**Empfehlungen der Teilnehmer des Expertendialogs zur**

**Verringerung der militärischen Risiken zwischen der NATO und Russland in Europa**

**Zusammenfassung**

Diese Gruppe, bestehend aus Experten aus Russland, den Vereinigten Staaten und Europa, hielt im Sommer und Herbst 2020 15 Online-Seminare zur Verringerung der militärischen Risiken zwischen der NATO und Russland ab und machte folgende Vorschläge:

Um die strategische Stabilität aufrechtzuerhalten, schlagen wir sofortige Maßnahmen zur Verlängerung des New-Start-Vertrags um fünf Jahre vor.

Gleichzeitig sind wir besorgt über die Verschlechterung der europäischen Sicherheitslage in den letzten Jahren. Das System zur nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle, dessen Aufbau Jahrzehnte gedauert hat, löst sich mit großer Geschwindigkeit auf – und einen Ersatz gibt es nicht. Zwischenfälle im Rahmen militärischer Aktivitäten, bei denen sich russische Streitkräfte und NATO-Streitkräfte nahe kommen, sind an sich schon beunruhigend und bergen die Gefahr einer Eskalation. Während sich die Mitglieder unserer Gruppe über die Ursachen der Krise uneins sind, sind wir besorgt darüber, dass das Risiko einer echten militärischen Konfrontation durch die zunehmenden Spannungen zwischen Russland und der NATO immer weiter steigt.

Angesichts dieser Situation fordern wir die Entscheidungsträger unserer Länder auf, entsprechenden politischen Willen zu zeigen und eine Reihe von Sofortmaßnahmen zu ergreifen, um die Risiken eines militärischen Konflikts zu verringern. Diese militärischen und sicherheitspolitischen Maßnahmen sollten in jedem Fall fortgesetzt werden **–** unabhängig davon, ob es uns gelingt, Fortschritte bei der Beilegung der erheblichen politischen Differenzen zwischen unseren Ländern zu erzielen oder nicht. Tatsächlich könnte dies zur Entstehung eines Klimas beitragen, das die Erzielung einer Lösung für diese schwierigen politischen Konflikte erleichtert.

Wir schlagen eine Reihe von Maßnahmen vor, sind uns aber bewusst, dass nicht alle sofort durchführbar sein werden. Die folgenden im Einzelnen dargelegten Empfehlungen beziehen sich auf die folgenden Bereiche:

1. Wiederaufnahme des praxisorientierten Dialogs zwischen Russland und der NATO, einschließlich direkter Kontakte zwischen den militärischen Befehlshabern und Experten Russlands und der NATO-Mitgliedstaaten.
2. Aufstellung gemeinsamer Regeln, die das Risiko unbeabsichtigter Zwischenfälle zu Lande, in der Luft und auf See verringern.
3. Stärkung der Stabilität durch Erhöhung der Transparenz, Vermeidung gefährlicher militärischer Aktivitäten und Einrichtung spezieller Kommunikationskanäle, die eine Eskalation möglicher Zwischenfälle verhindern.
4. Nutzung (und möglicherweise Ergänzung) der NATO-Russland-Grundakte von 1997, um Zurückhaltung, Transparenz und vertrauensbildende Maßnahmen festzuschreiben.
5. Erwägung möglicher Beschränkungen für Einsätze konventioneller Streitkräfte der NATO und Russlands in Europa, um für mehr Transparenz und Stabilität zu sorgen.
6. Aufnahme von Konsultationen zwischen Russland und den USA/NATO zu Mittelstreckenraketen und zur Raketenabwehr, um ein erneutes nukleares Wettrüsten in Europa zu verhindern.
7. Aufrechterhaltung des Vertrags über den Offenen Himmel.

**Spezifische Vorschläge**

1. **Die Notwendigkeit eines Dialogs**

1.1. Der politische Dialog sollte auf der Ebene der Botschafter im NATO-Russland-Rat neu belebt werden und gegebenenfalls Briefings durch Militärexperten umfassen.

