



---

**Ausschussdrucksache 21(3)1**  
vom 8. September 2026

---

**Schriftliche Stellungnahme**

des Sachverständigen Dr. Alexander Graef

Öffentliche Anhörung

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

**Öffentliche Anhörung, 21. September 2026, Deutscher Bundestag**

**Unterausschuss Rüstungs- und Proliferationskontrolle,  
Nichtverbreitung und internationale Abrüstung**

**Rüstungskontrolle in Europa: Zukunft und Möglichkeiten der OSZE?**

## **SCHRIFTLICHE STELLUNGNAHME\***

Dr. Alexander Graef

Programm Lead, Russia and European Security

[alexg@europeanleadershipnetwork.org](mailto:alexg@europeanleadershipnetwork.org)

## **Zusammenfassung**

1. Die Krise der OSZE ist Ausdruck des Übergangs von kooperativer Sicherheit zu anhaltender militärischer Konfrontation in Europa. Unvereinbare Ordnungsvorstellungen und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine blockieren auch die Rüstungskontrolle. Die OSZE kann diese Konflikte nicht lösen. Doch als einziges paneuropäisches Sicherheitsforum für Austausch und Dialog unter Nichtgleichgesinnten bleibt sie unverzichtbar.
2. Rüstungskontrolle ist kein Schönwetterinstrument: Gerade bei fehlendem Vertrauen können Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen sowie Kommunikationskanäle Fehlwahrnehmungen korrigieren, Eskalationsrisiken verringern und militärisches Verhalten berechenbarer machen. Die bestehenden Instrumente müssen deshalb erhalten und so weiterentwickelt werden, dass sie veränderte militärische Aktivitäten und neue Technologien erfassen. Der gegenwärtige Ansatz des „no business as usual“ von EU- und NATO-Staaten gegenüber Russland und Belarus innerhalb der OSZE ist zwar politisch nachvollziehbar, beschränkt aber militärischen Austausch und Kommunikation. Zugleich erodieren Expertise und institutionelles Wissen, die für eine spätere Wiederaufnahme von Rüstungskontrollgesprächen benötigt werden.
3. Deutschland sollte drei Prioritäten verfolgen: erstens militärische Risikoreduzierung als Ergänzung zu glaubwürdiger Abschreckung betreiben und im Bündnis abgestimmte, begrenzte Kontakte mit Russland und Belarus ermöglichen, ohne diese mit politischer Normalisierung gleichzusetzen; zweitens eigene Interessen klären, Handlungsoptionen für künftige Rüstungskontrolle entwickeln und europäische Verifikations- und Krisenkommunikationsfähigkeiten stärken; drittens die OSZE finanziell und personell stabilisieren und gemeinsam mit der Ukraine mögliche Beiträge zur Überwachung eines künftigen Waffenstillstands vorbereiten. Der Bundestag kann diese Prioritäten durch fraktionsübergreifende Anträge, entsprechende Haushaltsentscheidungen und die Abstimmung mit der deutschen OSZE-PV-Delegation unterstützen.

---

\* Die hier dargelegten Positionen und Einschätzungen sind ausschließlich die des Verfassers. Sie geben keine institutionelle Position des European Leadership Network (ELN) oder seiner Mitglieder wieder.

## Ausgangslage

**Die OSZE befindet sich seit Beginn des umfassenden russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine im Februar 2022 in ihrer bislang tiefsten politischen und institutionellen Krise.**

Der Krieg zwischen zwei OSZE-Teilnehmerstaaten und die Konfrontation zwischen der Ukraine, den EU- und NATO-Mitgliedern sowie ihren Partnern einerseits und Russland und Belarus andererseits haben den zuvor üblichen Austausch erheblich eingeschränkt. Besonders betroffen ist die politisch-militärische Dimension. Mehrere reguläre Gesprächs-, Überprüfungs- und Implementierungsformate finden nicht mehr im vorgesehenen Rahmen statt; teilweise wurden sie durch informelle Treffen ohne Russland und Belarus ersetzt.

