

Rüdiger Lüdeking*

Militärische Vertrauensbildung und konventionelle Rüstungskontrolle in Europa vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise

Einführung

Mehr als 14 Jahre hat die OSZE weitgehend ein Schattendasein geführt. Dies hat sich mit der Ukraine-Krise geändert. Erneut richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Organisation.

Die OSZE hat in der Krise ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Dabei hat die Nutzung des in ihrem Rahmen vorhandenen rüstungskontrollpolitischen Instrumentariums zur kooperativen Erstellung eines objektiven Lagebildes und zur Deeskalation eine zentrale Rolle gespielt. Gleichzeitig hat jedoch gerade auch die Implementierung der für den Krisenfall vorgesehenen Maßnahmen des Wiener Dokumentes aufgezeigt, dass die OSZE dort an ihre Grenzen stößt, wo das für ein wirksames Handeln erforderliche Maß an Zusammenarbeit der Beteiligten nicht gegeben ist.

Es ist keineswegs gewiss, ob die OSZE die an sie gerichteten hohen Erwartungen erfüllen kann. Die Debatten sind aktuell wieder konfrontativ geprägt; der Trend geht zurück zu einem Denken in Kategorien der Abgrenzung, der militärischen Rückversicherung und Eindämmung. Dementsprechend spricht heute niemand über die Verwirklichung des von der OSZE angestrebten Ziels, eine Sicherheitsgemeinschaft auf der Grundlage gemeinsamer Werte zu schaffen. Dies ist einerseits verständlich: Die gewaltsame Annexion der Krim und die hybride Kriegsführung in der Ostukraine stellen die OSZE in ihrer zentralen Funktion als kollektive Sicherheitsorganisation, deren Zweck die Verhinderung der Androhung und Anwendung von Gewalt und die Lösung von Sicherheitsproblemen allein durch Zusammenarbeit auf der Grundlage vereinbarter Prinzipien ist, in Frage. Andererseits gibt es jedoch keine Alternative zu dem auf Kooperation und Interessenausgleich setzenden sicherheitspolitischen Ansatz der OSZE, sofern wir nicht zu den Konfliktaustragungsmustern und -strategien des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zurückkehren wollen.

Eine Spaltung Europas und der Rückfall in eine Ost-West-Konfrontation dürfen keine Optionen sein. Um dem vorzubauen, müssen auch militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle als unverzichtbare Elemente eines

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit denjenigen der Bundesrepublik Deutschland übereinstimmen. Es werden die Entwicklungen bis Dezember 2014 berücksichtigt.

wirksamen Konfliktverhütungs- und -regelungsinstrumentariums wieder stärker in den Blick genommen werden.

Ausgangs- und Ansatzpunkte für eine Wiederbelebung militärischer Vertrauensbildung und die Bemühungen zur Revitalisierung und Modernisierung konventioneller Rüstungskontrolle in Europa

Unter den westlichen Staaten besteht Einigkeit darüber, dass nach dem insbesondere mit der Annexion der Krim erfolgten Bruch mit grundlegenden Prinzipien und Verpflichtungen nicht zur Tagesordnung übergegangen werden kann. Darüber hinaus wird jedoch bereits seit Längerem eine zunehmende Entfernung von in den 1990er Jahren gemeinsam in der OSZE definierten Werten bzw. deren Nichterfüllung durch einige Staaten „östlich von Wien“ diagnostiziert. Dies macht es sehr schwierig, zur Arbeit an kooperativen Beziehungen zurückzufinden, die auf einer gemeinsamen Wertebasis gründen. Der Vorbereitungsprozess zum 40. Jahrestag der Zeichnung der Helsinki-Schlussakte im Jahr 2015 („Helsinki+40“) stand daher von Beginn an unter keinem günstigen Stern und ist in diesem Jahr ins Stocken geraten.

