

Ideen für eine bessere militärische Vertrauensbildung in Europa

*Benjamin Schaller**

Zusammenfassung

Trotz der aktuellen Vertrauenskrise zwischen Russland und dem Westen arbeiten Rüstungskontrollzentren weiterhin konstruktiv zusammen. Dieser Beitrag skizziert, wie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) politischen Spannungen und gewachsenem Misstrauen entgegenwirken können. Gleichzeitig wird jedoch deutlich, dass ihre vertrauensbildende Wirkung häufig auf die Arbeitsebene beschränkt bleibt. In der gegenwärtigen Krise der europäischen Sicherheit sollten Regierungen daher multilaterale Formen der Verifikation schaffen, militärische Kontakte stärken und in Vertrauensbildung auf politisch-strategischer Ebene investieren.

Schlagnorte

OSZE, militärische Sicherheit, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Rüstungskontrolle

Bitte zitieren als: Benjamin Schaller, Ideen für eine bessere militärische Vertrauensbildung in Europa, OSCE Insights 7 (Baden-Baden: Nomos, 2021), <https://doi.org/10.5771/9783748911630-07>

Einführung¹

Die traditionellen OSZE-Mechanismen der Rüstungskontrolle und militärischen Vertrauensbildung, die für die Überwindung der Kluft zwischen Ost und West nach Ende des Kalten Krieges von so zentraler Bedeutung waren, sind nicht zuletzt seit Beginn der Ukraine-Krise von Spannungen zwischen Russland und dem Westen überlagert. Im Jahr 2016 blockierte Russland eine Neuauflage des

Wiener Dokuments über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) mit dem Argument, die NATO-Politik „der anvisierte[n] militärische[n] Einhegung Russlands und die konkreten Schritte des Bündnisses auf militärischem Gebiet mach[t]en es unmöglich, vertrauensbildende Maßnahmen zu vereinbaren.“² Im Jahr 2020 verkündete US-Präsident Donald Trump den Rückzug der Vereinigten Staaten aus dem Vertrag über den Offenen Himmel.³ Da ernsthafte Modernisierungsbemühungen seit vielen Jahren blockiert werden und Differenzen über Verifikationsergebnisse die politische Tagesordnung bestimmen,⁴ stellen einige Expert*innen und politische Entscheidungsträger*innen

* Dr. Benjamin Schaller
UiT – The Arctic University of Norway
Tromsø, Norwegen
E-Mail: benjamin.schaller@uit.no

inzwischen die Machbarkeit militärischer Vertrauensbildung generell infrage und verurteilen bestehende VSBM als Schönwetterinstrumente.

Diese Sichtweise wird der militärischen Vertrauensbildung in Europa jedoch nicht gerecht. Das Wiener Dokument und der Vertrag über den Offenen Himmel lieferten beispielsweise zu Beginn der Krise in der Ukraine im Jahr 2014 wertvolle Informationen über die Sicherheitslage vor Ort.⁵ Zudem heben sich die vergleichsweise guten Arbeitsbeziehungen zwischen den Rüstungskontrolleinheiten deutlich von den Spannungen zwischen Russland und dem Westen ab.⁶ Deshalb lohnt es sich, einen genaueren Blick darauf zu werfen, wie VSBM zu mehr Vertrauen zwischen Rüstungskontrolleinheiten beitragen, und zu diskutieren, inwieweit sich diese positiven Effekte auf die politisch-strategische Ebene übertragen lassen.

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Schwächen eines traditionellen VSBM- Ansatzes

Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung werden in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik häufig auf ein einfaches Paradigma reduziert: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ (*Доверяй, но проверяй*). Diesem russischen Sprichwort verhalf in den 80er-Jahren der damalige US-Präsident Ronald Reagan während der amerikanisch-sowjetischen Rüstungskontrollverhandlungen zu Bekanntheit.⁷ Durch mehr Transparenz und Berechenbarkeit der Streitkräfte,

Ausrüstung und militärischen Aktivitäten in Verbindung mit einem gründlichen und umfassenden Verifikationsregime tragen Rüstungskontrolle und VSBM, so die noch heute weit verbreitete Auffassung, zur Stärkung des Vertrauens zwischen Staaten bei.⁸

