

Herausgeber

Prof. Dr. Michael Brzoska,
Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)

Dr. Walter E. Feichtinger,
Landesverteidigungsakademie,
Institut für Friedenssicherung
und Konfliktmanagement, Wien

Prof. Dr. Volker Franke,
Kennesaw State University,
Kennesaw, Georgia (USA)

Prof. Dr. Hans J. Giessmann,
Executive Director der Berghof
Foundation, Berlin

Prof. Dr. Heiner Hänggi,
Genfer Zentrum für die

demokratische Kontrolle der
Streitkräfte (DCAF), Genf

Dr. Sabine Jaberg, Führungsakademie
der Bundeswehr, Hamburg

Dr. Patricia Schneider, IFSH

Schriftleitung

Prof. Dr. Michael Brzoska

Redaktion

Dr. Patricia Schneider
(V.i.S.d.P.), IFSH

Susanne Bund

OTL i.G. Kevin Nausch

FKpt Prof. Frank Reininghaus

Dr. Sybille Reinke de Buitrago

ORR Dr. iur. Tim René

Salomon LLM. (Glasgow)

Beirat

Dr. Detlef Bald, München

Prof. Dr. Susanne Buckley-Zistel, Universität Marburg

Prof. Dr. Sven Chojnacki, FU Berlin

Alain Deletroz, Vizepräsident
International Crisis Group

Dr. Véronique Dudouet, Berghof Foundation, Berlin

Prof. Dr. Pál Dunay, George C. Marshall European Center for Security Studies

Prof. Dr. Susanne Feske, Universität Münster

Prof. Dr. Heinz Gärtner, Universität Wien

Prof. Dr. Laurent Götschel,
Universität Basel

Prof. Andrea de Guttty, Scuola Sant'Anna, Pisa

PD Dr. Hans-Joachim Heintze,
Ruhr-Universität Bochum

Heinz-Dieter Jopp, Kptzs a.D.
ehem. FüAkBw, Hamburg

Prof. Dr. Heinz-Gerhard Justenhoven, IThF, Hamburg

Dr. Jocelyn Mawdsley,
Newcastle University

Dr. Anja Seibert-Fohr,
MPI Heidelberg

Dr. Marianne Wade,
University of Birmingham

PD Dr. Ines-Jacqueline Werkner,
FEST, Heidelberg

THEMENSCHWERPUNKT**Optionen konventioneller Rüstungskontrolle jenseits
des KSE-Vertrags**

Wolfgang Zellner

English Title: Options for Conventional Arms Control beyond the CFE Treaty

Abstract: Conventional arms control in Europe has yet been predominantly conceived in terms of the outdated Conventional Armed Forces in Europe (CFE) Treaty. This article explores options for conventional arms control beyond CFE for various demand areas, including sub-regional arms control, new military capabilities and categories of equipment as well as the nexus between crisis management and arms control.

Keywords: Conventional arms control, sufficiency, sub-regional arms control, new military capabilities and categories of equipment, crisis management and arms control

Stichworte: Konventionelle Rüstungskontrolle, Suffizienz, subregionale Rüstungskontrolle, neue militärische Fähigkeiten und Waffenkategorien, Krisenmanagement und Rüstungskontrolle

Rüstungskontrollabkommen sind immer dann am dringendsten, wenn sie kaum zu erreichen sind, zum Beispiel jetzt. Die Beziehungen zwischen den NATO-Staaten und Russland erreichen Tiefpunkte, die man sich vor wenigen Jahren noch nicht vorstellen konnte. Nach Auffassung von US-Präsident Trump ist das Verhältnis zu Russland schlechter als im Kalten Krieg. Dem entspricht, dass die Rüstungskontrollregime (nicht nur) in Europa, die immer für den Kern kooperativer Sicherheit standen, sukzessive zerfallen. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) ist militärisch obsolet und politisch tot. Das Wiener Dokument 2011 über Vertrauens- und

Sicherheitsbildung (WD11) wird zwar weiter implementiert, verliert jedoch wegen der Blockierung einer dringenden Modernisierung schleichend an Bedeutung. Und auch die Implementierung des Vertrags über den Offenen Himmel (OH-Vertrag) wird von diversen Disputen überschattet – in den ersten neun Monaten 2018 fand kein einziger Beobachtungsflug statt. Bei der nuklearen Rüstungskontrolle sieht es nicht besser aus: Beim INF-Vertrag überziehen sich die USA und Russland wechselseitig mit schweren Vertragsverletzungsvorwürfen, und selbst die Zukunft des New-START-Vertrags über die Begrenzung der strategischen Atomwaffen ist offen.

