

Patricia Flor

Von Lissabon bis Hamburg – für einen Neustart in der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa

Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016

Das OSZE-Außenministertreffen in Hamburg im Dezember 2016 war ein Meilenstein für die Sicherheit Europas. Wider Erwarten gelang die Annahme substanzieller Ministererklärungen, gerade auch im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM). Die in Hamburg erzielte Einigung auf das Dokument „Von Lissabon bis Hamburg – Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“ hat nicht allein politisch-symbolische Wirkung. Die Erklärung enthält auch ein klares Mandat zur Schaffung eines „strukturierten Dialogs“ über sicherheitspolitische Herausforderungen in Europa und deren rüstungskontrollpolitische Implikationen. Damit ist ein entscheidender Schritt zur Verankerung der Rüstungskontrollinitiative von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier im OSZE-Rahmen gelungen.

Risse in der europäischen Rüstungskontrollarchitektur

Nach dem Ende des Kalten Krieges schien es lange selbstverständlich, davon auszugehen, dass die in der Charta der Vereinten Nationen, der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris verankerten gemeinsamen Prinzipien und Verpflichtungen künftig das Fundament für Frieden, Stabilität und Zusammenarbeit in Europa bilden würden. Doch dieses Fundament ist brüchig geworden. Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim und seine anhaltende Intervention im Osten der Ukraine haben über 40 Jahre mühsam aufgebautes Vertrauen zerstört, unsere auf gemeinsamen Werten und Prinzipien beruhende kooperative Sicherheitsarchitektur in Frage gestellt und Europa in die schwerste sicherheitspolitische Krise seit dem Ende des Kalten Krieges gestürzt. Die Auswirkungen dieser Krise sind beinahe täglich zu spüren. So finden 26 Jahre nach dem Ende der Blockkonfrontation wieder militärische Großmanöver in Europa statt, es kommt zu gefährlich nahen Begegnungen von Kampfflugzeugen über der Ostsee und dem Schwarzen Meer und es wächst die Sorge vor einer möglichen – absichtlichen oder unabsichtlichen – Eskalation.

Mit dem Vorsitz in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat Deutschland 2016 bewusst Verantwortung übernommen – und dies nicht trotz, sondern gerade wegen der aktuellen sicherheitspoliti-

schen Herausforderungen in Europa. Gerade in diesen schwierigen Zeiten ist es wichtig, die OSZE als unverzichtbares Forum für Dialog, Sicherheit und Vertrauensbildung in Europa zu erhalten und – soweit möglich – zu stärken. Neben dem Krisen- und Konfliktmanagement in der Ukraine hat sich die deutsche Bundesregierung im Vorsitzjahr mit ihrem dreistufigen Ansatz „Dialog erneuern, Vertrauen neu aufbauen, Sicherheit wiederherstellen“ intensiv darum bemüht, die richtigen Weichen für die Zukunft der OSZE und für den langen und schwierigen Weg zurück zu einer kooperativen Sicherheitsarchitektur in Europa zu stellen.

Die im Rahmen der OSZE geschaffenen Instrumente zur konventionellen Rüstungskontrolle und VSBM waren von Beginn an eine der tragenden Säulen der kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur. Ihnen ging vor über 40 Jahren im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ein langer, bisweilen auch schwieriger Dialog hochrangiger Politiker und Militärs über grundlegende Fragen der europäischen Sicherheit und ein stabileres militärisches Gleichgewicht in Europa voraus. Zu den wichtigsten Ergebnissen dieses Dialogs gehörte ein umfassendes Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Rüstungskontrollverpflichtungen, die potenzielle Eskalationsdynamiken bereits im Vorfeld eindämmen sollten.

Der 1990 zwischen den damaligen Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts geschlossene Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) ist ein Kernelement dieser Rüstungskontrollarchitektur. Er hat bis heute zur Vernichtung von über 60.000 schweren Waffen in Europa geführt und insbesondere durch seine regionalen Obergrenzen für die Stationierung von Streitkräften einen zentralen Beitrag zu militärischer Zurückhaltung und damit für mehr Sicherheit und Stabilität in Europa geleistet. Das Wiener Dokument (WD) und seine Mechanismen zur Risikominimierung und Vertrauensbildung (z.B. durch Vorankündigung und Beobachtung großer militärischer Übungen) sowie die kooperativen Beobachtungsflüge des Vertrags über den Offenen Himmel haben ergänzend ganz wesentlich zu mehr Vertrauen und Berechenbarkeit zwischen den Streitkräften im OSZE-Raum beigetragen. Dieses System sich wechselseitig ergänzender Vereinbarungen wurde 1996 auf dem OSZE-Ministerrat in Lissabon erstmals als „Rahmen für Rüstungskontrolle“ im OSZE-Raum bezeichnet.