Staaten können jedoch Anreize haben, relevante Informationen falsch darzustellen oder zurückzuhalten sowie Erkenntnisse aus Verifikationsmaßnahmen zu diskreditieren, beispielsweise um sich strategische Vorteile zu sichern,⁹ Verstöße zu verschleiern oder den diplomatischen Druck auf politische Gegner zu erhöhen und diese auf der internationalen Bühne zu isolieren. Dieses Problem scheint vor allem dann aufzutreten, wenn das Vertrauen zwischen Staaten bereits gering ist. Erschwerend kommt hinzu, dass VSBM, anders als die meisten Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge, in der Regel nicht auf ein besonders umfangreiches und tiefgreifendes Verifikationsregime zurückgreifen können. Während der rechtsverbindliche Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa Bestimmungen für eine umfassende und intrusive Verifikation der darin vorgesehenen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverpflichtungen enthält,¹⁰ schreibt das politisch verbindliche Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen nur wenige intrusive Verifikationsmöglichkeiten fest. So sind zum Beispiel nur drei Inspektionen und ein Überprüfungsbesuch pro sechzig jährlich gemeldete Truppenteile möglich.¹¹ Im Falle Russlands bedeutet dies maximal drei Inspektionen und zwei Überprüfungsbesuche pro Jahr.¹² Hinzu kommt,

dass die Schwellenwerte für Truppen und Waffensysteme, die eine obligatorische Beobachtung größerer militärischer Aktivitäten auslösen würden, angesichts der heutigen militärischen Realität schlichtweg zu hoch sind. Zudem finden OSZE-Teilnehmerstaaten, allen voran Russland, kreative Wege, um eine obligatorische Beobachtung ihrer militärischen Übungen zu vermeiden.¹³

Es ist daher nicht überraschend, dass VSBM in Zeiten zunehmender politischer Spannungen und größeren Misstrauens oft unter erheblichen Druck geraten. Die politischen Debatten zur Modernisierung und Stärkung von VSBM legen den Schwerpunkt bislang eher auf eine Erhöhung der Anzahl der Inspektionen und Überprüfungsbesuche bzw. auf eine Senkung der Schwellenwerte für die Ankündigung und Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten.¹⁴ Obwohl diese Bereiche zweifellos von großer Bedeutung sind, sollten Modernisierungsbemühungen nicht auf gesteigerte Transparenz und Verifikation beschränkt bleiben. Transparenz und Verifikation sind zwar wichtig, um Misstrauen abzubauen, indem sie mögliche Verstöße anderer Staaten frühzeitig aufdecken oder diese gar verhindern, doch kein Verifikationssystem – so intrusiv es auch sein mag – kann absolute Gewissheit liefern, dass die Vorgaben von einem Staat wirklich eingehalten werden.¹⁵ Tatsächlich legen Differenzen über vermeintliche Nichteinhaltungen und die Ergebnisse von Verifikationen den Schluss nahe, dass Verifikationsmaßnahmen in Fällen, in denen das Vertrauen bereits gering ist, sogar den gegenteiligen Effekt haben können. Näm-

lich, wenn sie bestehende negative Wahrnehmungen verstärken und dazu beitragen, dass das Vertrauen in die Verteidigungs- und Sicherheitsbeziehungen noch weiter schwindet. Anders gesagt, setzt die Verifikation, wenn sie noch verbleibende Zweifel ausräumen soll, zumindest ein Mindestmaß an Vertrauen auf beiden Seiten voraus.¹⁶

Militärische Vertrauensbildung auf der Implementierungsebene

Um zu verstehen, wie VSBM zu besseren Arbeitsbeziehungen und mehr Vertrauen auf der Implementierungsebene beitragen, soll auf Gordon Allports Bedingungen für konstruktive Intergruppenkontakte zurückgegriffen werden. Seine *Kontakthypothese*¹⁷ dient uns dabei als neuer Rahmen für die Analyse vertrauensbildender Effekte von VSBM in den Interaktionen zwischen Rüstungskontrollinspekteur*innen. Allport stellt die These auf, dass Kontakte zwischen Gruppen, die (a) den gleichen Status haben, (b) gemeinsame Ziele verfolgen, (c) den Schwerpunkt auf Kooperation legen und (d) von Autoritäten aktiv unterstützt werden, dazu beitragen können, Vorurteile und Spannungen zwischen Mehrheiten- und Minderheitsgruppen in der Gesellschaft abzubauen.¹⁸ Diese Bedingungen wurden später durch (e) die Herausbildung *gruppenübergreifender Freundschaften* ergänzt.¹⁹