Dennoch: Angesichts der wachsenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis und des durch die Ukraine-Krise demonstrierten erhöhten Risikos, dass Konflikte wieder militärisch ausgetragen werden, müssen die rüstungskontrollpolitischen Anstrengungen gerade jetzt wieder verstärkt werden.

Rüstungskontrolle darf nicht zur Geisel der Kontroverse über die Einhaltung zentraler Werte der OSZE werden. Vielmehr bedarf es einer Rückbesinnung auf die ursprünglichen Ziele und Funktionen der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Damit sollte auch der duale Ansatz des sogenannten Harmel-Berichts der NATO aus dem Jahr 1967 als zentrale Grundorientierung wieder ins Blickfeld rücken. Der Wahrung ausreichender Verteidigungsfähigkeit wurde als zweite Funktion des Bündnisses die Verfolgung von Entspannungsbemühungen zur Erhöhung der Stabilität an die Seite gestellt. Dies geschah in vollem Bewusstsein der damals zumindest in kurz- und mittelfristiger Perspektive nahezu unüberbrückbar erscheinenden Gegensätze zwischen Ost und West. Die im Harmel-Bericht postulierte Doppelstrategie bereitete den Weg für Initiativen zur Aufnahme von Verhandlungen über ausgewogenen Truppenreduzierungen zwischen NATO und Warschauer Pakt, die sich an den Zielen, die sicherheitspolitische Stabilität zu erhöhen und Krieg zu verhindern, orientierten.

Heute geht es nicht mehr um die Schaffung eines Gleichgewichts zwischen zwei Bündnissystemen; es geht vielmehr um gesamteuropäische Stabilität in einem komplexeren, weniger berechenbaren und zunehmend deregulierten Sicherheitsumfeld. Dabei treten neben qualitativ neuen Herausforderungen regionale und subregionale Sicherheitsprobleme sowie Konfliktverhütung und Krisenmanagement stärker in den Vordergrund. Wie nicht nur die Ukra-

ine-Krise, sondern bereits zuvor auch die ungelösten „eingefrorenen“ Konflikte im OSZE-Raum verdeutlicht haben, müssen hierzu die bestehenden Mittel und Vereinbarungen der europäischen Rüstungskontrolle angepasst werden.

Dennoch bleiben die Grundprinzipien der Rüstungskontrolle, wie sie in den letzten Jahrzehnten entwickelt wurden, weiterhin maßgeblich: Sicherheit, Stabilität, Verifikation. So darf beispielsweise auch in dem veränderten Sicherheitsumfeld keinem einzelnen Staat eine destabilisierende militärische Vorrangstellung eingeräumt werden. Diesem Gesichtspunkt trug bereits der ursprüngliche Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) von 1990 mit der Einführung der Suffizienzregel Rechnung. Auch intrusive Verifikation hat – gerade angesichts des eingetretenen Vertrauensverlustes – eine Schlüsselbedeutung; das Bekenntnis zu militärischer Zurückhaltung muss überprüfbar und kalkulierbar sein.

Die notwendige Revitalisierung der konventionellen Rüstungskontrolle sollte sich gegenwärtig nicht in erster Linie an dem abstrakten Ziel der Errichtung einer Sicherheitsgemeinschaft orientieren. Vielmehr sollte sie dem rational-nüchternen Interesse an der Verhinderung bewaffneter Konflikte und an einem wirksamen Krisenmanagement entspringen. Sie sollte zudem von der Einsicht geleitet sein, dass nachhaltige Sicherheit in Europa letztlich nur unter Einbeziehung Russlands erreichbar ist. Ein rüstungskontrollpolitischer „*New Deal*“ sollte an den bereits während des Kalten Krieges geltenden sicherheitspolitischen Grundansatz anknüpfen, die fruchtlosen Debatten der vergangenen Jahre überwinden, die Instrumentalisierung der Rüstungskontrolle für zweckfremde Ziele vermeiden und den rüstungskontrollpolitischen *Acquis* an die veränderten Bedingungen und Erfordernisse anpassen.

