

*Hans-Joachim Schmidt*

## Der Beitrag konventioneller Rüstungskontrolle zum Krisenmanagement

### *Einführung*

Die unerwartete Krise zwischen Russland und der Ukraine hat gezeigt, dass neue gewaltsame Konflikte in Europa sehr plötzlich auftreten können. Die bestehenden konventionellen Rüstungskontrollregime (Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa/KSE-Vertrag, Wiener Dokument/WD, Vertrag über den Offenen Himmel/OH) sind derzeit aus mehreren Gründen wenig geeignet, zum Krisenmanagement in solchen Konflikten beizutragen: Erstens handelt es sich bei diesen Regimen um Übereinkommen zwischen Staaten, die lediglich zwischenstaatliche Konflikte erfassen. Die meisten der neuen gewaltsamen Konflikte beginnen jedoch als innerstaatliche Konflikte, an denen häufig nichtstaatliche Akteure beteiligt sind, die über militärische Mittel verfügen. Innerstaatliche Konflikte und nichtstaatliche Akteure sind in der Regel nicht Gegenstand zwischenstaatlicher Abkommen.<sup>1</sup> Zweitens wurden die gegenwärtigen Rüstungskontrollregime in erster Linie dazu geschaffen, friedliche Beziehungen zwischen Staaten zu fördern und aufrechtzuerhalten, und sind weniger dazu geeignet, eine Krisensituation zu stabilisieren, die Eskalation eines Konflikts aufzuhalten, Schadensbegrenzung zu betreiben oder die Entwaffnung und Kontrolle von Streitkräften nach einem Konflikt zu unterstützen. Der Begriff „Krise“ kommt im Text des KSE-Vertrags nicht einmal vor. Gleiches gilt für das Wiener Dokument, auch wenn dessen Kapitel III (Verminderung der Risiken) und X (Regionale Maßnahmen) durchaus Maßnahmen enthalten, die in Krisensituationen Anwendung finden könnten.<sup>2</sup> Die Präambel des Vertrags über den Offenen Himmel stellt fest, dass dieses Regime auch „zur Stärkung der Fähigkeit zur Konfliktverhütung und Krisenbe-

- 
- 1 Eine seltene Ausnahme ist der in dem Dokument „Stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“ aus dem Jahr 1993 enthaltene Maßnahmenkatalog, da er auch die Möglichkeit bietet, nichtstaatliche Akteure in entsprechende Maßnahmen einzubeziehen. Allerdings wurde hiervon noch nie Gebrauch gemacht. Vgl. OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, Summary of OSCE Mechanisms and Procedures, SEC.GAL/120/08, 20. Juni 2008, S. 9-10, unter: <http://www.osce.org/cio/32682>.
  - 2 Das Wiener Dokument 2011 enthält in Kapitel III folgende Maßnahmen: a) einen Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, b) Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art und c) die freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten; vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, FSC.DOC/1/11, 30. November 2011, S. 13-15, unter: <http://www.osce.org/fsc/86597>.

wältigung<sup>3</sup> angewandt werden könne, was bislang jedoch noch nicht geschehen ist.

### *Die Rolle der Rüstungskontrolle in Krisensituationen*

Rüstungskontrolle kann militärische Auseinandersetzungen nicht verhindern, wenn eine der Parteien bereit ist, ihre Ziele unter Anwendung von Gewalt durchzusetzen. Rüstungskontrolle schafft jedoch eine zusätzliche Barriere gegen den Krieg. Sie kann bei unbeabsichtigten Zwischenfällen, Missverständnissen und Versäumnissen in Krisensituationen, in der keine oder so gut wie keine der beteiligten Parteien militärische Gewalt anwenden will, zur Verhütung gewaltsamer Konflikte beitragen. Krisenmanagement kann in vier Phasen unterteilt werden:

- Frühwarnung,
- Verhütung gewaltsamer Konflikte bzw. von Kriegen,
- Stabilisierung militärischer Konflikte durch Schadensbegrenzung, Deeskalation und die Herbeiführung eines Waffenstillstands und
- Stabilisierung nach einem Konflikt durch die Konsolidierung eines Waffenstillstands mittels Abrüstung und deren Verifikation.

Grundsätzlich können Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) die Kommunikation verbessern, die Transparenz und Vorhersehbarkeit erhöhen und Spannungen entschärfen und damit Unklarheiten in allen vier Phasen des Krisenmanagements reduzieren – allerdings nur unter der Bedingung, dass alle Beteiligten eine gemeinsame politische Lösung eines militärischen Konflikts unterstützen.

