



Ausschussdrucksache 21(3)3
vom 13. September 2026

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Dr. Wolfgang Zellner

Öffentliche Anhörung

zu dem Thema Rüstungskontrolle in Europa: Zukunft und Möglichkeiten der OSZE?

Rüstungskontrolle in Europa: Zukunft und Möglichkeiten der OSZE?¹

Deutscher Bundestag, Unterausschuss Rüstungskontrolle, öffentliche Anhörung, 21.09.2026

Um die künftigen Möglichkeiten der OSZE in Sachen Rüstungskontrolle abschätzen zu können, müssen erstens die unterschiedlichen Aufgaben von Rüstungskontrolle unter kooperativen bzw. konfrontativen Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden. Zweitens ist zu untersuchen, welche Elemente aus dem rüstungspolitischen Acquis der OSZE auch unter heutigen Bedingungen brauchbar sind. Darauf aufbauend werden drittens einige konkrete Felder skizziert, auf denen die Staaten im Rahmen der OSZE rüstungskontrollpolitisch aktiv werden können.

1. Rüstungskontrolle in kooperativem vs. konfrontativem Kontext

Der Markenkern der OSZE ist das „Konzept der umfassenden, kooperativen, gleichen und unteilbaren Sicherheit, das die Erhaltung des Friedens und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten miteinander in Beziehung setzt“.² Spätestens seit der russischen Vollinvasion in der Ukraine im Februar 2022 leben wir aber in einem System konfrontativer Sicherheit mit einem Ausprägungsspektrum von Abschreckung bis Krieg. Daran wird sich auf absehbare Zeit nichts ändern.

Damit läuft die Suche nach den rüstungskontrollpolitischen Möglichkeiten der OSZE auf die Fragestellung hinaus, welche Handlungsmöglichkeiten eine auf kooperative Sicherheit gegründete Organisation in einem konfrontativen Umfeld bietet. Dies schließt die Frage ein, ob Rüstungskontrolle in einem stark konfrontativ konnotierten Umfeld überhaupt möglich ist und wenn ja, welche Art von Rüstungskontrolle.

Die Vorstellungswelt kooperativer Sicherheit ging weit über Rüstungskontrolle im engeren Sinne hinaus und beinhaltete eine breitere Vision von politischem Frieden auf der Grundlage geteilter Werte. Obwohl niemals offiziell so formuliert, ging kooperative Sicherheit implizit von einer Relativierung, in der Tendenz Aufhebung der Notwendigkeit militärischer Abschreckung aus. Strukturelle Abrüstung offensiver militärischer Fähigkeiten, deren weitgehende Transparenz und intrusive Verifikation dienten der Untermauerung politischer Kooperation. Dem entsprachen der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und das Wiener Dokument 2011 über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (WD11).

¹ Zitierungen aus diesem Papier sind möglich, das Copyright daran bleibt jedoch beim Autor.

² OSZE, Gedenkerklärung von Astana. Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, 3.12.2010.

Unter den heutigen Bedingungen lässt sich die Notwendigkeit von Rüstungskontrolle nicht mehr aus der (nicht mehr existierenden) Kooperation, sondern im Gegenteil aus den Gefahren existierender Spannungen und Gegensätze begründen, wie dies die klassische Rüstungskontroll-Theorie Anfang der 1960er Jahre getan hatte:

„Darüber hinaus ist es nur die Existenz politischer Spannung, die Rüstungskontrolle relevant macht. Sie ist relevant, wenn die Spannung an einem bestimmten Punkt ist, oberhalb von dem sie unmöglich, und unterhalb von dem sie nicht nötig ist.“³

Die Aufgabe von Rüstungskontrolle ist es jetzt nicht mehr, politische Kooperation zu untermauern, sondern die Gefahren militärischer Konfrontation und Eskalation zu mindern. Jedes Wettrüsten und jeder Gebrauch militärischer Macht ziehen unbeabsichtigte Konsequenzen nach sich, die in Form horizontaler und/oder vertikaler Eskalation verheerende Auswirkungen auf Bevölkerungen, Umwelt und dritte Parteien haben können. Rüstungskontrolle, so Schelling und Halperin „involviert ein starkes Element eines beiderseitigen Interesses an der Verhinderung eines Krieges, den keine Seite will“⁴. Risiko- und Eskalationskontrolle und die Vermeidung unbeabsichtigter Kriege – das ist der Kern von Rüstungskontrolle in Systemen konfrontativer Sicherheit. Dafür ist auch in operativer Hinsicht ein anderes Verständnis als das der kooperativen Rüstungskontrolle nötig, und auch hier ist ein Rückgriff auf 1961 nützlich:

„Rüstungskontrolle ist Zurückhaltung in Sachen Rüstungspolitik, gleich ob in Bezug auf das Niveau der Bewaffnung, ihre Art, Stationierung oder Gebrauch.“⁵

Das kann jede Art unilateraler, bilateraler oder multilateraler, formaler wie informeller Ansätze betreffen einschließlich aller Arten von Austausch und Diskussion über „Rüstungspolitik“. Wir arbeiten nun mit einem sehr viel breiteren und operativeren Ansatz von Rüstungskontrolle als die strukturelle Rüstungskontrolle der kooperativen Ära, die sich vorrangig auf Begrenzungen und Reduzierungen bezog.

Das vorliegende Papier konzentriert sich auf Rüstungskontrolle mit Bezug auf eine andere Seite – Partner, Gegner, Feind; Fragen humanitärer Rüstungskontrolle werden hier nicht behandelt. Der Bezug auf eine andere Seite, im europäischen Kontext primär, aber nicht ausschließlich Russland, impliziert, dass Rüstungskontrolle mit Ausnahme rein unilateraler Ansätze nur dann funktionieren kann, wenn die andere Seite ein Minimum an Interesse an den fraglichen Maßnahmen an den Tag legt.

2. Was ist von der OSZE brauchbar für heutige Rüstungskontrolle?

Der aus der Phase kooperativer Sicherheit ererbte OSZE-Rüstungskontroll-Acquis ist in zweierlei Hinsicht nutzbar:

- a) Gewinnung von Information über die Implementierung der verbliebenen Abkommen und Rest-Abkommen, insbesondere KSE, WD11, Vertrag über den Offenen Himmel (OH).

³ Hedley Bull, The Control of the Arms Race. Disarmament and Arms Control in the Missile Age, London 1961, S. 75 (alle Übersetzungen durch den Autor). Bull gilt neben Thomas C. Schelling, Morton H. Halperin und Donald G. Brennan als einer der Begründer der klassischen Rüstungskontroll-Theorie.

⁴ Thomas C. Schelling/Morton H. Halperin, Strategy and Arms Control, New York 1961, S. 1.

⁵ Bull 1961, S. ix.

- b) Nutzung der rüstungskontrollpolitischen Foren der OSZE: Forum für Sicherheitskooperation (FSK), Annual Security Review Conference (ASRC), Annual Implementation Assessment Meeting (AIAM), High Level Military Doctrine Seminar.

a) Implementierung der verbliebenen Abkommen und Rest-Abkommen

KSE-Vertrag. Russland hatte bereits im Dezember 2007 einseitig die Implementierung des KSE-Vertrags suspendiert und trat zum 7. November 2023 vom Vertrag zurück. Daraufhin beschlossen die NATO-Staaten, die Implementierung des Vertrags ebenfalls zu suspendieren, Deutschland suspendierte zum 8.4.2024. Dessen ungeachtet fanden 2025 „auf Grundlage bilateraler Vereinbarungen zum Fähigkeitserhalt“ in Deutschland und/oder mit deutscher Beteiligung zwölf Inspektionen statt.⁶

OH-Vertrag. 2020 traten die USA vom OH-Vertrag zurück, gefolgt 2021 von Russland. Die übrigen Vertragsstaaten mit Ausnahme der Ukraine und Belarus implementieren den Vertrag weiter. „Im Jahr 2025 hat Deutschland an zwölf multinationalen Beobachtungs- und Trainingsflügen teilgenommen und stellte des A319 OH-Flugzeug Alliierten und Partnern zur Durchführung eigener Beobachtungsflüge zur Verfügung.“⁷

WD11. Die meisten Teilnehmerstaaten implementieren das WD11, kriegsbedingt haben Russland, Belarus und die Ukraine die Implementierung seit Beginn des Angriffskriegs 2022 ausgesetzt.⁸ Polen, die Tschechische Republik und die baltischen Staaten schließen Russland und Belarus vom Austausch militärischer Information aus. Alle westlichen Staaten vermeiden es, Russland und Belarus zu militärischen Kontakten einzuladen.