Rüstungskontrolle vor neuen Herausforderungen?

Die Ukraine-Krise hat die politische Aufmerksamkeit auf die Bedeutung der Rüstungskontrolle, insbesondere für kooperative Faktenklärung und Deeskalation, gelenkt. Die OSZE hat sich in der Krise nicht zuletzt durch die Nutzung der nach dem Wiener Dokument vorhandenen Möglichkeiten als handlungsfähig erwiesen. Gleichzeitig wurden aber auch die Grenzen dieser Handlungsfähigkeit deutlich:

Am 26. Februar 2014 kündigte Russland eine großangelegte Alarmübung mit 38.000 teilnehmenden Soldaten an; diese unterlag nach den Bestimmungen des Wiener Dokumentes (Absatz 41) nicht der üblichen Vorankündigungsfrist von 42 Tagen, da sie der Übungsgruppe nicht vorher mitgeteilt worden war. Zudem lud Russland auch keine Beobachter zu der Übung ein, da die Stärke der an den einzelnen Übungsszenarien beteiligten Truppen jeweils unterhalb der in Kapitel VI des Wiener Dokumentes für die Beobachtereinladung festgelegten Schwellen lag. In der angespannten Situation musste die

Übung erhebliche Besorgnisse und Fragen zu den damit von Russland verfolgten Zielen auslösen. Wie zu erwarten, gab die Übung deshalb Anlass für die Beantragung von Inspektionen nach Kapitel IX des Wiener Dokumentes. Die von der Schweiz, Litauen und der Ukraine im März durchgeführten Inspektionen förderten keine Hinweise auf Verletzungen von Rüstungskontrollverpflichtungen zutage. Gleichzeitig war mit diesen drei Inspektionen Russlands passive Inspektionsquote für das Jahr 2014 erschöpft. Zusätzliche Inspektionen auf freiwilliger Basis wurden von Russland nicht gewährt.

Illustriert dies die Grenzen des regulären Instrumentariums des Wiener Dokumentes, so wurden auch die Defizite des gerade für die Bewältigung von Krisen- und Konfliktsituationen geschaffenen Kapitels III (Verminderung der Risiken) in der Ukraine-Krise augenfällig. Mit der Zunahme der Spannungen und dem Beginn verstärkter Aktivitäten separatistischer Kräfte auf der Krim löste die Ukraine seit Ende Februar 2014 mehrfach die Mechanismen dieses Kapitels zur Klärung ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten (Absatz 16) aus. Russland verweigerte sich den ukrainischen Ersuchen unter Verweis darauf, dass die von Russland durchgeführten militärischen Aktivitäten nicht unter die Bestimmungen des Kapitels III fielen. Eine vom 5. bis 20. März auf ukrainischen Antrag gemäß den Bestimmungen von Kapitel III zur freiwilligen Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten (Absatz 18) in der Ukraine durchgeführte Mission, an der mehr als 50 Inspektoren aus über 30 OSZE-Teilnehmerstaaten teilnahmen, verdeutlichte zwar die kritische Situation und die Präsenz russischer bzw. prorussischer Separatisten auf der Krim; gleichzeitig wurde der Mission jedoch der Zugang zur Krim mehrfach verweigert. Die Anwendung von Kapitel III führte auch nicht weiter, als die Situation in der Ostukraine eskalierte; entsprechende Aufklärungsersuchen der ukrainischen Seite wurden von Russland mit dem Hinweis auf fehlende Informationen zu den von regulären und freiwilligen ukrainischen Verbänden durchgeführten sogenannten Antiterroroperationen zurückgewiesen.