Vor diesem Hintergrund war die Initiative des damaligen Bundesaußenministers Frank-Walter Steinmeier für „einen Neustart der Rüstungskontrolle“¹ ein mutiger Schritt, der wenige Monate später zum Beschluss des Hamburger OSZE-Ministerratstreffens „Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“² führte. Dieser Beschluss ermöglichte „die Aufnahme eines strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum“³, bei dem seit Frühjahr 2017 unter dem Vorsitz des deutschen OSZE-Botschafters Eberhard Pohl Themen wie Bedrohungsperspektiven, Militärdoktrinen, Streitkräftedispositive, Herausforderungen an eine normgestützte europäische Sicherheitsordnung sowie das sog. „mapping exercise“ diskutiert worden sind, bei dem es um ein gemeinsames Verständnis der militärischen Kräfteverhältnisse in Europa geht. Der Strukturierte Dialog ist derzeit der einzige systematische multilaterale Sicherheitsdialog in Europa. Nach Auffassung der Bundesregierung soll er den Weg zu künftigen Gesprächen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa ebnen.

Parallel dazu versucht eine *Group of Friends*, der 21 Staaten angehören, darunter die neutralen Finnland, Österreich und die Schweiz, die konzeptionelle Weiterentwicklung im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle voranzutreiben. Das ist auch dringend nötig, haben doch einschlägige Konferenzen gezeigt, dass man 2017 dasselbe diskutierte, was schon 2015 oder 2013 auf der Tagesordnung gestanden hatte. Obwohl man sehr wohl weiß, dass die bipolare KSE-Welt paritätischer Obergrenzen unwiederbringlich zu Ende gegangen ist, sind bisher weder auf Regierungsseiten noch in der Expertenwelt ernsthafte Versuche zu verzeichnen, zu einer Neukonzeptionierung konventioneller Rüstungskontrolle (*conventional arms control / CAC*) zu kommen.

Mit diesem Artikel wird der Versuch unternommen, wenigstens einige der konzeptionellen Kernfragen künftiger konventioneller Rüstungskontrolle in Europa anzusprechen, um so den Forschungsbedarf zu kartieren. *Erstens* wird der Frage nachgegangen, welches neue Leitkonzept die bisherige Fokussierung auf Parität ersetzen kann und wie der Flickenteppich künftiger europäischer Rüstungskontrolle, bei dem aller Wahrscheinlichkeit nach unterschiedliche Bedrohungen und Herausforderungen durch ganz verschiedene Maßnahmen beantwortet werden, zusammengehalten werden kann. *Zweitens* wird das schwierige Verhältnis zwischen subregionaler und europäischer Rüstungskontrolle adressiert. *Drittens* wird überlegt, welche neuen militärischen Fähigkeiten und Waffensysteme in die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa einbezogen werden könnten. *Viertens* wird diskutiert, wie Krisenregulierung und Rüstungskontrolle, zwei Aufgabenfelder, die eine erhebliche Schnittmenge aufweisen, besser aufeinander abgestimmt werden können. Abschließend werden weitere Arbeitsfelder, die hier nicht ausführlicher behandelt werden können, wenigstens kurz angesprochen.

1 Frank-Walter Steinmeier, Mehr Sicherheit für alle in Europa – Für einen Neustart der Rüstungskontrolle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.08.2016.

2 OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE; MC.DOC.4/Corr.1, 9 December 2016, unter: www.osce.org/de/cio/290636?download=true.

3 Ebd.

1. Suffizienz als neues Leitkonzept jenseits von Parität

Die KSE-Welt war bipolar, symmetrisch, im Wesentlichen statisch und von der einen großen Herausforderung geprägt,

„in Europa ein sicheres und stabiles Gleichgewicht der konventionellen Streitkräfte auf niedrigerem Niveau als bisher zu schaffen, Ungleichgewichte, die für Stabilität und Sicherheit nachteilig sind, zu beseitigen und – besonders vorrangig – die Fähigkeit zur Auslösung von Überraschungsangriffen und zur Einleitung großangelegter Offensivhandlungen in Europa zu beseitigen“⁴ (Präambel KSE-Vertrag).

Damit wurde Parität zum Leitprinzip konventioneller Rüstungskontrolle. Heute hingegen sehen sich die meisten Staaten in Europa mit vielfältigen, asymmetrischen und ständig wechselnden Bedrohungen und Herausforderungen konfrontiert – militärische Unfälle, subregionale Streitkräfteungleichgewichte, neue militärische Kapazitäten und Waffensysteme –, die ganz verschiedene, möglicherweise unverbundene Antworten erfordern.