1.2. Russland und die NATO-Mitgliedstaaten sollten die Beziehungen zwischen der NATO und Russland im Hinblick auf die Entwicklung des Dialogs zwischen den Militärs im Rahmen des NATO 2030-Reflexionsprozesses analysieren. In einer Zeit, in der die Zusammenarbeit zwischen der NATO und Russland nach wie vor weitgehend ausgesetzt ist, sollte ein solcher Dialog nicht als Abkehr von der NATO-Politik des „no business as usual“ betrachtet werden, sondern als ein notwendiger Schritt, um für mehr Berechenbarkeit zu sorgen und das Risiko zu verringern, dass militärische Zwischenfälle auf See, in der Luft und an Land eskalieren und einen militärischen Konflikt nach sich ziehen.

1.3 Sobald Russland und die NATO-Mitgliedstaaten zu einer formellen oder informellen Vereinbarung oder Übereinkunft gelangen, könnten sie erste Schritte in Form paralleler unilateraler Maßnahmen unternehmen, die nicht unbedingt den Abschluss einer formellen Vereinbarung zwischen der NATO bzw. den NATO-Mitgliedstaaten und Russland erfordern, was im gegenwärtigen Klima ohnehin politisch schwierig zu erreichen sein dürfte.

1.4. Es sollten regelmäßige Treffen zwischen dem Generalstabschef der Streitkräfte der Russischen Föderation, dem Vorsitzenden des Vereinigten US-Generalstabs, dem Obersten Alliierten Befehlshaber Europa der NATO (SACEUR) und dem Vorsitzenden des NATO-Militärausschusses unter Hinzuziehung von Militärexperten stattfinden, um aktuelle Fragen zu erörtern.

1.5. Ferner sollten die NATO-Mitgliedstaaten und Russland die Kontakte auf der Ebene der militärischen Vertreter im NATO-Militärausschuss wieder aufnehmen und die russische militärische Verbindungsmission beim SACEUR-Hauptquartier wieder einrichten.

1.6. Darüber hinaus sollten die NATO-Mitgliedstaaten und Russland die militärischen Kontakte in den OSZE-Foren ausbauen, um eine effizientere und inklusivere Plattform für Diskussionen und eine rasche Entscheidungsfindung in Bezug auf aktuelle, militärische Aktivitäten betreffende Fragen zu schaffen.

1.7. Die NATO und Russland sollten die Möglichkeit der Einrichtung spezieller NATO-Russland-Kommunikationskanäle oder -Hotlines in sensiblen Regionen wie der Ostsee, der Schwarzmeerregion und dem Hohen Norden in Erwägung ziehen.

1.8. Während die Umsetzung der in diesem Papier enthaltenen Empfehlungen in erster Linie in den NATO-Russland-Kanälen erörtert würde, könnten bei einer Reihe von ihnen auch anderen Staaten wie z. B. Schweden und Finnland im Ostseeraum und im Hohen Norden sowie die Ukraine und Georgien in der Schwarzmeerregion in die Diskussion und Umsetzung einbezogen werden.

1. **Verhütung von Zwischenfällen**

2.1. Die Verhütung von Zwischenfällen und die Deeskalation nach deren Eintreten ist die drängendste Frage im Zusammenhang mit militärischen Interaktionen. Die NATO-Mitgliedstaaten und Russland wie auch andere europäische Staaten müssen gemeinsam einen Mindestkatalog an realistischen Maßnahmen festlegen, die als formelle Übereinkünfte, informelle Absprachen oder parallele, koordinierte Schritte vereinbart werden könnten. Obgleich sie nicht zwingend in Form eines rechtsverbindlichen Vertrags festgelegt werden müssen, sollten sie doch echte Kraft haben, um die bestehenden Spannungen abzubauen.

2.2. Die NATO und Russland sollten ein gemeinsames Regelwerk erarbeiten, mit dem die Mindestabstände zwischen Militärflugzeugen und -schiffen sowie Verfahren für die Interaktion der Besatzungen festgelegt werden. Zu diesem Zweck könnten sie die gemeinsame Arbeit im Rahmen der Kooperativen Luftraum-Initiative (Cooperative Airspace Initiative, CAI) wieder aufnehmen, deren Ziel unter anderem die Stärkung vertrauensbildender Maßnahmen entlang der NATO-Russland-Kontaktlinie war. Hierzu sollten die beiden Seiten den bereits in der Vergangenheit etablierten Navigationsdatenaustausch zur Luftlage entlang der Westgrenze Russlands mit den NATO-Mitgliedstaaten wieder aufnehmen.