**Das Forum für Sicherheitskooperation (FSK), das eigenständige Beschlussorgan der OSZE für politisch-militärische Fragen, tagt weiterhin wöchentlich. Seine Arbeit ist jedoch stark politisiert.**

In den Jahren 2023 und 2024 fielen mehrere vorgesehene Sitzungen des FSK aus, weil kein Konsens über die Tagesordnung zustande kam.<sup>1</sup> Die jeweiligen Vorsitze wichen teilweise auf informelle Veranstaltungen aus. Die Arbeitsgruppen A und B des FSK, in denen die Umsetzung und Weiterentwicklung bestehender Verpflichtungen vorbereitet werden, tagen gegenwärtig nicht. Auch der 2016 mandatierte „Strukturierte Dialog“ ist derzeit auf Kleingruppenkonsultationen beschränkt. Die FSK-Sitzungen werden zum Teil von Stellungnahmen zum Krieg gegen die Ukraine bestimmt. Sicherheitsdialoge zu einzelnen politisch-militärischen Themen finden jedoch weiterhin statt.

**Die EU- und NATO-Staaten sowie weitere gleichgesinnte Teilnehmerstaaten verfolgen gegenüber Russland und Belarus einen Ansatz des „no business as usual“.**

Dieser Ansatz begrenzt den direkten Austausch und schließt gegenseitige Inspektions- und Überprüfungsaktivitäten aus. Solange der Krieg andauert, lehnen diese Staaten eine Rückkehr zu regulären, vom Krieg losgelösten Gesprächen über Rüstungskontrolle, militärische Sicherheit und vertrauensbildende Maßnahmen ab. Russland und die Ukraine nehmen seit Kriegsbeginn nicht mehr am jährlichen militärischen Informationsaustausch nach dem Wiener Dokument 2011 teil. Weitere Teilnehmerstaaten setzen einzelne Bestimmungen nur eingeschränkt um oder übermitteln Angaben nicht mehr an alle OSZE-Teilnehmerstaaten.

**Die OSZE ist dennoch weder institutionell zusammengebrochen noch vollständig handlungsunfähig.**

Im März 2026 verständigten sich die Teilnehmerstaaten erstmals seit 2021 wieder auf einen Gesamthaushalt.<sup>2</sup> Die USA hatten ihre weitere Unterstützung zuvor an Kürzungen, Reformen und eine stärkere Konzentration auf sicherheitspolitische Kernaufgaben geknüpft und andernfalls einen Rückzug in Aussicht gestellt.<sup>3</sup> Mit 123,1 Millionen Euro liegt der neue Finanzrahmen knapp elf Prozent unter dem Haushalt von 2021. Bemerkenswert ist, dass US-Präsident Donald J. Trump im Januar 2026 den Rückzug der USA aus 66 internationalen Organisationen und Einrichtungen anordnete, die OSZE aber nicht dazugehörte.<sup>4</sup> Dies deutet darauf hin, dass Washington ihr weiterhin konkreten sicherheitspolitischen Nutzen zuschreibt: als Forum für den Austausch mit Russland, für Rüstungskontrolle und für mögliche Beiträge zur Beendigung des Krieges in der Ukraine.

## Analyse

Aus dieser Ausgangslage ergeben sich vier Konsequenzen für die künftige Rolle der OSZE bei Rüstungskontrolle, militärischer Vertrauensbildung und Risikoreduzierung.

- 1. Die Krise der OSZE und der Rüstungskontrolle ist Ausdruck des Übergangs von kooperativer Sicherheit zu militärischer Konfrontation. Die gegenwärtige Lage weist Parallelen zur Zeit vor dem KSZE-Prozess auf: Europäische Sicherheit ist erneut von konkurrierenden Ordnungsvorstellungen, machtpolitischer Rivalität und dem Fehlen einer gemeinsamen politischen Grundlage geprägt.**

Der KSZE-Prozess überwand Europas Teilung nicht, sondern schuf Regeln für das Zusammenleben von Staaten mit unvereinbaren Gesellschaftsordnungen. In der Schlussakte von Helsinki bekräftigten die Staaten 1975 gemeinsame Normen, darunter das Gewaltverbot und die Unverletzlichkeit der Grenzen, und vereinbarten einen fortlaufenden Austausch.<sup>5</sup> Die zentrale Leistung des Prozesses bestand in der regelgebundenen Gestaltung friedlicher Koexistenz.

Nach dem Kalten Krieg veränderte sich diese Grundlage. Die KSZE wurde institutionell ausgebaut; 1994 beschlossen die Teilnehmerstaaten ihre Umbenennung in OSZE. Viele der heutigen Institutionen und Instrumente entstanden in dieser Phase. Die Charta von Paris verband die neue europäische Sicherheitsordnung mit der Erwartung gemeinsamer Interessen, kooperativer Beziehungen und eines gemeinsamen Bekenntnisses zur Demokratie.<sup>6</sup> Die OSZE sollte nicht mehr nur die Rivalität von Staaten mit unterschiedlichen Regierungsformen einhegen, sondern deren zunehmende Konvergenz begleiten. Dieser Konsens besteht heute nicht mehr.