Wenn es überhaupt zu neuen konventionellen Rüstungskontrollregelungen in Europa kommt, dann werden diese aller Voraussicht nach aus einer Reihe oftmals unverbundener Einzelregelungen bestehen, die so gut wie sicher „nur“ politisch verbindlich sein werden. Der große KSE-Folgevertrag ist genauso passé wie die Option, neue rechtlich verbindliche, also ratifizierungspflichtige Abkommen zu erreichen.⁵

Um Widersprüche zwischen diesen Teilregelungen zu verhindern und die notwendige Kohärenz zwischen ihnen zu wahren, sind ein neues Leitprinzip sowie ein „Rahmen für Rüstungskontrolle“ vonnöten, wie er unter den damaligen Bedingungen vor mehr als 20 Jahren als Teil des „Lissabonner Dokuments“⁶ der OSZE bereits formuliert wurde. Die Grundidee ist, „einen Rahmen für Rüstungskontrolle zu erstellen, aus dem ein Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Rüstungskontrollverpflichtungen geschaffen werden soll.“⁷ Dabei verknüpft der „Rahmen“ „Verhandlungsgrundsätze“ mit „Zielen und Methoden“, um adäquate Antworten auf Herausforderungen und Bedrohungen zu geben. Unter den Verhandlungsgrundsätzen rangiert das Prinzip der „Suffizienz“ an erster Stelle und wird wie folgt formuliert:

„Rüstungskontrollregime sollten Maßnahmen enthalten, die sicherstellen, daß jeder Teilnehmerstaat nur solche militärischen Fähigkeiten aufrechterhält, die mit den legitimen individuellen oder kollektiven Sicherheitserfordernissen vereinbar sind, und nicht den Versuch unternimmt, irgendeinen anderen Teilnehmerstaat militärisch zu dominieren.“ (Abs. 8).

Auch 1996 war das konzeptionelle Denken so weit fortgeschritten, dass man nach einem Folgekonzept für das bereits damals

4 Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa, unter: www.osce.org/de/library/14089?download=true.

5 Das letzte rechtlich verbindliche Abkommen im KSE-Kontext, das sog. *Modified Flank Agreement*, trat vor mehr als 20 Jahren im Mai 1997 in Kraft. Vgl. Final Document of the First Conference to Review the Operation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and the Concluding Act of the Negotiation on Personnel Strength, Vienna, 15-31 May 1995, Annex A: Document Agreed among the States Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe of November 19, 1990, in: The Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents, May 1996, Addendum.

6 OSZE, Gipfeltreffen von Lissabon 1996, Lissabonner Dokument 1996, unter: www.osce.org/de/mc/39541?download_true.

7 Ebd., Abs. 3.

als obsolet empfundene Paritätsprinzip suchte. Die damals gefundene Antwort – Suffizienz, Hinlänglichkeit – ist heute noch gültig, der damals formulierte „Rahmen für Rüstungskontrolle“ hingegen muss heute neu formuliert werden.

Suffizienz ist das funktionale Äquivalent von Parität in einem multipolaren Umfeld. In einer systemischen Betrachtung kann man Parität als Spezialfall von Suffizienz in einem besonders einfachen, nämlich bipolaren Fall verstehen. Dass beide Konzepte kompatibel sind, zeigt sich auch an der „Suffizienzregel“ des KSE-Vertrags (Art. VI), die die vertraglich begrenzten Waffen und Ausrüstungen *eines* Staates begrenzt und damit die paritätischen Obergrenzen des Vertrags für die beiden Gruppen von Vertragsstaaten ergänzt. Suffizienz ist ein etabliertes OSZE-Prinzip, das nicht nur explizit im „Rahmen für Rüstungskontrolle“ benannt wird, sondern in sehr ähnlichen Formulierungen implizit auch im „Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“⁸ von 1994 (Abschnitt IV, Abs. 12) und in der Gedenkerklärung von Astana⁹ von 2010 (Absatz 3) angesprochen wird.

Ob und wann ein Streitkräftedispositiv dem Kriterium der Suffizienz genügt, ist eine Frage der Perzeption, und Perzeptionen sind verschieden. Auch gibt es für Suffizienz kein so einfaches numerisches Kriterium wie für Parität: $1 = 1$.¹⁰ Insofern muss und kann Suffizienz (ebenso wie Parität) verhandelt werden, aber eben zwischen mehreren Seiten, bis ein Ergebnis erreicht ist, das alle betroffenen Seiten zufriedenstellt. In einer optimalen Welt könnte so ein Netz von Suffizienz-Beziehungen entstehen, das an das Stabilitätsnetz erinnert, das aus den nationalen und den territorialen Obergrenzen des Angepassten KSE-Vertrags (AKSE-Vertrag) hätte geschaffen werden sollen.

Der „Rahmen für Rüstungskontrolle“ von 1996 ist ein erstaunlich zukunftstaugliches Dokument. Seine zeitgemäße Anpassung könnte das verbindende Element aus Prinzipien, Zielen und Instrumenten schaffen, das angesichts des künftigen Flickentepuchs konventioneller Rüstungskontrolle in Europa vonnöten ist.