2.3. Eine der Optionen für den Umgang mit Zwischenfällen wäre, das Abkommen zwischen den USA und der Sowjetunion über die Verhütung von Zwischenfällen auf See und im Luftraum über dem Meer von 1972 sowie elf ähnliche Abkommen zwischen verschiedenen NATO-Mitgliedstaaten und Russland als Grundlage für zusätzliche bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen heranzuziehen. Als weitere Quelle für Ideen und Ansätze könnte ferner das chinesisch-amerikanische Abkommen von 2014 und das Protokoll von 2015 über die Verhütung von Zwischenfällen dienen, das sowohl auf die Verhütung von Zwischenfällen auf See als auch auf die Verhütung von Zwischenfällen bei militärischen Aktivitäten im Allgemeinen abzielt.

2.4. Russland und die Vereinigten Staaten sollten eine Einigung über die Benachrichtigung über Aufklärungs- und sonstige Flüge schwerer Bomber nahe der Grenze zur jeweils anderen Seite erzielen, ähnlich den Benachrichtigungen, die sie über den Start von Langstreckenraketen und U-Boot-gestützten ballistischen Raketen austauschen.

2.5. Die NATO und Russland sollten standardisierte Verfahren zur Deeskalation militärischer Zwischenfälle und Konflikte entwickeln und vereinbaren. Zudem sollten sie gemeinsame Deeskalationsübungen mit ihren Besatzungen durchführen, Mechanismen zur Konfliktbewältigung in der Ostsee, im Hohen Norden und in der Schwarzmeerregion schaffen und einen gemeinsamen Mechanismus ähnlich dem von Russland und den Vereinigten Staaten in Syrien geschaffenen Mechanismus einrichten.

**3. Gewährleistung von Stabilität**

3.1. Die NATO-Mitgliedstaaten und Russland sollten sich erneut zu den in der NATO-Russland-Grundakte (1997) und in der KSE-Schlussakte (1999) enthaltenen gegenseitigen politischen Verpflichtungen bekennen, wonach sie auf die dauerhafte Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen in Gegenden nahe des Hoheitsgebiets der jeweils anderen Seite in Europa verzichten.

3.2. Sie sollten die Möglichkeit gegenseitiger Beschränkungen oder weiterer paralleler unilateraler Verpflichtungen hinsichtlich des Ausmaßes und Umfangs militärischer Aktivitäten in Grenzgebieten oder auf Ebene der dauerhaft in diesen Gebieten stationierten Streitkräfte sondieren, wobei der Umfang weiter gefasst und die Schwellenwerte für die Vorankündigung und die obligatorische Beobachtung erheblich niedriger sein sollten als im Wiener Dokument von 2011 vorgesehen. Ein Schwerpunkt für solche Maßnahmen könnte der Ostseeraum (Estland, Lettland, Litauen, Weißrussland, Polen und Deutschland) einschließlich Kaliningrad und des westlichen Militärbezirks Russlands sein.

3.3. Die NATO-Mitgliedstaaten und Russland sollten erwägen, land- und seegestützte konventionelle Mittelstrecken-Waffensysteme wie z. B. Marschflugkörper, die sich außerhalb der Kontaktzonen befinden, in die Transparenzmaßnahmen einzubeziehen, wenn diese für Übungen und militärische Operationen in den Kontaktzonen verwendet werden können.

3.4. Sie könnten auch auf die Erfahrungen mit den im Abkommen zwischen den USA und der Sowjetunion von 1989 über die Verhütung gefährlicher militärischer Aktivitäten enthaltenen Bestimmungen zurückgreifen. Die Truppen waren nach diesem Abkommen verpflichtet, im Grenzgebiet Zurückhaltung zu üben. Beide Seiten könnten die gegenseitige Festlegung von Zonen erwägen, in denen jeweils keine Übungen durchgeführt werden dürfen, wie etwa innerhalb von fünf bis zehn Kilometern Entfernung von bestimmten Grenzen, und könnten in diesen Zonen gleichzeitig Begrenzungen von Personal und bestimmten Arten der militärischen Ausrüstung vereinbaren.

