solchen speziellen Inspektionen einbezogen werden dürfen, und ob es für Inspektionen multinationaler Verbände auch eine separate Quote geben soll, um nationale Inspektionsquoten hierdurch nicht zu beschränken. Der wachsende Nationalismus in einzelnen Staaten der EU und darüber hinaus könnte allerdings die Verhandlungen darüber erschweren.

6.3 Globalisierung der konventionellen Kriegsführung

Die große Zielgenauigkeit konventioneller Waffen und ihre globale Vernetzung mit Führungs- und Aufklärungssystemen machen es inzwischen möglich, auch über große Entfernungen militärische Ziele mit hoher Aussicht auf Erfolg anzugreifen. Das heißt, in einem lokalen Gefecht können gleichzeitig auch regionale und globale militärische Mittel die Feuer- und Durchschlagskraft der lokalen Verbände verstärken. Für die konventionelle Rüstungskontrolle wird es daher immer schwieriger, sie nur auf Europa zu beschränken, da externe Potenziale einen wachsenden Einfluss auf die europäische Sicherheit gewinnen können. Es muss daher nach neuen Möglichkeiten ihrer Berücksichtigung in der Rüstungskontrolle gesucht werden, ohne gleich das Anwendungsgebiet zu globalisieren. Denn globale konventionelle Rüstungskontrollgespräche hätten derzeit politisch keine Chance. Wechselseitige Zurückhaltungserklärungen für den Einsatz von militärischen Mitteln mit

globaler Reichweite in Bezug auf das europäische Anwendungsgebiet können dafür eine Interimslösung bieten. Außerdem sollten rechtzeitig Transparenz und eventuell auch die Verifikation hergestellt werden, wenn solche Mittel zeitweise oder dauerhaft in das Anwendungsgebiet verlegt und wieder abgezogen werden.

Dabei ginge es um folgende militärische Mittel: Die USA etwa haben ihre global einsetzbaren Marinestreitkräfte bis auf die strategischen U-Boote schon konventionalisiert. Das heißt, die auf US-Kampfschiffen vorhandenen Atomsprengköpfe und ihre Trägermittel wurden abgezogen. Dafür wurden große amerikanische Überwasserkampfschiffe (ab Zerstörerklasse) und ein Teil der nuklear angetriebenen U-Boote inzwischen mit einer großen Zahl weitreichender (bis 2.500 km) konventioneller Cruise Missiles ausgestattet, die flexibel sowohl gegen See- als auch Landziele eingesetzt werden können (Gormley 2009: 43–45; Eshel 2017). Zusätzlich wollen die USA nach der Nuclear Posture Review (2018) ihre Kampfschiffe wieder mit neuen nuklearen seegestützten Cruise Missiles ab dem Jahr 2024 bewaffnen.[40] Russland ist seit 2015 dabei, seine Seestreitkräfte (Korvetten und U-Boote) mit dem Kalibr-Flugkörper auszurüsten, der eine Reichweite von bis zu 1.500 km haben soll. Darüber hinaus wird der größte Teil der strategischen Bomber der USA, wie beim NSTART-Vertrag vereinbart, konventionalisiert und mit weitreichenden Luft-Boden-Flugkörpern – z.B. dem Joint Air-to-Surface Standoff Missile (AGM-158 JASSM) mit einer Reichweite von bis zu 960 km – ausgestattet.

Russland misst diesen Waffen eine strategische Bedeutung bei, weil es fürchtet, dass sie wegen ihrer hohen Zielgenauigkeit auch nuklearstrategische Potenziale etwa die Silos nuklearer Interkontinentalraketen bedrohen können. Die USA hingegen bescheinigen diesen Waffen zwar teilweise eine strategische Reichweite, jedoch keine strategische Bedeutung, weil sie sich für Angriffe gegen das nuklearstrategische Potenzial Russlands nicht eignen würden. Diese bilaterale Kontroverse ist ungelöst und trägt zum wechselseitigen Misstrauen bei.

Die bisherigen Regime erfassen solche wachsenden konventionellen Angriffsfähigkeiten der USA und Russlands nicht. Auch der funktionale Ansatz im Wiener Dokument, der militärische Aktivitäten der Seestreitkräfte dann erfasst, wenn sie für den Landkrieg etwa bei Landungsübungen von Bedeutung sind, hilft hier nicht weiter, weil sich die militärische Ambivalenz der auf See stationierten Cruise Missiles genauso wie die der in den USA und Russland stationierten strategischen Bomber im Hinblick auf einen möglichen Einsatz in Europa damit derzeit nicht einfangen lassen.

Durch den Machtzuwachs Chinas und anderer Regionalmächte und dem damit einhergehenden relativen Machtverlust der USA entwickelt sich die Welt langsam von einer unipolaren zu einer eher multipolaren Struktur. Damit sind die NATO-Staaten perspektivisch möglicherweise nicht mehr nur mit Russland als neuen Gegner konfrontiert, was regionale

40 Die USA planen diesen Flugkörper als vertragskonforme Reaktion auf die russische Verletzung des INF-Vertrags und wollen damit die russische Überlegenheit bei den sub-strategischen Atomwaffen sowie andere Defizite ausgleichen. Bei ausreichendem Entgegenkommen Russlands in diesen Fragen könnten die USA auf diese Waffe eventuell verzichten (NPR 2018: 55).

konventionelle Rüstungskontrolle noch mehr erschwert. Moskau hat seit dem Ukraine-Konflikt seine militärische Kooperation mit Beijing intensiviert und liefert wieder neueste Militärtechnologie nach China. Eine militärische Allianz ist bisher jedoch nicht geplant. Erstmalig haben 2015 chinesische und russische Seestreitkräfte gemeinsam im Schwarzen Meer und im Mittelmeer geübt.[41] Dem folgte 2017 ein gemeinsames Seemanöver in der Ostsee. China stärkt damit seine globale Rolle und die Kooperation mit dem Kreml. Eine Verschärfung des westlichen Konflikts mit Russland in Europa und zwischen den USA und China über das Südchinesische Meer, die territorialen Ansprüche Chinas in der Region und die amerikanische Raketenabwehr in Nordostasien können daher eine Allianz zwischen beiden Staaten wahrscheinlicher werden lassen. Konventionelle Rüstungskontrolle mit Russland wäre hier ein Instrument, eine solche Konfliktverschärfung und die daraus möglicherweise resultierende Militärallianz zwischen Moskau und Beijing mit zu verhindern. Das ist zugleich auch eine unabdingbare Voraussetzung für die Erhaltung eines regionalen europäischen Rüstungskontrollansatzes. Je länger es dauert, bis neue konventionelle Rüstungskontrollgespräche für Europa zustande kommen, desto schwieriger dürfte es werden, das Anwendungsgebiet auf Europa vom Atlantik bis zum Ural zu begrenzen.