Heute, zwanzig Jahre später, zeigt die konventionelle Rüstungskontrollarchitektur, die sich über viele Jahre als verlässlicher Garant für Sicherheit und Stabilität erwiesen hat, deutliche Risse. Sie hat mit dem militärischen, technologischen und vor allem auch politischen Wandel in Europa nicht Schritt gehalten. So ist das 1999 verhandelte „Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa“ (AKSE) aufgrund nicht vollständig erfüllter Verpflichtungen Russlands zum Abzug seiner Streitkräfte vom Territorium der Republik Moldau und Georgiens nie in Kraft getreten. Seit 2007 sehen wir uns zudem mit der einseitigen Aussetzung

des bestehenden KSE-Vertrags durch Russland konfrontiert. Zahlreiche Krisen und Regionalkonflikte haben die Grenzen der Anwendbarkeit vorhandener Instrumente aufgezeigt und die Ukraine-Krise hat die Gräben zwischen Russland und dem Westen vertieft. Die eigentlich für die Schaffung von mehr Vertrauen und Stabilität gedachten Mechanismen des Wiener Dokuments und des Vertrags über den Offenen Himmel werden immer häufiger unter Ausnutzung von Regelungslücken unterlaufen, der Geist der Verträge wird missachtet.

Kurzum: Die auf der OSZE basierende Rüstungskontrollarchitektur ist in eine Krise geraten. Damit droht eine neue Rüstungsspirale in Europa, der Einhalt geboten werden muss.

Mit Struktur in die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle

Insbesondere eine während des deutschen OSZE-Vorsitzes auf den Weg gebrachte Initiative im Hinblick auf den Lissabonner „Rahmen für Rüstungskontrolle“ ist besonders hervorzuheben.

Bereits im Vorfeld des informellen OSZE-Außenministertreffens in Potsdam im September 2016 hatte sich Bundesaußenminister Steinmeier für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle ausgesprochen. Ziel dieser Initiative ist vor dem Hintergrund der aktuellen sicherheitspolitischen Entwicklungen in Europa die Rückkehr zu mehr Berechenbarkeit, militärischer Zurückhaltung und Transparenz. Gemeinsam mit der Modernisierung der VSBM des Wiener Dokuments stellte die Rüstungskontrollinitiative einen der Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzjahres dar. In ihrem Rahmen warb Außenminister Steinmeier seither mit Nachdruck für die Aufnahme eines strukturierten Dialogs über aktuelle Sicherheitsherausforderungen und über die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa.

Sowohl das informelle OSZE-Außenministertreffen in Potsdam als auch zahlreiche darauffolgende bilaterale Gespräche bestätigten das Interesse vieler OSZE-Teilnehmerstaaten an dieser Initiative. Dies wurde durch die gemeinsame Erklärung des deutschen Außenministers mit dreizehn seiner Amtskollegen (aus Belgien, Bulgarien, Finnland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden, der Schweiz, der Slowakei, Spanien und der Tschechischen Republik) im Vorfeld des Hamburger OSZE-Ministerrates eindrucksvoll unterstrichen.

Ohne diese Unterstützung und die wachsende Dynamik der Initiative beim OSZE-Ministerrat in Hamburg hätte keine Einigung auf ein gemeinsames Vorgehen erreicht werden können. Nach schwierigen Verhandlungen gelang es anlässlich des zwanzigsten Jahrestages des Lissabonner Rahmens für Rüstungskontrolle erstmals seit über einem Jahrzehnt wieder, eine Ministerratserklärung zu konventioneller Rüstungskontrolle und VSBM („Von Lissabon bis Hamburg“) zu verabschieden. Vereinbart wurde dabei der Einstieg in ei-

nen strukturierten Dialog über die Herausforderungen und Risiken für unsere Sicherheit und über deren konkrete Implikationen für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle. Dieser Dialog wird 2017 unter dem Dach der OSZE beginnen. Damit wurde ein wichtiges Signal gegen die Erosion der europäischen Rüstungskontrollarchitektur und für deren grundsätzliche Modernisierung gesetzt. Es gilt nun, diesen strukturierten Dialog mit Leben zu füllen.

