

10. Sitzung des UA Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung des Deutschen Bundestages, 15. Mai 2019

Öffentliche Anhörung „Regionale Stabilität? Konventionelle und nukleare Rüstung und Abschreckung in Mittel- und Osteuropa heute. Möglichkeiten für Rüstungskontrolle und Abrüstung“

Stellungnahme Dr. Wolfgang Zellner, Senior Research Fellow, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg; Projektleiter, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions

1. Rückkehr zu Abschreckungsbeziehungen

Seit einigen Jahren sind die NATO-Staaten und Russland, zunächst allmählich, nach der russischen Annektierung der Krim und des Beginns des Krieges in der Ukraine forciert, zu einer Beziehung wechselseitiger Abschreckung zurückgekehrt. Damit werden die Ansätze kooperativer Sicherheitspolitik, die in den 1990er Jahren zu einem erfreulichen Zuwachs an militärischer Transparenz und Stabilität in Europa geführt hatten, substantiell untergraben und tendenziell unwirksam gemacht.

Im Unterschied zum Kalten Krieg führt diese Entwicklung jedoch nicht zu einer erneuten Gefahr des Aufbaus von Potentialen für „großangelegte Offensivhandlungen“ kontinentalen Ausmaßes. Vielmehr konzentrieren sich die Eskalationsrisiken auf die Kontaktzonen zwischen der NATO und Russland, insbesondere das Baltikum, die Ukraine und den Schwarzmeer-Raum.

Jede Abschreckungsbeziehung beinhaltet Risiken und die Gefahr der Eskalation dieser Risiken. Obendrein beinhaltet jede konventionelle Abschreckungsbeziehung eine nukleare Dimension, sobald Nuklearmächte involviert sind. Diese Risiken gelten heute – bei der NATO wie in Russland – als politisch tragbar und militärisch beherrschbar, allenfalls wären sie einzugrenzen durch die üblichen Maßnahmen militärischer Transparenz.

Im Unterschied zu dieser herrschenden Einschätzung vertritt diese Stellungnahme die Position, dass die gegenwärtigen Risiken und insbesondere ihr Eskalationspotential unterschätzt werden, und dass deswegen ein Bedarf nach Rüstungskontroll- und anderen politischen Maßnahmen besteht, um diese Risiken einzuhegen und die bestehende Abschreckungsbeziehung zu stabilisieren.¹

¹ Zu den Details dieses Ansatzes vgl. Wolfgang Zellner (Co-ordinator) et al., Reducing the Risks of Conventional Deterrence in Europe. Arms Control in the NATO-Russia Contact Zones, Vienna 2018 (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions).

2. *Elemente konventioneller Abschreckung*

Die neue Prominenz konventioneller Abschreckung zeigt sich in all ihren Dimensionen.

Die *Bedrohungsperzeptionen* der Seiten haben sich seit der Zeit vor 2013/2014 grundlegend verändert. Noch 2014 hieß es in einer Publikation des *OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions* mit Bezug auf die Situation in 2013:

„There has been a strong trend of convergence of threat perceptions towards a focus on perceived internal and transnational threats, whereas the perception of classic military threats has faded away, at least in most states.”²

Die aktuellen Bedrohungsperzeptionen könnten nicht unterschiedlicher sein. Sie schließen sich wechselseitig nahezu vollständig aus, für die Bedrohung ist fast immer und ausschließlich die andere Seite verantwortlich. Versuche, sich in die Wahrnehmung der anderen Seite hineinzudenken, finden kaum noch statt.

Militärische Postures und Modernisierung / Aufrüstung. Die militärischen *Postures* entsprechen den Bedrohungsperzeptionen. Zunehmend werden Kräfte „vorne“ stationiert, d.h. die *Postures* rücken näher aneinander. Auf Seiten der NATO sind dies die vier in Estland, Lettland, Litauen und Polen rotierend stationierten multilateralen „Battlegroups“ von je 4.500 Personen, die binnen 30 Tagen durch die Verstärkungsmaßnahmen der „NATO Readiness Initiative“ unterstützt werden sollen. Umgekehrt hat Russland seine Streitkräfte auf der Krim auf 28.000 verdoppelt und entlang der Grenze zur Ukraine verstärkt. Die NATO-Staaten haben sich dafür ausgesprochen, sich dem Ziel anzunähern, zwei Prozent des BSP für Rüstung auszugeben, insbesondere die östlichen „Flankenstaaten“ haben ihre Verteidigungsetats erhöht. Dies gilt auch für die neutralen Staaten Schweden und Finnland, die eng mit der NATO zusammenarbeiten.