2. Zum Verhältnis von subregionaler und europäischer Rüstungskontrolle

Subregionale Rüstungskontrolle wird nicht nur, aber insbesondere mit Blick auf das Baltikum und die Schwarzmeerregion diskutiert. Wegen der krassen Machtasymmetrien der involvierten Staaten und der nicht vergleichbaren strategischen Tiefe der Seiten – also etwa Russland und die baltischen Staaten – sind isolierte Zonenkonzepte nicht machbar. Die baltischen Staaten sind gegenüber Vorschlägen subregionaler Rüstungskontrolle extrem kritisch eingestellt, insbesondere wenn, wie im Steinmeier-Vorschlag, ihre Region explizit benannt wird. Sie befürchten eine Singularisierung, ein Ausgesetzt-Sein gegenüber Russland, letztlich einen Deal der größeren Mächte auf ihre Kosten. Von daher ist jedes Herangehen an Fragen subregionaler

Rüstungskontrolle eine äußerst sensible Angelegenheit, auf die dennoch nicht von vornherein verzichtet werden sollte.

Allerdings ist klar, dass subregionale Ansätze nur dann eine Chance auf Verwirklichung haben, wenn sie in einen größeren Kontext, der auch größere Staaten inkludiert, eingebettet werden. Das Spektrum der dafür vorhandenen Optionen zeigt die Schwierigkeit, dies in hinreichender Weise zu erreichen. Die stärkste Option wäre eine Einbettung subregionaler Regelungen in einen europaweiten rechtlich verbindlichen Vertrag, wie dies beim Regionalregime des KSE-Vertrags (Art. IV und V) der Fall ist. Dies ist jedoch nicht zu erreichen, da es aller Voraussicht nach keinen rechtlich verbindlichen KSE-Folgevertrag geben wird. Schwächere Optionen könnten aus der Kombination folgender Elemente geschaffen werden:

- Die Gruppe von Ländern, für die bestimmte Hinlänglichkeitsregeln gelten würden, könnte auf westlicher Seite auch größere Staaten wie z.B. Deutschland einschließen. Damit würde die subregionale Regelungszone größer gezogen und eine Singularisierung kleinerer Staaten vermieden.¹¹ Bei Regelungen, welche keine Obergrenzen festlegen, könnte sich dasselbe Prinzip auch auf spezielle Transparenz- und Verifizierungsregeln beziehen.
- Von vornherein einbezogen werden sollten bei Regelungen für den baltischen Raum die neutralen Staaten Finnland und Schweden, die beide Interesse an konventioneller Rüstungskontrolle zeigen. Ein finnischer Vertreter hat jedoch bei Gelegenheit klar gemacht, dass man die Möglichkeit eines Beitritts zu einem von den KSE-Staaten ausgehandelten Abkommen, an dessen Zustandekommen man selbst nicht beteiligt gewesen wäre, nicht akzeptieren werde.¹²
- Auf subregionale Rüstungskontrolle bezogene Transparenz- und Verifikationsregeln sollten Teil der allgemeinen Transparenz- und Verifikationsverfahren sein und nicht davon abgekoppelt werden.
- Dasselbe gilt für die Überprüfungsverfahren: Mögliche subregionale Rüstungskontrollregelungen sollten wie alle anderen Regelungen dieser Art auf den jährlichen *Annual Implementation Assessment Meetings* (AIAM) und den *Annual Security Review Conferences* (ASRC) der OSZE überprüft werden.

In diesem Sinne sind auch weitere Einbindungsmechanismen denkbar. Ob das am Ende reicht, um irgendwann zu Regelungen subregionaler Rüstungskontrolle zu kommen, wird sich zeigen. Zunächst aber kommt es darauf an, die Debatte zu „entgiften“ und deutlich zu machen, dass Regelungen subregionaler Rüstungskontrolle nur dann zustande kommen werden, wenn sie von allen Beteiligten in freier Entscheidung mitgetragen werden.

11 Mit dieser Methode schloss man mögliche perzipierte Singularisierungen bereits beim AKSE-Vertrag aus. So verzichteten bei der Unterzeichnung des AKSE-Vertrags nicht nur Tschechien, die Slowakei, Ungarn, Polen und die Ukraine unter den gegebenen Umständen auf die vertraglich gegebene Option einer möglichen Erhöhung ihrer territorialen Obergrenzen, sondern auch Deutschland. Vgl. Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, Anhänge 7-12, unter: www.osce.org/de/library/14116?download=true.

12 Timo Kantola, Possible New Negotiations on Conventional Arms Control – A Finnish View (Speaking Points), in: Wolfgang Zellner (Ed.), International Workshop, „Conventional Arms Control in Europe: New Approaches in Challenging Times“, 23-24 April 2015, Berlin, Hamburg 2015 (CORE Working Paper 26), S. 29.