Während der Krise zeigte sich durchweg das Problem der rüstungskontrollpolitischen Erfassung innerstaatlicher Konflikte bzw. hybrider Kriegsführung. Das Wiener Dokument ist auf zwischenstaatliche Konflikte ausgelegt; zudem werden paramilitärische Kräfte und Kräfte der inneren Sicherheit nicht erfasst. Der Versuch der Ukraine, durch die Einladung zu zusätzlichen freiwilligen Inspektionen eine kontinuierliche rüstungskontrollpolitische Präsenz in der Ostukraine zu schaffen, um so Aufklärung über die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure zu erhalten und dadurch vielleicht zur Deeskalation beizutragen bzw. eine Art internationaler Rückversicherung zu erreichen, war allenfalls ein Notbehelf. Dass er auch nicht tragfähig war, wurde nicht zuletzt durch die Entführung eines Inspektionsteams am 25. April 2014 in Slowjansk deutlich.

Neben dem Wiener Dokument stand auch der Vertrag über den Offenen Himmel als nutzbares Instrument zur Verfügung. Dieses wurde vor allem zur

Klärung der angeblichen Verstärkung russischer Streitkräfte in Grenznähe zur Ukraine genutzt. Die anhaltenden und kontroversen Debatten darüber, ob und in welchem Umfang es derartige Verstärkungen gegeben hat, werfen die Frage auf, ob die nach dem Vertrag durchgeführten Überflüge zu einer Aufklärung des Sachverhaltes in gegenseitigem Einvernehmen genutzt werden konnten.

Der KSE-Vertrag hätte aufgrund seines ausgefeilten, anders als das Wiener Dokument auf die Präsenz von Hauptwaffensystemen ausgerichteten Verifikationsregimes ein nützliches Instrument in der Krise sein können. Mit seiner Hilfe hätte beispielsweise (mittels der Nutzung von Routine- und Verdachtsinspektionen) ein klareres Lagebild über Dislozierungsveränderungen der russischen Streitkräfte im Verlauf der letzten Monate erstellt werden können. Dies wäre unter den Bedingungen des Anpassungsübereinkommens von 1999, wäre es jemals in Kraft getreten, erst recht der Fall gewesen, da dessen stringenteres Notifizierungsregime mehr Transparenz erlaubt und zumindest teilweise auch Auskünfte über den Aufenthalt von Truppenteilen außerhalb ihrer Friedensstandorte und die Verlegung von Hauptwaffensystemen verlangt. Das KSE-Regime spielte jedoch nicht zuletzt wegen seiner einseitigen Suspendierung durch Russland im Jahr 2007 keine Rolle. Derzeit rückt das KSE-Regime jedoch wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit, da auch in seinem Rahmen – wie in der NATO-Russland-Grundakte – politisch bindende Zurückhaltungsvereinbarungen getroffen wurden; so hat Russland beispielsweise auf die zusätzliche Stationierung substanzieller Kampftruppen in an die baltischen Staaten angrenzenden Gebieten verzichtet.

Die genannten Erfahrungen sollten den Anstoß dazu geben, die überfällige Revitalisierung und Modernisierung der konventionellen Rüstungskontrolle in Angriff zu nehmen. Die Ukraine-Krise hat viele der hierfür zu berücksichtigenden Notwendigkeiten verdeutlicht. Dennoch: Die zu bewältigenden Herausforderungen sind nicht neu. Die Beratungen zur Fortschreibung des Wiener Dokuments der letzten Jahre haben gezeigt, dass es ein Bewusstsein für den Veränderungsbedarf gibt; hierzu haben nicht nur die sichtbaren Veränderungen in den Streitkräftedispositiven und -aktivitäten, sondern auch die Erfahrungen mit den „eingefrorenen“ Konflikten beigetragen. Zumindest teilweise kann an bereits vorgelegte Vorschläge angeknüpft werden. Allerdings hat es in der Vergangenheit an der Bereitschaft gefehlt, den Modernisierungsbedarf beherzt anzugehen – was auch zu erklären vermag, warum die Vorschläge vielfach auf einen eher schrittweisen Fortschritt abzielen und auf durchgreifende Veränderungen unter dem Gesichtspunkt der Verhandbarkeit verzichtet wurde. Dies muss sich ändern.