3.5. Russland und die NATO-Mitgliedstaaten könnten sich darauf einigen, dass beide Seiten groß angelegte militärische Übungen grundsätzlich in einer militärisch sinnvollen Entfernung von ihren Grenzen durchführen und dabei dem besonderen Charakter der Kontaktzonen Rechnung tragen. Sie sollten in Betracht ziehen, den Umfang und die Häufigkeit militärischer Aktivitäten zahlenmäßig und geographisch einzuschränken, was insbesondere für Übungen in Grenznähe gilt. Generell sollten militärische Übungen verantwortungsvoll und nicht provokativ durchgeführt werden.

3.6. Was die Alarmierungsübungen (so genannte „snap exercises“) anbelangt, die immer wieder für Spannungen sorgen und keiner Vorankündigungspflicht unterliegen, empfehlen wir, zwischen Russland und der NATO ein System gegenseitiger Transparenz auf hoher militärischer Ebene einzurichten. Zu diesem Zweck sollte ein Verfahren zur „stillen Ankündigung“ entwickelt werden, wie z. B. eine vertrauliche Vorankündigung auf hoher Ebene an die andere Seite, aber ohne Vorwarnung an die an den Übungen teilnehmenden Truppen. Die „stille Ankündigung“ könnte auch auf den kurzfristigen Transit multinationaler Streitkräfte angewandt werden. Eine geeignete Ebene für diese Art des gegenseitigen Informationsaustauschs wären der Stabschef der Streitkräfte der Russischen Föderation und der Oberste Alliierte Befehlshaber der NATO.

**4. NATO-Russland-Grundakte**

4.1. Wenn zwischen der NATO und Russland Vereinbarungen über zusätzliche Maßnahmen zur Vertrauensbildung, Transparenz und Zurückhaltung erzielt werden können, könnten diese als Zusatzprotokolle oder Anhänge in die NATO-Russland-Grundakte von 1997 aufgenommen werden.

4.2. Die NATO und Russland könnten sich auch auf Definitionen der Parameter der in der Grundakte genannten beidseitigen Maßnahmen der Zurückhaltung einigen, wie z. B. bei der „dauerhaften Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen“. Hier könnte festgelegt werden, dass dies einer Heeresbrigade und einem Luftwaffengeschwader/Fliegerregiment pro Land oder russischem Militärbezirk entspricht.

4.3. Mit der Umsetzung dieser zusätzlichen Maßnahmen zur Risikominderung und erheblichen Fortschritten bei der Ausräumung der weitergehenden politischen Differenzen zwischen der NATO und Russland könnten die beiden Seiten die Ausarbeitung eines neuen Verhaltenskodex für die Sicherheit in Europa vereinbaren, der neben den NATO-Mitgliedstaaten und Russland auch andere europäische Staaten einbeziehen könnte.

**5. Mögliche Vereinbarungen über konventionelle Streitkräfte in Europa**

5.1. Vertrauensbildende Maßnahmen und mögliche, auf Zurückhaltung abzielende Maßnahmen sollten in allen Staaten der Region, ob groß oder klein, eine wirksame kollektive und individuelle Verteidigung ermöglichen, um auf diese Weise für mehr Stabilität und Transparenz zu sorgen, unerwartete Aktivitäten zu vermeiden und Eskalationsrisiken zu minimieren. Angesichts der Tatsache, dass ein neuer Vertrag zur konventionellen Rüstungskontrolle derzeit weder möglich noch praktikabel erscheint, könnten Vereinbarungen auch in Form politischer Verpflichtungen getroffen werden.

5.2. In der Annahme, dass die derzeit eingesetzten Streitkräfte ausreichend sind, sollten die NATO und Russland Verhandlungen zur Ergreifung von Maßnahmen aufnehmen, mit denen dem Wettrüsten in der europäischen Region Einhalt geboten wird. Eine Einigung sollte in erster Linie darauf abzielen, dass es möglichst nicht zu einer destabilisierenden Konzentration von Streitkräften und Aktivitäten zur militärischen Ausbildung kommt.

5.3. Beide Seiten sollten die potenziell destabilisierende Wirkung einiger konventioneller Präzisions- und Langstreckenwaffen prüfen und diskutieren, damit in diesem Bereich Zurückhaltung geübt und Transparenz gewährleistet wird. Denkbar wären auch Transparenzmaßnahmen in Bezug auf konventionelle Kampftruppen, die sich außerhalb der direkten Kontaktzone zwischen Russland und der NATO befinden. Dies beträfe Seestreitkräfte, Fernfliegerkräfte sowie bodengestützte Waffen, die nicht unter den New-Start-Vertrag fallen und über die erforderliche Reichweite verfügen, um diese Zone zu erreichen.