Insgesamt ist ein Prozess von Regruppierung, Modernisierung und selektiver Aufrüstung zu verzeichnen, der sich noch nicht zu einem allgemeinen Rüstungswettlauf ausgewachsen hat, wohl aber die Gefahr einer solchen Entwicklung birgt.

Die *militärischen Aktivitäten* beider Seiten nähern sich zügig dem im Kalten Krieg üblichen Niveau an. Die russische Übung ZAPAD 2017 umfasste nach NATO-Angaben 60-70.000 Personen. Umgekehrt veranstaltete die NATO Ende 2018 in Norwegen die Übung „Trident Juncture 18“, die ca. 50.000 Personen und 10.000 Fahrzeuge umfasste.

Damit hat sich die militärische Situation in Mittel- und Osteuropa in den wenigen Jahren seit 2013 grundlegend verändert. Während man bis dorthin von einer im Wesentlichen stabilen Situation ausging, ist die Situation seitdem von einer bemerkenswerten Eskalationsdynamik geprägt. Wie sich das Eskalationsniveau weiter entwickeln wird, hängt von der Balance zwischen Eskalationstreibern und eindämmenden Elementen ab.

² Wolfgang Zellner (Co-ordinator) et al.: Threat Perceptions in the OSCE Area, Vienna 2014 (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions), S. 39. Diese Studie fußt auf 18 Länderstudien, die Ende 2013 abgeschlossen wurden.

3. *Eskalationstreiber und stabilisierende Elemente*

Eskalationstreiber können unterschiedlicher, politischer und/oder militärischer Natur sein. In unserem Fall sind die wachsende Unsicherheit, subregionale Konflikte und Kriege und der Einfluss der nuklearen Dimension von besonderer Bedeutung.

Die *Unsicherheit* wächst, da militärische Transparenz und damit Berechenbarkeit stark abgenommen haben. Seit Russland 2007 den KSE-Vertrag suspendiert hat, stehen dessen zahlreiche und intrusive Inspektionen gg. der Russischen Föderation nicht mehr zur Verfügung. Dieses Defizit kann durch die wenigen Inspektionen und Evaluierungen nach dem Wiener Dokument 2011 (WD11) und die Beobachtungsflüge nach dem Vertrag über den Offenen Himmel (OH-Vertrag) in keinsten Weise ausgeglichen werden. Dazu kommt, dass Russland aktuell eine Modernisierung des WD11 blockiert. Im Ergebnis werden Vorwarn- und Reaktionszeiten und damit militärische Berechenbarkeit signifikant reduziert.

Subregional Konflikte und Kriege können als starke Eskalationstreiber wirken. In unserem Zusammenhang gilt dies insbesondere für den Ukraine Konflikt, der als stationärer *low intensity*-Krieg ohne größere Offensivaktionen zu klassifizieren ist. Dass sich dies rasch ändern kann, haben die Vorfälle Ende 2018 im Asowschen Meer unterstrichen, bei denen sich zum ersten Mal offizielle russische und ukrainische Sicherheitskräfte gegenüber standen und bei denen zum ersten Mal das Schwarze Meer in den Konflikt einbezogen wurde. Diese Eskalationspotentiale wiegen umso schwerer, als die Bemühungen im Rahmen des Normandie-Formats offenkundig stagnieren.

Die *nukleare Dimension* hat mit dem Scheitern des INF-Vertrags besondere Bedeutung bekommen. Auf regionaler Ebene besteht die Gefahr, dass eine der beiden oder beide Seiten neue Nuklearwaffen in Europa oder seinen Randmeeren stationieren oder vorhandene näher an die Konfliktzone heranrücken. Auf globaler Ebene besteht die Gefahr, dass das Scheitern von INF auch ein Scheitern des 2010 unterzeichneten NEW START-Vertrages zwischen Russland und den USA nach sich zieht, der 2021 zur Verlängerung ansteht. Es ist schwer vorstellbar, dass ein derartiger Totalzusammenbruch der nuklearen Rüstungskontrolle ohne Auswirkungen auf Europa bleiben würde.

Die militärische Situation in Europa wird überwiegend als nicht besonders besorgniserregend angesehen. Doch die Vielzahl und dynamische Qualität von Eskalationstreibern sollten nachdenklich stimmen. Verantwortliche Politik sollte in dieser Situation nach zusätzlichen stabilisierenden Faktoren suchen.

Rüstungskontrolle. Die letzten beiden Jahrzehnte waren gekennzeichnet durch einen zunächst schleichenden, dann forcierten Abbau von Regelungen der europäischen Rüstungskontrolle.

Der *KSE-Vertrag* ist politisch obsolet und bietet militärisch nur noch einen Restnutzen. Aber während seine blockbezogenen Elemente ein für allemal überholt sind, könnten insbesondere die Informations- und Verifikationsregelungen des Angepassten KSE-Vertrags von 1999, ungeachtet der Tatsache, dass dieser niemals in Kraft getreten ist, von Bedeutung für künftig denkbare Rüstungskontrollregelungen sein.

Das *Wiener Dokument* benötigt eine grundlegende Modernisierung. Dies betrifft nicht nur die Senkung der Schwellenwerte für die Notifizierung und Beobachtung militärischer Übungen und die Anhebung der Zahl der Inspektionen und Evaluierungsbesuche, sondern auch die Schließung einer Reihe von Lücken im Dokument. Dazu zählen u.a. die Schließung der Lücke zwischen notifizierungspflichtigem und tatsächlich eingesetztem Personal bei notifizierungspflichtigen Übungen sowie die Einbeziehung von Seestreitkräften, Küstenschutz, Luftverteidigung und Einheiten der inneren Sicherheit in den Geltungsbereich des Dokuments.

Der *OH-Vertrag*, der das Verifikationsregime durch zusätzliche Beobachtungsflüge anreichert, ist das noch am wenigsten umstrittene Element des europäischen Rüstungskontrollregimes. Dennoch unterstreicht die Tatsache, dass im Jahr 2018 wegen Interpretationsdifferenzen keine Beobachtungsflüge stattfinden konnten, die Verletzlichkeit auch dieses Vertrags.

Zwei weitere Dokumente, die NATO-Russland-Grundakte von 1997 und die KSE-Schlussakte von 1999 enthalten weniger bekannte, dafür aber umso relevantere Regelungen für Rüstungskontrolle.

In der *NATO-Russland-Grundakte* ist die NATO folgende Verpflichtung eingegangen:

„Die NATO wiederholt, dass das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, dass sie die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzliche substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert.“³

Umgekehrt verpflichtete sich Russland in der KSE-Schlussakte wie folgt:

„In der gegenwärtigen militärisch-politischen Lage hat die Russische Föderation keine Gründe, Pläne oder Absichten, wesentliche Kampfkräfte, seien es Luftstreitkräfte oder Bodentruppen, in den besagten Gebieten [Oblast Kaliningrad und die Oblast Pskow] auf Dauer zu stationieren.“⁴

Ungeachtet der Tatsache, dass es kein gemeinsames Verständnis des Begriffs „substantielle Kampftruppen“ gibt, wird nicht bestritten, dass die NATO und Russland ihre Verpflichtungen aus den o.g. Dokumenten bisher eingehalten haben. Im Gegensatz zur Politik der Bundesregierung gibt es im westlichen Bündnis jedoch eine Reihe von Stimmen, die die Verpflichtung aus der NATO-Russland-Grundakte für obsolet erklären möchten. Damit würde eine der letzten Haltelinien europäischer Rüstungskontrolle zerstört.

Politischer Dialog. Die militärischen und konfliktbezogenen Faktoren wiegen umso schwerer, als ein relevanter politischer Dialog zwischen den Seiten weitestgehend fehlt. Der Putin-Trump-Gipfel vom Juli 2018 blieb folgenlos. Zwischen EU und NATO und Russland gibt es

³ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, Paris, 27. Mai 1997.

⁴ Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, Istanbul, 19. November 1999, Anhang 5.

ungeachtet gelegentlicher Botschafter-Treffen des NATO-Russland-Rates keinen strategischen Dialog mehr. Das einzige Forum dafür ist derzeit der sog. Strukturierte Dialog im Rahmen der OSZE, der auf einen von der Steinmeier-Initiative vom August 2018 initiierten Beschluss des Hamburger Treffens des OSZE-Ministerrates vom Dezember 2016 zurückgeht. Damit steht einer dynamischen Entwicklung bei den Eskalationstreibern eine Rückentwicklung bei den risikohemmenden Faktoren entgegen.