Russland fordert eine privilegierte Einflussosphäre, den Verzicht weiterer Staaten auf einen NATO-Beitritt und Beschränkungen der militärischen Präsenz des Bündnisses in seinen östlichen Mitgliedstaaten.<sup>7</sup> Trotz erheblicher militärischer Zwangsmittel weist Russland gegenüber der NATO und der EU insgesamt ein deutliches Machtdefizit auf. Anders als die Sowjetunion kann es sich weder auf ein vergleichbares Bündnissystem noch auf ähnliches wirtschaftliches Gewicht stützen. Solange Russland trotz dieses Machtdefizits an seinen weitreichenden Ordnungsansprüchen festhält, dürfte die Konfrontation auch über den Krieg in der Ukraine hinaus anhalten. Künftige Rüstungskontrolle kann unter diesen Bedingungen nicht die kooperative Ordnung der 1990er-Jahre wiederherstellen. Ihre Aufgabe ist vielmehr, militärische Eskalationsrisiken trotz derzeit unvereinbarer Vorstellungen von europäischer Sicherheit zu begrenzen.

- 2. Die OSZE kann weder den Krieg in der Ukraine beenden noch aus eigener Kraft die Blockade der Rüstungskontrolle überwinden. Als Dialogplattform der 57 Teilnehmerstaaten ist sie nur in dem Maße handlungsfähig, wie diese bereit sind, die Organisation politisch zu nutzen und finanziell angemessen auszustatten.**

Verhandlungen über neue Vereinbarungen zur militärischen Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle sind erst im Kontext eines Waffenstillstands und eines politischen Prozesses zur Beendigung des Krieges vorstellbar. Dann könnte die OSZE bilaterale oder in kleineren Formaten ausgehandelte Vereinbarungen in einen paneuropäischen Rahmen überführen. Als einzige regionale Sicherheitsorganisation, in der neben den EU- und NATO-Staaten auch Russland, Belarus sowie weitere Staaten in Osteuropa, dem Südkaukasus und Zentralasiens vertreten sind, kann sie Verhandlungsräume sinnvoll erweitern und Synergien schaffen.

Ihr umfassender Sicherheitsbegriff erlaubt es zudem, politisch-militärische Vereinbarungen mit der wirtschaftlich-ökologischen und der menschlichen Dimension zu verbinden. Die OSZE kann deshalb helfen, einen solchen Prozess zu strukturieren, den notwendigen politischen Willen aber nicht selbst erzeugen. Dass Fortschritte auch in schweren Krisen möglich sind, zeigen historische Erfahrungen wie das KSZE-Folgetreffen in Madrid von 1980 bis 1983. Insbesondere blockfreie Staaten trugen damals trotz des sowjetischen Einmarschs in Afghanistan und der Verhängung des Kriegsrechts in Polen dazu bei, den Prozess am Leben zu erhalten und Fortschritte zu erzielen.<sup>8</sup>

Auch die materielle Handlungsfähigkeit der OSZE hängt von den Teilnehmerstaaten ab. Die Verabschiedung des Haushalts 2026 ist ein positives Signal; 123,1 Millionen Euro bleiben für eine Organisation mit 57 Teilnehmerstaaten und einem breiten Mandat jedoch ein begrenzter Betrag. Hinzu kommen freiwillige, meist projektgebundene Beiträge, für die 2024 Zusagen von rund 77 Millionen Euro vorlagen.<sup>9</sup> Zum Vergleich: Allein die Pflichtbeiträge der 46 Mitgliedstaaten des Europarats beliefen sich 2026 auf rund 420 Millionen Euro und waren damit fast dreieinhalbmal so hoch wie der reguläre OSZE-Haushalt.<sup>10</sup>

**3. Der Ansatz des „no business as usual“ gegenüber Russland und Belarus ist politisch nachvollziehbar, hat aber sicherheitspolitische Folgekosten. Er beschränkt den direkten Austausch sowie die Nutzung jener Instrumente militärischer Transparenz und Risikoreduzierung, die unter Bedingungen anhaltender Konfrontation besonders wichtig wären.**

Wo reguläre Gespräche und Implementierungsformate über Jahre ausbleiben, erodiert nicht nur der Informationsaustausch. Auch die für seine Nutzung erforderliche Expertise geht verloren. Erfahrene Diplomaten und Militärs werden aus Wien abgezogen oder mit anderen Aufgaben betraut; institutionelles Wissen über Verfahren und frühere Verhandlungen schwindet. Diese Entwicklung erschwert auch eine spätere Wiederaufnahme von Rüstungskontrollgesprächen. Selbst bei günstigeren politischen Rahmenbedingungen lassen sich Verhandlungen nicht kurzfristig reaktivieren, wenn Personal, belastbare Kontakte und gemeinsame Verfahrenskennntnisse fehlen.