Elemente einer Modernisierungsagenda

Im Kern geht es bei der Revitalisierung der konventionellen Rüstungskontrolle darum, die schon seit langem überfällige Anpassung der vorhandenen Rüstungskontrollinstrumente und -praktiken an die eingetretenen dramatischen Veränderungen in den Streitkräftedispositiven und -aktivitäten sowie in der Sicherheitslage in Europa nachzuholen. Dabei wird es besonders darauf ankommen, die Rüstungskontrolle in ihrer Rolle bei der Konfliktbewältigung und beim Krisenmanagement zu stärken. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Mobilität und Flexibilität in den Streitkräftedispositiven muss erhöhtes Augenmerk auf die nichtstatischen Aspekte sowie auf Transparenz und Verifikation gerichtet werden.

Aus Gründen der Verhandelbarkeit und Praktikabilität sollte dabei an die vorhandenen rüstungskontrollpolitischen Instrumente angeknüpft werden, wobei diese unter Berücksichtigung ihrer Komplementarität substantiell modernisiert werden müssen. Die Schaffung eines allumfassenden Regimes, wie es beispielweise noch unter dem Stichwort „Harmonisierung“ im Sofortprogramm für das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) vorgesehen war, das auf dem Helsinki-Gipfel 1992 verabschiedet wurde, ist zwar wünschenswert, erscheint zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch zu ambitioniert. Daher bedarf es zunächst paralleler Modernisierungsstränge, die jeweils gesondert in der OSZE (FSK) sowie von den KSE-Staaten (bzw. im Rahmen der „Gruppe der 36“, der alle 30 Vertragsstaaten des KSE-Vertrags sowie die sechs NATO-Mitglieder, die keine KSE-Vertragsstaaten sind, angehören) und den Mitgliedstaaten des Vertrags über den Offenen Himmel verfolgt werden.

Im Einzelnen könnte die Modernisierungsagenda für die Fortschreibung des Wiener Dokuments insbesondere die folgenden Aufgaben umfassen:

- Anpassung der Schwellen für die Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten;
- Erhöhung der Quoten für Inspektionen und Überprüfungsbesuche;
- Überprüfung der Verifikationsmodalitäten (Größe der Inspektions-/Überprüfungsgruppen, Dauer der Inspektionen/Überprüfungsbesuche, Ankündigungserfordernisse und -fristen, Inhalt und Format von Inspektionsberichten);
- Prüfung der vom Informationsaustausch erfassten Streitkräfte sowie Waffen- und Ausrüstungssysteme (gegebenenfalls auch Kampfunterstützungstruppen, paramilitärische Kräfte und Kräfte der inneren Sicherheit);
- Prüfung des Systems der vorherigen Ankündigung, insbesondere mit Blick auf militärische Aktivitäten gemäß Absatz 41 des Wiener Dokuments;

- Überarbeitung der Mechanismen zur Verminderung der Risiken (u.a. Einführung einer Definition des Begriffs „ungewöhnliche militärische Aktivitäten“, Stärkung der Rolle und Möglichkeiten des ersuchenden Staates, Verpflichtung zur Akzeptanz von Konsultations- und Verifikationsersuchen);
- Prüfung der Möglichkeit erweiterter Transparenz und neuer beschränkender Maßnahmen im Hinblick auf die Dislozierung/Übungen von Streitkräften außerhalb ihrer Friedensstandorte und in der Nähe internationaler Grenzen;
- Erwägung konkreter Zurückhaltungsverpflichtungen in Krisensituationen;
- Schaffung eines zentralen Aufklärungs- und Verifikationsmechanismus, der in Krisensituationen von einer neutralen Stelle (z.B. dem OSZE-Sekretariat) in Anspruch genommen werden kann;
- Schaffung expliziter Möglichkeiten zur Nutzung der Maßnahmen des Wiener Dokumentes zur Erfassung auch innerstaatlicher Konflikte.