Interviews des Autors mit Rüstungskontrollinspekteur*innen haben die Gültigkeit und Bedeutung dieser Bedingungen für das Verständnis der Funktions-

weise von VSBM auf der Implementierungsebene bestätigt.²⁰

Rüstungskontrollinspekteur*innen haben den *gleichen Status*, da sie in der Regel nicht nur einen vergleichbaren militärischen Hintergrund teilen, sondern sich auch als Teil einer breiteren „Rüstungskontrollgemeinschaft“ verstehen, in der mehrheitlich Konsens darüber besteht, wie die verschiedenen Dokumente und Verträge vor Ort umzusetzen sind.²¹ Diese gemeinsame Identität wird umso stärker empfunden, wenn die Inspekteur*innen aus derselben Kommandoebene (taktisch, operativ oder strategisch) oder derselben militärischen Teilstreitkraft (Heer, Luftwaffe, Marine) kommen oder ihre Länder bereits im Verteidigungsbereich kooperieren.²²

Was zweitens die Verfolgung *gemeinsamer Ziele* betrifft, scheinen sich die Hauptziele des Inspektionsteams und der Vertreter*innen des Empfangsstaats zunächst recht deutlich zu unterscheiden. Während das Inspektionsteam die Einhaltung der Vorschriften durch den zu inspizierenden Staat überprüfen will, geht es den Vertreter*innen des Empfangsstaats darum, zwar einerseits die festgeschriebenen Bestimmungen einzuhalten, aber andererseits auch darum, den Zugang des Inspektionsteams zu sensiblen militärischen Informationen umsichtig zu steuern bzw. wo nötig zu beschränken. Gleichzeitig sind sich beide Seiten bewusst, dass das Gastgeberteam von heute das Inspektionsteam von morgen sein wird, was ein erhebliches Maß an Interdependenz erzeugt und die normalerweise freundliche, professionelle und konstruk-

tive Atmosphäre während der Durchführung der VSBM mit erklärt.²³

Drittens bedingt diese gegenseitige Abhängigkeit ein hohes Maß an *Kooperation* bei der Umsetzung von VSBM-Vereinbarungen. Diese Kooperation und insbesondere die damit verbundene persönliche Interaktion zwischen Inspektions- und Gastgeberteam gelten unter Rüstungskontrollinspekteur*innen als wichtigste Elemente der Vertrauensbildung auf der Implementierungsebene. Dieser Effekt wird noch zusätzlich verstärkt, wenn sich die Kooperation auf eine klar formulierte gemeinsame Aufgabe konzentriert, etwa die Durchführung gemeinsamer Beobachtungsflüge im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel oder das Zählen und die Verifikation bestimmter militärischer Ausrüstung im Rahmen eines Überprüfungsbesuchs nach Maßgabe des Wiener Dokuments.²⁴ Wie ein Rüstungskontrollinspekteur es formulierte: „Sie sollten zählen können. Nicht weil Zählen unbedingt wichtig ist, aber man muss zusammenkommen, um gemeinsam an etwas zu arbeiten.“²⁵

Viertens dürfte, so positiv die Beziehungen zwischen den Rüstungskontrollinspekteur*innen auch sein mögen, die politische Führung und die *Unterstützung von Autoritäten* auch weiterhin ein entscheidender Faktor bei der Durchführung von VSBM sein. Da die meisten Regierungen ein Interesse daran haben, als vertragstreu wahrgenommen zu werden, können Rüstungskontrollinspekteur*innen zumindest mit allgemeiner Unterstützung für ihre Arbeit rechnen. Gleichzeitig haben aber ernsthafte Spannungen auf höherer politischer

und militärischer Ebene regelmäßig auch zu schwerwiegenden Störungen bei Rüstungskontroll- und VSBM-Vereinbarungen geführt. Dies kann sich in einer stärkeren Beschränkung des Zugangs und geringeren Kooperation bei Verifikationsmaßnahmen äußern.²⁶ Im schlimmsten Fall können politische Spannungen sogar einen vollständigen Stillstand bedeuten, wie im Fall des ungelösten politischen Streits zwischen Russland und Georgien, der 2018 dazu führte, dass alle Beobachtungsflüge im Rahmen des Vertrags über den Offenen Himmel eingestellt wurden.²⁷ Während politische Spannungen nach Auffassung von Rüstungskontrollinspekteur*innen am ehesten in stärker politisch geprägten und formalisierten OSZE-Foren, -Ausschüssen und -Gremien auftreten, beschreiben sie die Gesamtatmosphäre bei Überprüfungsbesuchen, Inspektionen und Beobachtungen interessanterweise weiterhin als „freundlich“ und „professionell“.²⁸ Mehrere Rüstungskontrollinspekteur*innen betonen, dass sie im Umgang mit ihren Kolleg*innen aus anderen Ländern ausdrücklich davon absehen, schwierige politische Fragen zu diskutieren und sich stattdessen auf die militärisch-technischen Aspekte ihrer Arbeit konzentrieren.²⁹

