



Ausschussdrucksache 21(3)5
vom 21. September 2026

Schriftliche Stellungnahme
des Sachverständigen Wolfgang Richter

Öffentliche Anhörung

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

Rüstungskontrolle in Europa: Zukunft und Möglichkeiten der OSZE

**Öffentliche Anhörung, 21. September 2026, Deutscher Bundestag
Unterausschuss Rüstungs- und Proliferationskontrolle, Nichtverbreitung
und internationale Abrüstung**

Schriftliche Stellungnahme

Oberst a. D. *Wolfgang Richter*

Geneva Centre for Security Policy (GCSP)

Vorbemerkung

Die hier vorgelegte Ausarbeitung soll als Hintergrundpapier die mündliche Anhörung am 21. September im Bundestag, Unterausschuss Rüstungs- und Proliferationskontrolle, Nichtverbreitung und internationale Abrüstung vorbereiten und vertiefen. Die Rolle der OSZE und der Rüstungskontrolle für den Aufbau einer inklusiven und kooperativen Sicherheitsordnung in Europa wird nur verständlich, wenn ihr Beitrag zur Überwindung der Konfrontation des Kalten Krieges gewürdigt und ihre wesentlichen Instrumente beschrieben werden. Eine Analyse der Gründe, die zu ihrer Erosion und schließlich zurück zur Konfrontation führten, ist notwendig, um daraus Lehren für die Zukunft zu ziehen. Im Kontext der aktuellen Sicherheitserfordernisse werden abschließend Schlussfolgerungen und Empfehlungen für einen Neustart Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) und etwaiger künftiger Rüstungskontrollinstrumente entwickelt.

Der Autor stützt sich auch auf frühere Publikationen zur OSZE und zur Rüstungskontrolle. Eine Liste ausgewählter Veröffentlichungen ist angehängt. Sie enthalten ausführliche Quellenangaben. Auf Fußnoten wird in diesem Hintergrundpapier daher verzichtet. Eine überarbeitete Fassung ist in Vorbereitung und zur Publikation vorgesehen.

Gliederung

I. Zusammenfassung	S. 2
II. KSZE-Schlussakte von Helsinki und Rüstungskontrolle: Friedliche Koexistenz und strategische Stabilität im Kalten Krieg	S. 4
III. Zur Rolle der KSZE/OSZE und der Rüstungskontrolle nach der Zeitenwende von 1990: Von der Konfrontation zur Kooperation	S. 6
IV. Erosion der Rüstungskontrolle und Bedeutungsverlust der OSZE	S. 11
V. Ein Neustart für die Rüstungskontrolle? – Lessons Learned	S. 17
Anlage – Publikationen zum Thema	S. 22

I. Zusammenfassung

Als inklusive paneuropäische Sicherheitsorganisation ist die OSZE so wirkmächtig, wie es ihre führenden Mächte wollen oder zulassen. In einer Sternstunde von 1990 ist es gelungen, Konfrontation und Feindbilder des Kalten Krieges zu überwinden, eine Sicherheitskooperation zu vereinbaren und die Vision eines gemeinsamen Sicherheitsraums ohne Trennlinien „von Vancouver bis Wladiwostok“ als Politikziel zu vereinbaren. Dies war möglich geworden, weil die Staaten sich auf das Prinzip der geopolitischen und militärstrategischen Zurückhaltung geeinigt hatten und dies durch Rüstungskontrollabkommen und VSBM absicherten. Im Mittelpunkt standen der INF-Vertrag, der KSE-Vertrag, der Vertrag über den Offenen Himmel und das Wiener Dokument der OSZE. Der ständige Sicherheitsdialog in der OSZE, vor allem im Forum für Sicherheitskooperation (FSK), aber auch in den jeweiligen Vertragsgremien sollte aktuelle Sicherheitsfragen erörtern, die Implementierung von Vereinbarungen überwachen, neue Entwicklungen erkennen und Anpassungen einleiten.

Dass nach dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens und der Erweiterung der NATO nach Osten eine Anpassung des KSE-Vertrags erforderlich war, ist zunächst sowohl im Westen als auch in Moskau anerkannt worden. Dennoch ist die 1999 vereinbarte Anpassung des KSE-Vertrags, des „*Eckpfeilers der europäischen Sicherheit*“ gescheitert. Die gleichwohl fortgesetzte NATO-Erweiterung veränderte den geopolitischen Rahmen für die konventionelle Rüstungskontrolle und hebelte das vereinbarte Kräftegleichgewicht aus. Durch den NATO-Beitritt von Staaten, die nicht KSE-Vertragsstaaten waren, entstanden zudem potentielle Stationierungsräume in geographischer Nähe zu Russland, die keinen Begrenzungen unterlagen. Das Anpassungsabkommen hätte die Chance geboten, sie in die vereinbarte Rüstungskontrolle zu integrieren. Seine Ratifikation wegen noch nicht eingelöster russischer Verpflichtungen in lokalen post-sowjetischen Konflikten zu verweigern, war ein strategischer Fehler. Er führte zum Kollaps des KSE-Regimes.

Schon bald nach der Jahrtausendwende lähmte die Rückkehr der geopolitischen Rivalität zwischen den USA und Russland die Handlungsfähigkeit der OSZE. Sie zerstörte die umfangreiche und vernetzte Rüstungskontrollarchitektur in Europa, die als Kern geopolitischer Rückversicherungen verstanden wurde. Diese Erosion begann weit vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine von 2022. Heute ist sie zerfallen oder unwirksam; an ihre Stelle ist tiefes gegenseitige Misstrauen getreten. Wie im Kalten Krieg bestimmen wieder Bedrohungsperzeptionen und „Gegenrüstungen“ das Handeln der Staaten. Gegenseitige Vorwürfe, die Grundlagen und Prinzipien der „regelbasierten“ europäischen Sicherheitsordnung gebrochen zu haben, sollen eigenes Handeln legitimieren.

Derzeit ist der Dialog in der OSZE mit Ausnahme weniger Nischen wie den Cyber-Fachgesprächen oder den autonomen Dayton-Konsultationen zum Erliegen gekommen. Vom vereinbarten Ziel, einen ungeteilten Raum gleicher Sicherheit zu schaffen, ist sie weit entfernt. Die langjährige Blockbildung mit einem wachsenden westlichen Übergewicht hatte den Dialog im Ständigen Rat schon vor dem Krieg gelähmt. Gemeinsame EU-Statements haben sich auf die innenpolitische Entwicklung im postsowjetischen Raum konzentriert, während der wachsende Dissens in Sicherheitsfragen ungelöst blieb. Zwar hat

sich die OSZE auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff und politische Mindeststandards geeinigt und zu ihrer Beobachtung autonome Institutionen geschaffen; doch darf ihr Zweck nicht auf den einer Menschenrechtsorganisation verengt werden. Sie bleibt in erster Linie ein Sicherheitsarrangement, auch im Sinne des Kapitel X der VN-Charta.

Als Sicherheitsorganisation wird sie jedoch nur so lange von Bedeutung sein, wie ihre Teilnehmerstaaten zur Kooperation bereit sind, um Sicherheitsfragen zu lösen. Ihre Aufgabe bleibt es, in Streitigkeiten zu vermitteln, eine Eskalation zu verhindern und die friedliche Zusammenarbeit der 57 Teilnehmerstaaten zu ermöglichen, so unvollkommen das Ergebnis auch sein mag. Dazu sind nicht nur Prinzipienstatements, sondern konkrete Kompromisse erforderlich, vor allem in der Rüstungskontrolle.

Das Ziel, Konflikte zu lösen und eine stabile Sicherheitsordnung zu schaffen, kann nur im Dialog erreicht werden. Gerade bei gegensätzlichen Narrativen und Bedrohungsperzeptionen ist der Sicherheitsdialog unverzichtbar, um Risiken einzudämmen. Ihn zu verweigern, gefährdet eigene Sicherheitsinteressen und delegitimiert die OSZE. Seit einem Jahr sucht die US-Delegation den Stillstand zu überwinden, will offenbar auch wieder über Rüstungskontrolle reden. Europa verhält sich dazu passiv oder ablehnend: es fehle das Vertrauen, und die Verteidigung dürfe nicht gefährdet werden. Die Kurswechsel der US-Regierung unter Präsident Trump haben zur Verunsicherung beigetragen und zu einer Verhandlungsasymmetrie geführt. Im europäischen Interesse liegt es, das Verhältnis zu Russland und die künftige europäische Sicherheitsordnung selbst zu gestalten.

Zudem zeigt die historische Erfahrung, dass der Kalte Krieg überwunden werden konnte, weil Vereinbarungen in einer Zeit tiefsten Misstrauens getroffen wurden. Vertrauen kann erst entstehen, wenn Vereinbarungen überprüfbar eingehalten werden. Trotz des grundsätzlichen Dissens wegen des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine liegt es auch heute im eigenen Sicherheitsinteresse, den Dialog wieder aufzunehmen, um die Lage schrittweise zu stabilisieren und langfristig Vertrauen wieder aufzubauen.

Kurzfristig kommt es darauf an, eine Eskalation des Ukrainekrieges zu verhindern und wachsende militärische Risiken zwischen NATO-Staaten und Russland zu reduzieren. Die Zunahme von militärischen Zwischenfällen auf und über der Hohen See sowie in nationalen Lufträumen ist besorgniserregend. Mechanismen zu ihrer Vermeidung und gegebenenfalls Deeskalation müssen gestärkt werden, auch durch direkte militärische Kontakte. Transparenz und Berechenbarkeit großer Manöver sollen verhindern, dass sie als Sprungbrett für Überraschungsangriffe genutzt werden. Das 2011 zuletzt modifizierte Wiener Dokument kann zur Risikominderung und militärischen Transparenz beitragen, muss aber durch gemeinsame Anstrengungen revitalisiert und angepasst werden.

Friedenslösungen für den Ukrainekrieg werden nicht isoliert von der künftigen europäischen Sicherheitsordnung gefunden werden können. Dabei wird es auch um gegenseitige Rückversicherungen in der Frage von regionalen Truppenstationierungen gehen. Wenn eine Friedenslösung erreicht ist, muss sie abgesichert und verifiziert werden. Ob

die durch Blockbildung gelähmte OSZE dies noch aus eigener Kraft leisten kann, mag man hinterfragen. Doch sollte sie sich zumindest auf Teilaufgaben vorbereiten.

Langfristig gilt es, eine Dauerkonfrontation mit Russland zu vermeiden und eine stabile Sicherheitsordnung für Europa zu gewährleisten. Um Bedrohungsperzeptionen wirksam abbauen zu können, werden der Sicherheitsdialog, Rüstungskontrolle und VSBM weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Militärische Transparenz, Verifikation und effektive, auch regionale, Begrenzungen von Angriffsfähigkeiten bleiben unverzichtbar. Geographisch sollten sie sich auf die Spannungsräume in Nord- und Osteuropa konzentrieren. Zugleich müssen sie den technologischen Neuentwicklungen Rechnung tragen, insbesondere dem Drohnenkrieg und dem Einsatz weitreichender Langstreckensysteme.