Deutschland führte 2025 zwei Inspektionen durch sowie vier Überprüfungen auf bilateraler Basis. Ferner war Deutschland an zwei weiteren Inspektionen und vier weiteren Überprüfungen beteiligt. Auf bilateraler Basis fanden in Deutschland 2025 zehn Überprüfungen statt.⁹ Die OSZE führte vom 2.-5.9.2025 ein Training zur Implementierung des WD11 für Vertreter des turkmenischen Verteidigungsministeriums durch. Ein weiteres solches Training fand vom 27.-29.4.2026 in Astana/Kasachstan für Offiziere und Experten aus Belarus, Kasachstan, Kirgisistan, der Mongolei, Tadschikistan und Turkmenistan statt.¹⁰ Dies unterstreicht das westliche Interesse an Rüstungskontrolle nicht nur in Bezug auf Russland, sondern auch den Kaukasus und Zentralasien.

OSZE-Verhaltenskodex. Deutschland gab nicht nur seine Jahresmeldung zum Fragebogen zum „OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit“ ab, sondern auch zu allen freiwilligen Anhängen: „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (Annex 1), „Demokratische Kontrolle privater Militär- und Sicherheitsfirmen“ (Annex 2), „Völkerrechtliche Übereinkünfte

⁶ Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale für das Jahr 2025, Berlin 2026 (Jahresabrüstungsbericht 2025), S. 43.

⁷ Jahresabrüstungsbericht 2025, S. 20.

⁸ Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale für das Jahr 2024 (Jahresabrüstungsbericht 2024), Berlin 2025, S. 50.

⁹ Jahresabrüstungsbericht 2025, S. 44/45.

¹⁰ OSCE Centre in Ashgabat, OSCE Seminar addresses implementation of OSCE Vienna Document 2011 on confidence- and security-building measures in Turkmenistan, 5.9.2025; OSCE Programme Office in Astana, OSCE supports the practical implementation of the Vienna Document 2011 in Central Asia, 6.5.2026.

und Vereinbarungen“ (Annex 3) und „Kinder und bewaffnete Konflikte“ (Annex 4).¹¹ Der Fragebogen wird seitens der Staaten sehr unterschiedlich beantwortet, so gab Russland 2024 und 2025 gar keine Antwort-Meldung ab.¹²

Subregionale Rüstungskontrolle in Südosteuropa. Deutschland war 2025 an der Durchführung von drei freiwilligen Verifikationsmaßnahmen im Rahmen des Abkommens über subregionale Rüstungskontrolle (Dayton-Abkommen, Anhang 1-B, Artikel IV) beteiligt. Darüber hinaus förderte Deutschland (Trainings-)Aktivitäten des RACVIAC – des Regional Arms Control Verification and Implementation Assistance Centre in Zagreb/Kroatien.

Zusammen bieten diese im Einzelnen sehr kleinteiligen Maßnahmen folgende Möglichkeiten:

- Erarbeitung eines Gesamtbildes über die relative Offenheit der jeweiligen Staaten in Bezug auf ihre militärischen Dispositive und Aktivitäten.
- Erarbeitung eines vertieften Einblicks in militärische Dispositive und Aktivitäten in Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien, verstärkt durch Kontakte im Rahmen von Trainingsaktivitäten.
- Die Möglichkeit, über militärische Kontakte sowie vorherige Ankündigung und Beobachtung bestimmter militärischer Aktivitäten (WD11, Kap. IV, V, VI) eigene politische und militärische Signale zu senden, z.B. militärische Fähigkeiten zu demonstrieren.

b) Nutzung der rüstungskontrollpolitischen Foren der OSZE

Die OSZE verfügt über eine Reihe von sicherheitspolitischen Diskussions- und Beschlussforen, teilweise ist deren Aktivität infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine suspendiert.

Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) ist das wichtigste sicherheitspolitische Diskussions- und Beschlussforum der OSZE. Es tagt wöchentlich, gelegentlich auch in gemeinsamer Sitzung mit dem Ständigen Rat. Seit dem Beginn des Ukrainekriegs ist das FSK fast vollständig auf dieses Thema fixiert, grundsätzlich kann das Gremium aber jedes sicherheitspolitische Thema diskutieren und dazu Beschlüsse fassen.

Die Annual Security Review Conference (ASRC) tagt einmal jährlich und findet ungeachtet des Ukrainekriegs weiter statt.¹³ Die ASRC dient einem vertieften sicherheitspolitischen Austausch, der wegen des russischen Angriffskriegs derzeit blockiert ist.

Das Annual Implementation Assessment Meeting (AIAM) dient der Diskussion des Implementierungsstandes des WD11 und fand zuletzt 2022 statt. Für Folgetreffen fehlte der Konsens.