6.4 Strittige Raketenabwehr

Bisher sind rüstungskontrollpolitische Gespräche über die konventionelle Raketenabwehr noch weitgehend eine bilaterale Frage zwischen den USA und Russland, die Washington bei der Aufhebung des ABM-Vertrags im Jahr 2002 Moskau für die Regelung von Stabilitätsproblemen zugesichert hat. Seit dem Russland-Ukraine-Konflikt haben die USA jedoch diese Gespräche suspendiert und sie wurden auch im NATO-Russland-Rat dazu eingestellt. Der bis zum Russland-Ukraine-Konflikt verfolgte Ansatz, Moskau über militärische Kooperation einzubinden, kann allerdings nur dann weiterhin funktionieren, wenn sich die westliche Raketenabwehr nicht gegen Russland richtet. Das ist jedoch angesichts der wachsenden militärischen Konfrontation mit Russland eher zweifelhaft (Kubiak 2017: 24–26). Militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle können daher auch hier an Bedeutung gewinnen. Temporär gab es schon auf Vorschlag der Bundesregierung zwischen den NATO-Staaten und Russland 2011 bis 2013 zusätzliche freiwillige vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich der taktischen Raketenabwehr. Sie beinhalteten die wechselseitige Einladung zu entsprechenden Übungen mit diesen Systemen, bis Moskau diese Maßnahmen Ende 2013 einseitig suspendierte (Jahresabrüstungsbericht 2014: 66–67).

Russlands Raketenabwehr war in der Vergangenheit nuklear strukturiert, inzwischen hat es jedoch mit der Entwicklung eigener konventioneller Fähigkeiten (S-400/S-500) in diesem Bereich begonnen. Das kann künftige Beschränkungen vereinfachen. Auch wenn der Kreml

41 Alexandrova, Lyudmila 2015: Russia-China Naval Exercise in Mediterranean Makes World Headlines, in: TASS, 18.5.2015, http://tass.ru/en/opinions/795340; 6.4.2018. Seit 2012 unterstützte Russland mit solchen Marineübungen China im asiatisch-pazifischen Raum, seit 2015 unterstützt dafür China Russland in europäischen Gewässern.

hier der westlichen Rüstungsentwicklung folgt, wird er die Fähigkeiten des Westens, besonders die der USA, in absehbarer Zeit nicht erreichen. Russische Expertinnen und Experten betonen daher, dass an einen weiteren Abbau von substrategischen Nuklearwaffen, ohne eine Begrenzung der westlichen Systeme, nicht zu denken ist (Arbatov 2013; Miasnikov 2013: 1–3).

Sollte hier eine bilaterale Regelung zwischen den USA und Russland nicht möglich sein, kann Moskau fordern, die Raketenabwehr in multilaterale konventionelle Rüstungskontrollgespräche einzubeziehen. Die europäischen Staaten beteiligen sich zunehmend am territorialen US-Raketenabwehrsystem für die NATO gegen begrenzte Raketenangriffe aus dem Nahen Osten. Deutschland, die Niederlande, Frankreich, Spanien, Griechenland und Italien besitzen schon taktische Raketenabwehrfähigkeiten. Polen, Rumänien und die Türkei planen sie zu erwerben (Stewart 2016). Großbritannien baut ein landgestütztes Radarsystem und prüft die Ausrüstung von Typ 45-Zerstörern mit Raketenabwehrystemen. Deutschland, die Niederlande, Spanien, Norwegen und Dänemark entwickeln schiffsgestützte Radarsysteme für die Raketenabwehr. Die territoriale Raketenabwehr der NATO-Staaten wird folglich multinational und damit kann diese Fähigkeit auch multilateral verhandelt werden.

Taktische Raketenabwehrsysteme wie das amerikanische Patriot-III-System, das künftige deutsche Taktische Luftverteidigungssystem (TLVS) bzw. Medium Extended Air Defense System (MEADS) und die russischen S-300-/S-400-Systeme sind zugleich auch für die Luftverteidigung nutzbar. Das ist nur eine Frage der Softwaresteuerung und Munitionierung dieser Systeme. Grenznah stationiert kann damit – je nach Reichweite der Systeme – auch der Flugverkehr bis weit in das gegnerische Land (bis 100–150 km in mittleren und großen Höhen) bedroht werden.[42] Gerade im Verhältnis zwischen der russischen Exklave Kaliningrad und den baltischen Staaten spielt dies eine Rolle, da der Kreml durch die Stationierung weitreichender Flugabwehrsysteme, wie die S-300/S-400, dort den Operationsraum westlicher Kampfflugzeuge, etwa bei der Baltic Air Policing Mission über der Ostsee und in Polen, im Krisenfall empfindlich beschränken könnte. Umgekehrt können dies die NATO-Staaten mit ihren weitreichenden Luftverteidigungssystemen aber auch gegenüber Kaliningrad. Es kann daher künftig aus Stabilitätsgründen sinnvoll sein, die Stationierung weitreichender Luftabwehr bzw. taktischer Raketenabwehrsysteme gerade in solchen sensitiven Gebieten zu beschränken.