Schließlich scheinen berufliche Begegnungen und insbesondere die soziale Interaktion bei Abendessen, Empfängen und Fahrten zu Verifikationsmaßnahmen im Rahmen von VSBM für die Entwicklung professioneller *gruppenübergreifender Freundschaften* besonders förderlich zu sein. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass die internationale Rüstungskontrollgemeinschaft relativ klein ist und

die meisten Inspekteur*innen recht lange in ihren jeweiligen Positionen verbleiben. So können stärkere persönliche Beziehungen und Netzwerke entstehen, die wiederum zur Lösung kleinerer Probleme auf Arbeitsebene genutzt werden können, noch bevor diese die höhere politische und militärische Ebene erreichen.³⁰

Militärische Vertrauensbildung in Europa neu denken

Nach Ende des Kalten Krieges konnte die militärische Vertrauensbildung in Europa ihre stabilisierende Rolle in Zeiten politischer Spannungen und wachsenden Misstrauens zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten nur schwer behaupten. Ein besseres Verständnis dessen, wie VSBM zur Stärkung des Vertrauens zwischen Rüstungskontrollinspekteur*innen beitragen, wird zwar die festgefahrene politische Situation nicht auflösen können, die seit Langem die Diskussionen über Rüstungskontrolle und VSBM in Europa bestimmt, es eröffnet jedoch neue Perspektiven und offenbart, wie unzulänglich die Einschätzung bestehender VSBM als Schönwetterinstrumente ist und welche Nachteile ein reiner „Vertrauen durch Verifikation“-Ansatz birgt. Es gibt vier Möglichkeiten, um die Wirkung von VSBM in Zeiten zunehmender Spannungen zu verstärken.

Erstens: Während eine Erhöhung der Verifikationsquoten und die Senkung der Schwellenwerte für die Beobachtung militärischer Aktivitäten wichtig sind, um den Interpretationsspielraum innerhalb bestehender Verifikationsmaßnahmen zu

reduzieren, verdienen auch multilaterale Ansätze mehr Aufmerksamkeit. So sollten häufiger multinationale Verifikations-teams gebildet oder z.B. die Rolle der OSZE bei der Verifikation gestärkt werden.³¹ Diese Ansätze bieten mehrere Vorteile gegenüber den derzeitigen Verifikationsverfahren. Einerseits ermöglichen sie durch ihren multilateralen Charakter eine objektivere Informationsgewinnung als rein zwischenstaatliche Verifikationsmaßnahmen, was insbesondere in gerade erst entstehenden Krisensituationen, in denen zügig und angemessen reagiert werden muss, besonders wichtig ist.³² Auf der anderen Seite profitiert die multilaterale Verifikation von den zusätzlichen Ergebnissen der Vertrauensbildung, die durch die direkte Zusammenarbeit der einzelnen Inspekteur*innen innerhalb der multinationalen Verifikationsteams erzielt werden.³³

Zweitens: Da Verifikationsmaßnahmen ein Mindestmaß an Vertrauen voraussetzen und angesichts wachsender Spannungen zwischen Staaten oft unter Druck geraten, sollten Regierungen ihre Anstrengungen verstärken, um auf der Implementierungsebene noch besser zusammenzuarbeiten. Es sollte also nicht nur um die Verifikation der Einhaltung von Bestimmungen gehen, sondern insbesondere auch darum, die Anzahl persönlicher Begegnungen und Interaktionen zwischen Rüstungskontrolleinheiten zu erhöhen. Im Idealfall findet eine solche Interaktion im Rahmen einer klar definierten und begrenzten militärischen Aufgabe statt, die enge Zusammenarbeit fördert und es den Beteiligten ermöglicht, allzu schwierige und kontroverse

politische Diskussionen zu vermeiden. Wie bereits erwähnt, ist der Vertrag über den Offenen Himmel, in dessen Rahmen Luftwaffenoffizier*innen aus verschiedenen Ländern zu gemeinsamen Beobachtungsflügen zusammenkommen, ein gutes Beispiel für diese Art der vertrauensbildenden Interaktion. Ähnliche Effekte ließen sich auch durch die verschiedenen Optionen für militärische Kontakte erzielen, wie sie in Kapitel IV des Wiener Dokuments vorgeschlagen werden. Zu ihnen gehören gegenseitige Besuche und der Austausch zwischen Offizier*innen und Truppenteilen, die Teilnahme an gemeinsamen Seminaren, Lehrgängen und Sprachkursen sowie die Durchführung gemeinsamer militärischer Übungen und Ausbildungsmaßnahmen.³⁴ Solche Elemente sind zwar schon jetzt Bestandteil vieler VSBM-Vereinbarungen und werden von einigen OSZE-Teilnehmerstaaten durchgeführt, doch in Zeiten politischer Spannungen sollten sie noch häufiger und gezielter zum Einsatz kommen.