Bis 2021 fand jährlich ein Treffen der Heads of Verification Centers statt, auch hier fehlt seit 2022 der Konsens für weitere Treffen.

¹¹ Jahresabrüstungsbericht 2025, S. 20/21.

¹² OSZE, Information Exchange on the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security, Russian Federation.

¹³ OSZE, OSCE Annual Security Review Conference offers high-level platform to discuss the most pressing security challenges across the OSCE area, 17.6.2026.

OSCE High Level Doctrine Seminars fanden bis 2021 in unregelmäßigen Abständen auf hoher Ebene statt und dienten dem vertieften Gespräch über militärische Doktrinen und Strategien.

Diese Foren sind aufgrund des russischen Angriffskriegs derzeit weitgehend blockiert. Sie können jedoch nach einem Ukraine-Abkommen wieder eine größere Rolle spielen insbesondere dann, wenn Russland seinen territorialrevisionistischen Ansatz aufgegeben oder zumindest substanziell abgemildert hat. Zu bedenken ist auch, dass es alternative Foren zur Behandlung sicherheitspolitischer Fragen in Europa nicht gibt. Insofern ist zu empfehlen, die Aktivität der genannten OSZE-Foren aufrechtzuerhalten bzw. wiederzubeleben, soweit dies möglich ist.

3. Rüstungskontrollthemen zur Behandlung durch die OSZE

Zu unterscheiden ist zwischen Themen, die in der OSZE bereits etabliert sind (3.1), solchen, die an aktuelle oder vergangene Aktivitäten der OSZE anschließen (3.2 und 3.3) und solchen, die bisher noch nicht im Rahmen der OSZE behandelt wurden (3.4). Die genannten Themen decken nicht das gesamte Spektrum möglicher Gegenstände ab.

3.1 Cyber-Vertrauensbildende Maßnahmen der OSZE (Cyber-CBM)

In den vergangenen 15 Jahren hat eine Reihe von Regionalorganisationen Cyber-CBM eingeführt, darunter das ASEAN Regional Forum (ARF, 2015), die Vereinten Nationen (2023) und die Economic Community of West African States (ECOWAS, 2024).¹⁴ Die OSZE war weltweit die erste Regionalorganisation, die Cyber-CBM einführte. Der erste Beschluss der OSZE zu diesem Thema datiert vom April 2012 und sieht die Bildung einer „informellen Arbeitsgruppe“¹⁵ vor. 2013 und 2016 beschloss der Ständige Rat dann elf bzw. fünf weitere Cyber-CBM.¹⁶ Diese Maßnahmen, deren Umsetzung auf freiwilliger Basis erfolgt, sollen das „mit der ICT-Nutzung verbundene Risiko einer Fehleinschätzung, Eskalation oder eines Konflikts vermindern“ (Beschluss Nr. 1202). Die Aktivitäten im Bereich Cyber-CBM liefen auch nach Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine unter Beteiligung Russlands und Belarus weiter.

Drei der vereinbarten Cyber-CBM sind der Kategorie Informationsaustausch zuzuordnen, fünf regeln die Kommunikation der Staaten zu diesem Thema, und acht betreffen unterschiedliche Formen (freiwilliger) Zusammenarbeit. Highlights sind CBM 3, die Konsultationen bei „militärischen Spannungen und Konflikten“ vorsieht, CBM 8, die die Einrichtung von „Kontaktstellen“ vorsieht, CBM 11, die mindestens drei Treffen pro Jahr der informellen Arbeitsgruppe vorsieht (in der Realität: vier Treffen plus eine vom Vorsitz organisierte Konferenz), und CBM 15, die Zusammenarbeit zum „Schutz kritischer Infrastrukturen“

¹⁴ Helene Pleil, The State of Cyber Confidence-Building Measures. How Governments Implement Multilateral Measures to Create Trust in the Cyber Domain, Berlin 2025 (interface), S. 10.

¹⁵ OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 1039, Entwicklung Vertrauensbildender Maßnahmen zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, 26.4.2012.

¹⁶ OSZE, Ständiger Rat, Beschluss 1106, Vorläufiger Katalog von Vertrauensbildenden Maßnahmen der OSZE zur Verminderung der mit der Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien verbundenen Konfliktrisiken, 3.12.2013. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss 1202, Vertrauensbildende Maßnahmen der OSZE zur Verminderung der Konfliktrisiken, die sich aus dem Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien ergeben, 10.3.2016.

vorsieht. Helene Pleil hat mit erheblichem Aufwand die Implementierung dieser Maßnahmen untersucht und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass zwölf Maßnahmen „widely implemented“ sind, drei „implemented, but not widely“, während zur Bewertung einer Maßnahme ausreichende Daten fehlen.¹⁷ Bezogen auf freiwillige Umsetzung kann man von einem erstaunlich hohen Implementierungsniveau sprechen.