Bei Stabilitätsproblemen will Russland beispielsweise das 500 km weit reichende Iskanderraketensystem – wie 2011 angekündigt (Medvedev 2011) – und den Backfirebomber Tu-22M3[43] mit Luftbodenraketen auf der Krimhalbinsel gegen neue amerikanische

42 Die NATO-Staaten stationieren ihre Patriotflugabwehrraketensysteme zum Schutz der Türkei relativ weit von der türkisch-syrischen Grenze entfernt, um nicht den politischen Eindruck zu erwecken, sie unterstützen mit einer grenznahen Stationierung die türkische Forderung an die UN nach einer Flugverbotszone über Syrien.

43 Vgl. o. A. 2015: Russia's Supersonic Response to US Missiles in Europe, in: Sputnik, 24.7.2015, http://sputniknews.com/military/20150724/1024993449.html; 6.4.2018.

Raketenabwehrsysteme in Europa stationieren. Dabei ist das dreiphasige amerikanische konventionelle Raketenabwehrprogramm mit den derzeit geplanten SM3-Abwehrraketen auf Aegis-Kampfschiffen und an Land (Rumänien, Polen) noch keine ernste Bedrohung für die nukleare Zweitschlagfähigkeit Moskaus (Dvorkin 2013: 208). Ließe sich das Programm in Europa auf diese Fähigkeiten begrenzen, wäre den Sicherheitsinteressen Russlands ausreichend Rechnung getragen. Der Kreml fordert hier aus Sicherheitsgründen allerdings eine rechtliche Regelung. Die US-Regierung war bisher nur zu einer politischen Regelung bereit, da die konservativen Republikaner mit ihrer Sperrminorität jede rechtliche Regelung im US-Kongress verhindern würden.

Auch wenn beim Nukleardeal mit dem Iran die Entwicklung iranischer Raketen nicht beschränkt wurde, verband Moskau damit die Hoffnung, dass Teheran auf die Entwicklung von Interkontinentalraketen verzichte und die NATO in diesem Bereich keine weitere Modernisierung ihrer Raketenabwehr brauche.[44] Ob allerdings Teheran auf die Reichweitensteigerung seiner Mittelstreckenraketen verzichten wird, sollten die amerikanisch-iranischen Spannungen steigen und die USA die Einhaltung des Iranabkommens weiter in Frage stellen, bleibt offen. Teile der amerikanischen Streitkräfte stehen dabei einem weiteren Ausbau der territorialen Raketenabwehr eher kritisch gegenüber. Denn die Kosten für eine Stärkung dieser defensiven Fähigkeit sind deutlich höher als die Kosten für offensive Raketen und gehen zu Lasten anderer Waffenprogramme, zumal für eine hohe Abfangwahrscheinlichkeit meist mehrere Abwehrraketen für eine Angriffsrakete benötigt werden.[45]

Hier können sich künftig neue Spielräume für die Rüstungskontrolle eröffnen. Eine Begrenzung der westlichen Raketenabwehr müsste dann aber auch eine Begrenzung russischer ballistischer Kurzstreckenraketen (Iskander) einschließen. Hingegen sind neue Forderungen der Konservativen in den USA und Europa, das Raketenabwehrprogramm als Reaktion auf den Ukraine-Konflikt nun auf Russland auszurichten (Osborn 2014; Oswald 2014; Blank 2014; Gramer 2015), kontraproduktiv. Sie verschärfen die Konfliktdynamik und den Rüstungswettlauf. Moskau könnte als Antwort den INF-Vertrag kündigen und allgemein die nukleare Aufrüstung forcieren. Weniger Sicherheit und Stabilität in Europa wären die Folge.

44 Vgl. o. A. 2015: State Dept: Ballistic Missile Defenses to Remain in Europe Despite Iran Deal, in: SputnikNews, 15.7.2015, http://sputniknews.com/military/20150715/1024631357.html; 6.4.2018.

45 So Admiral Bill Garthney Kommandeur von NORAD und US Northern Command: „Not only is it unaffordable, it will not work […]. But no matter how good our interceptors are, he said, we'll never have enough of these expensive systems to shoot down every cheap incoming missile." Zitiert nach Freedberg Jr., Sidney J. 2015: DepSecDef Explores New Missile Defense Approach, in: Breaking Defense, 11.8.2015,http://breakingdefense.com/ 2015/08/depsecdef-launches-new-missile-defense-approach/; 6.4.2018.

6.5 Autonome Waffen[46] und konventionelle Stabilität

Der veraltete KSE-Vertrag und der gescheiterte AKSE-Vertrag sind in einem Punkt sehr fortschrittlich. Sie schließen mit ihren Definitionen der zu erfassenden Waffenkategorien schon jetzt halbautonome und autonome Waffensysteme[47] ein. Anfangs enthielten alle Definitionen der fünf erfassten Waffenkategorien (Panzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Artillerie ab 100 mm Rohrdurchmesser, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber) den Terminus „bemannt". Die USA ließen ihn jedoch in den Verhandlungen streichen, um der Sowjetunion die Möglichkeit zu nehmen, eines Tages mit automatischen Waffen die Beschränkungen des unbegrenzt gültigen Vertrags zu umgehen. Daran muss aus Stabilitätsgründen auch in Zukunft festgehalten werden. Die Entwicklung von halbautonomen ferngelenkten Waffen hat schon in den 1990er Jahren begonnen und derzeit gibt es vielfältige halbautonome Waffensysteme wie z. B. ferngesteuerte Drohnen, Torpedos, U-Boote, Kampfflugzeuge, Hubschrauber und gepanzerte Kampffahrzeuge. Dabei schaffen schon halbautonome ferngelenkte Waffen ein Stabilitätsproblem, weil sie das Kriegsrisiko erhöhen.