Drittens: Da sich die Effekte von VSBM derzeit weitgehend auf eine kleine Gruppe von Praktiker*innen auf der Implementierungsebene beschränken, sollten Regierungen künftig vermehrt auch Offizier*innen aus anderen Teilbereichen und von verschiedenen Kommandoebenen in VSBM einbeziehen. Da viele Rüstungskontrollabkommen komplex und wie der Aufbau tiefgehender Vertrauensbeziehungen neben Fachwissen auch viel Zeit erfordern, wäre es beispielsweise überlegenswert, zumindest vereinzelt Rüstungskontrollinspekteur*innen im Rahmen längerer, aber regelmäßiger

Rotationszyklen (z.B. alle fünf bis zehn Jahre) nicht nur in der Implementierungs-, sondern auch in der konzeptionellen und der politisch-ministeriellen Ebene von VSBM und Rüstungskontrolle einzusetzen. Eine größere Wirkung von VSBM auf nationaler Ebene ließe sich auch dadurch erreichen, dass regelmäßig Offizier*innen aus anderen Teilen der Streitkräfte, aber auch Referent*innen aus Verteidigungs- und Außenministerien in die Durchführung von Verifikationsmaßnahmen einbezogen werden. Während einige kleinere Länder, wie etwa Norwegen und Schweden, schon jetzt auf ein System von sogenannten Teilzeitkräften setzen (hier jedoch hauptsächlich aufgrund geringeren Personals),³⁵ könnte ein solcher Ansatz auch die vertrauensbildenden Effekte von VSBM über ein breiteres Spektrum von Bereichen und Akteur*innen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik verbreiten.

Und schließlich: Obwohl es sich lohnt, VSBM zu stärken und gut funktionierende Beziehungen zwischen den Rüstungskontrolleinheiten zu pflegen, darf ihre Wirkung bei der Überwindung gegenwärtiger politischer und militärischer Spannungen zwischen Russland und dem Westen nicht überbewertet werden. Da die gegenwärtige Krise tiefliegende Wurzeln hat, ist es für beide Seiten wichtig, sich auch auf höherer politischer und militärischer Ebene gezielter um Vertrauensbildung zu bemühen. Ausgehend von den Erfahrungen auf der Implementierungsebene sollten solche Bemühungen idealerweise Themen von gemeinsamem Interesse in den Blick nehmen, ein hohes Maß an Interdependenz

schaffen und sicherstellen, dass die Zusammenarbeit auf Augenhöhe stattfinden kann. Beispiele für Formate, die diese Anforderungen erfüllen, sind die im Wiener Dokument vorgesehenen OSZE-Seminare zur Militärdoktrin auf hoher Ebene³⁶ und Besuche zu Studienzwecken zur besseren Kenntnis der Verfahren der nationalen Verteidigungsplanung,³⁷ aber auch verschiedene Hotline-Vereinbarungen und die kürzlich wieder aufgenommenen hochrangigen Treffen der Deutsch-Russischen Hohen Arbeitsgruppe für Sicherheitspolitik³⁸ oder des norwegischen und des russischen Verteidigungsministeriums.³⁹ Solche Gespräche sollten nicht als die Wiederaufnahme normaler Beziehungen (*business as usual*) missverstanden werden. Sie ermöglichen einen offenen Austausch über grundlegende Differenzen zwischen Russland und dem Westen und ihre Ursachen, z.B. die Konflikte in der Ukraine und in Syrien, die nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle, der Atomdeal mit dem Iran und der Kampf gegen den Terrorismus.⁴⁰ Auf multilateraler Ebene könnte ein ähnlicher Austausch auch im Rahmen des Strukturierten Dialogs der OSZE stattfinden, der einen informellen Austausch zwischen Regierungsvertreter*innen und Expert*innen zu aktuellen und künftigen Herausforderungen sowie Sicherheitsrisiken im OSZE-Raum vorsieht (z.B. Rüstungskontrolle, Bedrohungswahrnehmung, militärische Übungen und Zwischenfälle)⁴¹ oder im Rahmen des NATO-Russland-Rates.⁴²

Empfehlungen

Vor dem Hintergrund einer tiefen Vertrauenskrise zwischen Russland und dem Westen werden VSBM zunehmend als bloße Schönwetterinstrumente kritisiert. Doch diese Einschätzung wird den gut funktionierenden Arbeitsbeziehungen zwischen den Rüstungskontrolleinheiten nicht gerecht. Das Problem ist also nicht eine grundsätzliche Dysfunktionalität von VSBM, sondern dass diese nicht auf hochrangige Entscheidungsträger ausgerichtet sind.

Während konstruktive Beziehungen zwischen Rüstungskontrolleinheiten allein die Krise zwischen Russland und dem Westen nicht auflösen können, ermöglicht die Anwendung eines sozialpsychologischen Analyserahmens ein besseres Verständnis dafür, wie VSBM dazu beitragen, das Vertrauen zwischen Rüstungskontrollinspektoren*innen zu verbessern. Zudem lassen sich dadurch alternative Herangehensweisen zur Stärkung der Rolle und Wirkung von VSBM in Zeiten zunehmender politischer Spannungen identifizieren. Ausgehend davon, dass konstruktive Interaktionen vor allem unter Bedingungen stattfinden, in denen die teilnehmenden Gruppen (a) den *gleichen Status* haben, (b) *gemeinsame Ziele* verfolgen, (c) den Schwerpunkt auf *Kooperation* legen, (d) von Autoritäten aktiv unterstützt werden und (e) die Herausbildung *gruppenübergreifender Freundschaften* ermöglichen, sollten in Diskussionen über die Zukunft von VSBM folgende Themen verstärkt in den Vordergrund rücken:

- *Multilaterale Verifikation.* Neben der Stärkung der Verifikation und der Verringerung des Interpretationsspielraums durch höhere Verifikationsquoten, niedrigere Schwellenwerte und ein strengeres Verifikationsregime sollten Regierungen vermehrt auf multilaterale Verifikationsansätze setzen. Diese bieten nicht nur eine objektivere Informationsquelle in Krisenzeiten, sondern schaffen auch zusätzliches Vertrauen unter Verifikationsteams. Eine derartige multilaterale Verifikation ließe sich erreichen, indem in nationalen Verifikationsteams verstärkt Gastinspektoren*innen zum Einsatz kämen oder die OSZE eine wichtigere Rolle bei der Verifikation erhielte.
- *Stärkung der militärischen Kontakte.* Da Verifikation zumindest ein Mindestmaß an Vertrauen voraussetzt, um ihr stabilisierendes und vertrauensbildendes Potenzial zu entfalten, sollten Regierungen noch mehr in die Erhaltung und Stärkung konstruktiver Arbeitsbeziehungen auf der Implementierungsebene investieren. Dafür müssten die Anzahl der Interaktionen erhöht und insbesondere Formen der Zusammenarbeit gefördert werden, die sich auf eine klar umrissene und begrenzte militärische Aufgabe konzentrieren, ein hohes Maß an Kooperation fördern und es ermöglichen, schwierige politische Diskussionen zu vermeiden. Hierzu sollten insbesondere die in Kapitel IV des Wiener Dokuments vorgeschlagenen Möglichkeiten zur Intensivierung mi-

litärischer Kontakte mehr politische Aufmerksamkeit erhalten.

- *Rotationszyklen für Verifikationspersonal.* Um sicherzustellen, dass die positiven Erfahrungen und vertrauensbildenden Effekte von VSBM nicht auf eine kleine Gruppe von Rüstungskontrollexpert*innen beschränkt bleiben, sollten Regierungen vereinzelt Rüstungskontrollinspekteur*innen im Rahmen längerer, aber regelmäßiger Rotationszyklen (z.B. fünf bis zehn Jahre) einsetzen. Um dennoch weiter von deren Erfahrungen und Fachwissen zu profitieren, könnte eine solche Rotation beispielsweise zwischen der Implementierungs-, der konzeptionellen und der politisch-ministeriellen Ebene von VSBM und Rüstungskontrolle stattfinden.
- *Nationale Gastinspektor*innen und Teilzeitkräfte.* Darüber hinaus könnten Regierungen Offizier*innen aus verschiedenen Teilen der Streitkräfte und Referent*innen aus Verteidigungs- und Außenministerien regelmäßiger in ihre jeweiligen Verifikationsteams einbeziehen. Dies würde einem breiteren Spektrum von Praktiker*innen auf nationaler Ebene Zugang zu den positiven Erfahrungen im Umgang mit VSBM ermöglichen. Dem Beispiel einiger kleinerer Länder folgend könnten außerdem Offizier*innen aus anderen Bereichen der Streitkräfte als Teilzeitkräfte in der Rüstungskontrolle zum Einsatz kommen.
- *Vertrauensbildung auf politischer und strategischer Ebene.* Da die Wurzeln der gegenwärtigen Spannungen zwischen Russland und dem Westen viel tie-