Im vergangenen Jahr veröffentlichte das OSZE-Sekretariat „mit deutscher Förderung ein Handbuch zur Entwicklung nationaler Klassifikationsschemata für Cybervorfälle“. Außerdem organisierte Deutschland zusammen mit der Schweiz eine Übung, „in der die Verfahren für zwischenstaatliche Konsultationen bei grenzübergreifenden Cybervorfällen erprobt wurden.“¹⁸

3.2 Maßnahmen zur Zusammenarbeit bei gefährlichen militärischen Aktivitäten, Modernisierung des WD11

Es vergeht kaum eine Woche, in der nicht über gefährliche militärische Aktivitäten mit Schiffen, Kampfflugzeugen und Drohnen zu lesen ist. Insofern sind Mechanismen zur Verhinderung solcher Aktivitäten bzw. der Eindämmung ihrer Konsequenzen dringend. Allerdings bedarf es dafür der Bereitschaft zur Kooperation beider Seiten.

OSZE-Instrument. Das WD11 sieht in Kap. III einen „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten“ vor (Pkt. 16). Demnach kann ein Staat, der bei einem anderen Staat eine solche Aktivität wahrnimmt, um Aufklärung bitten, die binnen 48 Stunden übermittelt werden muss. Reicht dem Staat diese Antwort nicht aus, kann er um ein Treffen bitten, das binnen 48 Stunden beginnen muss. Dem kann sich ein Treffen aller Teilnehmerstaaten anschließen (16.1, 16.2, 16.3), damit ist der Mechanismus erschöpft.

Ein gutes Beispiel für die Unzulänglichkeit des Art. III-Mechanismus ist die im Jahresabrüstungsbericht 2021 dargelegte Reaktion der Russischen Föderation auf das Ersuchen der Ukraine nach einer Erklärung für Truppenkonzentrationen an seiner Grenze im April 2021. Russland teilte mit, dass es sich dabei nicht um nach dem WD11 ankündigungspflichtige Maßnahmen handele und dass man nicht beabsichtige, an Treffen nach WD11, 16.2 bzw. 16.3 teilzunehmen. An einem Treffen des FSK und des Ständigen Rats nahm Russland auf Referentenebene teil. Damit war der Mechanismus erschöpft.¹⁹

Auf bilateraler Ebene existieren laut Charap u.a. zwölf Incidents at Sea Agreements (INCSEA) zwischen Russland und NATO-Staaten, darunter die USA, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Norwegen.²⁰ Während bei vielen dieser Abkommen nicht klar ist, inwieweit sie (noch) implementiert werden, ist bekannt, dass das Norwegen-Russland INCSEA gut implementiert wird, u.a. durch eine wöchentliche Überprüfung der Hotline zwischen den

¹⁷ Pleil 2025, S. 22-49.

¹⁸ Jahresabrüstungsbericht 2025, S. 18.

¹⁹ Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale für das Jahr 2021 (Jahresabrüstungsbericht 2021), Berlin 2022, S. 124/125.

²⁰ Samuel Charap, Alice Lynch, John J. Drennan, Dara Massicot, Giacomo Persi Paoli, A New Approach to Conventional Arms Control in Europe. Addressing the Security Challenges of the 21st Century, Santa Monica, Calif. 2020 (RAND Corporation), S. 65. Diese Studie wurde durch das Auswärtige Amt gefördert.

Hauptquartieren und ein jährliches Treffen auf Generalebene.²¹ Weiterhin existieren bilaterale Prevention of Dangerous Military Activities Agreements (PDMA) zwischen Russland und den USA, Kanada, Griechenland und der Tschechischen Republik.²²

Charap u.a. schlagen vor, die Vielzahl der bilateralen INCSEA und PDMA durch multilaterale NATO-Russland-Abkommen zu ersetzen. Diese und andere Abkommen könnten in einem „OSZE-weiten Rahmenabkommen“ zusammengefasst und damit an die inklusive multilaterale Ebene angebunden werden.²³