Diese vordringlich in der OSZE voranzutreibende Fortentwicklung des Wiener Dokumentes muss, soll sie nicht Stückwerk bleiben, durch die gezielte Modernisierung anderer Aspekte der europäischen Rüstungskontrolle ergänzt werden. Hierzu ist vor allem Folgendes anzustreben:

- Anpassung der konventionellen Rüstungskontrolle an die veränderten Streitkräftedispositive (u.a. Erweiterung der Transparenz- und Verifikationsbestimmungen, Anpassung an veränderte Streitkräftestrukturen, mögliche Erfassung weiterer Waffen-/Ausrüstungskategorien, verifizierbare Schwellen bei vorübergehender Überschreitung von Obergrenzen, stringenteres Notifizierungsregime im Falle der Verlegung von erfassten Waffen/Ausrüstungen, regionale Dislozierungs- und Stationierungsbeschränkungen);
- Vereinbarung über die Nutzung der im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel geschaffenen Beobachtungskapazitäten zu Zwecken der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Konfliktbewältigung (unter Anwendung vereinfachter Verfahrensregeln, gegebenenfalls auch Überprüfung/Ausbau der Sensorik);
- (politische) Vereinbarungen zur Gewährleistung subregionaler Stabilität (Zurückhaltungsverpflichtungen);
- regionale und subregionale Rüstungskontrollvereinbarungen, vor allem in Zonen erhöhter Spannungen und in Gebieten mit signifikanten Streitkräftedisparitäten (zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen und Truppenentflechtungs-/Truppenabzugsvereinbarungen in definierten geographischen Gebieten; spezielle Grenzregime);
- Förderung statusneutraler Rüstungskontrollvereinbarungen in Fällen, in denen *De-facto*-Regime oder nichtstaatliche Akteure im Interesse der

Krisenstabilität oder der Verhütung bewaffneter Auseinandersetzungen beteiligt werden müssen (vgl. die Situation im Kaukasus; die 1993 vereinbarten „Stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“ bieten einen Katalog hierfür geeigneter konkreter Maßnahmen);

- Ausarbeitung eines politisch-militärischen Verhaltenskodex für Krisensituationen;
- Aushandlung gesonderter Vereinbarungen zu neuen, für militärische Auseinandersetzungen nutzbaren Fähigkeiten und Kapazitäten (vgl. die 2013 im Rahmen der OSZE vereinbarte erste Liste vertrauensbildender Maßnahmen zur Internetsicherheit);
- Verbesserung der Implementierung bestehender Vereinbarungen durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Parteien und gegebenenfalls Zusammenlegung/„Kollektivierung“ nationaler Implementierungskapazitäten;
- Schaffung einer gemeinsamen Faktenbasis durch die (jeweils regime-spezifische) Vereinbarung von Verfahren zur kooperativen Auswertung von Verifikationsergebnissen (vgl. u.a. die Kontroversen über die im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel gewonnenen Erkenntnisse zur An- bzw. Abwesenheit russischer Truppenverstärkungen im Grenzgebiet zur Ukraine);
- Vereinbarung möglicher Konsultationsverfahren im Falle der Geltendmachung „höherer Gewalt“ und angeblichen Missbrauchs von Rüstungskontrollmaßnahmen.

Rüstungskontrolle im Helsinki+40-Prozess

Das „Menü“ notwendiger und sinnvoller Schritte zur Revitalisierung und Modernisierung der Rüstungskontrolle ist vielgestaltig und anspruchsvoll. Ob es in Gänze oder zumindest in wichtigen Teilen verwirklicht werden kann, hängt vom politischen Willen der Beteiligten ab. Derzeit scheint es trotz gegenteiliger Bekundungen kein Interesse an der Aufnahme von Verhandlungen zur durchgreifenden Verbesserung bzw. Anpassung der bestehenden Rüstungskontrollregime zu geben.

Die Ukraine-Krise sollte politisch dazu genutzt werden, ein neues Momentum zu schaffen und der Rüstungskontrolle den ihr zukommenden zentralen Platz in der Arbeit der OSZE zurückzugeben. Dies sollte im wohlverstandenen Interesse aller OSZE-Teilnehmerstaaten liegen und nicht trotz, sondern gerade wegen der Verschlechterung in den Ost-West-Beziehungen ein gemeinsames Anliegen aller OSZE-Teilnehmerstaaten sein.

Der Helsinki+40-Prozess bietet den Rahmen dafür, wichtige Anstöße für die Revitalisierung und Modernisierung der Rüstungskontrolle zu geben und die konzeptionellen Eckpunkte abzustecken. Dabei sollte an die in zentralen

Grundaussagen weiterhin gültigen Schlüsseldokumente der OSZE angeknüpft werden. Insbesondere sind hier das Helsinki-Dokument 1992 mit dem Mandat für das OSZE-FSK und der auf dem OSZE-Gipfel in Lissabon 1996 verabschiedete Rahmen für Rüstungskontrolle zu nennen.

Diese beiden Dokumente bildeten auch den Ausgangspunkt für die zu Jahresbeginn 2014 in einer gesonderten Arbeitsgruppe des Helsinki+40-Prozesses aufgenommenen Arbeiten zu militärischer Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle. Als Koordinator dieser Gruppe schlug der Verfasser des vorliegenden Beitrags vor, die Rolle der Rüstungskontrolle im Lichte der sich rasch verändernden Sicherheitslage zu überprüfen. Ausgehend von einem strategischen Ansatz sollten dabei die Herausforderungen, Prinzipien und Prioritäten sowie die Entwicklung eines rüstungskontrollpolitischen Aktionsplans im Mittelpunkt stehen. Ziel sollte die Erarbeitung eines Konsensdokumentes sein, das 2015 anlässlich des 40. Jahrestags der Zeichnung der Helsinki-Schlussakte verabschiedet werden sollte. Damit sollten das überfällige Momentum für eine aktive Rüstungskontrollpolitik erzeugt und ein Bezugsrahmen für die konkrete Verhandlungsarbeit des FSK (gerade auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Wiener Dokuments) geschaffen werden. Der geschilderte Ansatz stieß, wie informelle Konsultationen des Koordinators im Januar 2014 gezeigt haben, auf breite Zustimmung. Mit der Verschärfung der Ukraine-Krise kam jedoch die Arbeit des Helsinki+40-Prozesses insgesamt zum Erliegen. Auch die Bereitschaft zum Dialog über Rüstungskontrolle war nicht mehr gegeben. Inwieweit und unter welchen Bedingungen diese wiederhergestellt werden kann, ist Gegenstand von Sondierungen. Der Helsinki+40-Koordinator für Rüstungskontrolle hat angekündigt, neben der Weiterverfolgung des hier geschilderten strategischen Ansatzes auch Konsultationen über die aus der Ukraine-Krise zu ziehenden Lehren für die Weiterentwicklung des bestehenden Rüstungskontrollinstrumentariums zu führen. Zudem hat er die Wiederaufnahme des Dialogs über militärische Fragen, einschließlich der Entwicklung von Streitkräftedispositiven und Doktrinen, auf politischer Ebene vorgeschlagen. Ein solcher Dialog kann zu einem Motor für die Rüstungskontrolle insbesondere dann werden, wenn mit seiner Hilfe das notwendige Bewusstsein dafür gefördert wird, dass Rüstungskontrolle nicht einer neuen Konfrontation zum Opfer fallen darf, sondern nüchtern-realistisch betrachtet dem Interesse aller Staaten an Sicherheit und Stabilität dient.