Die politische Herausforderung besteht deshalb darin, innerhalb des Ansatzes begrenzte Flexibilität zu ermöglichen, ohne die Einheit der NATO- und EU-Staaten zu gefährden. Unterschiedliche Auslegungen schaffen bereits gewisse Handlungsspielräume. Sicherheitsdialoge des FSK können einzelne rüstungskontrollpolitische Fragen aufgreifen. Noch wichtiger ist ein fortgesetztes Engagement im Strukturierten Dialog, dessen Mandat 2016 von allen Teilnehmerstaaten unterstützt wurde.<sup>11</sup> Seine substanzielle Fortführung erfordert politischen Mut und eine Koordinierung über einzelne Vorsitze hinaus. Ziel sollte es sein, Gespräche auf Expertenebene schrittweise wieder unter Einbeziehung aller Teilnehmerstaaten zu führen.

**4. Rüstungskontrolle ist kein Schönwetterinstrument. Sie setzt kein Vertrauen in die Absichten der anderen Seite voraus, wohl aber in die Verlässlichkeit vereinbarter Verfahren. Gerade bei Misstrauen kann sie ein Mindestmaß an Berechenbarkeit politischen und militärischen Handelns herstellen. Dafür müssen die bestehenden Instrumente erhalten und an veränderte militärische und technologische Bedingungen angepasst werden.**

Rüstungskontrollinstrumente können das Risiko unbeabsichtigter Eskalation verringern, die aus Fehlwahrnehmungen, Missverständnissen oder nicht vorhergesehenen Folgen des eigenen Handelns entsteht. Sie können auch das Risiko versehentlicher Eskalation infolge technischer Fehlfunktionen, menschlicher Fehler oder nicht autorisierter

Handlungen begrenzen. Informationsaustausch, Notifikationen und Konsultationen machen ungewöhnliche militärische Aktivitäten sichtbar und erleichtern die Einordnung bewusst gewählter Eskalationsschritte. Vereinbarte Begrenzungen von Umfang, Zusammensetzung und Stationierung von Streitkräften können darüber hinaus gegenseitige Fähigkeiten zum Überraschungsangriff reduzieren. Gezielte Aggression können sie nicht verhindern. Sie können deren Vorbereitung aber erschweren, Verstöße kenntlich machen und die politischen Kosten erhöhen.

Die Möglichkeiten und Grenzen dieses Ansatzes waren auch im Vorfeld des russischen Angriffskriegs sichtbar. Ende Januar 2022 lehnte Russland eine geplante lettische Inspektion unter Verweis auf die COVID-19-Pandemie ab.<sup>12</sup> Im FSK stellte es die Verlegung russischer Kräfte nach Belarus als Teil einer unangekündigten Überprüfung der Reaktionskräfte des Unionsstaates dar. Teilnehmerzahl und Hauptwaffensysteme der anschließenden Übung „Union Resolve“ blieben nach russischer Darstellung unterhalb der Notifikationsschwellen des Wiener Dokuments 2011.<sup>13</sup> Wenige Tage nach dem Ende der Übung wurden diese Kräfte für den Angriff auf die Ukraine eingesetzt. Die Verfahren des Wiener Dokuments lieferten damit Warnsignale, konnten aber weder eine Inspektion erzwingen noch den Angriff verhindern. Transparenz entfaltet erst Wirkung, wenn die gewonnenen Erkenntnisse politisch bewertet und in Entscheidungen übersetzt werden.

Für die militärischen Kontaktzonen zwischen NATO-Staaten, Russland und Belarus heißt dies, künftige Eskalationsrisiken frühzeitig zu bestimmen und geeignete Maßnahmen der Risikoreduzierung vorzubereiten. Auch über den Krieg in der Ukraine hinaus ist dort mit hoher militärischer Aktivität zu rechnen. Vom Hohen Norden über den Ostseeraum bis zum Schwarzen Meer operieren Streitkräfte in teilweise eng begrenzten Luft- und Seeräumen. Die zunehmende Nutzung unbemannter Systeme verschärft die Risiken. Vorankündigungen, militärische Kommunikationskanäle und Verfahren zur Aufklärung gefährlicher Zwischenfälle können Fehlwahrnehmungen korrigieren und verhindern, dass einzelne Vorfälle unbeabsichtigt eskalieren.

Über operative Risikoreduzierung hinaus kann die geografisch bedingte gegenseitige Verwundbarkeit Ansatzpunkte für Rüstungskontrolle schaffen. Dies gilt für die NATO insbesondere im Baltikum und für Russland in Kaliningrad und auf der Kola-Halbinsel. Denkbar wären regionale Vereinbarungen zur Begrenzung von Übungen, Truppenstationierungen und weitreichenden Waffensystemen. Ihr Wert läge nicht allein in einer substanziellen Verringerung militärischer Kampfkraft. Bereits die Vereinbarung und Einhaltung überprüfbarer Beschränkungen würde Zurückhaltung signalisieren und militärisches Verhalten berechenbarer machen. Dabei müssten Reziprozität und ausreichende militärische Handlungsfähigkeit gewahrt bleiben.

Die bestehenden Instrumente tragen diesen Anforderungen bislang nur teilweise Rechnung. Die Notifikations- und Beobachtungsregeln des Wiener Dokuments 2011 sind vor allem auf größere, zusammenhängende Aktivitäten von Landstreitkräften oberhalb hoher Schwellenwerte ausgerichtet.<sup>14</sup> Grenzüberschreitende, aufgespaltene oder kleinere, aber militärisch bedeutsame Aktivitäten werden nur unzureichend erfasst. Künftige Regelungen müssten vor allem jene Fähigkeiten und Aktivitäten berücksichtigen, die von der jeweiligen Seite als besonders bedrohlich wahrgenommen werden. Für unbemannte Systeme und weitreichende Waffensysteme wären deshalb neue Vereinbarungen erforderlich. Neue technische Mittel können dabei helfen erforderliche Transparenz herzustellen und die Überprüfung vereinbarter Beschränkungen zu erleichtern, sofern ihr Einsatz weder die operative Sicherheit gefährdet noch die Fähigkeit zur glaubwürdigen Abschreckung unverhältnismäßig einschränkt.

## Bedeutung für Deutschland und den Bundestag

Als Mitglied von EU und NATO trägt Deutschland zur gemeinsamen Abschreckungspolitik gegenüber Russland bei und unterstützt innerhalb der OSZE den Ansatz des „no business as usual“. Zugleich hat Deutschland ein unmittelbares Interesse daran, militärische Kommunikationskanäle zu erhalten, Fehlwahrnehmungen zu begrenzen und unbeabsichtigter Eskalation vorzubeugen. Der Bundestag sollte deshalb bereits heute die konzeptionelle Vorbereitung künftiger Rüstungskontrolle anstoßen.

Dies kann etwa durch einen fraktionsübergreifenden Antrag geschehen, der die Bundesregierung auffordert, die zuständigen Ausschüsse auf Grundlage einer gemeinsam von den beteiligten Ressorts erarbeiteten Analyse über deutsche Interessen, Handlungsoptionen und erforderliche Fähigkeiten für künftige Rüstungskontrolle zu unterrichten. Zugleich sollte der Bundestag ausreichende Mittel für freiwillige OSZE-Beiträge, Personalentsendungen und den Erhalt von Verifikationskapazitäten bereitstellen. Der Unterausschuss könnte sich außerdem mit der deutschen OSZE-PV-Delegation abstimmen, um bestehende Forderungen der Versammlung zu Rüstungskontrolle, Transparenz und Risikoreduzierung im Ersten Allgemeinen Ausschuss durch konkrete Vorschläge weiterzuentwickeln.

## Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen betreffen unterschiedliche Zeithorizonte. Bereits unter Kriegsbedingungen kann Deutschland seine Interessen klären, mit Verbündeten Handlungsoptionen entwickeln, Verifikations- und Krisenkommunikationsfähigkeiten erhalten und fachliche Gespräche auf Expertenebene unterstützen. Neue Vereinbarungen, wechselseitige Inspektionen und eine mögliche OSZE-Mission zur Unterstützung eines zukünftigen Waffenstillstands setzen dagegen veränderte politische Rahmenbedingungen voraus.

- 1. Deutschland sollte militärische Risikoreduzierung klar von einer politischen Normalisierung der Beziehungen zu Russland und Belarus unterscheiden und sich innerhalb der NATO für eine gemeinsame Linie einsetzen, die begrenzte und zweckgebundene militärische Kontakte ermöglicht.**

Kontakte auf militärischer und fachlicher Ebene sollten dort möglich sein, wo sie einen konkreten Beitrag zur Krisenkommunikation, zur Vermeidung von Zwischenfällen oder zu größerer militärischer Transparenz leisten. Bei entsprechenden politischen Voraussetzungen könnten später wechselseitige Beobachtungsbesuche und Inspektionen hinzukommen. Solche Schritte müssten reziprok, gegenüber den Bündnispartnern transparent und bei ausbleibender Kooperation reversibel sein. Ihr sicherheitspolitischer Nutzen und ihre politischen Kosten sind jeweils gegeneinander abzuwägen. Zugleich sollte Deutschland gemeinsam mit seinen europäischen Partnern den Bedarf an sicheren Kommunikationskanälen, ständig erreichbaren Kontaktstellen und vereinbarten Krisenverfahren ermitteln. Die seit den späten 1980er-Jahren bestehenden nuklearen Risikoreduzierungszentren der USA und Russlands können dabei als funktionale Vorbilder dienen.<sup>15</sup>

Ein deutscher Vorstoß steht allerdings vor einem Glaubwürdigkeitsproblem. Einige NATO-Partner begegnen engeren Kontakten zwischen Deutschland und Russland auch nach der Zeitenwende mit Skepsis. Diesen Bedenken kann nur durch eine frühzeitige Einbindung der Bündnispartner begegnet werden. Der Bündniszusammenhalt muss

Priorität haben, schließt politische Führung aber nicht aus. Eine klare Haltung zu Abschreckung und Verteidigung sowie konkrete Beiträge zur Sicherheit besonders exponierter Bündnispartner verleihen einem solchen Ansatz zusätzliche Glaubwürdigkeit. Deutschland kann überzeugend für militärische Risikoreduzierung eintreten, wenn diese als Ergänzung zur Abschreckung und nicht als deren Alternative verstanden wird.

## **2. Deutschland sollte seine Verifikationskapazitäten erhalten und bereits heute eigene Positionen für eine künftige Rüstungskontrollarchitektur entwickeln.**

Mit dem Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (ZVBw) in Geilenkirchen verfügt Deutschland über die mit Abstand größte Einrichtung dieser Art in Europa.<sup>16</sup> Durch den Wegfall oder die eingeschränkte Anwendung wichtiger Rüstungskontrollvereinbarungen hat die praktische Inspektionstätigkeit jedoch abgenommen. Das ZVBw steht deshalb vor der Aufgabe, Expertise zu erhalten, neue Verfahren und technische Möglichkeiten zu erproben und seine institutionelle Rolle weiterzuentwickeln.

Viele europäische Partnerstaaten unterhalten nur kleine, teils nebenamtlich besetzte Einheiten; einige haben ihre Kapazitäten weiter reduziert. Deutschland sollte ihnen über das ZVBw eine Plattform für den gemeinsamen Erhalt und die Weiterentwicklung von Verifikationsexpertise anbieten. So ließen sich knappe Ressourcen bündeln und vorhandene Fähigkeiten effizienter nutzen. Deutschland würde damit auch über die gemeinsamen Abschreckungs- und Verteidigungsanstrengungen hinaus auf einem sicherheitspolitisch relevanten Feld europäische Führung übernehmen.

Technische Fähigkeiten allein reichen jedoch nicht aus. Deutschland muss klären, wie militärische Strategie, Beschaffungsentscheidungen und künftige Rüstungskontrolloptionen zusammenwirken. Dies gilt besonders für Fähigkeiten zum weitreichenden Präzisionsschlag (Deep Precision Strike), deren Aufbau neue, auch nuklear relevante Fragen des Eskalationsmanagements aufwirft. Neue militärische Fähigkeiten sollten deshalb bereits in der Planungsphase auf ihre rüstungskontroll- und eskalationspolitischen Folgen geprüft werden. Die Ergebnisse können auch in die parlamentarische Beratung einfließen. Über einzelne Systeme hinaus muss Deutschland bereits heute seine Interessen klären, Handlungsoptionen für künftige Rüstungskontrolle entwickeln und die dafür erforderlichen Fähigkeiten erhalten und ausbauen. Wer damit wartet, bis sich ein politisches Fenster öffnet, beginnt zu spät.

## **3. Deutschland sollte helfen, die politischen und finanziellen Grundlagen der OSZE dauerhaft zu sichern.**

Die Einigung auf einen Haushalt für 2026 beendet die mehrjährige Blockade, löst das strukturelle Problem aber nicht. Ein jährlich im Konsens zu beschließender und real schrumpfender Kernhaushalt erschwert langfristige Planung, die Bindung qualifizierten Personals und den Erhalt institutioneller Fähigkeiten. Dabei geht es für Deutschland um geringe absolute Beträge. Im Jahr 2024 beliefen sich Deutschlands Pflicht- und freiwillige Beiträge zusammen auf knapp 33 Millionen Euro.<sup>17</sup> Schon eine Erhöhung der freiwilligen Beiträge um wenige Millionen Euro könnte die Arbeit der OSZE spürbar stärken.

Deutschland sollte deshalb für einen angemessen ausgestatteten regulären Haushalt und einen mehrjährigen Haushaltszyklus eintreten. Zugleich kann Deutschland seinen Beitrag zum 2025 eingerichteten Helsinki+50-Fonds ausbauen und weitere Teilnehmerstaaten zu einer Beteiligung ermutigen.<sup>18</sup> Freiwillige Beiträge können Finanzierungslücken überbrücken, dürfen den regulären Haushalt aber nicht ersetzen.

#### **4. Deutschland sollte die OSZE beim frühzeitigen Aufbau von Kapazitäten zur Überwachung eines möglichen künftigen Waffenstillstands in der Ukraine unterstützen.**

Von März 2014 bis März 2022 war die OSZE-Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine (Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM) tätig. Nach den Minsker Vereinbarungen überwachte sie insbesondere den Waffenstillstand und den Rückzug schwerer Waffen. Im Februar 2022 beschäftigte sie mehr als 1.300 Personen. Entlang der damals rund 430 Kilometer langen Kontaktlinie nutzte sie Patrouillen, Drohnen unterschiedlicher Reichweite, stationäre Kameras und Satellitenbilder. Ihr gesonderter Haushalt wurde aus umgelegten und freiwilligen Beiträgen finanziert und durch Personalentsendungen ergänzt.<sup>19</sup>

Der schnelle Aufbau der Mission und die Erweiterung ihrer Aufgaben nach Februar 2015 offenbarten Defizite bei Personal, Ausbildung, Technik und Logistik. Diese konnten nur schrittweise und mit Unterstützung einzelner Teilnehmerstaaten behoben werden. Die SMM konnte Verstöße dokumentieren, die Konfliktparteien aber nicht zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zwingen.<sup>20</sup> Die Überwachung eines künftigen Waffenstillstands wäre noch wesentlich anspruchsvoller: Die heutige Front ist deutlich länger und militärisch komplexer; hinzu kommen eine weiträumige Kontaminierung durch Minen und Kampfmittel sowie höhere Anforderungen an die verlässliche Feststellung und Zurechnung von Verstößen.

Ob die OSZE eine Mission führen, einzelne Aufgaben übernehmen oder als Koordinierungsplattform dienen könnte, hängt von der Zustimmung ihrer Teilnehmerstaaten ab. Unabhängig davon bleibt die OSZE trotz des Krieges in der Ukraine aktiv. Das seit November 2022 vom Sekretariat umgesetzte und durch freiwillige Beiträge einiger Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner finanzierte *Support Programme for Ukraine* trägt dazu bei, institutionelle Kontakte und praktische Erfahrungen zu erhalten, unter anderem in der humanitären Minenräumung.<sup>21</sup>

Sobald die Rahmenbedingungen dies zulassen, sollte Deutschland deshalb in Absprache mit der Ukraine und weiteren Partnern im OSZE-Sekretariat die szenarienbasierte Vorbereitung möglicher OSZE-Beiträge zur Überwachung eines Waffenstillstands unterstützen. Zu klären wären die Arbeitsteilung mit anderen Akteuren sowie der Bedarf an Personal, Technik und Finanzierung. Ziel sind belastbare Planungsgrundlagen und aktivierbare Einsatzooptionen, ohne einer politischen Entscheidung vorzugreifen. Wird ein entsprechendes Mandat erteilt, muss die OSZE handlungsfähig sein und nicht erst mit der Planung beginnen.

---

<sup>1</sup> Alexander Graef, *From Crisis to Strategy: The OSCE and Arms Control in a Divided Europe*, Policy Brief (London: European Leadership Network, März 2025), 10, [https://europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2025/03/25\\_03\\_Alex-Graef.pdf](https://europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2025/03/25_03_Alex-Graef.pdf); Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *OSCE Annual Report 2024* (Wien: OSCE, 2026), 15-18, <https://www.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2026/02/Annual%20Report%202024%2010.02.2026%20REV1%20docx.pdf>

<sup>2</sup> OSCE, "OSCE Participating States Adopt 2026 Unified Budget, Ending Five-Year Stalemate," 19. März 2026, <https://www.osce.org/chairpersonship/662863>

<sup>3</sup> United States Mission to the OSCE, "Plenary Statement, 32nd OSCE Ministerial Council," MC.DEL/56/25, 4. Dezember 2025, 1-2, [https://www.osce.org/sites/default/files/documents/official\\_documents/2025/12/mcdel0056%20usa.pdf](https://www.osce.org/sites/default/files/documents/official_documents/2025/12/mcdel0056%20usa.pdf)

<sup>4</sup> The White House, "Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties That Are Contrary to the Interests of the United States," 7. Januar 2026, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/01/withdrawing-the-united-states-from-international-organizations-conventions-and-treaties-that-are-contrary-to-the-interests-of-the-united-states/>.

<sup>5</sup> Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), *Helsinki Final Act* (Helsinki, 1. August 1975), <https://www.osce.org/helsinki-final-act>

- 
- <sup>6</sup> Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), *Charter of Paris for a New Europe* (Paris, 21. November 1990), <https://www.osce.org/mc/39516>
- <sup>7</sup> Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, "Press Release on Russian Draft Documents on Legal Security Guarantees from the United States and NATO," 17. Dezember 2021, [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1790809/](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/1790809/)
- <sup>8</sup> Graef, *From Crisis to Strategy*, 5-6; Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), *Concluding Document of the Madrid Meeting 1980 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, (Madrid, 6. September 1983), <https://www.osce.org/files/f/documents/9/7/40871.pdf>
- <sup>9</sup> OSCE, *OSCE Annual Report 2024* (Wien: OSCE, 2026), 73, <https://www.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2026/02/Annual%20Report%202024%2010.02.2026%20REV1%20docx.pdf>
- <sup>10</sup> Council of Europe, "Budget," <https://www.coe.int/en/web/about-us/budget>
- <sup>11</sup> OSCE, "OSCE Structured Dialogue," <https://www.osce.org/structured-dialogue>; OSCE, *From Lisbon to Hamburg: Declaration on the Twentieth Anniversary of the OSCE Framework for Arms Control*, 9. Dezember 2016, <https://www.osce.org/chairmanship/289496>
- <sup>12</sup> Ministry of Defence of the Republic of Latvia, "Russia's Defence Ministry Declines Latvian OSCE Inspection," 25. Januar 2022, <https://www.mod.gov.lv/en/news/russias-defence-ministry-declines-latvian-osce-inspection-and-publishes-false-statements-about>
- <sup>13</sup> OSCE, *998th Plenary Meeting of the Forum for Security Co-operation*, FSC.JOUR/1004, 26. Januar 2022, Annex 3, 8–10, <https://cdn.osce.org/sites/default/files/f/documents/5/3/511267.pdf>
- <sup>14</sup> OSCE, *Vienna Document 2011*, FSC.DOC/1/11 (Wien: OSCE, 22. Dezember 2011), <https://www.osce.org/fsc/86597>
- <sup>15</sup> U.S. Department of State, "About Us – National and Nuclear Risk Reduction Center," <https://www.state.gov/about-us-national-and-nuclear-risk-reduction-center>
- <sup>16</sup> Bundeswehr, „Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr“, 12. Juni 2025, <https://www.bundeswehr.de/de/organisation/unterstuetzungsbereich/streitkraeftegemeinsame-aufgaben/streitkraefteamt-in-bonn/zentrum-fuer-verifikationsaufgaben-der-bundeswehr-geilenkirchen>
- <sup>17</sup> OSCE, *OSCE Annual Report 2024*, 72-75.
- <sup>18</sup> OSCE, "Helsinki+50 Fund", <https://www.osce.org/node/660608>; OSCE Chairpersonship, "Updated: OSCE Chairperson-in-Office Launches Helsinki+50 Fund," 31. Juli 2025, <https://www.osce.org/chairpersonship/595831>
- <sup>19</sup> OSCE, "OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (Closed)", <https://www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine>; Alexander Hug, *Ceasefire Monitoring and Verification and the Use of Technology: Insights from Ukraine 2014–2022*, hrsg. von Simon J. A. Mason, CSS Mediation Resources 21 (Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 2024), 43-47 und 63-99.
- <sup>20</sup> Graef, *From Crisis to Strategy*, 14-15; Hug, *Ceasefire Monitoring and Verification*, 63 und 99.
- <sup>21</sup> OSCE, "OSCE Secretariat Extra-Budgetary Support Programme for Ukraine," <https://www.osce.org/support-programme-for-ukraine>