Zwar wird inzwischen eine internationale Verbotsnorm für autonome Waffen diskutiert, aber es ist ungewiss, ob sie sich realisieren lässt. Selbst wenn es zu einer globalen Verbotsnorm kommt, muss davon ausgegangen werden, dass einige Staaten, darunter vermutlich auch die USA, sie nicht anerkennen werden. Außerdem dürfte weiterhin an Waffensystemen gearbeitet werden, die in Abhängigkeit von der genauen Definition der Verbotsnorm der vollständigen Autonomie sehr nahe kommen können. Damit würden trotzdem die nachfolgend beschriebenen Stabilitätsprobleme, wenn auch vielleicht in einem geringeren Ausmaß, entstehen.

Die Entwicklung von autonomen Waffen ist für die militärische Stabilität aus drei Gründen ein Problem: Erstens kann sie das Kriegsrisiko erhöhen, weil sie die Schwelle für deren Einsatz senkt (UK-MoD 2015: 32). Eigene Soldaten werden bei ihrem Einsatz zunächst nicht gefährdet. Das schwächt die Kriegsverhütung. Zweitens kann das Risiko eines Kriegs aus Versehen wachsen, weil bei diesen Waffen Programmfehler und technische Defekte nicht auszuschließen sind (Altmann 2013; Scharre 2014). Drittens kann der Einsatz solcher vernetzter Waffensysteme im Verbund mit automatisierten Kampfunterstützungssystemen aufgrund ihrer erhöhten Wirksamkeit die Kriegsdynamik und damit die

46 Die ethische Problematik des Einsatzes autonomer Waffen wird nicht erörtert, da sie hier nicht relevant ist.

47 Eine allgemein anerkannte Definition für halbautonom und autonom gibt es nicht. Vereinfacht lassen sie sich wie folgt unterscheiden: Bei einer halbautonomen ferngelenkten Waffe wählt der Operateur das Ziel oder die Zielgruppe aus, die Bekämpfung des Ziels oder der Zielgruppe wird dabei durch rechnergestützte Assistenzsysteme unterstützt und der Operateur entlastet. Auch sogenannte Fire and Forget-Waffensysteme zählen dazu. Bei einer autonomen Waffe, selbst wenn sie noch von einem Operateur überwacht wird, entscheidet das System nach seiner Aktivierung gemäß seiner Programmierung selbst, wann es wen oder was, wo, wie und womit bekämpft. Vgl. DoD Directive 3000.09 2012, 21.11.2012, 13, www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf; 6.4.2018.

Eskalation erheblich beschleunigen (Tucker 2015). Politische Bemühungen der Eskalations- und Konfliktkontrolle könnten deshalb unterlaufen werden.

Weiterhin gibt es bei der Entwicklung halbautonomer und autonomer Waffen einen Wettlauf um die kürzeste Reaktionszeit. Der Kampfroboter, der am schnellsten auf eine Bedrohung oder einen Angriff reagiert, hat auch die größten Chancen, sich im Gefecht durchzusetzen (Schörnig 2014: 35). Diese Dynamik hat zwei Folgen. Erstens wird die Fernlenkung gerade bei großen Entfernungen immer mehr zu einem militärischen Nachteil, weil sie zu viel Zeit bei schnellen Reaktionen beansprucht, zweitens wird der Mensch als Aufpasser und Kontrolleur bei einem Waffeneinsatz immer mehr zur bloßen Staffage verkommen (Schörnig 2015; Dickow 2015: 10). Halbautonome und autonome Waffensysteme dürfen aufgrund dieser destabilisierenden Wirkungen keinesfalls von der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung ausgeklammert werden. Da sie die Schwelle der Kriegsverhütung senken, Kriege aus Versehen wahrscheinlicher machen und zugleich das Eskalationsrisiko erhöhen, sind für diese Art von Waffen Begrenzungen zu empfehlen, um ausreichend militärische Stabilität gewährleisten zu können.

Da die Produktion von autonomen Kampfmaschinen außerdem sehr viel schneller erfolgen kann als die Ausbildung menschlicher Soldaten, wäre ihre Begrenzung aus militärischen Stabilitätsgründen unumgänglich. Andernfalls könnten als Antwort darauf neue Anreize für die Entwicklung von Massenvernichtungsmitteln und dort besonders von Nuklearwaffen geschaffen werden. Ähnliches dürfte auch für die Entwicklung konventioneller Schwarmroboterwaffen[48] gelten (Scharre 2014; Velez-Green 2014).

Zwar befindet sich die Entwicklung von vernetzten autonomen Waffen noch in den Anfängen, jedoch sind aufgrund der engen Verzahnung mit zivilen Entwicklungen schnelle Fortschritte in den nächsten 10 bis 20 Jahren sehr wahrscheinlich. Da mit einem baldigen Beginn neuer Verhandlungen nicht zu rechnen ist, wird man im *Strukturierten Dialog* um eine Diskussion und Einordnung dieses Problems kaum herum kommen.

48 Ein Schwarm von 1.000 vernetzten Kleinroboterwaffen dient der Überlastung der gegnerischen Verteidigung, ist selbst wegen der Vielzahl der Ziele nur schwer zu bekämpfen und kann gegen Flächen- und räumliche Ziele wirkungsvoll eingesetzt werden.

7. Konsequenzen für die konventionelle Rüstungskontrolle

Aufgrund der neuen Konfrontation mit Russland stehen alle Staaten in Europa vor einem neuen Rüstungswettlauf. Den versucht die Steinmeier-Initiative für einen Neubeginn der konventionellen Rüstungskontrolle zu verhindern oder wenigstens zu begrenzen. Die Aussichten dafür sind aber aus vielen Gründen gering. Die Zukunft der EU und die Osteuropas ist unsicher. Beide Seiten versuchen dies zur Erweiterung ihres politischen Einflusses zu nutzen. Die politischen Spannungen zwischen Russland und den USA nehmen weiter zu, nachdem die US-Regierung der Ukraine defensive Waffen zur Verteidigung der Ostukraine liefern will. Über die künftige Sicherheitsordnung in Europa besteht ein tief greifender Dissens mit Moskau. Hinzu kommen die beschriebenen militärischen Strukturprobleme, etwa die Asymmetrien in den Militärdoktrinen und die dynamische Entwicklung neuer Militärtechnologien. Sie verändern das Kriegsbild, aber die Folgen dieser Entwicklung sind gegenwärtig noch nicht gut einzuschätzen. Verhandlungen für ein neues umfassendes konventionelles Rüstungskontrollabkommen und die Modernisierung des Wiener Dokuments sind daher kaum bald zu realisieren. Das wirft die Frage auf, was sich stattdessen kurz-, mittel- und langfristig für die konventionelle Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung tun lässt.