Maßnahmen der militärischen Risikoreduzierung sollten ein wesentliches Element einer künftigen Modernisierung des WD11 ausmachen, die Einbeziehung neuer Technologien ein anderes. Die US-Regierung befürwortet einen solchen Ansatz: „Das FSK hat ein Mandat, das Wiener Dokument zu modernisieren. Wenn die Zeit reif ist, wird zu diskutieren sein, welche neuen Technologien in Zukunft einbezogen werden sollten. Das ist eine praktische Sicherheitsfrage, die OSZE ist gut positioniert, diese anzugehen.“²⁴

3.3 Unterstützung der Implementierung eines Abkommens zur Beendigung des Ukraine-Krieges

Mit ihrer Special Monitoring Mission (SMM) spielte die OSZE bei der Beobachtung der Entwicklung in der Ostukraine und der Umsetzung der beiden Minsker Abkommen von 2014 und 2015 eine Schlüsselrolle. Es ist jedoch anzunehmen, dass die OSZE diese prominente Rolle bei der Implementierung eines künftigen Ukraine-Abkommens nicht mehr spielen wird. Nicht die OSZE wird darüber entscheiden, was sie in der Ukraine tun kann oder will, sondern andere internationale Organisationen (VN, EU, NATO) werden der OSZE diejenigen Aufgaben übertragen, die sie nicht selbst erfüllen können oder wollen.

Fred Tanner, ehemaliger Berater des OSZE-Generalsekretärs, plädiert für Bescheidenheit. Seiner Meinung nach kann die OSZE in der Ukraine eine Rolle spielen bei der „Entminung, der SALW-Koordination [Small Arms and Light Weapons], beim Management von Grenzsicherheit, Wahlunterstützung durch das BDIMR [Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte], Befassung mit Minderheiten durch den HKNM [Hoher Kommissar für nationale Minderheiten], und in einer subsidiären Beobachtungsrolle unter einem VN- oder Koalitionsschirm.“²⁵ Die Frage eines möglichen OSZE-Beitrags zur Implementierung eines künftigen Ukraine-Abkommens wird derzeit in OSZE-Kreisen in Wien erörtert, ohne dass konkrete Vorbereitungsschritte auf einen solchen Einsatz auszumachen wären. Darin sieht Tanner ein erhebliches Risiko:

„Das größte Risiko der OSZE ist nicht Überdehnung, sondern mangelnde Vorbereitung. Vier Jahre budgetäre Paralyse haben die Personalreserven und die Fähigkeit zur Vorfinanzierung untergraben. Szenario-Planung, Personal-Bereitstellung und Koordination mit Partnern

²¹ Barbara Kunz, Deterrence, Reassurance and Military Self-Restraint. The Nordics in Their Security Environment, Hamburg 2024 (Deep Cuts Issue Brief 18), S. 3.

²² Charap u.a. 2020, S. 65.

²³ Charap u.a. 2020, S. 65 und 71.

²⁴ United States Mission to the OSCE, U.S. Statement for the Forum for Security Co-operation: General Statement, as delivered by Acting Deputy Chief of Mission Dave Haugen, 6.5.2026.

²⁵ Fred Tanner, The OSCE in a post-war scenario in Ukraine, Wien 2026 (Friedrich Ebert Stiftung), S. 6.

müssen jetzt beginnen, bevor sich ein politisches Fenster öffnet, oder die Organisation wird zu spät kommen, um Ergebnisse zu prägen, die sie beeinflusst haben könnte.“²⁶

Das trifft nicht nur für die Wiener OSZE-Institutionen zu, sondern auch für alle Teilnehmerstaaten, die sich vorstellen können, dass die OSZE bei der Implementierung eines künftigen Ukraine-Abkommens mitarbeiten sollte.

3.4 Verhandlungsrahmen für konventionelle Waffen großer Reichweite in Europa

Seit der Kündigung des INF-Vertrages durch die USA und Russland 2019 – Hintergrund waren russische Vertragsverletzungen – gibt es keine rüstungskontrollpolitischen Beschränkungen mehr für landgestützte ballistische Raketen und Marschflugkörper in Europa mit Reichweiten zwischen 500 und 5.000 Kilometern. Das hat eine Aufrüstungswelle bei zielgenauen Waffen mit großer Reichweite (Long-Range Strike (LRS) Weapons) freigesetzt.