3. Neue militärische Fähigkeiten und Waffensysteme

Der Steinmeier-Artikel vom 26. August 2016 bringt die Notwendigkeit, neue militärische Fähigkeiten und Waffensysteme einzubeziehen, gut auf den Punkt:

„Neue Technologien bergen auch neue Gefahren: Offensive Cyberfähigkeiten, bewaffnete Drohnen, Robotik, elektronische Kampfmittel, Laser- und Abstandswaffen. Neue Einsatzszenarien – kleinere Einheiten, höhere Schlagkraft, schnellere Verlegbarkeit – werden von den geltenden Transparenz- und Kontrollregimen nicht erfasst. Es droht eine neuartige, gefährliche Rüstungsspirale.“

„Wir brauchen Vereinbarungen, die [...] neuen militärischen Fähigkeiten und Strategien Rechnung tragen (Wir reden heute weniger von klassischen, schweren Armeen als von kleineren, mobilen Einheiten, also sollten wir zum Beispiel Transportfähigkeit mit beachten), neue Waffensysteme einbeziehen (zum Beispiel Drohnen)“¹³

Schon diese Aufzählung zeigt, wie breit das Thema ist und auch, wie verschieden die Einzelthemen sind. Es ist unmöglich, alle o.g. Themen – und die Aufzählung ist nicht erschöpfend – gleichzeitig zu adressieren. Von daher bedarf es *Kriterien für eine Priorisierung*.

Erstens sollte man an der Unterscheidung von Steinmeier zwischen „neuen militärischen Fähigkeiten“ und „neuen Waffensystemen“ festhalten. Bei neuen Waffensystemen geht es um Kategorien von Waffen, die von der Rüstungskontrolle bisher noch nicht erfasst sind. Neue militärische Fähigkeiten sind das Ergebnis des Zusammenspiels vielfältiger Faktoren.

Zweitens sollte man auf solche Fähigkeiten und Waffensysteme fokussieren, die im Rahmen europäischer Rüstungskontrolle bearbeitbar sind und nicht von vornherein globalen Charakter tragen. Von daher sind etwa die vielzitierten Cyberangriffe, die von überall her kommen können, kein geeigneter Einstiegspunkt ins Thema.

Drittens sollte man mit Fähigkeiten und Waffensystemen anfangen, die es entweder bereits gibt oder mit deren Einführung in die Streitkräfte in absehbarer Zeit zu rechnen ist. Dafür sollte die Befassung mit exotischen Systemen, die vielleicht in Jahrzehnten kommen werden oder auch nicht, zurückgestellt werden.

Viertens ist es wichtig, sich mit solchen Fähigkeiten und Waffensystemen zu befassen, deren Kontrolle verifizierbar ist. Oder anders formuliert: Die Frage der Verifizierung sollte bei der Befassung mit neuen militärischen Fähigkeiten und Waffensystemen von vornherein mit bedacht werden.

Von daher kämen bei neuen militärischen Fähigkeiten etwa „air- and sealift forces“¹⁴ bzw. „air mobility and logistical preparations“¹⁵ infrage. Bei neuen Waffensystemen könnte man sich prioritätär mit „Conventional air and missile defense systems“, „short-range missile systems“¹⁶, „long-range strike

capabilities“ und „drones“¹⁷ befassen. Wichtig wäre es, anhand weniger, relevanter Beispiele auszuarbeiten, wie eine Einbeziehung dieser neuen Fähigkeiten und Waffensysteme in konventionelle Rüstungskontrolle konkret aussehen könnte.

4. Krisenregulierung und Rüstungskontrolle

Krisenregulierung und Rüstungskontrolle werden überwiegend als zwei unterschiedliche Aufgabenfelder gesehen, die unterschiedliche Instrumente benötigen. Sie werden von verschiedenen Leuten in unterschiedlichen Foren behandelt. Das gilt auch für die *Track-2-Welt: Arms Controller* befassen sich kaum mit Krisen, Krisenmanager haben häufig wenig Ahnung von Rüstungskontrolle. Ungeachtet der Tatsache, dass Rüstungskontrolle und Krisenregulierung unterschiedliche Gegenstände sind und auch bleiben werden, gibt es doch eine Reihe von Überschneidungen, die sich über den gesamten Konfliktzyklus erstrecken. Dies macht es erforderlich, systematisch darüber nachzudenken, welche Art von Rüstungskontrolle an welcher Stelle des Krisenzyklus produktiv eingesetzt werden bzw. welches Vorgehen schädliche, nicht beabsichtigte Nebenwirkungen zeitigen kann.

Nach allgemeiner Auffassung können Beschränkungen von Streitkräften und deren verifizierbare Transparenz zur weiteren Festigung des Zustands eines (relativ) *stabilen Friedens* beitragen, indem allen Seiten die Streitkräftepotenziale aller anderen bekannt sind und niemand in Rüstungswettläufe eintreten muss, die auf unbestätigten Annahmen beruhen.