Kurzfristig kommt es darauf an, zu verhindern, dass sich die schwieriger gewordene Implementierung der drei bestehenden Abkommen (KSE-Vertrag, Vertrag über den Offenen Himmel, Wiener Dokument) noch weiter verschlechtert, um die bestehende Berechenbarkeit sowie die sicherheitspolitischen Kommunikationskanäle mit Russland zu erhalten und den völligen rüstungskontrollpolitischen Bruch mit Moskau zu vermeiden. Im Rahmen des Wiener Dokuments sollten beispielsweise die westlichen Staaten darauf verzichten, mittels Inspektionen den Status ostukrainischen Territoriums zu testen, weil dies nicht die originäre Aufgabe des Abkommens ist. Der strittige Status dieses Territoriums ist in den Minsker Verhandlungen zu klären. Andernfalls sind weitere russische Einschränkungen bei der Umsetzung des Wiener Dokuments zu fürchten und die Chancen für die dringend notwendige Modernisierung des Abkommens könnten weiter sinken.

Trotz des Bedeutungsverlusts des KSE-Vertrags bleiben sein Datenaustausch und seine Inspektionen einstweilen bedeutsam. Sie erlauben wichtige Einblicke in die militärische Entwicklung Weißrusslands, Polens, im Schwarzmeerraum und bei den unregulierten Territorialkonflikten, besonders zwischen Armenien und Aserbaidschan, wenngleich Russland und die von Russland illegal annektierte Krimhalbinsel wegen Moskaus Suspendierung des Regimes nicht mehr kontrolliert werden können. Russland kann indirekt über die Kooperation mit Weißrussland militärische Veränderungen in NATO-Ländern verifizieren, wenn dies durch Inspektionen des Wiener Dokuments oder Beobachtungsflüge des OH-Vertrags nicht möglich ist.

Beim Vertrag über den Offenen Himmel gibt es ebenfalls Probleme. Russland hat vertragswidrig die Fluglänge von Beobachtungsflügen über seine Exklave Kaliningrad auf

500 km begrenzt. Als Antwort darauf haben die USA analog Beobachtungsflüge über Hawaii sowie die Zahl der für Ein- und Abflüge nutzbaren Flughäfen beschränkt.[49] Zudem lehnte Georgien schon 2011 vertragswidrig russische OH-Flüge über seinem Territorium ab, weil beide Seiten sich bei solchen Flügen nicht auf den Grenzabstand zu Abchasien und Südossetien verständigen können. Russland erkennt die Unabhängigkeit dieser beiden Entitäten an, Georgien jedoch betrachtet sie als eigenes Territorium.[50] Seither verzichtete Moskau auf OH-Beobachtungsflüge über Georgien, für 2018 besteht es aber auf eine Flugquote mit der Folge, dass eine Einigung über die Quoten für alle OH-Beobachtungsflüge im Jahr 2018 noch aussteht.

Sollte sich die Konfrontation zwischen den USA und Russland weiter zuspitzen, dann wächst die Gefahr, dass die Umsetzung dieser Abkommen zunehmend suspendiert wird. Die Bundesregierung sollte sich daher verstärkt, eventuell zusammen mit der von ihr geleiteten Freundesgruppe, dafür einsetzen, die bestehenden Regime zu erhalten. Ihre Erhal würde den *Strukturierten Dialog* über den Neustart konventioneller Rüstungskontrolle erleichtern.

Seitdem die NATO ihren militärischen Dialog mit Russland im NATO-Russlandrat infolge des Russland-Ukraine-Konflikts am 1. April 2014 aussetzte, kommt dem neuen *Strukturierten Dialog* im Rahmen der OSZE eine wichtige kommunikative Bedeutung zu. Er ermöglicht wieder direkte sachliche militärische Gespräche mit Russland über die im Report angesprochenen militärischen Strukturprobleme. Unterstützt und ergänzt wird dies durch die im November 2017 begonnenen Mapping-Treffen, in denen die Unterschiede der Streitkräftedispositive und militärischen Übungen zwischen den beteiligten Staaten geklärt werden sollen, um so eine gemeinsame militärische Faktenbasis für weiterführende Gespräche zu schaffen.

Parallel dazu müssten kurz- und mittelfristig aber auch die Ziele künftiger konventioneller Rüstungskontrollverhandlungen und weitere Parameter (Anwendungsgebiet, zu erfassende Waffenkategorien, etc.) diskutiert und geklärt werden. Dafür böte sich die Freundesgruppe zur Unterstützung des Neustarts konventioneller Rüstungskontrolle an. Sie könnte hierzu erste Vorschläge und Entwürfe erarbeiten, die mit der noch zu schaffenden gemeinsamen Faktenbasis der Mapping-Treffen sinnvoll zu verknüpfen wären. Die Definition der Ziele und Prinzipien künftiger konventioneller Rüstungskontrollverhandlungen ist von zentraler Bedeutung, da alles Weitere daraus abzuleiten ist. Soll es dabei auch weiterhin nur um die Verhütung eines Überraschungsangriffs und eines umfassenden Angriffs gehen? Oder sollen künftige Gespräche um neue Ziele erweitert werden, etwa dem, dass neue Vereinbarungen auch die nukleare Abrüstung unterstützen? Das hätte weitreichende Folgen für die einzubeziehenden Streitkräfte und Waffen-

49 Liewer, Steve 2018: Rollback of Open Skies Treaty Comes as Relationship between Russia. U.S. Gets Chillier, in: Omaha World-Herald, 13.1.2018, www.omaha.com/news/military/rollback-of-open-skies-treaty-comes-as-relationship-between-russia/article_bee746b7-c7f7-5da3-ac9f-b640de7e528e.html: 6.4.2018.

50 Nach dem OH-Vertrag ist bei Beobachtungsflügen ein Grenzabstand von 10 Kilometern zu anderen Staaten einzuhalten, den Georgien im Unterschied zu Russland nicht anerkennt.

kategorien, denn dann wären die konventionelle Raketenabwehr und die Seestreitkräfte kaum mehr aus künftigen Verhandlungen herauszuhalten. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob Gespräche zur konventionellen Rüstungskontrolle nicht auch von separaten Gesprächen über die Modernisierung des Wiener Dokuments und separaten Gesprächen über verbindliche vertrauensbildende Maßnahmen bei der Cybersicherheit begleitet werden müssten, um mehr Stabilität und Berechenbarkeit zu erreichen. Die Definition der Ziele und des Anwendungsbereichs regelt dabei den Grad und Umfang des strategischen Wettbewerbs zwischen den USA und Russland sowie den übrigen europäischen Staaten.

Daneben bedarf die dynamische Entwicklung neuer Waffentechnologien und ihre computerunterstützte Vernetzung weiterer umfangreicher Untersuchungen und Gespräche darüber, wie sie das Kriegsbild verändern und wie sie am besten in die konventionelle Rüstungskontrolle einbezogen werden können. Diese notwendige Ausweitung der inhaltlichen Diskussion stößt aber aktuell auf einen doppelten Engpass. Zum einen haben alle Regierungen in Europa und Nordamerika aufgrund der schwindenden Bedeutung konventioneller Rüstungskontrolle in ihren Außen- und Verteidigungsministerien sowie Verifikationsbehörden das dafür notwendige Fachpersonal zum Teil so drastisch abgebaut, dass es, ohne erneute personelle Aufstockung, diese Aufgaben kaum bewältigen kann, zumal parallel erfahrene Expertinnen und Experten altersbedingt in den Ruhestand gehen. Zum anderen ist im internationalen akademischen Bereich gleiches zu beobachten. Auch dort gehen die erfahrenen Expertinnen und Experten im Bereich der Rüstungskontrolle in den Ruhestand, aber neue junge folgen kaum. Die Regierungen der OSZE-Staaten, die EU und besonders die Bundesregierung, die sich engagiert für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle einsetzt, sollten dem entgegensteuern, sonst wird es sehr bald am notwendigen fachlichen Unterbau sowohl in den Regierungen, in den damit befassten internationalen Institutionen als auch im unterstützenden akademischen Bereich fehlen.

Der Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle bedarf auch einer stärkeren gesellschaftlichen Unterstützung. Akademische Gruppen sollten mit Workshops, Konferenzen und Publikationen gesellschaftliches Interesse wecken, informieren und so gesellschaftliche Unterstützung mobilisieren. Das EU-Konsortium, das bisher die EU in anderen Fragen der nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle (Kleinwaffen, Rüstungsexporte) unterstützt und berät, sollte künftig auf seinen internationalen Jahrestagungen in Brüssel regelmäßig auch Fragen der konventionellen Rüstungskontrolle auf einem eigenen Panel diskutieren, um die politische Bedeutung dieses Themas für die europäische Sicherheit zu betonen.

Mittel- und langfristig müssen die politischen Strukturprobleme der europäischen Rüstungskontrolle geregelt und die Kooperation mit Russland wieder verbessert werden. Ohne Fortschritte im Russland-Ukraine-Konflikt hat dabei der Neubeginn der konventionellen Rüstungskontrolle keine Chance. Ein umfassendes Abkommen wird sich aber vermutlich erst dann verwirklichen lassen, wenn sich das Verhältnis zwischen Russland und den westlichen Staaten erneut transformiert.

Literatur

Acton, James M. 2015: Hypersonic Boost-Glide Weapons, in: Science & Global Security, 23: 3, 191–219; DOI: 10.1080/08929882.2015.1087242.

AKSE-Vertrag 1999: Übereinkommen zur Anpassung des KSE-Vertrags, Istanbul 19.11.1999, https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/349220/publicationFile/4112/KSE-UE-Anpassung.pdf; 6.4.2018.

Altmann, Jürgen 2013: Arms Control for Armed Uninhabited Vehicles: an Ethical Issue, in: Ethics and Information Technology 15: 2, 137–152, Doi: 10.1007/s10676-013-9314-5.

Arbatov, Alexei 2013: US-Russian Reset Four Years Later: State and Challenges in: European Leadership Network, 25.3.2013, https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/us-russian-reset-four-years-later-state-and-challenges/; 28.3.2018.

Blank, Stephen 2014: Missile Defense Can't Wait, in: Telegram.com, 31.12.2014, http://www.telegram.com/article/20141231/NEWS/312319993/1017; 28.3.2018.

Blechmann, Barry 2015: Protecting U.S. Security by Minimizing the Role of Nuclear Weapons: A New Nuclear U.S. Policy, Testimony before the Strategic Subcommittee of the House Armed Services Committee on 3.11.2015.

Bonds, Timothy M./Johnson, Michael/Steinberg, Paul S. 2015: Limited Regret: Building the Army We Will Need, in: CA: RAND Corporation, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1320.html; 28.3.2018.

CFE Compliance Report 2015: U.S. Department of State (Hrsg.) 2015: Compliance with the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Condition (5) (C) Report, in: Compliance Report 2015, 15.1.2015, https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/2015/243232.htm; 28.3.2018.

Charap, Samuel 2015: The Ghost of Hybrid War, in: Survival 57: 6, 51–58, DOI: 10.1080/00396338.2015.1116147.

Charta von Paris 1990: Charta von Paris für ein neues Europa, 19.–21. November, https://www.osce.org/de/mc/39518?download=true; 28.3.2018.