Um diese Aufgaben künftig bewältigen zu können, muss national die nötige Expertise sowie Fachpersonal und Material für die Verifikation vorgehalten werden. Solange formelle diplomatische Kanäle blockiert sind, sollte die Verhandlungsmaterie in vertraulichen und informellen (Track II-)Gesprächen erörtert und vorbereitet werden.

II. KSZE-Schlussakte von Helsinki und Rüstungskontrolle: Friedliche Koexistenz und strategische Stabilität im Kalten Krieg

Die KSZE-Schlussakte von Helsinki (1975) gehört bis heute zu den Schlüsseldokumenten der OSZE. Mit der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war es 1973-1975 erstmals gelungen, eine friedliche Koexistenz der antagonistischen Blöcke im Kalten Krieg zu vereinbaren. Ihr Zweck war es, die latente Kriegsgefahr zu bannen, die infolge militärischer Drohungen, Rüstungsspiralen und politischer Dauerkrisen entstanden war, und trotz fortbestehender Systemkonkurrenz einen Modus Vivendi zu vereinbaren. Ermöglicht wurde dies durch den politischen und militärischen Kurswechsel der USA und der NATO von 1967 (Harmel-Bericht) sowie die reziproke Interessenlage der Sowjetunion. Sie entsprachen der Erkenntnis, dass nach der Kubakrise von 1962 und dem Entstehen eines strategisch-nuklearen Patts eine Politik militärischer Stärke und Abschreckung allein nicht Stabilität erreichen konnte, sondern nur die Kriegsgefahr mit existenzbedrohenden Folgen erhöhte.

Um destabilisierende Rüstungswettläufe zu verhindern, vereinbarten die USA und die Sowjetunion zunächst bilaterale Rüstungsbegrenzungen (SALT I, II, ABM-Vertrag). Auch für das potentielle Gefechtsfeld in Mitteleuropa, wo die Truppen beider Seiten sich vor allem im geteilten Deutschland konzentrierten, wurden Rüstungskontrollverhandlungen aufgenommen (MBFR). Doch stieß deren geographisch begrenzter Ansatz vor allem in Westdeutschland auf Vorbehalte. Denn er drohte, Deutschland von den Hauptverbündeten abzukoppeln und einen Sonderstatus minderer Sicherheit zu fördern. Dieser Vorbehalt wurde erst 1989 mit dem geographisch erweiterten KSE-Ansatz überwunden.

Während die westliche Führungsmacht USA vor allem an militärischer Sicherheit interessiert waren, suchten die Sowjetunion und ihre Verbündeten die Anerkennung des

politischen Status quo. Moskau wollte die politisch-militärische Kontrolle Osteuropas aufrechterhalten und dafür die westliche Akzeptanz seines Besitzstandes erreichen. Doch auch Polen und die Tschechoslowakei waren daran interessiert, die Grenzziehungen von 1945 abzusichern. Eine westliche Anerkennung des Status quo konnte folglich als Legitimation der Spaltung Europas auf der Grundlage von Jalta interpretiert werden.

Dies entsprach jedoch nicht dem Verfassungsziel der Bundesrepublik Deutschland, eine friedliche Wiedervereinigung zu erreichen. Sie trat daher dem sowjetischen Interesse an der „Unabänderlichkeit“ der europäischen Staatsgrenzen entgegen und war nur bereit, auf eine gewaltsame Revision zu verzichten, also die „Unverletzlichkeit“ der Grenzen festzuschreiben. Bis heute steht die Interpretation des Prinzips der territorialen Integrität der Staaten in einem Spannungszustand mit der des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Auch das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten kontrastiert mit dem Gebot zur Wahrung von Menschenrechten und Grundfreiheiten.

Die Einigung auf einen umfassenden Sicherheitsbegriff in drei „Körben“ und auf die ersten Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) ermöglichten es, das Gesamtpaket der „Helsinki-Schlussakte“ von 1975 im Konsens der beteiligten 35 Staaten zu verabschieden. Transparenz und Berechenbarkeit großer Manöver sollten im Interesse aller KSZE-Staaten verhindern, dass sie als Sprungbrett für Überraschungsangriffe genutzt werden. Neben den „harten“ Sicherheitsmaßnahmen des Korbs 1 konnte im Korb 3 („menschliche Dimension“) auch ein Mindestmaß an menschlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Kontakten und Medienfreiheit im geteilten Europa vereinbart werden. Die im Korb 2 verabschiedete wirtschaftliche und technologische Zusammenarbeit kam dem Interesse der östlichen Staaten entgegen, in diesen Bereichen den Anschluss an den Westen zu halten. Zur Kompromissbildung trugen die neutralen Staaten Finnland, Schweden, Österreich, Schweiz, Spanien, Jugoslawien maßgeblich bei.

Doch war das Projekt der „Friedlichen Koexistenz“ nicht unumstritten. Denn die KSZE-Schlussakte von Helsinki interpretierte mit dem „Dekalog“ Völkerrechtsprinzipien in einer Weise, die die Beschlüsse von Jalta und somit die Blockspaltung Europas politisch nicht in Frage stellte. Vor allem in Ostmitteleuropa gibt es bis heute Vorbehalte dagegen, die KSZE-Schlussakte von 1975 uneingeschränkt als richtungsweisendes Grundlagendokument zu feiern. Sie kam nur wenige Jahre nach der Militärintervention der Sowjetunion und des Warschauer Paktes gegen den „Prager Frühling“ in der Tschechoslowakei zustande, ohne den *de facto* Besatzungszustand zu revidieren. Zwar hat sie eine Legitimationsbasis für das Entstehen der „Helsinki-Gruppen“ der Zivilgesellschaften in Osteuropa geschaffen, die Militärdiktatur in Polen (1981-83) jedoch nicht verhindert.

Gleichwohl hat die KSZE-Schlussakte von 1975 gezeigt, wie ungeachtet ungelöster Konflikte und normativer Widersprüche eine friedliche Koexistenz möglich wird. Dazu hat sie im geteilten Europa des Kalten Krieges Völkerrechtsnormen so interpretiert, dass die Sicherheitsinteressen aller Beteiligten gewahrt blieben. Dies konnte nicht alle Probleme lösen und nicht aller Akteure zufriedenstellen, hat aber die Spannungen deutlich reduziert und letztlich zum „Wandel durch Annäherung“ geführt.

III. Zur Rolle der KSZE/OSZE und der Rüstungskontrolle nach der Zeitenwende von 1990: Von der Konfrontation zur Kooperation

Der Weg von Helsinki bis zur *Charta von Paris* verlief keineswegs geradlinig. Insbesondere die sowjetische Stationierung von Mittelstreckenraketen Ende der 1970er Jahre, der Nachrüstungsbeschluss der NATO (1979), der sowjetische Einmarsch in Afghanistan (1979) und die Militärdiktatur in Polen (1980) ließen die Fronten des Kalten Kriegs in Europa erneut erstarren. Gleichzeitig nahm die Rüstungsspirale wieder Fahrt auf. Mit dem „Star Wars“-Konzept stellte der US-Präsident Reagan die strategisch-nukleare Zweitschlagfähigkeit der Sowjetunion in Frage, auf der das nukleare Gleichgewicht beruhte. Doch erst die Reformpolitik des sowjetischen Präsidenten Mikhail Gorbachev seit 1985, die auch eine Kursänderung der sowjetischen Außen- und Bündnispolitik zur Folge hatte, ermöglichte eine tiefgreifende Annäherung zwischen West und Ost bis zur Überwindung des Kalten Krieges.

Die Zeitenwende von 1990 wurde erst möglich, nachdem die drängenden Sicherheitsfragen der Zeit durch Rüstungskontrollabkommen und die abschließende Regelung für Deutschland gelöst werden konnten. Die diversen politischen und militärischen Verhandlungsmaterien verlangten getrennte und parallele Verhandlungen mit unterschiedlichen Akteuren, die aber aufeinander abgestimmt waren:

(1) Der amerikanisch-sowjetische **INF-Vertrag** von 1987 eliminierte die gegenseitige Bedrohung durch landgestützte Mittelstreckenraketen. Dazu verbot er die Produktion und Stationierung bodengestützter Marschflugkörper und ballistischer Raketen mit Reichweiten zwischen 500 und 5.500 km. Das Verbot galt auch für die dazu benötigte Infrastruktur und die Startgeräte. Es gelang, mit neuartigen reziproken Verifikationsmechanismen Vertrauen in die Einhaltung dieser Regeln zu schaffen. Bereits 1991 waren alle ca. 2.700 amerikanische und sowjetische Raketen und Marschflugkörper vollständig und beiderseits abgestimmt und verifiziert zerstört.

(2) Auch auf der nuklear-strategischen Ebene gelang es der Sowjetunion und den USA mit dem **START-I-Abkommen**, die strategische Stabilität auf niedrigerem Niveau abzusichern. Dazu wurden niedrigere Obergrenzen für die strategische Triade vereinbart, die weiterhin die nukleare Zweitschlagfähigkeit gewährleisten. Intrusive Transparenz- und Verifikationsregeln erlaubten es, die Einhaltung der Vereinbarungen zu überprüfen und Vertrauen zu schaffen.

(3) Die damals 16 NATO-Staaten und sechs Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes verständigten sich 1990 auf eine *Freundschaftserklärung*. Künftig wollten sie gemeinsam das Schicksal Europas gestalten, politisch-militärische Zurückhaltung wahren und dies durch tiefgreifende, verifizierte Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge verfestigen.

Im Zentrum stand der **Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag)**. Er schuf ein numerisches und geographisches Kräftegleichgewicht auf niedrigerem Niveau zwischen den beiden Blöcken in Europa vom Atlantik bis zum Ural. Sein Zweck war es, großangelegte Aggressionen oder begrenzte Überraschungsangriffe zu

verhindern. Geographische Teilbegrenzungen sorgten dafür, militärische Kräfte zu entflechten, die in Mitteleuropa konzentriert waren. Weitere Teilbegrenzungen stellten nach einem Schalenprinzip sicher, dass etwaige Verstärkungskräfte aus der Tiefe des Raumes nicht kurzfristig wieder an die alten Konfrontationslinien zurückgeführt werden konnten.

Das Blockgleichgewicht des KSE-Vertrags geriet erstmals ins Wanken, als sich 1991 der Warschauer Pakt auflöste und die Sowjetunion zerbrach. Gleichwohl waren sich die westlichen Führungsmächte und Moskau einig, den KSE-Vertrag mit den bisherigen Vertragsstaaten und ihren Nachfolgestaaten aufrechtzuerhalten. Angesichts der politischen Fragmentierung Osteuropas und Jugoslawiens galt es aus westlicher Sicht, militärische Stabilität zu wahren und subregionale Kräftekonzentrationen zu verhindern. Aus Sicht Moskaus kam es darauf an, die militärischen Kräfte der NATO in ihren damaligen Stationierungsräumen zu begrenzen und ihren geographischen Abstand zu Russland zu wahren. Erst als das militärische Erbe der Sowjetunion verteilt war (Vertrag von Taschkent) konnte der KSE-Vertrag mit veränderter Mitgliedschaft und modifizierten nationalen Anteilshöchstgrenzen im November 1992 in Kraft treten. Er galt fortan als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“.

Das intrusive KSE-Informations- und Verifikationsregime stellte fest, dass die Vereinbarungen generell eingehalten wurden. Bereits 1996 waren 58.000 vertragsbegrenzte Großwaffensysteme reduziert – die größte Abrüstungsleistung in Europa in Friedenszeiten. Russland, das später zusätzlich jenseits des Urals 14.000 konventionelle Waffen reduzierte, hatte daran den größten Anteil, gefolgt vom wiedervereinigten Deutschland.

Allerdings waren infolge un geregelter Territorialfragen und Autonomiebestrebungen in postsowjetischen Gebieten Grauzonen entstanden, in denen KSE-relevante Waffen aus Statusgründen nicht verifiziert werden konnten. Die OSZE hat 1993 ein Dokument verfasst, das erörterte, wie „statusneutrale“ Information und Konsultation in umstrittenen Gebieten die lokale militärische Transparenz und Berechenbarkeit erhöhen könnten.

(4) Der **Zwei-plus-Vier-Vertrag** regelte abschließend die Deutschlandfrage, die 45 Jahre lang im Zentrum des Kalten Krieges gestanden hatte. Er wurde nur von den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges und den beiden deutschen Staaten verhandelt, hatte aber weitreichende Auswirkungen auf die parallelen KSE-Verhandlungen und auf Nachfolgevereinbarungen mit den östlichen Nachbarstaaten. Neben der endgültigen Grenzfestlegung und anderen politischen Bedingungen der deutschen Vereinigung enthielt der Zwei-plus-Vier-Vertrag auch wichtige Rüstungskontrollregelungen:

- Das vereinte Deutschland verblieb in der NATO, verzichtete auf nukleare und andere Massenvernichtungswaffen, begrenzte den aktiven Personalbestand seiner Streitkräfte auf 370.000 und versprach, keine fremden Truppen auf dem Gebiet der Beitrittsländer der vormaligen DDR und Berlins zu stationieren.
- Im Gegenzug sollten sowjetische (später: russische) Truppen aus Deutschland abziehen, gefolgt vom Abzug westlicher Stationierungstruppen aus Berlin. Damit war aus Moskauers Sicht erreicht, dass die deutsche Vereinigung sich nicht zu einem strategischen Nullsummenspiel zu Lasten eigener Sicherheitsinteressen entwickelte.

Nicht-deutsche NATO-Streitkräfte würden weiterhin nicht ostwärts der Elbe stationiert und der geographische Abstand zwischen der NATO-Militärorganisation mit ihrer Führungsmacht USA und Russland bliebe gewährleistet.

(5) Der multilaterale **Vertrag über den Offenen Himmel** (OH-/Open Skies-Vertrag 1992) ergänzte das Geflecht von aufeinander abgestimmten Rüstungskontrollverträgen und VSBM. Er wurde bis zum Ausscheiden der USA (2020) und Russlands (2021) von 34 Vertragsstaaten umgesetzt. Ihm gehören auch (damals) neutrale Staaten an. Der Vertrag erlaubt kooperative Beobachtungsflüge über den Territorien der Mitgliedstaaten nach einem gestaffelten Quotensystem. Dazu können nach gemeinsamer technischer Zertifizierung optische, Infrarot- und Radarsensoren und digitale Videoaufnahmen mit vorgeschriebener Höchstaufklärung verwendet werden. Die Flugstrecken sind je nach Größe und geographischer Ausdehnung der Staaten begrenzt.

Der Vertrag konnte zehn Jahre lang nur provisorisch umgesetzt werden, da die russische Duma seine Ratifikation als „organisierte Spionage“ des Westens abgelehnt hatte. Präsident Putin setzte 2001 seine Ratifikation durch, sodass er 2002 in Kraft treten konnte. Sein Wert besteht nicht in dem Anspruch, schärfere Bilder zu erzeugen, als dies durch die Erdbeobachtung mit Satelliten möglich ist, sondern darin, eine „gemeinsam erflogene“ und somit unzweifelhafte Datengrundlage für den Sicherheitsdialog zu schaffen. Für kleinere Staaten ohne Satellitenzugang erlaubt der OH-Vertrag zudem einen unabhängigen Zugang zu Luftbildern, die innerhalb der OH-Staatengemeinschaft auch ausgetauscht werden können.

(6) Mit den **Artikel II-, IV- und V-Abkommen** zum **Dayton Peace Accord** ist es gelungen, Abrüstung und Rüstungskontrolle in Länder des früheren Jugoslawiens umzusetzen und die subregionale Kooperation zu fördern. Für ihre Formulierung dienten der KSE-Vertrag und das Wiener Dokument als Blaupausen. Bei der Überwachung spielen die sechs „Zeugenstaaten“ USA, Russland, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien eine führende Rolle. Jedoch hat die OSZE bei der Koordinierung und Verifikation vor Ort unterstützt, bis die betroffenen Länder diese Aufgabe selbst übernommen haben.

(7) Zur **Bedeutung der OSZE für die Rüstungskontrolle und VSBM**: Für die Gewährleistung des nuklearen und konventionellen Gleichgewichts zwischen den USA und Russland bzw. der NATO und den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes kam und kommt der KSZE/OSZE keine eigenständige Rolle zu. Sie blieb aber Bezugspunkt und politischer Rahmen für die konventionelle Rüstungskontrolle und wurde regelmäßig über den Verhandlungsstand informiert. Im Interesse aller KSZE-Staaten war es jedoch, Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) zu vereinbaren, um militärische Risiken zu reduzieren und zusätzliche Transparenz für Europa als Ganzes zu schaffen.

So gelang es bereits im *Stockholmer Dokument* von 1986 militärische VSBM zu vereinbaren, die weit über diejenigen der Helsinki-Schlussakte hinausreichten. Das **Wiener Dokument** von 1990 hat darauf aufgebaut und die VSBM erneut erweitert und verfeinert. Jahresinformationsaustausche, gegenseitige Überprüfungsbesuche, Einladungen zu

Flugplätzen und Waffenvorführungen, aber auch die späteren Konsultationsmechanismen zur Deeskalation militärischer Zwischenfälle sollen militärische Transparenz und Stabilität schaffen und Vertrauen bilden. Im Mittelpunkt stand erneut die Berechenbarkeit großer Manöver. Es sollte verhindert werden, dass sie als Sprungbrett für Überraschungsangriffe genutzt werden. Dazu wurden niedrigere Schwellenwerte für die Vorabnotifikation und für die Einladung von Beobachtern vereinbart.

Das *Wiener Dokument* wurde 1992, 1994, 1999 und zuletzt 2011 modifiziert. Danach konnte noch eine Einigung erzielt werden, freiwillige Meldungen von Übungen unterhalb der vereinbarten Schwellenwerte zu ermutigen. Nach dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens wurde das Dokument an die neue fragmentierte Staatenlandschaft angepasst und die Schwellenwerte für die Notifikation und Beobachtung von Manövern gesenkt. Später wurden Regeln für die Risikoreduzierung und die regionale Zusammenarbeit ergänzt. Anders als im Falle des KSE-Vertrags, der zwischen dem Atlantik und dem Ural angewendet wurde, nehmen auch die postsowjetischen Staaten in Zentralasien jenseits des Urals am Wiener Dokument teil. Keine Anwendung findet das Dokument auf russischem Territorium jenseits des Urals und auf dem amerikanischen Kontinent. Das Wiener Dokument spiegelt jedoch nicht den KSE-Vertrag, auch wenn implizit dessen Waffendefinitionen angewendet werden. Das Dokument ist eine politische Vereinbarung, kein rechtsverbindlicher Vertrag. Es strebt kein militärisches Gleichgewicht an, setzt keine Waffenbegrenzungen und erfordert keine Reduzierungen; und sein Informations- und Verifikationsregime ist weit weniger intrusiv als das des KSE-Vertrags.

Mit dem ***Lissaboner Dokument*** von 1996 hat die OSZE einen Rahmen für die Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle geschaffen und sich dort auf gemeinsame Ziele, Prinzipien, Standards und Mechanismen verständigt. Doch werden bzw. wurden die jeweiligen Vertragsangelegenheiten nicht von der OSZE bearbeitet, sondern in eigenständigen Konsultationsforen, die die jeweiligen Vertragspartner am Sitz der OSZE in Wien eingerichtet haben. Die westliche Koordination für Angelegenheiten der konventionellen Rüstungskontrolle fand im NATO-Rahmen statt. Sie blieb somit Subjekt gemeinsamer Allianzpolitik gegenüber Russland.

Dagegen fand und findet der Austausch zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Wiener Dokuments und anderer gemeinsamer OSZE-Dokumente der politisch-militärischen Dimension im ***Forum für Sicherheitskooperation*** statt. Dazu gehören der *OSZE-Verhaltenskodex* und Dokumente zur Kontrolle *kleiner und leichter Waffen*, zur sicheren Lagerung und Zerstörung von *Munition* oder zur Umsetzung von VN-Sicherheitsratsbeschlüssen im Bereich Nichtverbreitung und Terrorabwehr. Der OSZE-Verhaltenskodex soll die demokratische Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte fördern, die Grund- und Menschenrechte ihrer Angehörigen schützen und sie an das Humanitäre Völkerrecht binden.

(7) Zur Bedeutung der Rüstungskontrolle für die Relevanz der OSZE als Sicherheitsorganisation

Auch wenn die Staatengemeinschaft der OSZE nicht in Gänze an den o.g. Rüstungskontrollabkommen mitgewirkt hat, so bleibt doch der Ausgleich der Sicherheitsinteressen

zwischen Ost und West ihre entscheidende konstitutive Grundlage. Damit ist und bleibt sie abhängig vom politischen Willen der führenden Mächte zur Zusammenarbeit in vitalen Fragen der nationalen Sicherheit. Erst deren Verständigung auf geopolitische und militärische Zurückhaltung erlaubte es der OSZE, eine breitere Rolle als paneuropäische Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit zu übernehmen, die über die Kooperation im Felde politisch-militärischer Angelegenheiten („1. Dimension“) hinausgeht.

Vor diesem Hintergrund hat sich die KSZE 1990 in der **Charta von Paris** auf das Ziel geeinigt, die Kooperation auch auf gemeinsame politische Normen und Standards zu gründen. Seither stützt sich die OSZE – bei Aufrechterhaltung der Helsinki-Prinzipien – auf einen erweiterten Sicherheitsbegriff, der auch die (3.) „Menschliche Dimension“ und die (2.) „Wirtschafts- und Umweltdimension“ einschließt, die durch die „Körbe“ der KSZE-Schlussakte von Helsinki vorgezeichnet waren. Zur Beobachtung politischer Mindeststandards hat die OSZE autonome Institutionen geschaffen, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, den Beauftragten für die Medienfreiheit und den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten. Seit dem Voranschreiten der NATO- und EU-Erweiterung beschäftigte sich der Ständige Rat der Botschafter vorrangig mit der Bewertung ihrer Berichte und der Diskussion der Entwicklung von Normen und Standards in Osteuropa, während die „erste“ politisch-militärische Dimension – zum Unmut osteuropäischer Staaten, vor allem Russlands - zunehmend in den Hintergrund trat.

Doch darf der Zweck der OSZE nicht auf den einer Menschenrechtsorganisation verengt werden. Sie bleibt in erster Linie ein Sicherheitsarrangement, auch im Sinne des Kapitel VIII der VN-Charta. Die Entscheidung der EU, im Ständigen Rat mit einer Stimme und vorab abgestimmten Statements zu sprechen, die vor allem politische Entwicklungen in Osteuropa kritisierten, haben den Dialog verengt und den Eindruck einer neuen Blockbildung befeuert. Wenn gleichzeitig drängende Sicherheitsfragen nicht mehr lösbar erscheinen, verliert die OSZE an politischer Bedeutung. Das gilt vor allem, wenn große Militärmächte den vereinbarten Sicherheitsacquis durchbrechen, zur geopolitischen Rivalität zurückkehren und die militärische Zurückhaltung aufgeben. Diese Entwicklung zeichnete sich bereits im ersten Jahrzehnt nach der Jahrtausendwende ab.

(8) Gleichwohl war die OSZE bis zum vollumfänglichen russischen Angriff auf die Ukraine 2022 in der Lage, Aufgaben des **Krisenmanagements** in subregionalen Konflikten, oft in Kooperation mit UN, EU und NATO, durchaus erfolgreich zu bewältigen. Dazu hat auch ihre umfangreiche **Feldpräsenz** beigetragen, die zunächst als Hilfe bei der politischen Transformation und als Frühwarninstrument verstanden wurde. Allerdings geriet deren Konzentration auf Osteuropa, den Westbalkan, Zentralasien und den Kaukasus zunehmend als „einseitig“ in die Kritik. Gleichwohl gelang es der OSZE, dort bei lokalen Konflikten punktuell mit Grenz- und Polizeieinsätzen zur Stabilisierung der Lage beizutragen sowie mit Militärbeobachtern Waffenstillstandsvereinbarungen zu unterstützen.

Entscheidungen für die Entsendung solcher Missionen können nur im **Konsens** aller OSZE-Teilnehmerstaaten getroffen werden, also auch gemeinsam mit Russland. Nur so konnte die Sonderbeobachtungsmission der OSZE für die Ukraine 2014 entschieden und

im Folgejahr eine Erhöhung der Personalgrenze von 500 auf 1.000 vereinbart werden. Das Konsensprinzip begrenzt einerseits die Handlungsmöglichkeiten der OSZE; andererseits kann es sich als Stärke erweisen, um Aufgaben vor Ort mit der Autorität eines einheitlichen Willens der Staatengemeinschaft durchzuführen. Umgekehrt kommt die Konsensfähigkeit an ihr Ende, wenn der Vorrat an gemeinsamen Sicherheitsinteressen der Großmächte aufgebraucht ist und von neuen geopolitischen Rivalitäten und Bedrohungsperzeptionen überlagert wird. Um sie einzuhegen, spielen Rüstungskontroll- und andere Sicherheitsvereinbarungen eine entscheidende Rolle.

IV. Erosion der Rüstungskontrolle und Bedeutungsverlust der OSZE

1. NATO-Erweiterung und KSE-Anpassung

Die politische Wirksamkeit der OSZE beruhte auf der Zusicherung, geopolitische und militärstrategische Zurückhaltung zu wahren und dies durch Rüstungskontrollvereinbarungen zu gewährleisten. Ziel war es, einen gemeinsamen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien „von Vancouver bis Wladiwostok“ zu schaffen. Im Zentrum der konventionellen Rüstungskontrolle stand der KSE-Vertrag. Er wurde als „Eckpfeiler der europäischen Sicherheit“ anerkannt. Gleichwohl verfehlte die Staatengemeinschaft das Ziel, seine Erosion zu verhindern.

Dabei hatte sie durchaus erkannt, dass die Osterweiterung der NATO die Anpassung des KSE-Vertrags erforderte. Denn sein Regelwerk zielte darauf ab, ein militärisches Gleichgewicht zwischen den zwei Vertragsgruppen vom Atlantik bis zum Ural zu wahren. Mit der NATO-Erweiterung von 1999 um Polen, Tschechien und Ungarn war allerdings dieses Gleichgewicht sowohl numerisch als auch geographisch ausgehebelt. Erstmals grenzte die NATO in Mitteleuropa unmittelbar an russisches Territorium; die KSE-Blockbegrenzungen für Mitteleuropa waren obsolet.

Als Russland protestierte und die Einhaltung der Vereinbarungen anmahnte, reagierte die NATO mit einem Kompromissangebot: Die militärische Zurückhaltung sollte weiterhin gewahrt werden und die NATO-Erweiterung sollte sich nicht als strategisches Nullsummenspiel zum Nachteil Russlands erweisen. In diesem Kontext versprach die Allianz in der **NATO-Russland Grundakte** von 1997,

- den KSE-Vertrag an die neue Lage anzupassen, um weiterhin destabilisierende Truppenkonzentrationen zu verhindern;
- keine „dauerhafte Stationierung bedeutsamer Kampftruppen“ vorzunehmen;
- die Stationierungsräume für Atomwaffen nicht zu verändern;
- die Rolle der OSZE als gemeinsames sicherheitspolitisches Dach zu stärken und
- die politische und militärische Zusammenarbeit der Allianz mit Russland auszubauen.
- In der Romdeklaration von 2002 wurde ferner vereinbart, dass Russland an gemeinsamen Konsultationen im NATO-Russland-Rat gleichberechtigt teilnehmen werde

und die Verbündeten dort keine Blockpositionen vertreten, sondern jeweils in ihrer nationalen Eigenschaft sprechen würden.

Auf dieser Grundlage haben die KSE-Vertragsstaaten das *KSE-Anpassungsabkommen (AKSE)* verhandelt und im November 1999 in Istanbul verabschiedet. Es löste das überholte KSE-Blockgleichgewicht ab und ersetzte es durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat. Zugleich wurde der Vertrag für den Beitritt aller Staaten im Anwendungsgebiet des KSE-Vertrags geöffnet. Dies war vor allem für weitere NATO-Beitrittskandidaten wie die baltischen Staaten bedeutsam. Denn sie gehörten dem KSE-Vertrag nicht an, verfügten aber über potentielle Stationierungsräume unmittelbar an den russischen Grenzen im Großraum St. Petersburg.

2. Europäische Sicherheitscharta der OSZE

Parallel zum AKSE verabschiedete die OSZE 1999 in Istanbul die „*Europäische Sicherheitscharta*“. Sie wird oft übersehen, enthält aber richtungsweisende Grundsätze. Das Ziel eines gemeinsamen Sicherheitsraums ohne Trennlinien wird bestätigt und vertieft. Keinem Staat und keiner Staatengruppe komme demnach eine vorrangige Verantwortung für die Aufrechterhaltung der gemeinsamen Sicherheit zu; sie solle vielmehr kooperativ fortentwickelt werden. Die Freiheit der Staaten, sich für oder gegen Bündnisse zu entscheiden, bleibe gewährleistet; doch solle kein Staat seine Sicherheit zu Lasten der Sicherheit anderer erhöhen oder exklusive Sicherheitszonen schaffen. Unberührt davon bleibt der Grundsatz, dass die NATO selbst im Konsens über die Aufnahme neuer Mitglieder entscheidet, und somit kein Recht auf den NATO-Beitritt besteht. Vielmehr muss ein Kandidat gemeinsamen Werten entsprechen und zur Stabilität und Sicherheit beitragen, auch im Kontext bestehender NATO-Verpflichtungen.

3. Istanbuler KSE-Schlussakte

Dass das vielversprechende Paket von Istanbul nicht realisiert wurde, lag nicht in erster Linie an der mangelhaften Implementierung der Absichtserklärungen, die der *Istanbuler KSE-Schlussakte* – teils als Anlagen – beigelegt waren. Hier ging es vorrangig um die Pflicht der Vertragsstaaten, schnellstmöglich die Ratifizierung des AKSE einzuleiten und dessen neuen Begrenzungsregeln umzusetzen. Sie galten sowohl für Russland als auch für NATO-Beitrittskandidaten, die bislang der „östlichen Gruppe“ der KSE-Vertragsstaaten angehörten. Russland hat daher seine Truppenstärke im Nordkaukasus – trotz des fortlaufenden Konfliktes – gesenkt; die NATO hat dies 2002 bestätigt.

Dass Moskau 2004, im Jahr des NATO-Beitritts der baltischen Staaten, den AKSE ratifizierte, zeigt dessen damaliges Interesse am Fortbestehen des KSE-Stabilitätsregimes auch und gerade in seinem geographischen Vorfeld. 1999 hat es sich mit Blick auf Kaliningrad und die Grenzgebiete zum Baltikum, Finnland und Norwegen zu ähnlichen Zurückhaltungserklärungen verpflichtet wie die NATO in der Grundakte von 1997.

Gleichwohl haben sich die NATO-Staaten entschieden, der Blockadepolitik der USA zu folgen und das AKSE nicht zu ratifizieren, bis Russland seine „*Istanbul-Verpflichtungen vollständig erfüllt*“ habe. Hier ging es vor allem um den Abzug russischer Stationierungs-

truppen aus post-sowjetischen Konfliktgebieten Georgiens und der Moldau. Moskau beharrte darauf, dies bilateral und mit der Unterstützung der OSZE zu lösen. Ein Vertrag mit Georgien über den Abzug regulärer Stationierungstruppen wurde 2006 erzielt. Umstritten blieb lediglich die weitere Präsenz russischer Friedenstruppen, die mit der Zustimmung des VN-Sicherheitsrates in Abchasien und unter Beobachtung der OSZE in Transnistrien verblieben waren. Südossetien, wo ebenfalls russische, aber auch ossetische und georgische Peacekeeper standen, blieb unerwähnt. Zuletzt ging es nur noch um eine „statusneutrale“ Verifikation der russischen Basis Gudauta in Abchasien.

Eine Verzögerung der AKSE-Ratifikation konnte nicht aus dem Wortlaut der „Istanbul-Verpflichtungen“ abgeleitet werden. Denn abgesehen von der Ratifikationspflicht und der Einhaltung der im Vertrag festgelegten Obergrenzen sahen sie keine Prioritäten und keinen Bedingungszusammenhang vor. Im Frühjahr 2007 drohte Moskau an, den „alten“ KSE-Vertrag zu suspendieren, sollten die NATO-Staaten weiter die Ratifikation des AKSE verweigern. Nun modifizierten die USA ihren Ansatz: Die NATO-Staaten und Russland sollten ihre Verpflichtungen „parallel“ erfüllen („Paralleler Aktionsplan“), wie es zuvor Deutschland vorgeschlagen hatte. Zudem setzten die USA durch, das Paket selbst bilateral mit Russland zu verhandeln. Doch zeigten sie kein Interesse an Fortschritten.

Im Sommer 2008 wurden die Verhandlungen wegen der georgisch-russischen Spannungen abgebrochen. Zu Recht hatte das Auswärtige Amt schon 2002 und 2003 davor gewarnt, dass das für die strategische Stabilität in Europa so wichtige KSE-Anpassungsabkommen an lokalen Disputen von sekundärer Bedeutung zu scheitern drohe.

4. Kurswechsel von US-Präsident George W. Bush und Rückkehr der Geopolitik

Die ablehnende Haltung der US-Administration unter Präsident George W. Bush war jedoch auf einen fundamentalen Kurswechsel zurückzuführen. In einem Moment vermeintlicher Unipolarität der amerikanischen Weltmachtrolle bewertete die US-Regierung das russische Interesse an der Aufrechterhaltung der konventionellen Rüstungskontrolle als Zeichen strategischer Schwäche. Sie erlaube es, von Russland weitere Zugeständnisse zu verlangen, insbesondere die NATO bis an den Don auszudehnen und dazu den Bündnisbeitritt Georgiens und der Ukraine einzuleiten. Im Gegenzug versteifte sich Moskaus Haltung in den post-sowjetischen Konfliktgebieten.

Der Kurswechsel Washingtons, der unter dem Begriff „Freiheitsagenda“ firmierte, blieb nicht auf Russland beschränkt. Der völkerrechtswidrige Interventionskrieg im Irak, die Blockadepolitik in der Rüstungskontrolle und die Frage der NATO-Erweiterung um Georgien und der Ukraine stießen nicht nur in Moskau auf vehemente Kritik, sondern bargen auch das Potential, die NATO zu spalten. So wollte der damalige US-Verteidigungsminister Rumsfeld sich nicht mehr auf das „alte Europa“ verlassen, sondern die US-Ziele mit Hilfe des „neuen Europa“ durchsetzen und dazu eine „Koalition der Willigen“ bilden. Das ambivalente Bündnisstatement des Bukarester NATO-Gipfels (2008) fasste zwar einen Beitritt der Ukraine und Georgiens zur Allianz ins Auge, sah aber wegen deutscher und französischer Vorbehalte keinen „*Membership Action Plan*“ vor. Dies ließ unterschiedliche Interpretationen zu.

Seither hemmte eine neue geopolitische Auseinandersetzung die Aktivitäten der OSZE und die Weiterentwicklung der Rüstungskontrolle. Der Rückzug der USA aus dem ABM-Abkommen (2002) und ihr Plan, eine strategische Raketenabwehr in Polen und Tschechien aufzubauen, belastete die Beziehungen zu Moskau ebenso wie die unprovokierte und im Bündnis nicht konsultierte Stationierung von US-Truppen in Rumänien und Bulgarien (2007). Sie hatten bis dahin zur „östlichen Gruppe“ der KSE-Vertragsstaaten gehört.

Ende 2007 suspendierte Moskau den „alten“ KSE-Vertrag, nahm aber vorläufig weiter an der Gemeinsamen Beratungsgruppe zum KSE-Vertrag teil und legte noch einige, wenn auch eingeschränkte Informationen vor. Sie sollten beweisen, dass Russland die KSE-Obergrenzen nicht überschreite. Dies endete erst 2015, als die NATO in Reaktion auf die russische Annexion der Krim und die Unterstützung ostukrainischer Anti-Maidan-Rebellen Truppen im Baltikum und in Polen stationierte.

5. Das Ende des KSE-Konzepts vom militärischen Gleichgewicht

Auch im Kaukasus zeichnete sich seit 2006 ab, dass die KSE-Gleichgewichtsmodell überholt ist, wenn es um Konflikte innerhalb der gleichen Gruppe von KSE-Vertragsstaaten geht. Aserbeidschan rüstete seine Streitkräfte weit oberhalb der zulässigen KSE-Grenzwerte auf, ohne dass die NATO sich auf Gegenmaßnahmen verständigen konnte. Doch waren auch die Streitkräfte des damals umstrittenen Berg-Karabachs dem KSE-Regime entzogen. Mit den Angriffskriegen Aserbeidschans von 2020 und 2024 hat es die armenische Enklave vollständig erobert, die administrativen Grenzen der ehemaligen Sozialistischen Sowjetrepublik Aserbeidschan wiederhergestellt und eine ungeheure Fluchtwelle ethischer Armenier ausgelöst. Die Reaktion des Westens blieb verhalten.

Mit dem Voranschreiten der NATO-Erweiterung traten immer mehr Staaten dem Bündnis bei, die entweder zur östlichen Gruppe der KSE-Vertragsstaaten gehörten oder – wie die Baltischen und Westbalkanstaaten oder jüngst Schweden und Finnland – dem KSE-Vertrag nicht angehören. Das sind zusammen 50 % der 32 NATO-Mitgliedstaaten. Dass Moskau erst 2023 die letzten administrativen Vertragsbezüge endgültig aufhob und die NATO-Staaten dies reziprok beantworteten, setzte lediglich den Schlusspunkt unter das Dahinsiechen der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Begonnen hatte diese Entwicklung schon lange vor dem völkerrechtswidrigen Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine 2022. Dafür trägt Russland nicht die alleinige Verantwortung.

6. Das Ende des INF-Vertrags

Ähnliches trifft für die Erosion oder das Ende der übrigen Rüstungskontrollverträge zu: Präsident Trump kündigte im Februar 2019 den *INF-Vertrag*. Die USA hätten festgestellt, dass Russland eine Rakete im verbotenen Reichweitenspektrum getestet habe. Dem stimmten die Alliierten zu. Den Vertrag zu kündigen, hielten sie gleichwohl für nicht angemessen. Vielmehr traten Deutschland und andere Verbündete für eine Verhandlungslösung ein. In der Nachschau erscheinen zwei Aspekte von Bedeutung:

- *Erstens* wurde die Konfiguration der Rakete im „Standarddesign“ nicht festgelegt, wie es der INF-Vertrag vorsah. Dies hätte man durch Dialog beeinflussen und verifizieren können. Eine kooperative, technische Lösung ist aber nicht versucht worden.

- *Zweitens* hat Trump deutlich gemacht, dass es ihm vor allem darum gehe, China an den Verhandlungstisch zu bringen. Es habe eine formidable Raketenstreitmacht an der Taiwanstraße aufgebaut, welche die USA im Konfliktfall in eine strategisch nachteilige Lage bringe. Als Konsequenz daraus hatten die USA bereits frühzeitig eine Gegenschlagfähigkeit mit bodengestützten Marschflugkörpern und ballistischen Hypererschallraketen aufgebaut.

7. Das Ende des Vertrags über den Offenen Himmel (OH-Vertrag)

Im Mai 2020 kündigte Präsident Trump den *Vertrag über den Offenen Himmel*. Der Austritt der USA erfolgte am 20. November 2020. Laut Trump nutze Russland den Vertrag zur organisierten Spionage. Damit wiederholte er ein Argument, das die russische Duma lange Zeit nutzte, um die Ratifikation des OH-Vertrags zu verweigern, bis Präsident Putin dies 2001 durchsetzte. Außerdem verfügten die USA laut Trump über weitaus bessere Luftbilder aus der nationalen Satellitenaufklärung. Dass der Wert des Vertrags in der Kooperation und der gemeinsam erfolgten Datengrundlage besteht, die den Sicherheitsdialog auf solide Füße stellt, blieb unterbelichtet.

Ferner gab es in der NATO Kritik daran, dass Russland eine Flugstreckenbegrenzung über Kaliningrad eingeführt hatte. Moskau erklärte, dass westliche Beobachtungsflüge die für Russland insgesamt zulässige Flugstrecke über der kleinen Exklave so ausgiebig genutzt hatten, dass längere Sperrungen des Luftraums über diesem Gebiet nötig wurden. Allerdings hätte Russland die Änderung der Flugstreckenregelung nur im Konsens der Vertragsstaaten einführen dürfen. Die USA hatten daher mit der völligen Sperrung eines weitaus größeren Luftraums über pazifischen Inseln westlich von Alaska reagiert.

Da aber westliche Beobachtungsflüge weiterhin das gesamte Kaliningrader Gebiet abdecken konnten, handelte es sich um einen eher administrativen Disput, aber keinen materiellen Vertragsbruch. Daher haben auch verbündete Staaten den Austritt der USA aus dem OH-Vertrag nicht unterstützt und Russland angeboten, ihn nur gemeinsam mit den Europäern weiter umzusetzen. Moskau zeigte sich nun besorgt, dass die Alliierten Informationen aus Beobachtungsflügen über Russland an die USA weitergeben könnten, während Russland weitere Beobachtungsflüge über den USA verwehrt blieben. Zudem wollte es Zusicherungen, auch künftig die Basen der US-Truppen in Europa überfliegen zu können. Letztlich setzten sich in Moskau diejenigen durch, die auf „Augenhöhe mit den USA“ bleiben wollten. Am 7. Juni 2021 trat auch Russland aus dem OH-Vertrag aus.

8. Das Ende des New START-Vertrags und die Frage der „strategischen Stabilität“

Mit dem ersatzlosen Auslaufen der Vertragsfrist des *New START-Vertrags* am 5. Februar 2026 ist auch der letzte nukleare Rüstungsbegrenzungsvertrag Geschichte. Er war in einer Tauwetterperiode zwischen den Präsidenten Obama und Putin 2010 vereinbart worden und 2011 in Kraft getreten. Trotz des Ukraine Konflikts war es 2015 gelungen, ihn um fünf Jahre zu verlängern. Nachdem Präsident Trump schon in seiner ersten Amtszeit bereit war, den Vertrag auslaufen zu lassen, hat Präsident Biden kurz nach seinem Regierungsantritt im Januar 2020 dem russischen Wunsch entsprochen, ihn um weitere fünf Jahre zu verlängern.

Seit dem Februar 2026 gibt es keine rechtsverbindlichen Verpflichtungen mehr, die einem weiteren nuklearen Rüstungswettlauf zwischen den USA und Russland im Wege stehen. Ob das derzeitige Konsenspotential zwischen Trump und Putin ausreicht, um dies zu verhindern, wird zurzeit in informellen bilateralen Gesprächen erörtert. Die USA unter Trump sind zwar weiterhin an strategischer Stabilität im Verhältnis zu Russland interessiert; sie haben aber deutlich gemacht, dass in Zukunft strategische Stabilität die Einbindung des „*peer competitor*“ China in das nukleare Gleichgewicht erfordert.

Russland sieht dies skeptisch, verlangt aber für den Fall einer Zustimmung Chinas auch die Beteiligung der NATO-Atommächte Frankreich und Großbritannien. Denn sie verfügten derzeit gemeinsam über eine ähnliche Zahl atomarer Sprengköpfe wie China. Für die USA ist aber nicht der derzeitige Besitzstand Chinas maßgebend, sondern dessen aktuelles Aufrüstungsprogramm und der für die 2030er Jahre erwartete Zuwachs seines Machtpotentials. Ein „Gleichgewicht“ mit ungleichen Partnern, das einen Vorsprung der USA durch die Ausschöpfung von „*up-load capabilities*“ rechtfertigen soll, dürfte jedoch kaum im Konsens mit Russland, geschweige denn China, herstellbar sein.

Zudem fühlen sich sowohl Russland als auch China durch den Ausbau der strategischen Raketenabwehr der USA herausgefordert. Sie reagieren darauf mit zusätzlichen, teils neuartigen Waffensystemen, welche die Raketenabwehr überwinden sollen. Russland will die Raketenabwehr zum Gegenstand strategischer Stabilitätsgespräche mit den USA machen. Die USA wollen jedoch derzeit nur über Russlands neuartige Waffen sprechen, aber nicht über die strategische Raketenabwehr.

Ein weiterer Konfliktpunkt ist der Wunsch der USA, den Begriff der „strategischen Stabilität“ von den Konflikten in Europa getrennt zu betrachten („*compartmentalization*“). Eine solche Aufspaltung der Themenfelder ist für Russland nicht akzeptabel. Das Heranrücken der NATO mit seiner nuklearen Führungsmacht USA an die russischen Grenzen unterminiere die strategische Stabilität und sei deshalb für Russland von vitaler Bedeutung. Denn sie erlaube es, mit Kurz- und Mittelstreckensystemen russische Kerngebiete und strategische Ziele anzugreifen, ohne dass die Notwendigkeit bestehe, Interkontinentalssysteme einzusetzen. Sie könnten das nukleare Gleichgewicht und die Zweitschlagfähigkeit unterminieren und einen potentiellen Erstschatz verstärken, während die verbesserte Raketenabwehr eine verminderten Zweitschlag abfangen könnte.

Moskau lehnt es daher ab, den Begriff „*Strategische Stabilität*“ nur auf Interkontinentalssysteme zu begrenzen. Auch vorwärts stationierte präzise Strike-Systeme regionaler Reichweite seien einzubeziehen. Die USA sollen demnach ihre vorgeschobenen Nuklearwaffen in Europa auf ihr nationales Territorium zurückziehen. Die USA halten jedoch wie europäische Verbündete an der nuklearen Teilhabe fest. Gleichwohl deutet sich ein Entgegenkommen der USA an. Trump hat deutlich gemacht, dass er den Ukrainekrieg beenden will und in diesem Kontext auch erklärt, dass die NATO-Erweiterung nicht endlos fortgesetzt werden könne. Der NATO-Beitritt der Ukraine sei unrealistisch.

V. Ein Neustart für die Rüstungskontrolle? – Lessons Learned

1. Der „Strukturierte Dialog“ in der OSZE

Der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier hat während des deutschen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2016 die Gefahr erkannt, dass Europa die Rüstungskontrolle und damit die politisch-militärische Stabilität verlieren könnte. Er hat daher das ambitionierte Ziel gesetzt, den Dialog zu erneuern, Vertrauen wieder aufzubauen und die Sicherheit in Europa wiederherzustellen. Mit der Hamburger OSZE-Erklärung vom Dezember 2016 zum 20. Jahrestags des OSZE-Rahmens für die Rüstungskontrolle gelang es, einen *Strukturierten Dialog* in der OSZE über die Bedingungen für die Erneuerung der Rüstungskontrolle zu initiieren. Er wurde ab 2017 unter wechselndem Vorsitz in informellen OSZE-Foren mit einer reichen Agenda durchgeführt. Es ging um gegenseitige Bedrohungspereptionen, militärische Kräftevergleiche, Stationierungskonzepte und Übungspraktiken, hybride Kriegführung und Cyber-Angriffe, die Vermeidung von Zwischenfällen auf Hoher See oder im Luftraum, die Notwendigkeit unmittelbarer militärischer Kontakte sowie den Status der Rüstungskontrolle und der VSBM im OSZE-Raum.

Der Ablauf des „Strukturierten Dialogs“ bestätigte erneut die Lagerspaltung der europäischen Bündnispartner, die der damalige US-Verteidigungsminister Rumsfeld schon 2003 angemerkt hatte. Während westeuropäische Delegationen gemeinsam mit neutralen Staaten den Dialog vehement unterstützten und engagiert vorantrieben, zeigten sich einige osteuropäische Staaten und die USA skeptisch. Russland habe wegen seiner Vertragsverletzungen, der Annexion der Krim und der Intervention in der Ostukraine die Vertrauensgrundlage zerstört. Die konventionelle Rüstungskontrolle sei daher an ihr Ende gestoßen und gefährde die Verteidigungsfähigkeit. Stattdessen solle die hybride Kriegführung und Cyber-Aktivitäten in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt werden.

Auch aus russischer Sicht war der Erfolg des Prozesses an Bedingungen geknüpft: Die NATO müsse auf die fortgesetzte Erweiterung in den postsowjetischen Raum hinein verzichten, die militärische Konfrontation mit Russland aufgeben und ihre militärische Infrastruktur auf den Stand der NATO-Russland Grundakte von 1997 zurückführen. Dabei ging es insbesondere um die Truppenstationierung an der NATO-„Ostflanke“ und die „*Aegis ashore*“-Stellungen in Polen und Rumänien. Letztere sah Moskau zudem als Verletzungen des INF-Vertrags, da sie den Mk-41-Launcher verwendeten, der auf Schiffen zum Start von *Tomahawk*-Marschflugkörpern genutzt wird.

Unter diesen Bedingungen gelang es der OSZE nicht, einen gemeinsamen Rahmen für einen Neustart der Rüstungskontrolle in Europa zu formulieren. Der „Strukturierte Dialog“ verlor schon vor dem vollumfänglichen Angriff Russlands auf die Ukraine seinen Schwung, teils auch wegen der Covid-bedingten Verlagerung auf wenige Online-Meetings. Seit dem russischen Angriff vom Februar 2022 kam der Dialog mit Russland vollständig zum Erliegen. Zwar setzt der aktuelle norwegische Vorsitz den Dialog ohne Russland in kleinen Gruppen interessierter Staaten fort; doch gleichzeitig zirkuliert ein informelles Konzeptpapier einiger mittel- und osteuropäischer NATO-Staaten, das ein Ende der Rüstungskontrolle fordert.

2. Nischendialoge: Cybersicherheit, Dayton Peace Accord

Gleichwohl gibt es noch wenige Nischen in der OSZE, in denen ein – wenig prominenter – Fachdialog auch zu Sicherheitsfragen geführt wird. Dies gilt insbesondere für die informelle Arbeitsgruppe zur Sicherheit in der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (Cyber-Sicherheit). Hier war es schon 2013 und 2016 gelungen, im Konsens Entscheidungen zu Vertrauensbildenden Maßnahmen zu verabschieden, „um Risiken zu reduzieren, die aus der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien stammen.“ Das beiderseitige Interesse dürfte nicht nur auf die Abwehr krimineller, wirtschaftsschädigender Aktivitäten gerichtet sein, sondern auch auf Erkenntnisgewinne hinsichtlich der Entwicklung von Abwehrkonzepten.

Auch die weitgehend autonomen Foren zur Umsetzung der Artikel II- und IV- Abkommen zum *Dayton Peace Accord* arbeiten offenbar routinemäßig weiter. An ihnen sind die Länder Bosnien-Herzegowina (mit den Teilrepubliken „Srpska“ und „Föderation Bosnien-Herzegowina“), Kroatien, Serbien und Montenegro beteiligt. Die Kommunikation zwischen den „Zeugenstaaten“ Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, den USA und Russland findet nur eingeschränkt statt.

3. Ständiger Rat, Forum für Sicherheitskooperation und neue US-Position

Im Übrigen werden gemeinsame Beratungsforen wie der Ständige Rat der Botschafter oder das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) derzeit nicht zum Dialog über die Lösung von Konflikten oder die Gestaltung der künftigen europäischen Sicherheitsordnung genutzt, sondern überwiegend für gegenseitige Anschuldigungen. Auch im FSK wird nicht über Optionen zur Reduzierung von Risiken gesprochen, die angesichts zunehmender Zwischenfälle in internationalen und nationalen Luft- und Seeräumen besonders dringlich erscheint.

Bemerkenswert ist allerdings der *Wandel der US-Position* seit dem Beginn der zweiten Amtszeit von Präsident Donald Trump. Nachdem er ohne Abstimmung im Bündnis informelle Gespräche mit Moskau aufnahm und so die westliche Isolation Russlands durchbrach, hat auch die US-Delegation bei der OSZE ihre Haltung verändert. In völliger Abkehr von ihren früheren Positionen spielt sie nun wieder eine aktivere Rolle im Sicherheitsdialog mit Russland und fordert dazu auf, auch über die Rüstungskontrolle zu reden. Dies hat die Mehrheit der Europäer verunsichert und vor allem mittelosteuropäische Staaten alarmiert. Die europäischen Führungsmächte Deutschland, Frankreich und Großbritannien halten demonstrativ an der Verurteilung des russischen Angriffskrieges, ihrer Unterstützung der Ukraine und der diplomatischen und ökonomischen Isolierung Russlands fest. Zwar verlassen nun die EU-Delegationen nicht mehr den Raum, wenn russische Diplomaten sprechen; doch hat es den Anschein, als hätten die USA und Deutschland ihre traditionellen Rollen im Blick auf den Sicherheitsdialog und die Rüstungskontrolle getauscht.

4. Abhängigkeiten und Bedingungen für einen Neustart der Rüstungskontrolle

Die mehrfachen geopolitischen Kehrtwenden der beiden Großmächte, aber auch die begrenzte Fähigkeit der Europäer, sich auf eine gemeinsame politische Strategie für eine

europäische Sicherheitsordnung zu einigen, dürften auch künftig die Erfolgschancen eines Neustarts der Rüstungskontrolle bestimmen. Der Rückblick zeigt, wie komplex die Aufgabe ist, strategische Stabilität herzustellen, und wie Rüstungskontrollverträge und politische Sicherheitsvereinbarungen miteinander verwoben sind.

Dies wird auch etwaige *Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen* zur Beendigung des Krieges gegen und in der **Ukraine** belasten. Denn sie können sich heute nicht mehr auf ein wohl austariertes Gebäude von Rückversicherungen der Rüstungskontrolle im OSZE-Raum und funktionierende OSZE-Mechanismen abstützen. Dies allein Russland anzulasten, wäre eine unzulässige Vereinfachung der Ereignisse, aber kein Lösungsansatz. Sie würde der Erkenntnis im Wege stehen, dass ein Neustart schwierige und komplexe Herausforderungen bewältigen muss und das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure auf mehreren Ebenen erfordern wird.

Ein Ende des Ukrainekrieges ist eng mit der Lösung von Fragen der strategischen Stabilität und der künftigen Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung verknüpft. Solche Verhandlungen müssen daher – wie in der Zeit des KSZE-Prozesses – mehrschichtig und getrennt, aber parallel und aufeinander abgestimmt geführt werden. Um europäische Sicherheitsinteressen zu wahren, muss die derzeitige Verhandlungsasymmetrie überwunden werden. Gespräche über die künftige europäische Sicherheitsordnung dürfen nicht nur von Moskau und Washington geführt werden, während die Europäer den Dialog verweigern.

Es ist durchaus verständlich, dass formelle Gespräche über eine künftige Rückkehr zu einer kooperativen Sicherheitsordnung mit Russland erst nach einem Ende des Ukrainekrieges geführt werden können. Jedoch muss zwischen kurzfristigen Sicherheitserfordernissen und langfristigen Zielen unterschieden werden. Das Argument, dass es derzeit kein Vertrauen in Russland gebe, überzeugt nicht. Die historische Erfahrung zeigt, dass Vertrauen nur wachsen kann, wenn konkrete Vereinbarungen die Bereitschaft zur militärischen Zurückhaltung demonstrieren und ihre Einhaltung verifiziert werden kann.

5. Schrittweises Vorgehen: Kurz-, mittel- und langfristige Sicherheitsinteressen

a. Risikoreduzierung

Die Aufgabe der Risikoreduzierung ist dringlich und muss kurzfristig bewältigt werden, um eine unbeabsichtigte Eskalation oder eine Fehleinschätzung der Absichten der anderen Seite und vermeintlich präemptive Reaktionen zu vermeiden. Zwar gelten noch immer *Incident at Sea-Agreements* von zwölf NATO-Staaten mit Russland, die der Vermeidung militärischer Zwischenfälle auf und über der Hohen See dienen sollen; doch kann diese Aufgabe nicht nur den Schiffsführern und Piloten, also der untersten taktischen Ebene überlassen bleiben. Vielmehr sind unmittelbare Kontakte zwischen den regional zuständigen militärischen Hauptquartieren und Vorabinformationen über militärische Aktivitäten sowie regelmäßige Gespräche über Aktivitäten und Absichten nötig.

Gleiches gilt für Übungstätigkeiten in Räumen, in denen NATO-Staaten und Russland gemeinsame Grenzen haben, vor allem in Nordeuropa und im Ostseeraum. Transparenz

und Berechenbarkeit großer Manöver sollen verhindern, dass sie als Sprungbrett für Überraschungsangriffe genutzt werden. Sie sollten bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte angekündigt und beobachtet, im besten Fall auch nach ihrem Umfang begrenzt werden. Das 2011 zuletzt modifizierte Wiener Dokument kann zur Risikominde- rung und militärischen Transparenz beitragen, muss aber durch gemeinsame Anstren- gungen reaktiviert und angepasst werden. Allein die Bereitschaft, einem Mindestmaß an militärischer Transparenz und Zurückhaltung zuzustimmen, kann schon eine vertrau- ensbildende Wirkung haben und der Beendigung bewaffneter Konflikte den Weg ebnen.

b. Vermeidung einer Dauerkonfrontation durch eine stabile Sicherheitsordnung

Jenseits von Vertrauensbildenden Maßnahmen zur Risikoreduzierung wird eine Erneue- rung der konventionellen Rüstungskontrolle erst dann eine Aussicht auf Erfolg haben, wenn der Ukrainekrieg unter Bedingungen beendet werden kann, die eine künftige Si- cherheitskooperation wieder zulassen. Dennoch gilt es langfristig, eine dauerhafte Kon- frontation mit Russland zu vermeiden und eine stabile Sicherheitsordnung für Europa zu gewährleisten. Um Bedrohungsperzeptionen wirksam abzubauen, bleiben der Sicher- heitsdialog, VSBM und Rüstungskontrolle weiterhin unverzichtbar. Ihr Ziel richtet sich unverändert auf die Herstellung und Überprüfung defensiver Streitkräftestrukturen. Be- grenzungen der Angriffsfähigkeit nach Waffensystemen und geographischen Räumen bleiben ebenso bedeutsam wie der militärische Informationsaustausch, Änderungsnoti- fikationen und die Verifikation durch Vor-Ort-Inspektionen.

c. Anpassungsbedarf der Rüstungskontrolle

Doch dürfte eine Rückkehr zu einem gesamteuropäischen Gleichgewichtsmodell nach dem Vorbild des KSE-Vertrags unrealistisch sein. Vielmehr muss die Rüstungskontrolle an die veränderte geopolitische Lage angepasst werden und sich geographisch auf die Spannungsräume in Nord- und Osteuropa konzentrieren. Zugleich müssen sie der Wei- terentwicklung der Waffentechnologie Rechnung tragen, insbesondere dem Drohnen- krieg und dem Einsatz weitreichender präziser Langstreckensysteme (Marschflugkörper und ballistische Raketen).

Landgestützte Mittelstreckensysteme können wegen ihrer Fähigkeit zu überraschenden Schlägen gegen die kritische Infrastruktur und Ziele von strategischer Bedeutung als be- sonders destabilisieren beurteilt werden. Da ein weltweites Verbot nach dem Vorbild des INF-Vertrags unrealistisch ist, könnte ein *Stationierungsmoratorium* für Europa er- wogen werden.

d. Dialogforen und Instrumente

Die vorgeschlagenen VSBM zur Risikoreduzierung sollten im FSK besprochen werden. Dabei sollte erwogen werden, das Wiener Dokument zu revitalisieren und an die aktuel- len Erfordernisse anzupassen. Auch das Kapitel X zu Regionalmaßnahmen zeigt Spiel- räume auf, wie regionale Rüstungskontrollmaßnahmen ausgestaltet werden können. Al- lerdings ist das politisch vereinbarte *Wiener Dokument* kein Ersatz für den früheren rechtsverbindlichen KSE-Vertrag mit seinen Begrenzungen und intrusiven Informations-

und Verifikationsregeln. Regionale Rüstungskontrollvereinbarungen müssen daher von den regionalen Akteuren in eigenständigen Verhandlungsforen getroffen werden.

e. Rolle der OSZE bei der Überwachung eines Waffenstillstandes in der Ukraine

VSBM und Rüstungskontrollmaßnahmen dürften auch für die Beendigung des Ukraine-Krieges eine wichtige Rolle spielen. Die OSZE als Ganzes wird diese Verhandlungen nicht führen können. Jedoch sollte erwogen werden, wie und unter welchen Bedingungen sie die *Überwachung eines Waffenstillstands* unterstützen kann. Ob sie dafür noch das nötige Vertrauen der Konfliktparteien genießt, ist angesichts der Blockbildung in der OSZE zweifelhaft. Vermutlich wird sie Unterstützung von außen benötigen, um als „neutraler Mittler“ gelten zu können. Dafür käme auch ein Mandat des VN-Sicherheitsrates und die Kooperation mit außereuropäischen Friedenstruppen in Frage. Jedoch sollte sich das OSZE-Sekretariat auf diese Aufgabe vorbereiten. Dabei kann sie auf die reiche Expertise im OSZE-Sekretariat und in nationalen Verifikationsbehörden sowie die Erfahrungen mit der OSZE-Sonderbeobachtungsmission für die Ukraine (2014-22) zurückgreifen.

f. Erhaltung der Rüstungskontroll- und Verifikationsexpertise

Da es sich bei den hier vorgeschlagenen Maßnahmen um langfristige Prozesse handeln wird, besteht die Gefahr, Expertise zu verlieren. Dem sollte dadurch vorgebeugt werden, dass sowohl im OSZE-Sekretariat als auch national in den Teilnehmerstaaten das institutionelle Gedächtnis gepflegt und Fachpersonal für die Verifikation weiterhin vorgehalten und fortgebildet wird. Die dafür benötigte materielle Ausstattung muss weiterhin einsatzbereit gehalten werden.

Schlussbemerkung

Vom vereinbarten Ziel eines ungeteilten Raums gemeinsamer Sicherheit ist die OSZE heute weit entfernt. Langjährige Blockbildung mit einem wachsenden westlichen Übergewicht hat den Dialog im Ständigen Rat schon vor dem Krieg gelähmt. Als Sicherheitsorganisation wird sie jedoch nur so lange von Bedeutung sein, wie ihre Teilnehmerstaaten zur Kooperation bereit sind und wie sie Sicherheitsfragen lösen kann. Ihre Aufgabe bleibt es, in Streitigkeiten zu vermitteln, eine Eskalation zu verhindern und die friedliche Zusammenarbeit der 57 Teilnehmerstaaten zu ermöglichen, so unvollkommen das Ergebnis auch sein mag. Dazu sind nicht nur Prinzipienstatements, sondern konkrete Kompromisse erforderlich, vor allem in der Rüstungskontrolle.

Ob die OSZE langfristig zu einer stabilen paneuropäischen Sicherheitskooperation zurückkehren kann, hängt vom politischen Willen ihrer Führungsmächte ab, sich auf einen neuen Sicherheitsacquis zu verständigen und Vertrauen wieder aufzubauen. Der Rüstungskontrolle käme dann als Rückversicherung eine wichtige Aufgabe zu. Sie liegt im Sicherheitsinteresse Europas. Doch ohne den Dialog kann es weder kooperative Maßnahmen zur Risikoreduzierung geben noch Vereinbarungen über eine Konfliktbeendigung und eine künftige stabile europäische Sicherheitsordnung. Die Helsinki-Schlussakte von 1975 hat gezeigt, wie ungeachtet ungelöster Konflikte und normativer Widersprüche eine friedliche Koexistenz möglich wird.

Anlage

Veröffentlichungen des Autors zur Rolle der Rüstungskontrolle und der OSZE für die europäische Sicherheitsordnung (Auswahl)

1. Wolfgang Richter, „*Wege aus der Krise: Lösungsansätze für die Bewahrung des KSE-Regimes (Ways out of the Crisis: Approaches for the Preservation of the CFE Regime)*“. In: W. Zellner/H.-J. Schmidt/G. Neuneck (eds.), „*Die Zukunft konventioneller Rüstungskontrolle in Europa – The Future of Conventional Arms Control in Europe*“. (IFSH DSF Band 194/Nomos) Baden-Baden 2009, S. 327-365
2. Wolfgang Richter, „*A New Start for the OSCE's Vienna Document.*“ In: OSCE Magazine 4/2010. Vienna, October 2010
3. Wolfgang Richter, „*Scheitert die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa?*“ (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 44, Berlin, September 2011
4. Wolfgang Richter, „*Zur Rolle der OSZE für die Sicherheitskooperation in Europa*“, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZFAS), Nr. 4, 2012, S. 645-661
5. Wolfgang Richter, „*Sicherheitsgemeinschaft OSZE. Wie kann die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gestärkt werden?*“, (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 17. Berlin, Februar 2013
6. Wolfgang Richter, „*Possibilities for Advancing Arms Controls in Europe*“. In: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), „*OSCE Focus Conference Proceedings 12-12 Octobre 2013*“, Villa Moynier, Geneva, S. 65-95
7. Wolfgang Richter, „*Die Ukraine-Krise. Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation*“. (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 23. Berlin, April 2014
8. Wolfgang Richter, „*Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt.*“ (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 59, Berlin, Sept 2014
9. Wolfgang Richter, „*Foundations and Crisis of the European Peace and Security Order*“. Studie. Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, May 2015
10. Wolfgang Richter, „*Towards a Political Framework for Militarily Significant Conventional Arms Control in Europe*“. In: Wolfgang Zellner (ed.), „*Conventional Arms Control in Europe: New Approaches in Challenging Times.*“ (International Workshop 23-24 April 2015, Berlin). Centre for OSCE Research (CORE) Working Paper 26, September 2015
11. Wolfgang Richter, „*Deutscher OSZE-Vorsitz 2016. Strategische Herausforderungen.*“ (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 7. Berlin, Februar 2016

12. Colonel (ret.) Wolfgang Richter, „*Early Confidence- and Security-Building Measures of the Conference on Security and Co-operation in Europe*“. In: Security Community. The OSCE Magazine. Issue 1, 2016, S. 10-13
13. Wolfgang Richter, „*Sub-Regional Arms Control for the Baltics: What is Desirable? What is Feasible?*“. IFSH Deep Cuts Working Paper No. 8, July 2016
14. Wolfgang Richter, „*Revitalizing Conventional Arms Control in Europe*“. In: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), „*OSCE Focus Conference Proceedings 14-15 October 2016*“, Maison de la Paix, Geneva, S. 29-51
15. Wolfgang Richter, „*Neubelebung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Ein Beitrag zur militärischen Stabilität in Zeiten der Krise.*“ (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 76, Berlin, November 2016
16. Wolfgang Richter, „*The Stabilizing Role of Conventional Arms Control*“. IFSH Deep Cuts Working Paper No. 11, September 2017
17. Wolfgang Richter, „*Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung: Von der Kooperation zurück zur Konfrontation?*“, in: Hanns W. Maull (Hrsg.), „*Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch*“. (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Studie S 21. Berlin, Dezember 2017, S. 90 – 112
18. Wolfgang Richter, „*Scope of forces subject to the VD*“, and „*Closing Session*“. In: Austrian OSCE Chairmanship 2017, *1st Breakout Workshop on Confidence and Security Building Measures, 1-3 March 2017*, in: „*Promoting Military Stability and Security. Key findings and documents of the Intersessional Dialogue on Military Doctrines and the Breakout Workshops on CSBMs*“. Vienna December 2017, S. 73-76, 107-124
19. Wolfgang Richter, „*Summary and Preliminary Conclusions*“. In: Austrian OSCE Chairmanship 2017, *2nd Breakout Workshop on Confidence and Security Building Measures, 12-13 June 2017*, in: „*Promoting Military Stability and Security. Key findings and documents of the Intersessional Dialogue on Military Doctrines and the Breakout Workshops on CSBMs*“. Vienna December 2017, S. 154-162
20. Wolfgang Richter, „*Opening Session / Introduction*“, and „*Closing Session – the way ahead*“. In: Austrian OSCE Chairmanship 2017, *3rd Breakout Workshop on Confidence and Security Building Measures, 19-20 October 2017*, in: „*Promoting Military Stability and Security. Key findings and documents of the Intersessional Dialogue on Military Doctrines and the Breakout Workshops on CSBMs*“. Vienna December 2017, S. 169-177, 226-237
21. Wolfgang Richter, „*Die OSZE zwischen Konfrontation und 'Strukturiertem Dialog'*“. (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 5. Berlin, Januar 2018

22. Wolfgang Richter, *“The European Peace and Security Order at Risk”*, in: Hanns W. Maull (ed.), *“The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order”*, Oxford, 2018, S. 123 – 142
23. Wolfgang Richter, *„The Implications of the State of Conventional Arms Control for European Security”*. IFSH Deep Cuts Working Paper No. 12, August 2018
24. Wolfgang Richter, *„Der INF-Vertrag vor dem Aus. Ein neuer nuklearer Rüstungswettlauf könnte dennoch verhindert werden.“* (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 63, Berlin, November 2018
25. Wolfgang Richter, *„Europa und der INF-Vertrag: Verdammt zur Zuschauerrolle?“*, in: *„Neues Wettrüsten?“*, Aus Politik und Zeitgeschichte, 69. Jg., 18-19/2019, April 2019, S. 21-26
26. Wolfgang Richter, *“Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Vom Gleichgewicht der Blöcke zur regionalen Stabilität in der Krise.”* (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Studie S 17. Berlin, Juli 2019
27. Alexandra Bell, Wolfgang Richter, Andrei Zagorski, *„How to fix, preserve and strengthen the Open Skies Treaty”*. Deep Cuts Issue Brief #9, March 2020
28. Wolfgang Richter, *„Nukleare Rüstungskontrolle in Gefahr. Der neue Rüstungswettlauf und die Erosion der Rüstungskontrolle unterminieren die strategische Stabilität.“* (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 34, Berlin, Mai 2020
29. Wolfgang Richter, *„Angriff auf den Open-Skies-Vertrag. Präsident Trump will den Vertrag über den Offenen Himmel kündigen.“* (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 38, Berlin, Mai 2020
30. Wolfgang Richter, *„Höchste Zeit, die militärischen Risiken in Europa einzudämmen“*. (Stiftung Wissenschaft und Politik) Kurz gesagt, Berlin, 07.12.2020
31. Wolfgang Richter, Colonel (ret.), (SWP Berlin/AIES Vienna), *“A Framework for Arms Control (OSCE Lisbon Document 1996). Current Status of and Requirements for Conventional Arms Control in Europe”*. Official publication of the Republic of Austria, Federal Ministry of Defence. Chair of the OSCE Forum for Security Co-operation, Austria 2021 September - December. Vienna, 2021
32. Wolfgang Richter, *“Implementing the INF-Treaty. The Elimination and Verification Process”*, in: Philipp Gassert, Tim Geiger, Hermann Wentker (eds.), *“The INF Treaty of 1987. A Reappraisal.”* (Leibniz Institute for Contemporary History/Institut für Zeitgeschichte), München-Berlin, Göttingen, 2021, S. 277-314

33. Wolfgang Richter, „*Open-Skies-Vertrag in Gefahr. Nach dem Austritt der USA will nun auch Russland folgen.*“ (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 10, Berlin, Februar 2021
34. Wolfgang Richter, „*USA und Russland verlängern New Start. Erst ein Folgevertrag wird künftig die strategische Stabilität sichern.*“ (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 17, Berlin, Februar 2021
35. Wolfgang Richter, „*Ukraine im NATO-Russland-Spannungsfeld. Sicherheitsvereinbarungen und Rüstungskontrolle müssen wiederbelebt werden.*“ (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP-Aktuell 11, Berlin, Februar 2022
36. Wolfgang Richter, „*NATO-Russia Tensions: Putin Orders Invasion of Ukraine. With the European Security Order in Shambles, Further Escalation Must be Prevented*“, (Stiftung Wissenschaft und Politik) SWP Comment 16, Berlin, March 2022
37. Wolfgang Richter, *The Conventional Armed Forces Treaty in Europe (CFE) Treaty*, in: Eric P.J. Myjer, Thilo Marauhn (eds.), „*Research Handbook on International Arms Control Law*“, Cheltenham (UK)/Northampton, MA (USA), 2022, S. 314-346
38. Wolfgang Richter, „*Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine. Vorbereitung-Kriegsverlauf-Ressourcen-Risiken-Folgerungen*“. (Friedrich Ebert Stiftung Regionalbüro für Zusammenarbeit und Frieden in Europa), Wien, Dezember 2023
39. Wolfgang Richter, „*German Efforts to Halt the Disintegration of Nuclear and Conventional Arms Control*“, in: Ulrich Kühn (ed.), „*Germany and Nuclear Weapons in the 21st Century. Atomic Zeitenwende?*“, (Routledge Global Security Studies), London / New York, 2024, S. 157-181
40. Wolfgang Richter, „*Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine: Vorbereitung – Ressourcen – Risiken – Folgerungen*“, in: Götz Neuneck (Hrsg.), „*Europa und der Ukrainekrieg. Chancen und Herausforderungen für eine zukünftige Friedens- und Sicherheitspolitik*“, Halle/Saale, 2024, S. 39-136
41. Wolfgang Richter, „*Stationierung von U.S. Mittelstreckenraketen in Deutschland. Konzeptioneller Hintergrund und Folgen für die europäische Sicherheit.*“ (Friedrich Ebert Stiftung Regionalbüro für Zusammenarbeit und Frieden in Europa), Wien, Dezember 2024
42. Wolfgang Richter, „*Stationierung von U.S. Mittelstreckensystemen in Deutschland. Konzeptioneller Hintergrund und Folgen für die europäische Sicherheit.*“ In: Johannes Varwick (Hrsg.), „*Die Debatte um US-Mittelstreckenraketen in Deutschland. Sicherheitspolitische Weichenstellungen der Jahre 2024/2025*“. (WIFIS aktuell Band 79. Wissenschaftliches Forum für Internationale Sicherheit e.V.), Opladen, Berlin, Toronto 2025, S. 15-40