In einer *eskalierenden Krisenphase* muss der Zusammenhang zwischen Krisenregulierung und Rüstungskontrolle schon differenzierter betrachtet werden. Ganz allgemein könnte man annehmen, dass auch in dieser Phase verifizierte Transparenz dazu beitragen könnte, Vertrauen zu schaffen. In diesem Sinne führten im Ukrainekonflikt 26 Staaten 19 Verifikationsaktivitäten nach Kapitel IX und X des Wiener Dokuments in der Ukraine und elf in Russland durch.¹⁸ Diese Aktivitäten schufen jedoch kein Vertrauen, sondern schürten Misstrauen; was als Transparenz gedacht war, wurde der Ausspähung verdächtigt – eines der Verifikationsteams wurde sogar entführt. Kantola zog daraus den Schluss: „And another lessons learned: we saw that the Vienna Document visit policy – short visits conducted one after another – is not an ideal instrument in a conflict situation. A permanent presence is what is needed.“¹⁹ Allgemein formuliert bedeutet dies, dass ein Minimum von Vertrauen Voraussetzung weiterer Vertrauensbildung ist. Ist dies nicht gegeben und wird der Wunsch nach Transparenz als Ausspähung verdächtigt, wird nicht Vertrauen, sondern Misstrauen geschaffen.

Derselbe Zusammenhang gilt während der *Konfliktphase*, auch kurz nach dem Abschluss eines Waffenstillstands. Wiederum kann der Ukrainekonflikt als Anschauungsmaterial dienen. Nach den Minsker Vereinbarungen vom September 2014 und

13 Steinmeier, 26.08.2016, a.a.O. (Ann. 1).

14 Hans-Joachim Schmidt, Verified Transparency. New conceptual ideas for conventional arms control in Europe, Frankfurt/M. 2013 (PRIF Report 119), S. 165.

15 Wolfgang Richter, Return to Security Cooperation in Europe: The Stabilizing Role of Conventional Arms Control, Hamburg 2017 (Deep Cuts Working Paper No. 11), S. 14.

16 Schmidt, a.a.O., S. 15.

17 Richter, a.a.O., S. 15.

18 Vgl. Rasa Ostrauskaite/Adam Kobieracki, Conventional Arms Control in Europe: New Approaches in Challenging Times, in: Zellner (Ed.) 2015, a.a.O., S. 34.

19 Kantola 2015, a.a.O., S. 30.

Februar 2015 hat die OSCE *Special Monitoring Mission* (SMM) in der Ukraine die Aufgabe übernommen, den Abzug bestimmter Waffentypen aus bestimmten Regionen zu überwachen. Die Voraussetzungen einer erfolgreichen Erledigung dieser Aufgabe kommentierte Claus Neukirch, damals stellvertretender Direktor des Konfliktverhütungszentrums des OSZE-Sekretariats, wie folgt:

„The Ukraine case shows that, as a crisis management measure aimed at facilitating the way from active fighting to a stable ceasefire, arms control must be exclusively designed as a third party monitoring and verification exercise, which would include reporting to the sides or even to the public, which would address issues of compliance or non-compliance, but would not disclose sensitive information.“²⁰

Andernfalls würden „confidence-building measures“ ganz schnell in „confidence-destroying measures“²¹ umschlagen. Verallgemeinert heißt das: Wenn ein gewisses Minimum an Vertrauen zwischen den Seiten nicht gegeben ist, was regelmäßig dann der Fall ist, wenn die Verifizierung von Vertragsinhaltung als Ausspähung verdächtigt wird, ist bilaterale Rüstungskontrolle kontraproduktiv und muss durch eine von allen Seiten als neutral und vertrauenswürdig angesehene multilaterale Instanz ersetzt werden. Das ist sowohl vor als auch nach dem Krisenhöhepunkt der Fall. Ab wann eine Rückkehr zu „normaler“ bilateraler Rüstungskontrolle wieder möglich ist, ist eine Frage des Konsenses aller Seiten unter Einschluss der multilateralen Instanz. Eine Schlussfolgerung aus diesem Argumentationsgang ist, dass internationale Organisationen, die sich mit Krisenregulierung befassen, auch über eine gewisse institutionelle Kapazität zu multilateraler Verifikation verfügen sollten. Diese besaß die OSZE zu Beginn der Ukraine-Operation nicht bzw. musste diese Expertise erst sehr rasch und zu Anfang improvisiert aufgebaut werden. Deshalb schlug der damalige OSZE-Generalsekretär, Lamberto Zannier, auf der *OSCE Annual Security Review Conference* 2016 vor: „Establishing a neutral mechanism for military fact-finding, challenge inspections under an OSCE flag rather than by sending national inspectors or even a centralised and institutionalised OSCE verification/inspection mechanism are some of the suggestions that we may want to consider.“²²

Auch im Fall von *ungelösten Konflikten* ist versucht worden, über Maßnahmen der Rüstungskontrolle Vertrauen zu schaffen. Der wohl ambitionierteste Versuch wurde 2004/2005 von der OSZE-Mission in Moldau unternommen. Diese arbeitete unter Leitung ihres Militärberaters General i.R. Bernard Aussetat zusammen mit russischen und ukrainischen Kollegen ein höchst anspruchsvolles Programm von Abrüstungs- und Vertrauensbildenden Maßnahmen aus, dessen Umsetzung zu einer Entmilitarisierung der Seiten geführt hätte. Das Programm scheiterte jedoch, und zwar nicht nur, weil sich nach dem Scheitern des sog. Kozak-Memorandums 2003 die politische Atmosphäre generell verschlechtert hatte, sondern auch, weil das Programm das gesamte Territorium der Republik Moldau und des secessionistischen Transnistrien einbezog.²³ Damit

verlieh man, ohne dies bewusst anzustreben, beiden Entitäten denselben Status und verstieß damit gegen eines der Grundprinzipien statusneutraler Rüstungskontrolle, ein Gegenstand, der damals allerdings noch nicht diskutiert worden war. Eine ernsthafte Diskussion über statusneutrale Rüstungskontrolle, also Rüstungskontrolle unter Einschluss von Territorien international nicht anerkannter *De-facto*-Regime ist erst vor Kurzem aufgenommen worden. Eine vom Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten initiierte Arbeitsgruppe legte 2017 den Bericht „Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context“ vor, der am Beispiel Georgiens, Abchasiens und Südossetiens zeigt, wie das schwierige Unternehmen statusneutraler Rüstungskontrolle angelegt werden könnte, wenn es überhaupt eine Chance auf Erfolg haben soll.²⁴

Schließlich kann Rüstungskontrolle in einer *Postkonfliktsituation* dazu beitragen, die wiedergewonnene Stabilität zu festigen. Das klassische Beispiel hierfür ist das sog. Artikel-IV-Abkommen nach Anhang I B des Dayton-Abkommens von 1995, das ein nach dem KSE-Vertrag modelliertes Rüstungskontrollregime für die ehemaligen Bürgerkriegsgegner Bosnien-Herzegowina, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien einrichtete.²⁵

Insgesamt zeigt sich, dass die Beziehungen zwischen Krisenregulierung und Rüstungskontrolle vielfältig sind und in jeder Phase des Konfliktzyklus unterschiedliche Anforderungen an Akteure und Instrumente stellen. Mit Ausnahme punktueller Arbeiten sind diese Zusammenhänge bisher noch nicht systematisch erforscht und konzeptionell gefasst worden. Die neuerliche Zunahme von gewaltförmig ausgetragenen Konflikten macht dies jedoch zu einem lohnenden Thema.

5. Andere Themen im Bereich konventioneller Rüstungskontrolle

Bereits seit Jahren steht die *Modernisierung des Wiener Dokuments 2011* (WD11) auf der Tagesordnung. Dies betrifft insbesondere die Schwellenwerte für die Notifizierung und Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten, die Zahl der Inspektionen und Überprüfungsbesuche und die Ausgestaltung des Risikoverminderungsmechanismus (Kap. III). Dazu wurden während des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 umfangreiche Vorschläge vorgelegt, die konzeptionell auch heute noch ausreichend sind. Allerdings blockiert Russland jeden Fortschritt und argumentiert, dass man in Abwesenheit von Fortschritten in anderen, substantielleren Fragen an mehr Transparenz nicht interessiert sei. Damit ist es beim WD11 zu einer interessanten Positionswechsel gekommen: War vor Jahren der Westen zö-

24 Vgl. Sergi Kapadnadze/Ulrich Kühn/Wolfgang Richter/Wolfgang Zellner, Status-Neutral Security, Confidence-Building and Arms Control Measures in the Georgian Context, Hamburg 2017 (CORE Working Paper 28). Auf dieser Grundlage wandte Kaan Sahin das Konzept statusneutraler Rüstungskontrolle auf Transnistrien und die Ukraine an. Vgl. Kaan Sahin, Status-Neutral Confidence-Building and Arms Control Measures: Options for Transnistria and Ukraine, Hamburg 2018 (CORE Working Paper 29).

25 Vgl. Heinz Vetschera, Das Abkommen über subregionale Rüstungskontrolle (Abkommen von Florenz), in: Wolfgang Zellner/Hans-Joachim Schmidt/Götz Neuneck (eds), Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa. The Future of Conventional Arms Control in Europe, Baden-Baden 2009, S. 434-449.

20 Claus Neukirch, Crisis Management and Arms Control – the Implementation of the Minsk Agreements, in: Zellner 2015 (Ed.), a.a.O., S. 52.

21 Ebd., S. 53.

22 OSCE, Secretary General Lamberto Zannier, Opening Remarks, 2016 Annual Security Review Conference, SEC.GAL/103/16, 29 June 2016; S. 1.

23 Vgl. Philip Remler et al., Protracted Conflicts in the OSCE Area. Innovative Approaches for Co-operation in the Conflict Zones, Hamburg 2016 (OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions), S. 18.

gerlich, an eine Weiterentwicklung des WD heranzugehen, während Russland drängte, ist es nun genau umgekehrt.

Mit der Zunahme der Manövertätigkeit, häufig nahe an Grenzen, hat das Thema *militärischer Unfälle und Vorfälle* an Bedeutung gewonnen. Abkommen aus dem Kalten Krieg, die teils nicht mehr implementiert werden, solche aus dem NATO-Russland-Rat (z.B. die *Cooperative Airspace Initiative*) oder bilaterale Abmachungen müssten an die aktuellen Bedingungen angepasst und (wieder) mit Leben erfüllt werden. Das *European Leadership Network* hat dazu eine umfangreiche Studie²⁶ vorgelegt, die detaillierte Vorschläge macht. Damit liegt das Problem in diesem Bereich weniger auf der konzeptionellen Ebene, sondern im politischen Unwillen (auch bei der NATO), die Frage von Abkommen zur Verhinderung und zum Management militärischer Unfälle und Vorfälle in Angriff zu nehmen.

6. Ausblick

Die derzeitige politische Lage lässt kaum rasche Fortschritte bei der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa erwarten. Die einzige Spur, die in diese Richtung weist, ist der Strukturierte Dialog, der auch unter dem italienischen OSZE-Vorsitz und nun geleitet vom belgischen OSZE-Botschafter Paul Huynen im April 2018 fortgesetzt wurde. Aber von hier bis zu tatsächlichen Gesprächen oder gar Verhandlungen über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa ist es noch ein sehr weiter Weg. Vor diesem Hintergrund wäre es bereits ein erheblicher Fortschritt, wenn sich die NATO-Staaten und Russland auf ein Abkommen zur Verhinderung und zum Management militärischer Unfälle und Vorfälle einigen könnten. Gegenwärtig wäre dies der wichtigste Schritt zur Deeskalation und Risikominderung. Parallel dazu sollte die Zeit genutzt werden, um zeitgemäße Konzepte konventioneller Rüstungskontrolle zu erarbeiten. Ermutigend ist, dass dies so viele Staaten interessiert. Und übersehen werden sollte auch nicht, dass die sprunghaft-nonlinearen Entwicklungen ins Negative, die wir gegenwärtig erleben, eines Tages auch ins Positive gedreht werden könnten. Auch der INF-Vertrag von 1987 war für manche eine Überraschung.



Dr. Wolfgang Zellner, Stellv. Wissenschaftlicher Direktor des IFSH, Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung / Centre for OSCE Research (CORE). Interessengebiete: Konventionelle Rüstungskontrolle, Krisenregulierung, OSZE, europäische Ordnung(en).

²⁶ Vgl. Lukasz Kulesa/Thomas Frear/Denitsa Raynova, *Managing Hazardous Incidents in the Euro-Atlantic Area: A New Plan of Action*, London 2016 (European Leadership Network Policy Brief).

Analyse des Straftatbestands „Angriff auf Friedensmissionen“



Angriff auf Friedensmissionen Eine Untersuchung des völkerstrafrechtlichen Tatbestands

Von Dr. Lina Rolffs

2018, 362 S., brosch., 99,- €

ISBN 978-3-8487-5078-8

eISBN 978-3-8452-9282-3

(*Kölner Schriften zum Friedenssicherungsrecht*, Bd. 8)
nomos-shop.de/39186

Ausgehend von der historischen Entstehung und bisherigen Rechtsprechung entwickelt die Autorin ein systematisch wie praktisch überzeugendes Verständnis des Straftatbestandes „Angriff auf Friedensmissionen“. Sie zeigt auf, dass die bislang zur Definition der Friedensmission herangezogenen „fundamental principles of peace-keeping“ auch wegen ihrer politischen Dimension strafrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen nicht genügen und plädiert für eine weite, spezifisch völkerstrafrechtliche Definition, die die politische Fortentwicklung der Friedensmission unberührt lässt. Grundgedanken der „fundamental principles“ prägen danach aber u.a. den Anspruch der Mission auf den Schutz von Zivilisten und zivilen Objekten nach dem humanitären Völkerrecht. Nach der weiten Eröffnung des Tatbestands kann gerade durch dieses neue Tatbestandsmerkmal der Schutz des internationalen Friedenssicherungssystems wertungsmäßig gut abgerundet gelingen.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Preis inkl. Mehrwertsteuer