In der Frühwarnphase kann Rüstungskontrolle frühzeitig zusätzliche Indikatoren zur Verfügung stellen, die die Transparenz und die Vorhersehbarkeit hinsichtlich einer möglichen Anwendung militärischer Mittel selbst dann erhöhen, wenn ein Krieg nicht verhindert werden kann.<sup>4</sup> Je nach Lage der Dinge kann der Grad der Nichteinhaltung und Nichtimplementierung eines oder mehrerer der drei bestehenden Rüstungskontrollregime als Frühwarnindikator für einen drohenden militärischen Konflikt dienen.

Diese zusätzlichen Indikatoren können dazu beitragen, die Anwendung militärischer Gewalt zu verhindern, und sind unverzichtbare Instrumente in der zweiten Phase der Kriegsverhütung in einer Krisensituation. Hier stellen Rüstungskontrolle und VSBM zusätzliche Kommunikationskanäle zwischen potenziellen Gegnern zur Verfügung.

Die größte Skepsis gegenüber dem Nutzen von Rüstungskontrolle betrifft die dritte Phase, in der Gewalt und die Anwendung militärischer Mittel Bestand-

---

3 Vertrag über den Offenen Himmel, S. 1, unter: <http://www.osce.org/library/14127>.

4 Ich danke Wolfgang Richter für die Klärung dieses Punktes.

teil des Konflikts werden. Viele Beobachter sagen, Rüstungskontrolle sei in dieser Phase nicht mehr möglich, da das Leben der Inspektoren in Kampfgebieten in Gefahr wäre und die Normen, Beschränkungen, Regeln und Verfahren eines Rüstungskontrollregimes von den Konfliktparteien nicht mehr beachtet würden, insbesondere dann, wenn nichtstaatliche Akteure beteiligt sind.<sup>5</sup> Rüstungskontrolle scheint in einem hochkonfrontativen politisch-militärischen Umfeld nicht länger möglich.

Andererseits könnte abhängig vom Verlauf eines gewaltsamen Konflikts und vom politischen Willen der Konfliktparteien ein Interesse daran bestehen, den Schaden zu begrenzen und eine Eskalation zu verhindern; schließlich muss die Gewalt irgendwann enden und sie kann nicht beendet werden ohne irgendeine Form von informellen oder offiziellen Rüstungskontroll- und Abrüstungsmaßnahmen. Diese Maßnahmen werden in der Regel nicht von bestehenden Regimen zu Verfügung gestellt, sondern entstammen Vereinbarungen, die für eine konkrete Krisensituation konzipiert wurden und auf die beteiligten Parteien sowie die eingesetzten militärischen Mittel und Strukturen zugeschnitten sind.<sup>6</sup> Anders als bei bereits vorhandenen Regimen besteht bei diesen Maßnahmen auch eine größere Chance, nichtstaatliche Akteure einzubinden. Beispiele hierfür sind die Entsendung der Sonderbeobachtermission in die Ukraine (*Special Monitoring Mission to Ukraine*, SMM) durch den Ständigen Rat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)<sup>7</sup> und die Aushandlung der Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen für die Ostukraine.

In der Phase der Stabilisierung nach einem Konflikt gehört zu den Maßnahmen zur Unterstützung von Waffenstillstands- und Abrüstungsbemühungen stets auch ein Rüstungskontrollabkommen. Rüstungskontrolle kann also zu drei der vier Phasen des Krisenmanagements einen Beitrag leisten. Welche Rolle sie in der Phase der Kampfhandlungen spielt, hängt zumeist von konkreten politischen Initiativen zur Schadensbegrenzung, zur Deeskalation und zur Beendigung militärischer Gewalt ab.

#### *Erfahrungen mit Rüstungskontrollregimen in früheren Krisensituationen*

Der Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten in Kapitel III (Verminderung der Risiken) des Wiener Dokuments wurde erstmals 1991 von Österreich und Italien aus Sorge über die Entsendung von Streitkräften der Sozialistischen Föderation

---

5 Vgl. Hans-Jürgen Hugenschmidt, Rüstungskontrolle – ein Beitrag zum Krisenmanagement, in: Götz Neuneck/Christian Mölling, (Hrsg.), *Die Zukunft der Rüstungskontrolle*, Baden-Baden 2005, S. 72-88, hier: S. 80 und S. 83-84.