De Waal, Thomas 2016: Dangerous Days in Karabakh. War and Peace in Caucasus, in: Carnegie Moscow Center, 2.4.2016, http://carnegie.ru/commentary/2016/04/02/dangerous-days-in-karabakh/iwiu; 28.3.2018.

Dickow, Marcel 2015: Robotik – ein Game-Changer für Militär und Sicherheitspolitik? (SWP-Studie S 14, Juni), Berlin, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2015_S14_dkw.pdf; 28.3.2018.

Dvorkin, Vladimir 2013: The Prospects for Cooperation between the U.S./NATO and Russia on BMD, in: Arbatov, Alexei/Dvorkin, Vladimir/Bubnova, Natalia (Hrsg.):

Missile Defense: Confrontation and CooperationCarnergie Moscow Center – Moscow, 204–225, https://carnegieendowment.org/files/Missile_Defense_book_eng_fin2013.pdf; 28.3.2018.

Eshel, Tamir 2017: Tomahawk Cruise Missiles to Become Dual-Mission. Assume Anti-Ship Role, in: Defense Update, 17.1.2017, http://defense-update.com/20170117_tomahawk-2.html; 28.3.2018.

Gormley, Dennis M. 2009: The Path to Deep Nuclear Reductions. Dealing with American Conventional Superiority (Ifri Proliferation Papers 29), https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pp29gormley1.pdf; 28.3.2018.

Gramer, Robbie 2015: Can Missile Defense Counter Russia's Nuclear Saber Rattling?, in: Atlantic Council, 8.7.2015, http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/can-missile-defense-counter-russia-s-nuclear-saber-rattling; 28.3.2018.

Gressel, Gustav 2015: Russia's Quiet Military Revolution and What It Means for Europe, in: European Council on Foreign Relations (London), 12.10.2015, http://www.ecfr.eu/page/-/Russias_Quiet_Military_Revolution.pdf; 28.3.2018.

Jahresabrüstungsbericht 2014: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale, Berlin 2015.

Jahresabrüstungsbericht 2016: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale 2016, Berlin 2017.

Kacprzyk, Artur 2015: U.S. Military Presence in Central and Eastern Europe: Consequences for NATO Strategic Adaptation, Deterrence and Allied Solidarity (PISM-Report, Warschau), https://www.files.ethz.ch/isn/193644/US-Military-Presence-in-Central-and-Eastern-Europe.pdf; 28.3.2018.

Kapanadze, Sergi/Kühn, Ulrich/Richter, Wolfgang/Zellner, Wolfgang 2017: Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context. (CORE Working Paper 28), Hamburg, https://ifsh.de/file-CORE/documents/Working_Papers/CORE_WP28_en_.pdf; 28.3.2018.

KSE-Vertrag 1990: Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, https://www.osce.org/de/library/14089?download=true; 9.4.2018.

KSE 1A-Abkommen 1992: Abschließende Akte der Verhandlungen über Personalstärken der konventionellen Streitkräfte in Europa, in: Bulletin 79, 17.7.1992.

Kubiak, Katarzyna 2017: Raketenabwehr: Potentiale einer Kooperation mit Russland (SWP-Studie S3, Juli), Berlin, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S13_kuk.pdf; 28.3.2018.

Kulesa, Lukasz 2014: The Role of Arms Control in Future European Security, in: Security and Human Rights, 25, 221–234.

McDermott, Roger 2017: Moscow Pursues Enhanced Precision-Strike Capability, in: Eurasia Daily Monitor, 17.1.2017, https://jamestown.org/program/moscow-pursues-enhanced-precision-strike-capability/; 6.4.2018.

Medvedev, Dmitry 2011: Statement in Connection with the Situation Concerning the NATO Countries' Missile Defense System in Europe, Moskau, 23.11.2011, http://en.kremlin.ru/events/president/news/13637; 6.4.2018.

Miasnikov, Eugene 2013: Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe: Possible Scope and Conditions for Information Sharing, Transparency Measures and Verification, Warschau, Februar; https://www.pism.pl/files/?id_plik=12843, 6.4.2018.

National Security Strategy 2010, http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf; 9.4.2018.

NATO-Russland Grundakte 1997: Grundakte über Gegenseitige Beziehungen. Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der NATO und der Russischen Föderation Paris, 27.5.1997, http://www.forumostwest.ch/pdf/Dokumente/Nato-RF_Paris.pdf; 9.4.2018.

NDS 2018: Summary of the National Defense Strategy 2018 of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge, Washington DC, Januar, https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf; 28.3.2018.

NPR 2010: Nuclear Posture Review 2010, Washington DC, April, www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf; 9.4.2018.

NPR 2018: Nuclear Posture Review 2018: Washington DC, Februar, https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF, 6.4.2018.

Osborn, Kris 2014: Ukraine Refocuses Debate on US Missile Defense, in: Military.com, 12.3.2014, https://www.military.com/daily-news/2014/03/12/ukraine-refocuses-debate-on-us-missile-defense.html; 28.3.2018.

Oswald, Rachel 2014: U.S. Lawmakers Explore Faster Missile-Interceptor Fielding in Europe, in: NTI, 3.4.2014, http://www.nti.org/gsn/article/amid-concerns-about-putin-us-senator-asks-about-speeding-deployment-missile-interceptors-europe/; 28.3.2018.

Pifer, Steven 2017: Order from Chaos. Will Ukraine Join NATO? A Course for Disappointment, in: Brookings, 25.7.2017, https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/07/25/will-ukraine-join-nato-a-course-for-disappointment/; 28.3.2018.

Prague Summit Declaration 2002: 21. November, https://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm; 28.3.2018.

Richter, Wolfgang 2014: Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt (SWP-Aktuell 59, September), https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2014A59_rrw.pdf; 28.3.2018.

Richter, Wolfgang 2016: Sub-Regional Arms Control for the Baltics: What Is Desirable? What Is Feasible?, Deep Cuts Working Paper 8, Juli, http://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP8_Richter_UK.pdf; 28.3.2018.

Rose, Frank A. 2015: Remarks at Multinational Ballistic Missile Defense Conference, Seville, Spain, 6.10.2015; https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/2015/248035.htm; 9.4.2018.

Scharre, Paul 2014: America's Secret Weapon for Battlefield Dominance: Build the Swarm, in: The National Interest, 3.11.2014, http://nationalinterest.org/feature/americas-secret-weapon-battlefield-dominance-build-the-swarm-11588; 6.4.2018.

Schmidt, Hans-Joachim 2004: Der Wandel in der konventionellen Rüstungskontrolle 1989–1996, Frankfurt a. M..

Schörnig, Niklas 2014: Automatisierte Kriegsführung – Wie viel Entscheidungsraum bleibt dem Menschen?, in: bpb – Bundeszentrale für politische Bildung, 18.8.2014, http://www.bpb.de/apuz/190115/automatisierte-kriegsfuehrung-wie-viel-entscheidungsraum-bleibt-dem-menschen?p=0; 28.3.2018.

Schörnig, Niklas 2015: Von der quantitativen zur qualitativen Rüstungskontrolle: Die Herausforderungen moderner Waffenentwicklung, in: Roth, Michèle/Ulbert, Cornelia/Debiel, Tobias (Hrsg): Globale Trends 2015. Perspektiven für die Weltgesellschaft, Frankfurt a M., 91–106.

Sokov, Nikolai N. 2014: Why Russia Calls a Limited Nuclear Strike „De-Escalation", in: The Bulletin of Atomic Scientists, 13.3.2014; http://thebulletin.org/why-russia-calls-limited-nuclear-strike-de-escalation; 6.4.2018.

Steinmeier, Frank-Walter 2016: Mehr Sicherheit für Alle in Europa – Für einen Neustart der Rüstungskontrolle, in: FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.8.2016.

Stewart, Mallory 2016: Taking Stock of U.S. Policy on Ballistic Missile Defense, Remarks at Multinational Ballistic Missile Defense Conference in London, 1.11.2016, https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/263946.htm ; 6.4.2018.

Sub-regionales Rüstungskontrollabkommen 1996: Agreement on Sub-Regional Arms Control: http://www.racviac.org/downloads/treaties_agreements/aIV.pdf; 9.4.2018.

Taschkent Abkommen 1992: Agreement on the Principles and Procedures for the Implementation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Tashkent, 15.5.1992, http://fas.org/nuke/control/cfe/text/tashka.htm; 6.4.2018.

Tucker, Patrick 2015: In the War of 2050. The Robots Call the Shots, in: Defense One, 22.7.2015; http://www.defenseone.com/technology/2015/07/war-2050-robots-call-shots/118398/; 28.3.2018.

UK-MoD 2015: Strategic Trends Programme: Future Operating Environment 2035, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/646821/20151203-FOE_35_final_v29_web.pdf; 9.4.2018 .

Velez-Green, Alex 2014: Swarm Robotics and the Future of the Military, in: Harvard Political Review, 21.9.2014, http://harvardpolitics.com/world/swarm-robotics-future-americas-global-military-supremacy/;6.4.2018.

Vertrag über den Offenen Himmel 2002: https://www.osce.org/de/library/14129?download=true; 9.4.2018..

von Arx, Pierre 2014: Vienna Document 2011: Achievements and Prospects for Further Updates, 14.8.2014, http://www.osce.org/fsc/103978; Sichtungsdatum?.

Warsaw Summit Communiquè 2016: Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warschau 8.–9. Juli 2016, 9.7.2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm; 28.3.2018.

Weinberger, Sharon 2014: What is the Pentagon's Secret Space Drone Doing?, in: The New York Post, 28.9.2014, http://nypost.com/2014/09/28/what-is-the-pentagons-secret-space-drone-doing/; 6.4.2018.

Weißbuch 2016: Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Juni Berlin, https://www.bmvg.de/resource/blob/13708/015be272f8c0098f1537a491676bfc31/weissbuch2016-barrierefrei-data.pdf; 28.3.2018.

Weltweiter Austausch Militärischer Informationen (WAMI) 1994: OSZE vom 28.11.1994; www.osce.org/de/fsc/41386?download=true; 28.3.2018.

Wiener Dokument 2011: Über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen; https://www.osce.org/de/fsc/86599?download=true; 9.4.2018.

Abkürzungsverzeichnis

AKSE	Angepasster KSE-Vertrag; siehe auch aCFE
aCFE	adapted CFE Treaty; siehe auch AKSE
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
CAC	Conventional Arms Control
CEIP	Carnegie Endowment for International Peace
CFE	Conventional Armed Forces in Europe; siehe auch KSE
CSBM	Confidence and Security Building Measures
CSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
EATC	European Air Transport Command
EU	Europäische Union; European Union
FSC	Forum for Security Co-operation; siehe auch FSK
FSK	Forum für Sicherheitskooperation; siehe auch FSC
HSFK	Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IISS	International Institute for Strategic Studies (London)
INF	Intermediate (Range) Nuclear Forces
JASSM	Joint Air to Surface Stand-off Missile
KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa; siehe auch CFE
MBFR	Mutual Balanced Force Reductions
MEADS	Medium Extended Air Defense System; siehe auch TVLS
MoD	Ministry of Defense
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDS	National Defense Strategy
NGO	Non-Governmental Organization
N+N-Staaten	Neutrale und Nichtpaktgebundene Staaten
NPR	Nuclear Posture Review
NRR	NATO-Russland-Rat
NSTART	New Strategic Arms Reduction Treaty
OH	Offener Himmel
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit
TLVS	Taktisches Luftverteidigungssystem (siehe auch MEADS)
UK	United Kingdom; Großbritannien
UN	United Nations
USMC	United States Marine Corps
VD	Vienna Document; siehe auch WD
VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
WAMI	Weltweiter Austausch Militärischer Informationen
WD	Wiener Dokument; siehe auch VD
WVO	Warschauer Vertragsorganisation