fer reichen, als dass bisherige VSBM hier wirksam ansetzen könnten, ist es für beide Seiten wichtig, sich auch auf höherer politischer und militärischer Ebene gezielter um Vertrauensbildung zu bemühen. Im Idealfall stehen dabei gemeinsame Interessen, Interdependenzen und Bereiche, in denen Interaktion auf Augenhöhe stattfinden kann, im Mittelpunkt. Wichtige Beispiele hierfür sind die im Wiener Dokument vorgesehenen Seminare zur Militärdoktrin auf hoher Ebene sowie verschiedene Hotline-Vereinbarungen und bilaterale Formate wie die kürzlich wieder aufgenommenen hochrangigen Treffen der Deutsch-Russischen Hohen Arbeitsgruppe für Sicherheitspolitik sowie des norwegischen und des russischen Verteidigungsministeriums. Solche Bemühungen sollten nicht als einfache Rückkehr zu *business as usual* missverstanden werden. Sie ebnen vielmehr den Weg für eine offene Diskussion über die Ursachen von Spannungen zwischen Russland und dem Westen. Auf multilateraler Ebene könnte ein solcher Austausch auch im Rahmen des Strukturierten Dialogs der OSZE oder im Rahmen des NATO-Russland-Rates stattfinden.

Die Erwartungen an die oben genannten Verbesserungsvorschläge und die möglichen positiven Effekte von VSBM in Zeiten wachsender Spannungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten dürfen allerdings nicht überzogen sein. Denn solange Russland und der Westen nicht in der Lage sind, sich über die Grundlage

ihrer sicherheitspolitischen Beziehungen zu einigen, kann weder von konstruktiven militärischen Kontakten und Dialogen noch von zusätzlicher militärischer Transparenz und Verifikation erwartet werden, die tiefen politischen und strategischen Gräben zu überbrücken. Gleichwohl sollte es weiterhin ein Ziel der OSZE-Teilnehmerstaaten sein, die bestehenden positiven Beziehungen zwischen den Rüstungskontrolleinheiten im Rahmen ihrer Gespräche zur Zukunft der Rüstungskontrolle und VSBM in Europa weiter zu stärken und um zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen auf politisch-strategischer Ebene zu ergänzen.

Notizen

- 1 Ich danke beiden anonymen Gutachtern dieses Beitrags für ihre hilfreichen Kommentare.
- 2 Siehe OSZE, Sondersitzung des Forums für Sicherheitskooperation (834. Plenarsitzung), FSC.JOUR/840, 9. November 2016, Anhang 3, <https://www.osce.org/fsc/281341>.
- 3 Siehe Michael R. Pompeo, „On the Treaty on Open Skies“, United States Department of State, 21 May 2020, <https://www.state.gov/on-the-treaty-on-open-skies/>.
- 4 Siehe Tommi Koivula, „Conventional Arms Control in Europe and its Current Challenges“, in: Tommi Koivula/Kararina Simonen (eds.), *Arms Control in Europe: Regimes, Trends and Threats*, Helsinki: National Defence University, 2017, S. 113–132, S. 120–123; Benjamin Schaller, *Trust and Distrust in Defence & Security Politics: A Multi-Level Analysis of the Defence and Security Relations between Norway, Sweden, Canada, and Russia*, Doctoral Thesis, UiT – The Arctic

University of Norway, 17 June 2020, S. 126–128, <https://hdl.handle.net/10037/18383>.

- 5 Ariana Rowberry, „The Vienna Document, the Open Skies Treaty and the Ukraine Crisis“, Brookings, 10 April 2014, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2014/04/10/the-vienna-document-the-open-skies-treaty-and-the-ukraine-crisis>.
- 6 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 175.
- 7 Martin Klimke/Reinhild Kreis/Christian F. Ostermann, „Introduction“, in: Martin Klimke/Reinhild Kreis/Christian Ostermann (eds.), *Trust, but Verify: The Politics of Uncertainty and the Transformation of the Cold War Order, 1969–1991*, Palo Alto: Stanford University Press, 2016, 1–14, S. 4.
- 8 Siehe John Borawski, „Confidence-Building Measures: Rescuing Arms Control“, in: *The Fletcher Forum of World Affairs* 1/1986, 111–131; Richard E. Darilek, „The Theory of Confidence-Building Measures“, in: Joseph E. Nation (ed.), *The De-escalation of Nuclear Crises*, London: Palgrave Macmillan, 1992, 3–35; Volker Rittberger/Manfred Efinger/Martin Mendler, „Toward an East-West Security Regime: The Case of Confidence- and Security-Building Measures“, in: *Journal of Peace Research* 1/1990, 55–74; Alan J. Vick, *Building Confidence During Peace and War*, RAND Corporation, March 1988, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2009/N2698.pdf>.
- 9 James D. Fearon, „Rationalist Explanations for War“, in: *International Organization* 3/1995, 379–414, S. 390–401.
- 10 Siehe OSZE, *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa*, 1990, Inspektionsprotokoll, <https://www.osce.org/library/14087>.
- 11 Siehe OSZE, *Wiener Dokument 2011 über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen*, FSC.DOC/1/11, 30. No-