6 Ich danke Andrei Zagorski für seine Hilfe bei der Entwicklung dieses Gedankengangs.

7 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1117, Entsendung einer Sonderbeobachtermission der OSZE in die Ukraine, PC.DEC/1117, 21. März 2014, unter: <http://www.osce.org/de/pc/117407>.

tiven Republik Jugoslawien nach Slowenien in die Nähe ihrer Grenzen aktiviert.<sup>8</sup> Jugoslawiens Antwort auf das Erklärungsersuchen war jedoch wenig hilfreich, da es die Feindseligkeiten als innerstaatlichen Konflikt bewertete und daher nur wenig anbot, was die Sicherheitsbedenken ihrer Nachbarn hätte zerstreuen können. Bis zum Krieg in Georgien im Jahr 2008 wurde der Mechanismus siebenmal in Anspruch genommen, dies jedoch zumeist nicht zur Zufriedenheit der ersuchenden Parteien.

Nach dem Friedensabkommen von Dayton aus dem Jahr 1995 konnten das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle zwischen der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina sowie das Übereinkommen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina durch zusätzliche Kommunikationskanäle, militärische Transparenz, Vorhersehbarkeit und Abrüstung in dem Gebiet erfolgreich zur Stabilisierung nach dem Konflikt beitragen. Allerdings waren beide Übereinkommen erzwungen worden und beruhten nicht auf freiwilligem politischem Willen.

1999 nutzten Russland und Belarus in enger Abstimmung Inspektionen im Rahmen des KSE-Vertrags und des WD zur Überprüfung der militärischen Vorbereitungen der NATO-Länder im Vorfeld des Kosovo-Krieges. Die NATO-Länder ließen dies als eine Art „vertrauensbildende Maßnahme“ zu, obgleich die US-Streitkräfte zunächst fürchteten, dass dies ihren operativen Handlungsspielraum einschränken könnte. Im Jahr 2000 lud Russland während des zweiten Tschetschenienkrieges zu einer Inspektion im Rahmen des WD unter russischem Militärschutz nach Grosny ein. Die Kritik des Westens, Russland habe das Kaukasusgebiet seit 1996 einseitig von Inspektionen ausgeschlossen, wurde daraufhin etwas leiser. 2001 und 2002, nach dem Ende des zweiten Tschetschenienkrieges, überprüften die westlichen Länder in enger Abstimmung mithilfe des Verifikationsmechanismus des KSE-Vertrags, ob Russland seine KSE-Flankenobergrenzen nun wieder einhielt.<sup>9</sup> Vor dem Krieg in Georgien im Jahr 2008 ergaben ein Beobachtungsflug im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel im April sowie eine KSE-Inspektion im Juni in Georgien Hinweise auf ungewöhnliche militärische Vorbereitungen, die jedoch nicht ernst genommen wurden. Im Juli 2008 arrangierte eine OSZE-Mission nach einem Zwischenfall zwischen Georgien und Südossetien einen Gefangenenaustausch und konnte die Spannungen vorübergehend reduzieren. Letztendlich waren diese Bemühungen jedoch erfolglos.

---

8 Vgl. Summary of OSCE Mechanisms and Procedures, a.a.O. (Anm. 1), S. 7-8. Der Mechanismus wurde 1991 und 1992 während der Jugoslawienkrise insgesamt dreimal von Österreich/Italien, Ungarn und Jugoslawien, einmal 1999 von Belarus während des Kosovo-Krieges und dreimal im Jahr 2008 von Georgien und Russland im Vorfeld des Krieges in Georgien aktiviert.

9 Im Gegensatz zu der Erklärung von Ministerpräsident Wladimir Putin vom 1. November 1999 stellte Russland keine zusätzlichen Informationen über seine Streitkräfte in der Flankenregion zur Verfügung und gestattete auch keine zusätzlichen Inspektionsquoten, die die Überprüfung seiner Angaben ermöglicht hätten.

Diese Erfahrungen zeigen, dass die bestehenden Regime eher wenig Einfluss auf das Krisenmanagement hatten und die Anwendung militärischer Mittel in keinem einzigen Fall verhindern konnten. Sie konnten lediglich partielles und zeitlich begrenztes Vertrauen zwischen den Konfliktparteien aufbauen und Spannungen nur vorübergehend reduzieren. Einzige Ausnahme ist das Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle.<sup>10</sup> Mit seiner Hilfe konnten die Beziehungen zwischen Kroatien, Serbien und Bosnien und Herzegowina in der Phase nach dem Konflikt in militärischer Hinsicht erfolgreich stabilisiert werden. Viele dieser bewaffneten Konflikte begannen ursprünglich als innerstaatliche Konflikte, an denen nichtstaatliche Akteure wesentlich beteiligt waren. In solchen Fällen sind zwischenstaatliche Rüstungskontrollmaßnahme und VSBM in der Regel nur schwer anwendbar.

#### *Aktuelle Erfahrungen in der Ukrainekrise*

In jüngerer Zeit hat der Konflikt zwischen Russland und der Ukraine erneut die Chance geboten, Rüstungskontrolle und VSBM als Instrumente zur Erhöhung von Transparenz und Vorhersehbarkeit sowie zum Abbau von Spannungen zu nutzen, bislang auch diesmal mit gemischten Ergebnissen.

#### *Einige gute Nachrichten*

Alle europäischen Rüstungskontrollregime funktionierten während der Krise außerhalb der Gebiete alter und neuer ungelöster Territorialkonflikte auch weiterhin. Dass den Teilnehmern einer Inspektionsreise nach Kapitel III (Besuche zur Beseitigung von Besorgnissen über militärische Aktivitäten) des Wiener Dokuments 2011, die am 5. März begonnen hatte, der Zugang zur Halbinsel Krim von irregulären bewaffneten Kräften verwehrt wurde, war ein Frühwarnsignal dafür, dass in dem betreffenden Gebiet etwas falsch gelaufen war.<sup>11</sup> Die Ukraine bot freiwillig zusätzliche – von den Teilnehmern zu finanzierende – Inspektionen gemäß dem KSE-Vertrag und dem WD (Kapitel III und X) an, um so die Transparenz zu erhöhen und Kiews Souveränität zu stärken. Bis zu den Präsidentschaftswahlen im Mai 2014 nutzten westliche Länder diese Instrumente als politische Mittel zur Stärkung der Souveränität

---

10 Erwähnt werden sollte allerdings auch, dass nach Abschluss des Friedensabkommens von Dayton drei Beobachtungsflüge, angelehnt an den Vertrag über den Offenen Himmel, über Bosnien und Herzegowina durchgeführt wurden, um die militärische Stabilisierung in der Phase nach dem Konflikt zu unterstützen: Im Juni 1997 überflogen Beobachter der drei betroffenen Entitäten gemeinsam das Territorium mit einem ungarischen Flugzeug, im August desselben Jahres ein zweites Mal mit dem deutschen OH-Flugzeug; im Juli 1998 erfolgte ein dritter Beobachtungsflug mit einem russischen Flugzeug. Vgl. Hugen-schmidt, a.a.O. (Anm. 5), S. 85.

11 Vgl. ausführlicher hierzu Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE response to the crisis in and around Ukraine (as of 1 June 2015), S. 7-8, unter: <http://www.osce.org/home/125575>.

und territorialen Integrität der Ukraine. Die Inspektionen gemäß dem WD deuteten ferner darauf hin, dass sich größere russische Militärmanöver, die außerhalb des Konfliktgebiets parallel durchgeführt wurden, nicht gegen andere Länder richteten. Der Vertrag über den Offenen Himmel, der 42 Beobachtungsflüge über russischem und zwölf über ukrainischem Hoheitsgebiet pro Jahr erlaubt, wurde ebenfalls dazu genutzt, die militärische Transparenz bis zu einem gewissen Grad zu erhöhen. Russland akzeptierte im März 2014 auf freiwilliger Basis einen zusätzlichen vorab bezahlten Beobachtungsflug der Ukraine gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel, war jedoch nach der Suspendierung des NATO-Russland-Rats im April 2014 nicht länger bereit, solche Maßnahmen zuzulassen.

### *Einige schlechte Nachrichten*

Der Beitrag des Wiener Dokuments zur Frühwarnung und zur militärischen Konfliktverhütung war begrenzt, weil die Schwellen für die Ankündigung und die Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten gemäß dem WD sich noch immer an den militärischen Dispositiven des Kalten Krieges orientieren und nicht an den heutigen militärischen Strukturen.<sup>12</sup> Sie sind daher zu hoch, um genügend Frühwarnindikatoren in der Anfangsphase eines Konflikts zu geben, und die Zahl der Verifikations- und Überprüfungsmaßnahmen, die pro Jahr und Land gestattet sind, ist zu niedrig, um in einem militärischen Langzeitkonflikt für genügend Transparenz zu sorgen. Das Wiener Dokument erlaubt lediglich drei Inspektionen militärischer Aktivitäten pro Jahr und Land plus zwei zusätzliche Überprüfungsbesuche in Russland und in der Ukraine. Aber selbst wenn militärische Aktivitäten die Schwellen für die Ankündigung und Beobachtung erreichen, können diese leicht durch die missbräuchliche Anwendung der Regel der „einheitlichen Führung“ umgangen werden: Militärische Aktivitäten müssen nur angekündigt und dürfen nur beobachtet werden, wenn sie die Schwellen unter einheitlicher Führung erreichen. In vielen Staaten ist es gängige Praxis, an solchen Aktivitäten beteiligte größere Einheiten verschiedenen Kommandos zu unterstellen, sodass sie unterhalb der Schwellen bleiben. Darüber hinaus mag die erlaubte Zahl von vier Inspektoren in Friedenszeiten ausreichen, in Krisensituationen ist sie jedoch zu niedrig. Und schließlich werden Spannungen nicht abgebaut, wenn die auf das Ersuchen eines aufgrund ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten be-

---

12 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. Vgl. Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 2), S. 23 und 27.

sorgten Staates antwortende Partei nicht bereit ist, an Treffen teilzunehmen, die zur Klärung dieser Aktivitäten einberufen werden.

KSE-Inspektionen konnten während der aktuellen Krise nur auf ukrainischem Hoheitsgebiet durchgeführt werden, da Russland die Implementierung des KSE-Vertrags im Dezember 2007 ausgesetzt hatte. Das KSE-Regime konnte daher nicht zur Frühwarnung oder für Transparenzmaßnahmen im Zusammenhang mit russischen Streitkräften, die nahe der Grenze zur Ostukraine operierten, genutzt werden. Wäre der angepasste KSE-Vertrag von allen Vertragsparteien ratifiziert worden und somit in Kraft getreten, wären weitere 30 Inspektionen pro Jahr auf russischem Hoheitsgebiet möglich gewesen. Leider ist Kiew seit März 2014 nicht mehr allen seinen KSE-Verpflichtungen nachgekommen.<sup>13</sup> Das hat das ohnehin veraltete KSE-Regime weiter geschwächt. Kurz nachdem die Ukraine im April 2014 ihre Offensive gegen die separatistischen Kräfte in der Ostukraine gestartet hatte, stoppten die Separatisten alle regulären internationalen Verifikationsmaßnahmen in dem Gebiet, indem sie ein von Deutschland geführtes WD-Inspektionsteam zusammen mit dessen ukrainischer Eskorte als Geiseln nahmen und vom 26. April bis zum 3. Mai in ihrer Gewalt hielten. Die Separatisten befürchteten, dass die Verifikationsmaßnahmen nach dem Ausbruch der Kämpfe dazu benutzt würden, ihre Truppen auszukundschaften. Darüber hinaus war die Halbinsel Krim seit ihrer Annexion im März 2014 aufgrund ihres ungeklärten Status vollständig von Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM ausgeschlossen.

Auch Beobachtungsflüge gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel sind nicht besonders gut dafür geeignet, Transparenz und Vorhersehbarkeit in Krisensituationen zu erhöhen. Beobachtungsflüge, die auf parallel versetzten Flugstreifen über Gebieten durchgeführt werden, die militärische Besorgnisse auslösen, sind derzeit nicht erlaubt. Zudem beruht der für die Auswertung und Interpretation der bei dem Flug aufgenommenen Bilder vorgesehene Zeitrahmen auf den Erfordernissen in Friedenszeiten und reicht für die sich rasch ändernde Lage in einer Krise nicht aus.<sup>14</sup> Darüber hinaus hat der Abschuss des malaysischen zivilen Passagierflugzeugs (Flug MH17) die hohen Risiken, die mit Beobachtungsflügen über einem akuten Konfliktgebiet einhergehen, sehr deutlich gezeigt.

---

13 Die Ukraine hat im März 2014 die regelmäßige Notifikation über militärische Veränderungen eingestellt. Der Informationsaustausch enthielt Ende 2014 (für das Jahr 2015) größtenteils die Zahlen des Vorjahres. Für dieses Verhalten könnte es mehrere Gründe geben: Kiew wollte demonstrieren, dass die Halbinsel Krim sowie die Regionen Luhansk und Donezk noch immer zur Ukraine gehören, gleichzeitig aber vermeiden, dass die russischen Streitkräfte und die separatistischen Kräfte weitere Informationen über die aktuelle Stärke der ukrainischen Streitkräfte und ihre Umstrukturierung erhalten. Ein anderer Grund könnte sein, dass die Ukraine derzeit nicht in der Lage ist, aktuelle Zahlen vorzulegen.

14 In der Regel dauert es bis zu drei Wochen, die während eines Beobachtungsflugs gemäß dem Vertrag über den Offenen Himmel aufgenommenen Bilder auszuwerten und zu beurteilen.

Angesichts wachsender Spannungen haben beide Seiten einige Inspektionen dazu missbraucht, einseitige politische Erklärungen zu ihrem eigenen Vorteil abzugeben. Ein solcher Missbrauch kann das Ansehen und die Seriosität von Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM untergraben.<sup>15</sup> Es muss daher nicht nur über zukünftige Verbesserungen der Mittel gesprochen werden, sondern auch über neue Verfahren und Regelungen, die das Risiko eines möglichen Missbrauchs in zukünftigen Krisen senken.

Die Einrichtung der SMM im März 2014 hat dennoch nicht nur dazu beigetragen, die Kommunikation zwischen den Gegnern aufrechtzuerhalten und zusätzliche Transparenz in dem Gebiet herzustellen, sondern war ebenso hilfreich bei der Schadensbegrenzung und der Eskalationskontrolle.<sup>16</sup> Die SMM hat so weit wie möglich versucht, die Erfüllung der aus den Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen hervorgehenden Verpflichtungen zu überprüfen (Einstellung der Kampfhandlungen, Weitergabe von Informationen über alle eingesetzten Truppen und deren Ausrüstung, Abzug schwerer Waffen hinter festgelegte Linien und deren Verwahrung in bestimmten Sammelräumen). Im Gegensatz zu üblichen Rüstungskontrollinspektionen werden die SMM-Beobachter nicht von ukrainischen Offiziellen begleitet. Als unparteiische Beobachter sind sie darauf bedacht, dass ihre Berichten keinerlei Informationen enthalten, die von den Konfliktparteien dazu genutzt werden könnten, sich militärische Vorteile im Konfliktgebiet zu verschaffen. Die SMM wäre prinzipiell dazu in der Lage, die Minsker Vereinbarungen zu verifizieren, vorausgesetzt, sie hätte ungehinderten Zugang zu allen Örtlichkeiten und verfügte über gut ausgebildete Experten, die für die Beobachtung erforderliche Ausrüstung und die notwendigen Informationen seitens der Konfliktparteien. Bislang jedoch hat die SMM keinen uneingeschränkten Zugang zu allen Örtlichkeiten und es fehlt ihr noch immer an gut ausgebildetem Personal, geeigneter Ausrüstung und den notwendigen Informationen seitens der Konfliktparteien. Es überrascht daher nicht, dass die SMM ihren Auftrag im Konfliktgebiet bisher nur teilweise erfüllen können. Sollte sich der Waffenstillstand als stabil erweisen, stellt sich die Frage, inwieweit reguläre Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM in der Ostukraine wieder aufgenommen werden können und inwieweit sie zu einer Stabilisierung nach dem Konflikt werden beitragen können.

Eine weitere Folge der Krise ist, dass die Spannungen, das Misstrauen und die Konfrontation zwischen den NATO-Staaten und Russland zugenommen

---

15 Vgl. z.B. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, 771. Plenarsitzung des Forums, FSC.JOUR/777, 19. November 2014, Annex 1, unter: <http://www.osce.org/fsc/128251>.

16 Vgl. hierzu ausführlich Claus Neukirch, Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine im zweiten Jahr: das kontinuierliche Konfliktmanagement der OSZE in der Ukraine, im vorliegenden Band, S. 253-266; ders., Die Sonderbeobachtermission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 205-221.

haben. Beide Seiten haben dementsprechend Umfang und Häufigkeit ihrer militärischen Aktivitäten ausgeweitet. Dies wiederum hat die Transparenz, die Vorhersehbarkeit und die Stabilität weiter reduziert, nicht zuletzt aufgrund der oben beschriebenen Schwächen der Inspektionen gemäß dem Wiener Dokument. Russland scheint mit Alarmübungen außerhalb militärischer Standorte militärische Stärke demonstrieren zu wollen und ruft damit übertriebene westliche Bedrohungsperzeptionen hervor, während die USA ihrerseits Manöver durchführen, die die Unterlegenheit Russlands zeigen sollen und damit übertriebene Bedrohungsperzeptionen in Russland hervorrufen.<sup>17</sup> So werden Fehlwahrnehmungen gefördert und es entsteht ein Teufelskreis aus wachsendem Misstrauen und zunehmender Konfrontation. Umso dringender ist es daher erforderlich, die mit dem WD zur Verfügung stehenden Maßnahmen zu verbessern, um mehr Transparenz und Vorhersehbarkeit hinsichtlich solcher militärischer Aktivitäten herzustellen – zum Wohle von Sicherheit und Stabilität in Europa.

### *Was kann getan werden?*

Verbesserungen sind offensichtlich in vier wichtigen Bereichen notwendig. Erstens müssen die Möglichkeiten der SMM-Beobachter, den Waffenstillstand zu überprüfen, verbessert werden. Dazu sind der uneingeschränkte Zugang zu allen relevanten Gebieten, eine bessere Ausrüstung und mehr Experten sowie alle notwendigen Informationen seitens der Konfliktparteien über ihre Truppen und deren Dislozierung erforderlich.<sup>18</sup> Voraussetzung für weitere Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM ist eine dauerhafte Waffenruhe. Zweitens sollte es Vorrang haben, die Transparenz hinsichtlich militärischer Aktivitäten außerhalb von militärischen Standorten und der Konzentration von Bodentruppen in der Nähe von Grenzen zu erhöhen, indem z.B. die Kommunikation, Frühwarnindikatoren und die Transparenz in Krisensituationen verbessert bzw. der Abbau von Spannungen und die Herstellung von Transparenz zwischen den NATO-Ländern und Russland in den Mittelpunkt gerückt werden. Ein umfassenderer Ansatz wäre zu komplex und zu zeitaufwändig. Als zusätzliche institutionelle Maßnahme könnte drittens entweder dem OSZE-Generalsekretär oder dem Amtierenden Vorsitzenden das Recht

---

17 Vgl. Thomas Frear/Ian Kearns/Lukasz Kulesa, *Preparing for the Worst: Are Russian and NATO Military Exercises Making War in Europe More Likely?*, ELN Policy Brief, August 2015.

18 Am 12. März 2015 hat der Ständige Rat das Mandat der Mission bis zum 31. März 2016 verlängert und ihre Personalstärke von 500 auf 1.000 verdoppelt. Aber selbst diese Erhöhung reicht nicht aus, solange die Kämpfe anhalten. Vgl. *Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, OSCE Chief Monitor in Ukraine welcomes the extension to the Special Monitoring Mission's mandate*, Kiew, 13. März 2015, unter: <http://www.osce.org/ukraine-smm/145001>. Die Mitglieder der SMM werden inzwischen auch besser geschult und erhalten ein Handbuch zur besseren Identifizierung der wichtigsten Waffensysteme der Konfliktparteien.

eingesamt werden, in Fällen, in denen Spannungen zwischen oder innerhalb von Staaten zur Anwendung von Gewalt führen könnten, eigenständig und in Kooperation mit den potenziellen Konfliktparteien Erkundungsmissionen zu entsenden. Dies würde die Kommunikation, Frühwarnung und Transparenz verbessern und könnte zur Gewaltprävention beitragen. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob die OSZE-Teilnehmerstaaten eine solche institutionelle Stärkung der OSZE unterstützen würden. Viertens wäre es erforderlich, komplexere Maßnahmen zur Frühwarnung und zur Erhöhung der Transparenz in Krisensituationen im Rahmen eines neuen Abkommens über konventionelle Rüstungskontrolle und der Modernisierung des Wiener Dokuments auszuhandeln, was unter den derzeitigen Bedingungen jedoch eher ein längerfristiges Projekt zu sein scheint. Russland knüpft die Modernisierung des Wiener Dokuments derzeit an Parallelverhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle.

Im nächsten Jahr übernimmt Deutschland den OSZE-Vorsitz, im selben Jahr ist erstmals die Überarbeitung des Wiener Dokuments 2011 fällig.<sup>19</sup> Das bietet die Gelegenheit zu testen, inwieweit erste Sofortmaßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation, der Frühwarnung und der Transparenz in Krisensituationen bzw. zum Abbau von Spannungen und größerer Transparenz zwischen den NATO-Ländern und Russland realisiert werden können. Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit in Krisensituationen sollten sich auf die Einrichtung eines neuen Mechanismus unter Kapitel III WD konzentrieren, der über die jährlichen Quoten hinaus gehende zusätzliche Inspektionen in Gebieten, die besondere Besorgnisse auslösen, erlaubt, falls der Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit nicht zu einer entsprechenden Klärung führt oder versagt. Ein solcher Mechanismus sollte das Recht einschließen, weitere Inspektoren (und Unterstützungspersonal) in solche Gebiete zu entsenden und ihnen den Aufenthalt über einen längeren Zeitraum zu gewähren. Er sollte außerdem bei Bedarf Folgeinspektionen erlauben. Russland und die westlichen Staaten haben einen solchen Mechanismus bereits für die Aktualisierung des WD 2011 vorgeschlagen.<sup>20</sup> Missionen dieser Art könnten durch das Recht des Generalsekretärs oder des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE ergänzt werden, in Kooperation mit dem oder den

---

19 Vgl. Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 2), S. 2, Absatz 6.

20 Russland schlug den Mechanismus einer „OSZE-Sonderinspektion“ am 27. Juli 2011 vor, westliche Staaten (u.a. die Niederlande) regten die Einrichtung eines Mechanismus an, der als „OSZE-Inspektion zur Klärung militärischer Aktivitäten, die Besorgnis auslösen“, bekannt wurde (vgl. FSC.DEL/127/11 bzw. FSC.AIAM/12/11/Rev.4). Der russische Vorschlag räumt Einzelstaaten insofern ein stärkeres Mitspracherecht ein, als die Aktivierung der vorgeschlagenen Maßnahme und die Ernennung des Inspektorenteams der Zustimmung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) bedürfen. Außerdem konnten laut dem russischen Vorschlag nur mehrere Staaten – und nicht ein einzelner, wie es derzeit der Fall ist – Besorgnisse hinsichtlich ihrer Sicherheit angesichts ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten äußern. Russland erhöhte die Bedingungen für die Aktivierung noch weiter, indem es größere militärische Aktivitäten an die Vorbereitung militärischer Offensiveinsätze knüpfte. Es gibt noch weitere Unterschiede im Detail, beide Vorschläge lassen jedoch mehr Inspektoren und Folgeinspektionen zu.

betroffenen Staat(en) unabhängige Erkundungsmissionen zur weiteren Klärung der Lage durchzuführen (siehe oben).

Um Spannungen, Misstrauen und die Konfrontation zwischen Russland und den NATO-Staaten zu verringern und die militärische Transparenz zu erhöhen, sollten die Schwellen für die Ankündigung und die Beobachtung militärischer Aktivitäten im Wiener Dokument weiter gesenkt und an die aktuellen militärischen Dispositive angepasst werden; gleichzeitig sollten die jährlichen Inspektionsquoten signifikant erhöht werden.<sup>21</sup> Die Schwellen sollten daher nicht nur für reguläre aktive Truppenteile und Unterstützungseinheiten gelten, sondern auch logistische Elemente und Elemente der Führung erfassen. Militärische Freiwilligenverbände, private Militär- und Sicherheitsunternehmen und paramilitärische Kräfte des Innenministeriums sollten ebenso mitgezählt werden, wenn sie an relevanten militärischen Aktivitäten beteiligt sind. Die Regel der „einheitlichen Führung“ für solche militärischen Aktivitäten sollte durch eine neue Regel ersetzt werden, die das Umgehungsrisiko vermindert. Die Schwellen für die Ankündigung militärischer Aktivitäten sollten bis auf eine Stärke zwischen Bataillons- und Brigade-/Regimentsebene, die Schwellen für die Beobachtung auf eine Ebene irgendwo zwischen Brigade-/Regimentsebene und der Größe einer Division abgesenkt werden. Sollen Verhandlungen in diese Richtung Erfolg haben, wäre es jedoch notwendig, dass Russland seine Prioritäten vorübergehend von konventioneller Rüstungskontrolle auf die Modernisierung des Wiener Dokuments verlagert. Die Bedingungen, die eine solche Verlagerung ermöglichen würden, müssen geklärt werden. Die Kämpfe in der Ukraine müssen dafür allerdings dauerhaft gestoppt und die westlichen Sanktionen weitgehend aufgehoben werden.

---

21 Vgl. Wolfgang Richter, Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt, SWP-Aktuell 2014/A 59, September 2014, S. 3-4.