Tragende Säulen stärken, neue Säulen hinzufügen

Zu den Zielen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 gehörte es auch, Fortschritte bei der überfälligen Modernisierung des Wiener Dokuments zu erreichen. Gemeinsam mit zahlreichen anderen Staaten setzte die Bundesregierung sich dafür ein, dieses wichtige Dokument zur militärischen Vertrauensbildung fit für die Zukunft zu machen. Die deutschen Vorschläge zur Risikoreduzierung, zur Verbesserung der Krisentauglichkeit, zur Stärkung des Beitrags zur Krisenprävention und zur Vermeidung gefährlicher Zwischenfälle sowie zur Erhöhung der Transparenz militärischer Aktivitäten stießen auf breite Zustimmung und wurden zum Teil von über 20 Staaten aktiv unterstützt. Leider konnte die russische Blockade der für Ende 2016 vorgesehenen Neuauflage des Dokuments nicht überwunden werden. Jedoch wurde mit den zahlreichen detaillierten Änderungsvorschlägen wichtige inhaltliche Grundlagenarbeit für die Fortführung der Modernisierungsdebatte unter dem österreichischen OSZE-Vorsitz im Jahr 2017 geleistet.

In enger Abstimmung mit den Vorsitzen des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) des Jahres 2016 (Niederlande, Polen und Portugal) hat der deutsche Vorsitz die Rolle der OSZE als Plattform und inklusives Forum für einen breiten europäischen Sicherheitsdialog gestärkt. So wurde z.B. im Februar 2016 gemeinsam mit den Niederlanden nach vielen Jahren in Wien erstmals wieder ein hochrangiges Seminar zu Militärdoktrinen ausgerichtet. Zusammen mit den polnischen und portugiesischen FSK-Vorsitzen hat Deutschland die Rolle von Rüstungskontrolle und VSBM für die Sicherheit in Europa in den Mittelpunkt hochrangiger Veranstaltungen (z.B. der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz oder der gemeinsamen Sitzungen des Ständigen Rats und des FSK) gestellt.

Mit der Entscheidung zur erneuten Beschaffung eines eigenen Beobachtungsflugzeuges hat Deutschland 2016 zudem ein wichtiges Signal der Unterstützung für den Vertrag über den Offenen Himmel – einen weiteren zentralen Bestandteil der kooperativen Rüstungskontrollarchitektur – gegeben. Von dem Beobachtungsflugzeug werden viele weitere Mitgliedstaaten des Vertrags im Rahmen gemeinsamer Beobachtungsflüge profitieren. Seit dem tragischen Absturz des letzten deutschen Beobachtungsflugzeuges im Jahr 1997 war Deutschland für die Durchführung seiner kooperativen Beobachtungsflü-

ge auf Flugzeuge anderer Vertragsstaaten angewiesen. Der Vertrag über den Offenen Himmel hat seit seinem Inkrafttreten mit den bei über 1.300 Flügen gewonnenen Erkenntnissen über Streitkräfte sowie zivile und militärische Infrastruktur der Vertragsstaaten ganz wesentlich zur Vertrauensbildung im euroatlantischen Raum beigetragen. Der Vertrag über den Offenen Himmel ist zudem dasjenige Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa, an dem Russland am aktivsten mitarbeitet.

Neben der eher traditionellen konventionellen Rüstungskontrolle in Europa dürfen aber auch wichtige verwandte Bereiche der OSZE-Arbeit nicht übersehen werden. Im Segment der Kleinwaffen und leichten Waffen nimmt die OSZE seit der Veröffentlichung des zugehörigen Grundlagendokuments im Jahr 2000 eine weltweit führende Rolle ein. Der jährliche Informationsaustausch gewährleistet umfassende Transparenz in Bezug auf Bestände sowie die Ein- und Ausfuhr solcher Waffen und soll künftig auch öffentlich gemacht werden. Auf Anfrage werden die Teilnehmerstaaten außerdem von der OSZE bei der Umsetzung von Projekten, u.a. zur Vernichtung von Überschüssen oder zur besseren Sicherung von Lagerstätten, unterstützt. Diese Verbindung von Normensetzung, Erfahrungsaustausch und Projektarbeit macht die OSZE einzigartig. Auch aus diesem Grunde hat die Bundesregierung ihren Beitrag zu dem dazugehörigen Projekt-Treuhandfonds der OSZE für 2017 noch einmal erhöht; er liegt nun bei 1,8 Millionen Euro. Die vom Ministerrat in Hamburg verabschiedete Erklärung zu Hilfsprojekten der OSZE im Bereich Kleinwaffen und leichte Waffen hebt den Nutzen und die Perspektiven dieser auch unter dem Gesichtspunkt der Terrorismusprävention relevanten Aktivitäten hervor und wirft ein politisches Schlaglicht auf einen Bereich der Zusammenarbeit, der sich ungeachtet aller Krisen und Gegensätze positiv fortentwickelt.

Ein weiteres Instrument zur Vertrauensbildung ist der OSZE-Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit. Er verbindet die Konzepte der Schlussakte von Helsinki zur Sicherheit und Zusammenarbeit mit Elementen, die den innerstaatlichen Einsatz von Streitkräften in einer freien, demokratischen Gesellschaft auf rechtsstaatlicher Basis betreffen. Daher handelt es sich auch aus heutiger Sicht um ein überraschend modernes und innovatives Dokument, das seine Relevanz in keiner Hinsicht eingebüßt hat. Im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes wurde das Bewusstsein für den Verhaltenskodex bei unseren Partnern innerhalb und außerhalb der OSZE in zahlreichen Veranstaltungen gestärkt. Auf der jährlichen Konferenz zum OSZE-Verhaltenskodex, die im Juni 2016 im Auswärtigen Amt in Berlin stattfand, wurde erstmals eine Diskussion über die umfassende parlamentarische Kontrolle des Sicherheitssektors, einschließlich sämtlicher Streit- und Polizeikräfte sowie paramilitärischer Kräfte und der Nachrichtendienste initiiert.

Die OSZE hat 2016 gezeigt, dass sie sich auch neuen Bedrohungen und den damit verbundenen sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen kann.

Dies gilt z.B. für die umfassende und stetig voranschreitende Digitalisierung. Diese bringt einerseits enorme Chancen mit sich, die es – auch im Sinne einer Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – zu nutzen gilt. Gleichzeitig müssen die Teilnehmerstaaten der OSZE jedoch auf damit einhergehende neue Bedrohungspotenziale und Eskalationsszenarien reagieren. Die Einigung auf zusätzliche vertrauensbildender Maßnahmen zur Cybersicherheit war ein weiterer Erfolg des deutschen OSZE-Vorsitzes. Angesichts der cyberinhärenten Attributionsproblematik – d.h. der Herausforderung, Cyberoperationen den wahren Akteuren zuzuordnen – ist gerade hier Vertrauensbildung von großer Bedeutung. Transparenz- und Kooperationsmaßnahmen tragen dazu bei, Eskalationsspiralen aufgrund von Cyberzwischenfällen zu verhindern oder zu unterbrechen. Deutschland hat in Form zahlreicher Arbeitspapiere Anstöße für die Entwicklung weiterer und zur effektiveren Umsetzung bereits bestehender vertrauensbildender Maßnahmen gegeben und entsprechende Initiativen in die Wege geleitet. Der in Hamburg verabschiedete Ministerratsbeschluss zur Rolle der OSZE bei der Verminderung von Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, unterstützt diesen Ansatz ausdrücklich und erteilt den klaren Auftrag, die Arbeit zu Cybersicherheit in der dimensionsübergreifenden informellen Arbeitsgruppe fortzusetzen.

Fazit

Der Bereich der OSZE-basierten konventionellen Rüstungskontrolle und vertrauensbildenden Maßnahmen erfuhr während des deutschen OSZE-Vorsitzes eine deutliche Aufwertung. Insbesondere bei der konventionellen Rüstungskontrolle konnte der Einstieg in einen erneuten Dialog der OSZE-Teilnehmerstaaten auf die Tagesordnung gesetzt werden. Diese positiven Weichenstellungen gilt es nun in enger Zusammenarbeit mit den zukünftigen Vorsitzstaaten (2017 Österreich, 2018 Italien) zu verstetigen und mit Leben zu füllen. Skeptiker werden einwenden, dass die gegenwärtige sicherheitspolitische Großwetterlage im OSZE-Raum neuen Initiativen entgegenstehe. Dem ist entgegenzuhalten, dass konventionelle Rüstungskontrolle und VSBM nie Instrumente für Schönwetterperioden waren – im Gegenteil: Sie entspringen dem Bedürfnis nach mehr Stabilität und Berechenbarkeit, kurz: nach mehr Sicherheit, gerade in unruhigen Zeiten. Beim OSZE-Außenministertreffen in Hamburg standen die Zeichen auf Sturm. Dennoch gelang es – um im Bild zu bleiben – Untiefen zu umschiffen und in einigen Bereichen Kurs auf gemeinsame Ziele zu nehmen. Dies hat zweifellos zur insgesamt guten und ermutigenden Bilanz des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 beigetragen.