Auf russischer Seite betrifft dies das System Iskander (ballistische Rakete und Cruise Missile, Reichweite 500 km) und die ballistische Rakete Oreschnik (Reichweite 3.000 km), alle dualfähig, also mit konventionellem oder nuklearem Sprengkopf bestückbar.²⁷ Diese Systeme sind bereits stationiert und werden gegen die Ukraine eingesetzt. Deutschland hat bei den USA landgestützte Tomahawk Cruise Missiles mit Reichweiten von 1.600 bis 2.500 Kilometern bestellt, nachdem die USA ihr Vorhaben, in Deutschland eine sog. Multi Domain Task Force (MDTF) mit weitreichenden Raketen (Tomahawk und SM-6-Rakete [370-500 km Reichweite]) zu stationieren, aufgegeben haben.²⁸ Weitere Systeme sind auf beiden Seiten in Vorbereitung.

LRS-Systeme haben die Aufgabe, hochwertige Ziele der anderen Seite – Kommandozentralen, Logistikknoten, Flugabwehr, Raketenstellungen – zu treffen. Sie sind aber auch in der Lage, nukleare Infrastrukturen, zentrale Kommunikationslinien und die Hauptstädte der anderen Seite zu bedrohen. Damit sind LRS-Systeme, insbesondere mit den kurzen Flugzeiten ballistischer Raketen geeignet, unbeabsichtigte Eskalationen – nach Unfällen, aus Irrtum, aus Manövern heraus – auszulösen. Dabei überschneiden sich konventionelle und nukleare Eskalationsereignisse, konventionelle Eskalation kann nukleare Folgeeskalation auslösen. Dies führt, auch in der geographischen Enge des gesamten Szenarios, zu extrem instabilen Krisensituationen und setzt in der Krise eine Prämie auf präemptive Schläge aus. Nach Ansicht der RAND-Experten Charap u.a. teilen „[b]eide Seiten die Sorge hinsichtlich der Fähigkeiten zu Präzisionsschlägen.“²⁹

Diese wechselseitige Bedrohung, die im Extremfall zum gemeinsamen Untergang führen kann, kann nur mit rüstungskontrollpolitischen Mitteln entschärft werden:

- Die beste Option wäre ein Verbot konventioneller LRS, eine Art konventioneller INF-Vertrag. Da die Militärs aller Seiten diese Waffen jedoch für unabdingbar halten und LRS zudem eine rasche globale Verbreitung erfahren (China, Nahost u.a.), ist diese Option kaum durchführbar.

²⁶ Ebd.

²⁷ Timur Kadyshev, Russlands Arsenal. Was die russischen nicht-strategischen Flugkörper für Europa und Deutschland bedeuten, in: Wissenschaft & Frieden, Dossier 102, Beilage zu W & F 2/2026, S. 13-15.

²⁸ Moritz Kütt, Zur Verknüpfung von Mittelstreckenraketen und nuklearer Eskalation, in: Wissenschaft & Frieden 4/2024, S. 49.

²⁹ Charap u.a. 2020, S. 37.

- Die nächstbeste Option wäre eine Beschränkung der Anzahl von LRS-Abschussgeräten und Flugkörpern im europäischen Kontext.³⁰
- Zusätzlich, oder wenn Begrenzungen nicht möglich sind, ist es wünschenswert, Notifikationsregeln für die Stationierung von LRS und von Übungen mit LRS einzuführen.³¹
- Denkbar ist auch eine Vereinbarung, konventionelle Mittel nicht gegen die nukleare Infrastruktur einzusetzen, so haben Indien und Pakistan ein „Agreement on the Prohibition of Attack against Nuclear Installations and Facilities“ abgeschlossen.³²

Mit solchen vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) könnten die mit LRS verbundenen Eskalationsrisiken zwar nicht aufgehoben, aber eingedämmt werden. Ihre Umsetzung setzt jedoch ein erhebliches Interesse der beteiligten Seiten voraus.

Offen ist, in welchem Forum LRS-bezogene Regelungen verhandelt werden könnten. Da immer mehr Staaten über LRS-Systeme verfügen (werden), ist klar, dass Verhandlungen darüber im Unterschied zum INF-Vertrag nicht mehr auf bilateral amerikanisch-russischer Ebene stattfinden können. Vielmehr ist es notwendig, einen neuen multilateralen Verhandlungsrahmen für jene Staaten zu schaffen, die an LRS-VSBM interessiert sind, wobei die Abgrenzung zu außereuropäischen Kontexten nicht einfach sein dürfte. Da ein solcher Verhandlungsrahmen nicht in Ansätzen existiert, könnte die OSZE als Forum dienen, um die Diskussion zu eröffnen. Möglicherweise ist zwischen der OSZE und einer künftigen LRS-Verhandlungsplattform ein ähnliches Verhältnis denkbar wie zwischen der KSZE und den KSE-Verhandlungen 1989/1990. Im KSE-Mandat sicherten die Teilnehmer dieser Verhandlungen den KSZE-Staaten zu, sie regelmäßig zu treffen, „um Meinungen und substantielle Informationen über den Verlauf der Verhandlungen“ auszutauschen und um deren „Meinungen [zu] berücksichtigen.“³³

4. Zusammenfassung

Die OSZE ist die einzige, inklusive und äußerst kostengünstige Plattform für europäische Rüstungskontrolle. Diese in antizyklischer Weise zu nutzen, um wachsende Eskalationsrisiken einzudämmen, liegt im deutschen Interesse und folgt einer Jahrzehnte lang geübten Tradition. Dabei widerspricht ein zeitgemäßes und auf die ursprüngliche Konzeption der 1960er Jahre zurückgreifendes Verständnis von Rüstungskontrolle in keiner Weise der Notwendigkeit von Landes- und Bündnisverteidigung, sondern ergänzt diese komplementär um stabilisierende Elemente. Während die Implementierung bestehender Abkommen und das Signalisieren eigener Absichten bis zu einem gewissen Grade auch einseitig und ohne Kooperation mit Russland möglich ist, bedürfen weitergehende Schritte zwingend eines gewissen Mindestmaßes an Zusammenarbeit.

Insgesamt sollte Rüstungskontrolle im Rahmen der OSZE:

- Vorhandene Abkommen implementieren und weiterentwickeln (WD11).

³⁰ Ebd., S. 66.

³¹ Ebd., S. 67.

³² Maria Kurando, The Case of Zaporizhzhia: Making International Nuclear Safety and Security Fit for Conflict, IFSH Brief Analysis, 11 April 2022.

³³ Anhang zum Abschließenden Dokument des Wiener KSZE-Folgetreffens vom 15. Januar 1989: Mandat für Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE), in: Auswärtiges Amt, Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dokumentation, Bonn 1990, S. 238/239.

- An der Implementierung eines Abkommens zur Beendigung des Ukrainekriegs mitwirken.
- Neue Ansätze zur Reduzierung militärischer Risiken und zur Einhegung destabilisierender Technologien entwickeln.

Aus heutiger Sicht erscheint dies als eine ferne, ja fast schon utopische Perspektive. Dabei ist aber Folgendes zu berücksichtigen.

Erstens wird die Beendigung des Ukrainekriegs einen erheblichen Bedarf an Regulierung der militärischen Dimension mit sich bringen, auch weit über die Ukraine hinaus.

Zweitens ist zu erkennen, dass die USA im Zuge ihrer OSZE-Reformbemühungen wieder stärker auf die erste Dimension und auf Rüstungskontrolle orientieren: „Die OSZE wurde gegründet, um militärische Risiken zu verringern und Spannungen zu regeln. Rüstungskontrolle ist zentral für diese Aufgabe, und ihre fortwährende Relevanz hängt von unserer Bereitschaft ab, sie anzupassen. Die Vereinigten Staaten unterstützen Reformen, um die Wirksamkeit der OSZE zu erhalten einschließlich einer Modernisierung des Wiener Dokuments, damit unsere Instrumente zur Risikoreduzierung heutigen Anforderungen entsprechen. Verifizierbare und durchsetzbare Rüstungskontrolle ist ein bewährtes Mittel, um Risiken zu regeln und Stabilität zu schaffen.“³⁴

Drittens könnte ein US-Engagement es für Russland attraktiver machen, sich an künftigen Rüstungskontroll-Vereinbarungen in Europa zu beteiligen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Russische Föderation ihre territorialrevisionistisch motivierte Kriegführung einschließlich hybrider Attacken aufgibt.

Schließlich sollte sich die OSZE an der Maxime orientieren, die der Schweizer OSZE-Vorsitzende 2026, Bundesrat Ignazio Cassis, wie folgt formulierte: „Wenn Diplomatie unmöglich erscheint, wird sie unverzichtbar.“³⁵

³⁴ United States Mission to the OSCE, U.S. Statement for the Forum for Security Co-operation: Security Dialogue: Thirty years of the Agreement on Sub-regional Arms Control (Art. IV Annex 1-B of the Dayton Accords), as delivered by Acting Deputy Chief of Mission Dave Haugen, 11.3.2026.

³⁵ Switzerland's OSCE Chairpersonship 2026, Dialogue. Trust. Security, Preamble Ignazio Cassis, Chairman-in-Office, Federal Councillor, Wien 2026.