- vember 2011, Abs. 76 und 109, <https://www.osce.org/fsc/86597>.
- 12 Rowberry, a.a.O. (Anm. 5).
- 13 Benjamin Schaller, „Back to the Future? Revisiting Military Confidence-Building in Europe“, in: *Sicherheit & Frieden* 3/2018, 115–120, S. 116.
- 14 Olivier Schmitt, „The Vienna Document and the Russian challenge to the European Security Architecture“, in: Beatrice Heuser/Tormod Heier/Guillaume Lasconjarias (eds.), *Military Exercises: Political Messaging and Strategic Impact*, Rome: NATO Defense College, 2018, 269–284, S. 275–277.
- 15 Siehe Jozef Goldblat, *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements*, London and Thousand Oaks: SAGE Publications, 2002, S. 309–310; Allan S. Krass, „Verification and Trust in Arms Control“, in: *Journal of Peace Research* 4/1985, 285–288, S. 286; Deborah Welch Larson, „Trust and Missed Opportunities in International Relations“, in: *Political Psychology* 3/1997, 701–734, S. 706.
- 16 Welch Larson, a.a.O. (Anm. 15), S. 706; Krass, a.a.O. (Anm. 15), S. 287.
- 17 Gordon W. Allport, *The Nature of Prejudice*, Cambridge: Addison-Wesley Blackwell, 1954.
- 18 Ebd., S. 281.
- 19 Thomas F. Pettigrew, „Intergroup Contact Theory“, in: *Annual Review of Psychology* 1998, 65–85, S. 76.
- 20 Schaller, a.a.O. (Anm. 4).
- 21 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 168–169.
- 22 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 186.
- 23 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 169–170.
- 24 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 171.
- 25 Interview des Autors mit einem Rüstungskontrollinspekteur, Februar 2019, zitiert nach Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 171.
- 26 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 174.
- 27 Alexandra Bell/Anthony Wier, „Open Skies Treaty: A quiet legacy under threat“, *Arms Control Association*, January/February 2019, <https://www.armscontrol.org/act/2019-01/features/open-skies-treaty-quiet-legacy-under-threat>.
- 28 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 172–173.
- 29 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 173.
- 30 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 177–178.
- 31 Benjamin Schaller, „Strengthening the Role of the OSCE in Times of Increased Tensions and Emerging Crisis Situations: The Untapped Potential in European Arms Control“, *GCSP Strategic Security Analysis*, 5 February 2021, <https://www.gcsp.ch/publications/strengthening-role-osce-times-increased-tensions-and-emerging-crisis-situations>.
- 32 Ebd.
- 33 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 170–171.
- 34 Wiener Dokument 2011, a.a.O. (Anm. 11), Kapitel IV: Kontakte.
- 35 Schaller, a.a.O. (Anm. 4), S. 178.
- 36 OSZE, a.a.O. (Anm. 11), Abs. 15,7.
- 37 OSZE, a.a.O. (Anm. 11), Abs. 15,8.
- 38 Siehe Auswärtiges Amt, „Gemeinsame Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes und des russischen Außenministeriums zur 13. Plenarsitzung der deutsch-russischen Hohen Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik (HAGS)“, 12. November 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newroom/hags/2159778>.
- 39 Siehe „Embetsdialog i Russland“, *Det Kongelige Forsvarsdepartement*, 3. März 2018, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/embetsdialog-i-russland/id2588469/>.
- 40 Auswärtiges Amt, a.a.O. (Anm. 38).
- 41 Siehe „The OSCE Structured Dialogue“, <https://www.osce.org/structured-dialogue>

- 42 Siehe NATO–Russia Council, „About NRC“, 2002, <https://www.nato.int/nrc-website/en/about/index.html>.