Dies ist die Ausgangssituation für die Entwicklung eines neuen Ansatzes von Rüstungskontrolle mit dem Ziel, die Risiken der Abschreckungsbeziehung in Europa einzuhegen.

4. Rüstungskontrolle zur Risikoreduzierung in den NATO-Russland Kontaktzonen

Das grundlegende Ziel besteht darin, die Gefahr einer weiteren Eskalation durch die Stabilisierung des Abschreckungsverhältnisses zwischen der NATO und Russland durch Instrumente der Rüstungskontrolle zu verringern. Einzelziele sind

- Die Vermeidung von Fehlperzeptionen von Bedrohungen;
- die Aufrechterhaltung von Krisenstabilität und
- die Herstellung eines Transparenz- und Verifikationsrahmens, um diese Ziele erreichen zu können.

Um diese Ziele zu erreichen, ist die Einrichtung einer Zone erforderlich, in der Disengagement- mit Transparenz-Maßnahmen verbunden werden. Illustrativ soll dies am Beispiel einer Baltischen Kontaktzone gezeigt werden.

a. Größe und Regimeeigenschaften der Baltischen Kontaktzone

Subregionale Rüstungskontrolle ist schwierig in politischer wie operativer Hinsicht. Politisch, weil Singularisierungsperzeptionen vermieden werden müssen, operativ, weil die Zone die unterschiedliche strategische Tiefe der Seiten, etwa die geringe Größe der baltischen Staaten, ausgleichen muss. Deshalb muss eine derartige Zone hinreichend groß sein und könnte etwa Estland, Lettland, Litauen, Polen, den Teil Deutschlands, in dem nach dem 2 + 4-Vertrag keine fremden Streitkräfte und Nuklearwaffen stationiert werden dürfen (neue Bundesländer), Teile des Westlichen Militärdistrikts Russlands und Belarus umfassen.

In diesem Gebiet sollten folgende Rüstungskontrollregelungen gelten:

- Keine dauerhafte Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen auf dem Territorium der dortigen NATO-Staaten und in den russischen Oblasten Kaliningrad und Pskow. Dafür sind ein gemeinsames Verständnis des Begriffs „substantielle Kampftruppen“ und eine Bekräftigung der Verpflichtungen aus der NATO-Russland-Grundakte und der KSE-Schlussakte erforderlich.

- Größere Militärmächte könnten zusätzlich unilateral ihre Streitkräfte in der Kontaktzone einfrieren.
- Militärische Übungen in der Kontaktzone würden beschränkt, entsprechende Abmachungen könnten im Rahmen von Kap. X („Regionale Maßnahmen“) des WD11 erfolgen.

b. Mehr Transparenz bzgl. schneller Eingreiftruppen und Long-Range Strike-Fähigkeiten jenseits der Kontaktzone

Da schnelle Eingreiftruppen und Long-Range Strike-Fähigkeiten von außerhalb rasch in die Kontaktzone einwirken können, müssen sie zumindest einem Transparenzregime unterworfen werden. Dies würde für ein breites Spektrum land-, luft- und seegestützter ballistischer Raketen und Cruise Missiles gelten. Logisch, wenn auch politisch schwierig durchzusetzen wäre auch die Einbeziehung von Seestreitkräften über eine Vorab-Notifizierung von Aktivitäten und eine Verifizierung etwa über Beobachtungsflüge.

c. Transparenz und Verifikation

Alle Abmachungen sollten hinreichenden Transparenz- und Verifikationsregelungen unterworfen sein, die zwischen NATO und Russland zu verhandeln wären und in Kap. X des WD11 aufgehängt werden könnten.

5. Ein Neuansatz konventioneller Rüstungskontrolle ist nötig

Im Unterschied zu dem bisher üblichen Ansatz konventioneller Rüstungskontrolle, der ganz Europa einbezieht, fokussiert der hier vorgeschlagene Ansatz auf jene Subregionen, in denen Eskalationsdynamiken am wahrscheinlichsten sind: die Kontaktzonen zwischen NATO und Russland.

Dieser Ansatz ist bescheiden bzw. sparsam in zweierlei Hinsicht:

- Er begnügt sich mit einer Stabilisierung des gegebenen Abschreckungsverhältnisses, ohne das langfristige Ziel einer kooperativen Sicherheitspolitik ganz aus den Augen zu verlieren.
- Er verlangt nicht einen neuen umfassenden Vertrag, sondern zielt auf Abmachungen, die weitgehend auf bestehenden Regelungen aufbauen.