5.4. Die in diesem Papier vorgeschlagenen Maßnahmen sollten deutlich weiter gehen als die Bestimmungen des Wiener Dokuments von 2011. Sie sollten den Erfahrungen mit dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa von 1990 und seiner angepassten Fassung Rechnung tragen und seinen Anwendungsbereich ausweiten.

5.5. Wir empfehlen daher, das Wiener Dokument von 2011 im Hinblick auf eine Ausweitung des Geltungsbereichs der darin enthaltenen Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen und Bestimmungen über groß angelegte militärische Übungen und andere Einsätze auf Seestreitkräfte, alle großen Luftwaffen- und Luftverteidigungsformationen, konventionelle boden-, luft- oder seegestützte ballistische Raketen oder Marschflugkörper sowie Logistik- und Kommunikationseinheiten zu überprüfen.

5.6. Die NATO-Mitgliedstaaten und Russland sollten parallel unilaterale Rüstungskontrollmaßnahmen durchführen und diese möglichst im Voraus koordinieren bzw. im Gegenzug jeweils dieselben Maßnahmen anwenden.

**6. Raketenabwehr und Mittelstreckenraketen in Europa**

6.1. Russland und die Vereinigten Staaten/die NATO sollten Konsultationen über die Abwehr von strategischen und nicht-strategischen sowie atomaren und nicht-atomaren Raketen in Europa abhalten, um für mehr Transparenz zu sorgen und bestehende Differenzen zu überwinden.

6.2. Sie sollten Möglichkeiten zur Überbrückung der Differenzen zwischen der erklärten Absicht der NATO, keine bodengestützten Atomraketen in Europa zu stationieren, und dem russischen Vorschlag eines Moratoriums für nuklear und konventionell bewaffnete Mittelstreckenraketen in Europa prüfen. Ein erster Schritt könnte darin bestehen, sich auf gegenseitige Transparenzmaßnahmen in Bezug auf die vorhandenen Fähigkeiten zu einigen.

6.3. Russland, die Vereinigten Staaten und andere NATO-Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass sich die Transparenz nicht nur auf die vorhandenen Fähigkeiten beschränkt, sondern weiter gestärkt wird, und zwar durch den jährlichen Austausch von Zehnjahresplänen für die Entwicklung der Raketenabwehr in Europa, die Einrichtung eines Zentrums für den Datenaustausch und die Benachrichtigung über neue, einsatzfähige Raketenabwehr-Elemente.

**7. Vertrag über den Offenen Himmel**

7.1. Die Teilnehmer des Dialogs unterstützen die Aufrechterhaltung des Vertrags über den Offenen Himmel, da er eines der wenigen verbleibenden Transparenzinstrumente ist, mit dem die Vertrauensbildung zwischen den Vertragsstaaten in Europa gefördert wird.

7.2. Wir sollten uns auf die Auswirkungen des Austritts der USA aus dem Vertrag über den Offenen Himmel auf die verbleibenden 33 Vertragsstaaten und auf die Aufrechterhaltung des Vertrags konzentrieren. Alle Vertragsstaaten, einschließlich Russlands, sollten für einen ausreichenden Zeitraum im Vertrag verbleiben, um beurteilen zu können, wie er unter den neuen Bedingungen funktioniert, und um den Vereinigten Staaten Zeit zu geben, dem Vertrag möglicherweise wieder beizutreten. Russland und die Vereinigten Staaten wie auch andere Vertragsstaaten sollten ihre Bedenken hinsichtlich des Vertrags diskutieren und versuchen, gemeinsame Lösungen zu finden.

7.3. Die übrigen Vertragsstaaten sollten gemeinsame diplomatische Initiativen erwägen, die auf den erneuten Beitritt der Vereinigten Staaten zum Vertrag über den Offenen Himmel abzielen.

Folgende Personen haben diese Empfehlungen unterzeichnet:

Anmerkung: Die einzelnen Unterzeichner stimmen den meisten, aber nicht notwendigerweise allen Empfehlungen zu.

Anhang:

Liste der aktuell geltenden Abkommen über Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen.