



Zweck und Zukunft der OSZE in einer prekären Sicherheits- ordnung

Bericht zur Jahrestagung 2025 des
Wissenschaftlichen Forums für
Internationale Sicherheitspolitik (WIFIS)

13.–14. Mai 2025 · Landesverteidigungsakademie Wien

Autoren: Oscar Prust, Lena Strauß, Dr. Jana Windwehr

Inhaltsverzeichnis

1. Einordnung und zentrale Befunde der Tagung	3
2. Tagungsprogramm	5
3. Einzelberichte	6
3.1 Panel I: Herausforderungen für die OSZE.....	6
3.2 Panel II: Rüstungskontrolle: ein Thema von gestern?.....	8
3.3 Dinner Speech: Russland und die europäische Sicherheitsarchitektur	10
3.4 Panel III: Kalter Krieg 2.0: Der Ukrainekrieg und seine Implikationen für die europäische Sicherheit.....	12
3.5 Panel V: Rolle der OSZE im Feld	14
3.6 Panel V: Die 'andere OSZE': Wirtschafts- und Umweltaktivitäten	16
3.7 Panel VI: Die Zukunft der OSZE in einer prekären Sicherheitsordnung – Impulse aus Wissenschaft und Praxis	18

1. Einordnung und zentrale Befunde der Tagung

Die Jahrestagung des Wissenschaftlichen Forums für Internationale Sicherheitspolitik (WIFIS) fand am 13. und 14. Mai 2025 an der Landesverteidigungsakademie in Wien statt. Ziel der Tagung war es, die Rolle der OSZE in einer künftigen europäischen Sicherheitsordnung vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen zu analysieren und den Dialog zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik zu fördern. Unter Anwendung der Chatham House Rules (daher werden in diesem Bericht keine Personen genannt) versammelte die Tagung dazu Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Militär, Diplomatie und internationalen Organisationen.

Die OSZE war Ergebnis eines langen politischen Prozesses, der mit der KSZE-Schlussakte von Helsinki vom August 1975 begann. Dort wurden grundlegende Prinzipien der Zusammenarbeit und der gegenseitigen Achtung festgelegt – und zwar zwischen Staaten mit höchst unterschiedlichen politischen Systemen. Der berühmte „Dekalog von Helsinki“ war ein Kompromiss: Auf der einen Seite wurde die Anerkennung der Menschenrechte festgehalten, auf der anderen Seite die Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen. Dieses Gleichgewicht von Prinzipien war über Jahrzehnte tragfähig – bis der Konflikt zwischen Russland und dem Westen diesen Konsens in seinen Grundfesten erschütterte.

Die OSZE hat zunehmend an politischem Gewicht verloren. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Organisation dann gelähmt: Entscheidungen können nur im Konsens getroffen werden – und dieser Konsens ist de facto blockiert. Doch gerade zum 50. Jahrestag von Helsinki, sollte analysiert werden wie der normative Rahmen der OSZE wieder praxistauglich(er) gemacht werden kann. Leitfragen der Tagung waren:

- Wie relevant die Prinzipien und Instrumente der OSZE heute noch sind,
- welche Reformen möglich – und welche notwendig – wären,
- und ob es Wege gibt, den „Geist von Helsinki“ in unsere Zeit zu übersetzen.

Die Organisation wurde in einer Ära der Blockkonfrontation geschaffen – als Plattform für Dialog, Transparenz und Vertrauen. Heute, wo wir erneut in einer Phase der Konfrontation leben, wird deutlich: Die Prinzipien der OSZE sind nicht obsolet – sie sind aber existentiell unter Druck. Gerade deshalb wurde gefragt:

- (Wie) können wir die OSZE als Forum für Dialog wiederbeleben?
- Ist eine Neuverhandlung gemeinsamer Regeln möglich – ohne dass eine Seite ihre zentralen Prinzipien aufgibt?
- Und: Was heißt „Realpolitik“ in einer Welt, in der selbst grundlegende Normen offen in Frage gestellt werden?

Die zentrale Frage lautet: Wie kann Sicherheit gestaltet werden in einer Welt, in der es kaum noch Einvernehmen über Werte und Regeln gibt?

Thematische Leitlinien bildeten Fragen der Rüstungskontrolle, der Rolle multilateraler Organisationen sowie strategischer Stabilität im aktuellen und künftigen internationalen System. Die Beiträge verdeutlichten die Dringlichkeit einer konzeptionellen wie praktischen Neuverortung der OSZE angesichts der sich zuspitzenden sicherheitspolitischen Fragmentierung im euro-atlantische Raum. In den Einzelpanels traten vielfältige Perspektiven zutage, die sowohl Defizite als auch potenzielle Handlungsoptionen der OSZE ausleuchteten. Gemeinsamer Grundtenor war die Einsicht, dass die OSZE zwar als Institution an Relevanz eingebüßt hat, zugleich aber über unverzichtbare operative Ressourcen verfügt, die in einer zunehmend entgrenzten Sicherheitslage bewahrt und reaktiviert werden müssten.

Zentral war dabei der Befund doppelter Erosion – einerseits des normativen Konsenses über die Grundprinzipien der europäischen Friedensordnung, andererseits der Fähigkeit, diese Prinzipien mit praktischer Konfliktprävention und Vertrauensbildung zu unterfüttern. Die Feldmissionen der OSZE und ihre multidimensionale Struktur bleiben wichtige Instrumente, um fragmentierte Sicherheitslagen lokal zu stabilisieren. Dennoch wurde betont, dass das fortgesetzte Blockadeverhalten einzelner Teilnehmerstaaten, insbesondere Russlands, zentrale OSZE-Strukturen wie das Budget oder hochrangige Personalentscheidungen zunehmend lähmt. Aber trotz dieser systemischen Dysfunktion zeigen einzelne extrabudgetäre Aktivitäten sowie verbliebene informelle Gesprächskanäle, dass kooperative Sicherheit in allen drei Dimensionen der OSZE (1. politisch-militärisch, 2. wirtschaftlich-ökologisch, 3. humanitär) nicht gänzlich obsolet geworden ist – vorausgesetzt, man versteht sie als wichtige Möglichkeit zum „management of distrust“.

Die Rolle der OSZE scheint sich vom normativ-strukturellen Ordnungsakteur hin zu einem Kriseninteraktionsforum unter Vorzeichen fragmentierter Interessen zu verschieben. Ihr Zweck liegt wohl mehr in der Bewahrung von Dialogfähigkeit, statt in der Durchsetzung kohärenter Ordnungsvorstellungen. Ihre Zukunft hängt maßgeblich davon ab, ob es gelingt, bestehende Arbeitsstränge adaptiv weiterzuführen und neue, niedrigschwellige Formen kooperativer Sicherheit zu etablieren – dort, wo noch Handlungsspielräume bestehen.

2. Tagungsprogramm

13.05.2025	13:00 Uhr	Grußwort
13.05.2025	13:45 Uhr	Begrüßung und Einführungsvortrag
13.05.2025	15:15 Uhr	Panel I: Herausforderungen für die OSZE
13.05.2025	16:15 Uhr	Panel II: Rüstungskontrolle – Ein Thema von gestern?
13.05.2025	19:00 Uhr	Dinner Speech: „Russland und die europäische Sicherheitsarchitektur“
14.05.2025	09:00 Uhr	Panel III: Verhandlungsoptionen im Krieg gegen die Ukraine
14.05.2025	11:00 Uhr	Panel IV: Die Rolle der OSZE im Feld
14.05.2025	14:00 Uhr	Panel V: Die 'andere OSZE': Wirtschafts- und Umweltaktivitäten
14.05.2025	16:00 Uhr	Panel VI: Die Zukunft der OSZE: Impulse aus Wissenschaft und Praxis
14.05.2025	17:30 Uhr	Schlusswort

3. Einzelberichte

3.1 Panel I: Herausforderungen für die OSZE

Das erste Panel widmete sich der Analyse der gegenwärtigen Lage der OSZE, die seit mehreren Jahren mit strukturellen, politischen und funktionalen Herausforderungen konfrontiert ist. Die Diskussion zeichnete sich durch eine kritische Bestandsaufnahme ebenso wie durch die Suche nach konstruktiven Handlungsmöglichkeiten aus.

Einigkeit herrschte darüber, dass sich die OSZE bereits seit geraumer Zeit in einer tiefgreifenden Krise befindet. Als Wegmarken dieser Entwicklung wurden u. a. die Jahre 1999, 2008 und insbesondere 2014 benannt. Trotz der Eskalation durch die völkerrechtswidrige Annexion der Krim gelang es der OSZE zunächst noch, einen gewissen Grad an Eskalationsmanagement aufrechtzuerhalten. Spätestens mit der umfassenden Invasion Russlands in die Ukraine 2022 sei jedoch ein fundamentaler Vertrauensverlust eingetreten. Dieser äußert sich in einem dramatischen Rückgang der Kompromissfähigkeit unter den teilnehmenden Staaten, sichtbar etwa in der gegenwärtigen Unfähigkeit, sich auf einen Haushalt zu einigen – ein Zustand, der aktuell lediglich durch Rückgriff auf Finanzreserven überbrückt werden kann. Zwar besteht unter vielen Mitgliedstaaten weiterhin Interesse am Fortbestand der Organisation, jedoch ist dieser Wille unterschiedlich ausgeprägt. Teilweise initiieren „like-minded“ Staaten extrabudgetäre Aktivitäten, insbesondere in der Ukraine und im zentralasiatischen Raum. Dort wird die OSZE zudem als Plattform für regionale Kooperation zu Sicherheits- und Klimafragen genutzt.

Als weiterhin zentrales Tätigkeitsfeld wurde der Schutz nationaler Minderheiten identifiziert, insbesondere durch das Büro des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) sowie den Beauftragten für Medienfreiheit. Die OSZE verfüge hier über erprobte Strukturen und Netzwerke, die trotz widriger Umstände noch operativ seien. Allerdings gerät selbst diese Kernarbeit – insbesondere die Wahlbeobachtung – zunehmend unter finanziellen Druck. Ein grundlegendes Dilemma liegt darin, dass die OSZE als Dialogplattform gerade auch unter „non-like-minded“ Staaten konzipiert wurde, während einige Teilnehmer – insbesondere aus dem östlichen Europa – den Ausschluss Russlands befürworten. Dies wirft die zentrale Frage auf, wie unter Bedingungen strukturellen Misstrauens überhaupt Vertrauen rekonstruiert werden kann. In der gegenwärtigen Praxis dominieren konfrontative Sitzungen und formalisierte Redebeiträge ohne echten Austausch, was die Suche nach gemeinsamen Positionen erheblich erschwert.

In der Diskussion wurden verschiedene Impulse zur Stabilisierung und strategischen Weiterentwicklung der OSZE formuliert. Der 50. Jahrestag der Schlussakte von Helsinki (Helsinki+50) im August 2025 wurde als geeigneter Anlass identifiziert, um eine

kritische Bilanz zu ziehen und Lehren aus der bisherigen Arbeit zu extrahieren. Insbesondere wurde betont, dass informelle Formate und semi-private Treffen im Umfeld der Organisation – etwa im Vorfeld von Ministerräten – in der Vergangenheit ein gewisses Maß an Flexibilität und Konfliktdeskalation ermöglicht hätten. Ein „professioneller Umgang trotz schwieriger Rahmenbedingungen“ wurde als notwendiger Mindeststandard bezeichnet – möglicherweise unter dem Leitbild einer „konfrontativen Sicherheit“, die aber zumindest Kommunikationskanäle offenhält. Dies wäre insbesondere im Hinblick auf die aktuell ausgesetzten informellen Außenministerformate bedeutsam.

Es wurde hervorgehoben, dass Russland zwar auf die Einhaltung der OSZE-Prinzipien pocht, diese aber selbst massiv verletzt. Menschenrechte seien dabei nicht verhandelbar. Dennoch könnten bilaterale und informelle Gespräche – etwa auf Expertinnenebene – ein „management of distrust“ ermöglichen. Als Einstieg wurden ein Waffenstillstand im Ukrainekrieg und die Reaktivierung bestehender Formate, etwa im Bereich Rüstungskontrolle oder Cybersicherheit, genannt. Parallel seien kleinteilige Feldarbeit und die breitere Einbindung militärischer, zivilgesellschaftlicher und parlamentarischer Akteure essenziell. Stille Diplomatie bleibe dabei trotz unzureichender Öffentlichkeitsarbeit ein notwendiges Instrument zur Vertrauensbildung.

In Bezug auf Kommunikation und Sichtbarkeit wurde empfohlen, einzelne Mandats-trägerinnen sowie Feldmissionen gezielter in die öffentliche Kommunikation einzubinden – unter Berücksichtigung der länderspezifischen Gegebenheiten. Eine stärkere Vernetzung mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere bei Wahlbeobachtungen und im Bereich Medienfreiheit, wurde als sinnvoll erachtet. Angesichts des lähmenden Konsensprinzips wurde zudem diskutiert, ob nicht-konsensuale Formate – die derzeit faktisch Realität sind – als Übergangsinstrumente akzeptiert werden sollten. In diesem Kontext wurde auch die Rolle der EU in der Vorab-Koordination angesprochen, ebenso wie die OSZE-Parlamentarische Versammlung, die aufgrund ihrer offenen, nicht-konsensualen Struktur in einigen Fällen produktive Impulse setzen könne.

Resümee: Die gegenwärtige Situation der OSZE ist von der Erosion traditioneller Kooperationsformate und tiefgreifendem Misstrauen geprägt. Gleichwohl wurde betont, dass bereits der Erhalt der OSZE unter den gegebenen Bedingungen einen sicherheitspolitischen Mehrwert darstelle. Die Organisation könnte – unter veränderten Vorzeichen – erneut eine zentrale Rolle in einem zukünftigen, pluralen Sicherheitssystem einnehmen. Voraussetzung hierfür sei jedoch die Bereitschaft zur schrittweisen Reaktivierung von Dialog, zum professionellen Umgang mit Dissens und zur verstärkten politischen Einbettung der OSZE-Arbeit in nationalen und transnationalen Kontexten.

3.2 Panel II: Rüstungskontrolle: ein Thema von gestern?

Im Rahmen des Panels wurde der provokative Titel „Rüstungskontrolle – ein Thema von gestern?“ als Ausgangspunkt für eine vielschichtige Analyse aktueller rüstungskontrollpolitischer Entwicklungen genommen. Zwei Hauptthesen bestimmten die Diskussion: Erstens die Beobachtung eines anhaltenden Bedeutungsverlusts klassischer Rüstungskontrolle bei gleichzeitig ungebrochener Notwendigkeit, und zweitens der konzeptionelle Anspruch, Rüstungskontrolle unter veränderten Rahmenbedingungen neu zu denken.

In einem ersten Beitrag wurde zunächst die These widerlegt, Rüstungskontrolle sei obsolet. Vielmehr sei sie ein wesentliches ordnungspolitisches Instrument, das jedoch infolge geopolitischer Entkopplung, technologischer Disruption und institutioneller Ermüdung an politischer Sichtbarkeit eingebüßt habe. Anhand empirischer Entwicklungen – etwa dem Rückbau etablierter Regime (INF, ABM, KSE) – wurde aufgezeigt, dass insbesondere die strategische Dimension der Rüstungskontrolle erodiert ist, obwohl in anderen Bereichen (z. B. Kleinwaffen, dual-use) weiterhin regulatorische Initiativen bestehen. Besonders hervorgehoben wurde der strukturelle Wandel der Bedrohungslagen seit 2001: Die sicherheitspolitische Aufmerksamkeit verlagerte sich seither weg von zwischenstaatlicher Abschreckungsdynamik hin zu asymmetrischen Risiken (Terrorismus, Cyberangriffe, Proliferation). Diese Entwicklung ging einher mit einer institutionellen Marginalisierung multilateraler Formate und einer politischen Verlagerung hin zu Dominanz- und Abschreckungslogiken. Zudem verändern neue Technologien, so die Argumentation, die regulatorischen Grundlagen: Während klassische Rüstungskontrolle stark auf quantitativen Begrenzungen (Stückzahl, Reichweite) basierte, erforderten moderne Systeme – etwa im Bereich algorithmischer Entscheidungsunterstützung, Hyperschall oder Autonomie – eine funktionale, qualitative Regulierung. In der Folge seien viele bisherige Kontrollmechanismen nicht mehr adäquat. Gleichwohl bestehe Potenzial für neue Ansätze: etwa thematisch fokussierte Regime, behaviorale Selbstverpflichtungen oder nationale Regulierungsinitiativen mit internationalem Vorbildcharakter. Positiv hervorgehoben wurden in diesem Kontext parlamentarische Impulse einzelner Staaten.

Der zweite Panelbeitrag rückte die strategische Funktion der Rüstungskontrolle im europäischen Sicherheitskontext in den Vordergrund. Ausgehend von einem historischen wurde der normative Kern rüstungskontrollpolitischer Bemühungen herausgearbeitet: die strategische Risikoreduzierung durch reziproke Begrenzung, Transparenz und Verifikation. Rüstungskontrolle sei kein Selbstzweck, sondern ein sicherheitspolitisch notwendiges Mittel zur Eindämmung instabiler Abschreckungsdynamiken. Es wurde auf die Zunahme nuklearer sowie konventioneller Konfrontationspotenziale hingewiesen – etwa durch die Stationierung neuer Long-Range-Fires in Europa und die Modernisierung russischer Trägersysteme. In diesem Kontext wurde die Notwendigkeit eines strategischen Dialogs betont, der insbesondere die Wiederaufnahme nuklearstrategischer Gespräche zwischen den USA, Russland und perspektivisch auch China einschließen müsse. Gleichzeitig wurde darauf hingewiesen, dass

Europa zunehmend in strategische Dilemmata gerate, ohne über eigene kohärente Rüstungskontrollansätze zu verfügen.

In der Diskussion wurden ergänzend Aspekte der wirtschaftlichen Interessenslagen, der Rolle neutraler Staaten sowie des normativen Rahmens (z. B. des TPNW) thematisiert. Kritisch beleuchtet wurde dabei die Kluft zwischen humanitär-moralischer Aufladung rüstungskontrollpolitischer Debatten und machtpolitischer Realitäten in einer multipolaren Weltordnung.

Resümee: Rüstungskontrolle sei kein Thema von gestern – wohl aber eines, das sich in einem grundlegenden Wandlungsprozess befindet. Übereinstimmend wurde betont, dass der sicherheitspolitische Nutzen von Rüstungskontrolle ungebrochen sei. Ihre künftige Wirksamkeit hänge jedoch davon ab, ob es gelinge, neue technologische Entwicklungen, politische Interessenlagen und institutionelle Träger in einen den sicherheitspolitischen Realitäten angepassten funktionalen Ordnungsrahmen zu überführen. Der Aufbau politischer Dialogbereitschaft sowie die Revitalisierung von Expertise wurden als zentrale Voraussetzungen für eine Wiederbelebung wirksamer Kontrollmechanismen identifiziert.

3.3 Dinner Speech: Russland und die europäische Sicherheitsarchitektur

Im Rahmen der abendlichen Dinner Speech wurde die zentrale Frage zur Stellung Russlands innerhalb – und zunehmend auch außerhalb – der europäischen Sicherheitsarchitektur adressiert. Die Keynote plädierte für eine analytisch differenzierte und strategisch nüchterne Sichtweise auf Russland. Weder moralische Entrüstung noch vorschnelle Entspannungseuphorie seien hilfreiche Ratgeber. Gefordert sei vielmehr ein realitätsnaher, langfristig tragfähiger Umgang mit einem unbequemen geopolitischen Akteur, dessen strategisches Denken sich außerhalb des liberalen Regelwerks bewegt – aber gleichwohl verstanden und eingehegt werden kann und muss.

Im Mittelpunkt der Überlegungen stand der fundamentale Gegensatz zweier Ordnungsvorstellungen: Während der europäische Integrationsraum primär einem liberal geprägten Verständnis von internationaler Ordnung verpflichtet sei – mit Betonung auf Völkerrecht, Multilateralismus und regelgebundener Kooperation –, stütze sich die russische Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend auf neorealistische Prämissen. Diese zeichnen sich durch eine Betonung nationaler Machtinteressen, strategischer Rivalitäten und geopolitischer Einflusszonen aus. In diesem Kontext wurde auch die russische Auffassung von Friedensverhandlungen thematisiert: Aus Moskauer Perspektive sei der Krieg gegen die Ukraine nicht primär ein Konflikt zwischen zwei souveränen Staaten, sondern eine strategische Auseinandersetzung mit den Vereinigten Staaten. Folglich werden mögliche Verhandlungslösungen nicht in Kyjiw, sondern in Washington verortet – eine Position, die eine Degradierung der Ukraine zur Verhandlungsmasse impliziert.

Zur systematischen Einordnung russischen Verhaltens wurde ein Vier-Quadranten-Modell präsentiert, das unterschiedliche Narrative über den Kriegsverlauf und seine Implikationen auf zwei Achsen unterscheidet:

- Achse I: Russland sei aus dem Krieg geschwächt hervorgegangen („Algerien-These“);
- Achse I: Russland habe an geopolitischem Gewicht gewonnen, als Führungsmacht einer „Global Majority“;
- Achse II: Der Krieg sei Ausdruck eines langfristig angelegten, planvollen Vorgehens;
- Achse II: Russland agiere opportunistisch, nutze außen- wie innenpolitisch günstige Gelegenheiten zur Machtsicherung.

Diese Erzählstränge schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern bilden überlappende Perspektiven, deren gleichzeitige Plausibilität jede eindeutige strategische Prognose erschwert. Gleichwohl ermögliche dieses analytische Raster eine strukturierte Debatte über russische Motivlagen.

Ein weiteres zentrales Argument des Vortrags war, dass Überraschungen auf dem ukrainischen Kriegsschauplatz kaum mehr möglich seien – ein Umstand, der auch auf die russische Innenpolitik abstrahle. Die strategische Rationalität russischer Entscheidungsprozesse sei seither zwar zunehmend undurchsichtig, aber damit auch als solche kalkulierbar. Insbesondere die Art der militärischen Mobilisierung folge keinem klassischen Wehrpflichtmodell, sondern ähnele einem „kapitalistisch akzeptierten Glücksspiel“, bei dem finanzielle Anreize (z. B. hohe Soldzahlungen) zur Rekrutierung instrumentalisiert würden. Eine umfassende Vorbereitung auf eine strukturell verankerte Wehrpflicht sei hingegen nicht erkennbar. Trotz gravierender wirtschaftlicher Belastungen ermögliche das russische Finanzregime – getragen von einer professionellen Verwaltung unterhalb der exekutiven Führungsspitze – bislang eine relative Resilienz. Der Begriff der „Kriegswirtschaft“ sei daher nur eingeschränkt anwendbar: Zwar finden wirtschaftspolitische Reaktionen auf den Krieg statt, diese erfolgen jedoch weitgehend mit konventionellen fiskalischen Mitteln und ohne vollständige Zentralsteuerung oder Gleichschaltung.

Ein wiederkehrendes Thema war die Unzulänglichkeit dichotomischer Weltbilder und monokausaler Deutungsmuster. Die aus der Vier-Quadranten-Logik ableitbare Schlussfolgerung sei nicht etwa, eine einzelne Erklärung zu privilegieren oder ihr Gegenteil anzunehmen. Vielmehr müsse die Fähigkeit zur strategischen Vorausschau geschärft und das Verständnis komplexer Interessenslagen verbessert werden. Als besonders gefährlich wurde die Vorstellung charakterisiert, ein Wechsel an der Staatsspitze – etwa ein Rücktritt oder Sturz Putins – könne automatisch zu einer friedlicheren russischen Außenpolitik führen. Vielmehr bestehe ein struktureller Konsens innerhalb der russischen Gesellschaft über einen gewissen Exzeptionalismus und das Recht auf geopolitische Einflusszonen. In diesem Sinne sei ein Regimewechsel keine Garantie für Friedfertigkeit.

3.4 Panel III: Verhandlungsoptionen im Krieg gegen die Ukraine (aufgrund aktueller Entwicklungen eingebaut)

Das Panel widmete sich der Frage, ob und unter welchen Bedingungen ein Ende des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine möglich sein könne und welche Verhandlungsoptionen und Fallstricke es dabei zu beachten gelte. Im Zentrum standen dabei realistische Einschätzungen geopolitischer Zielsetzungen, diplomatischer Handlungsräume sowie struktureller Hindernisse für tragfähige Friedensverhandlungen.

Einleitend wurde betont, dass die von Russland praktizierte Ambiguität bezüglich aktueller Verhandlungen – etwa im Zusammenhang mit dem Istanbul-Verhandlungsformat – Teil einer bewusst kalkulierten außenpolitischen Strategie sei. Der Kreml gehe wohl davon aus, auf diese Weise seine Verhandlungsposition optimieren zu können. Dabei zeige sich, dass die russische Führung primär an einem strategischen Dialog mit den Vereinigten Staaten interessiert sei, während sowohl die Ukraine als auch Europa in Moskau nicht als ebenbürtige Gesprächspartner wahrgenommen würden. Entsprechend wurde konstatiert, dass substanzielle Fortschritte in Friedensgesprächen nur dann möglich erscheinen, wenn Washington als zentraler Akteur bereit sei, strategische Garantien oder Konzessionen in multilaterale Verhandlungsformate einzubringen.

Das Panel plädierte für eine differenzierte Analyse der Interessenlagen: Die Ukraine fokussiere sich vor allem auf die Frage der künftigen Sicherheitsgarantien, da das Budapest-Memorandum als gescheitert betrachtet werde. Auf europäischer Seite bestehe das Bestreben, neue Grenzziehungen zu verhindern und normative Grundsätze des Völkerrechts aufrechtzuerhalten. Für die russische Seite sei territoriale Kontrolle ein zentrales Ziel – weniger im Sinne unmittelbarer völkerrechtlicher Anerkennung, sondern zur Schaffung faktischer Realitäten. Ein rechtlich ungeklärter Status ermögliche es Moskau, jederzeit eine Fortsetzung des Konflikts zu legitimieren. Diese divergierenden Interessen erschwerten eine Verständigung auf konkrete Eckpunkte eines Waffenstillstands oder Friedensvertrags erheblich.

Kritisch hinterfragt wurden westliche Initiativen bezüglich europäischer Friedenstruppen. Derartige Vorschläge seien weder militärisch realistisch noch politisch durchdacht. Eine substanzielle Friedensmission könne allenfalls unter dem Dach der Vereinten Nationen mit begrenztem Mandat erfolgen. Dabei sei jedoch zu beachten, dass die Stationierung westlicher Truppen in der Ukraine – selbst unter dem Label einer Peacekeeping-Mission – nicht als neutral, sondern als Eskalationsfaktor wahrgenommen würde. Zugleich wurde die Trump-Administration ambivalent beurteilt: Deren Haltung erscheine zwar erratisch, folge aber im Kern einem realpolitisch motivierten Ziel: dem Versuch, über eine strategisch inszenierte Öffnung gegenüber Russland wirtschaftliche Entspannung und geopolitische Prioritätenverschiebung (weg von Europa, hin zu China) zu ermöglichen.

Ein zentrales Argument des Panels lautete, dass nicht territoriale Kompromissformeln, sondern Sicherheitsgarantien für beide Seiten den Schlüssel für eine belastbare Lösung bilden müssten. Waffenstillstände seien historisch nicht zwingend Voraussetzung für Verhandlungen. Entscheidend sei vielmehr die Bereitschaft, über Interessen und Sicherheitsbedürfnisse jenseits dogmatischer Prinzipienorientierung zu sprechen. Europa erscheine gegenwärtig weitgehend marginalisiert. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) werde international nicht als kohärente Kraft wahrgenommen. Dies sei nicht nur Ausdruck institutioneller Fragmentierung, sondern auch Folge normativ überhöhter Maximalpositionen, die kaum in ein pragmatisches Verhandlungskalkül eingebunden seien.

In der Diskussion wurde mehrfach eine realistische Verfügbarkeit von Druckmitteln gegenüber Russland problematisiert. Eine entlang von Maximalpositionen formulierte Verhandlungsstrategie der Ukraine erscheine derzeit nicht plausibel. Vorschläge wie eine spätere Klärung territorialer Fragen – etwa durch langfristig angelegte Referenden – wurden als pragmatische Alternative zu unmittelbaren Statusentscheidungen diskutiert. Zudem wurde Skepsis hinsichtlich der Effektivität von Sanktionen geäußert. Die wirtschaftliche Resilienz Russlands sei ebenso unterschätzt worden wie die ablehnende Haltung vieler Staaten des Globalen Südens, deren wirtschaftlicher Aufstieg stark vom Welthandel abhängt. Auch die Erfolgsaussichten strafrechtlicher Verfolgung russischer Kriegsverbrechen wurden als gering eingeschätzt, da diese nicht nur an politischer Durchsetzbarkeit, sondern auch an realen Machtasymmetrien scheiterten.

Resümee: Das Panel war von einer nüchternen, realpolitischen Analyse geprägt. Ein zentrales Ergebnis lautete, dass die gegenwärtige strategische Lage – bei allen Widrigkeiten – dennoch eine genuine Chance auf ein gesichtswahrendes Verhandlungsergebnis für beide Seiten biete. Voraussetzung hierfür sei jedoch ein grundlegender Perspektivwechsel, insbesondere auf europäischer Seite: Weg von moralisch aufgeladenen, prinzipienfixierten Maximalforderungen, hin zu einer realistischen, interessengeleiteten Außenpolitik. Die Frage, ob Europa diesen Kurswechsel vollziehen könne und wolle, blieb bewusst offen.

3.5 Panel V: Rolle der OSZE im Feld

Im Mittelpunkt dieses Panels stand die Analyse der praktischen Arbeit der OSZE-Feldmissionen sowie deren institutionelle, politische und sicherheitspolitische Rahmenbedingungen. Ziel war es, die aus bisherigen Missionen gewonnenen Erfahrungen kritisch zu reflektieren und daraus Lehren für zukünftige Einsätze abzuleiten. Die Diskussion erfolgte vor dem Hintergrund einer generellen Krise multilateraler Institutionen und des sich verändernden internationalen Ordnungsrahmens, in dem sich zunehmend multipolare und konkurrierende Vorstellungen von Weltordnung (Stichwort „Multiordnung“) manifestieren.

Aktuell unterhält die OSZE zwölf Feldmissionen, davon sechs in der Balkanregion. Diese Missionen agieren stets innerhalb spezifischer, mit dem jeweiligen Gastgeberstaat abgestimmter Mandate, welche regelmäßig, im Regelfall jährlich, im Konsens der 57 Teilnehmerstaaten verlängert werden müssen. Trotz dieser Individualisierung der Mandate arbeiten alle Missionen entlang der drei Dimensionen der umfassenden Sicherheit: der politisch-militärischen, der wirtschaftlich-ökologischen und der menschlichen Dimension. Es wurde hervorgehoben, dass die OSZE in ihrer Feldarbeit zwar nicht primär auf Konfliktbeendigung, wohl aber auf Konfliktprävention und -management abzielt. Anhand von Positivbeispielen – etwa der Vermittlungstätigkeit in Nordmazedonien in den 1990er Jahren, dem stabilisierenden Beitrag in Albanien 1997 oder dem Engagement im Zuge des Dayton-Friedensprozesses – wurde die Wirkungskraft der OSZE im Feld verdeutlicht. Zugleich wurde auf Blockadeerfahrungen im Fall Kosovo hingewiesen, die auf interne politische Gegensätze der Teilnehmerstaaten zurückzuführen seien.

In Armenien und Aserbaidschan sowie in Georgien zeigte sich die OSZE seit der Schließung ihrer jeweiligen Missionen zunehmend gezwungen, aus der Distanz zu agieren – teils mit Projekten im kulturellen oder agrarwirtschaftlichen Bereich, teils als vermittelnde Instanz in multilateralen Dialogformaten. Die Paneldiskussion hob hervor, dass die OSZE trotz des Rückzugs aus permanenter Präsenz als flexible Mediatorin bestehen blieb, u. a. durch informelle Kontaktgruppen und die Kooperation mit anderen Akteuren wie EU und UN. In Zentralasien operiert die OSZE seit 2016/17 ohne politische Mandate, wodurch politische Berichterstattung entfällt. Diese Einschränkung wird jedoch auch als Ausdruck pragmatischer Anpassungsfähigkeit interpretiert. Die Missionen dort konzentrieren sich auf operative Unterstützung in Bereichen wie Grenzschutz, Umwelt, Wassermanagement oder auch Rüstungskontrolle im Kleinen. Die angespannte Lage an der afghanisch-zentralasiatischen Grenze zeigt exemplarisch die Relevanz dieser Engagements. Positivbeispiele wie der Aufbau eines Menschenrechtscampus oder Initiativen wie „grüne Häfen“ am Kaspischen Meer belegen die weiterhin vorhandene Reichweite der Organisation – auch jenseits der Hauptstadtregionen.

Ein wichtiges Thema des Panels war die systemische Reflexion der OSZE-Feldmission in der Ukraine (Special Monitoring Mission, SMM) nach 2014. Die unklare institutionelle Einbettung, das Spannungsverhältnis zwischen Konsenserfordernis und Handlungsfähigkeit, sicherheitspolitische Hindernisse und unzureichend definierte Erfolgskriterien wurden kritisch hervorgehoben. Trotz dieser Defizite wurde der Mehrwert der Mission unterstrichen: ihre Rolle als unabhängiger Berichterstatter, ihre Präsenz als Signal internationaler Aufmerksamkeit, der Beitrag zum Schutz der Zivilbevölkerung und ihr Potenzial als Frühwarnmechanismus. Die Erfahrungen der Ukraine-Mission zeigten allerdings auch deutlich die Grenzen des OSZE-Instrumentariums in einem Umfeld, in dem grundlegender politischer Konsens fehlt.

Ein weiterer Fokus lag auf der strukturellen Evaluation und Reformfähigkeit der OSZE. Die Feldmissionen unterliegen regelmäßigen externen Evaluierungen sowie der Aufsicht durch das Office of Internal Oversight. Dennoch bleibt die politische Blockadefähigkeit im System verankert – Reforminitiativen scheitern regelmäßig an der Konsensregel, obwohl diese zugleich als zentrales Legitimationsinstrument der Organisation gewertet wird. Vor diesem Hintergrund wurde die Notwendigkeit betont, Feldmissionen künftig stärker im Verbund mit anderen internationalen Organisationen zu planen und durchzuführen. Budgetrestriktionen, technische Anforderungen und der Bedarf an ergänzender Expertise erfordern eine gemeinsame Missionsführung, möglichst mit klar definierter Rollenverteilung.

Resümee: In Bezug auf eine potenzielle Rolle der OSZE in der Ukraine zeigte sich das Panel skeptisch. Kurz- bis mittelfristig erscheine eine aktive Rolle der OSZE unrealistisch – nicht zuletzt aufgrund divergierender Vorstellungen innerhalb Europas. Sollte sich jedoch erneut ein politisches Zeitfenster für ein OSZE-Engagement öffnen, müsse die Organisation vorbereitet sein, ihre Erfahrungen mobilisieren und insbesondere zivilgesellschaftliche Anbindung und lokale ownership in ihre Friedensstrategie integrieren. Eine künftige Rolle der OSZE dürfe sich nicht auf eine symbolische Funktion („Feigenblatt“) beschränken, sondern müsse substanziell unterfüttert sein. Die Feldmissionen – so der Konsens – bleiben hierbei zentrales Handlungsinstrument der Organisation.

3.6 Panel V: Die 'andere OSZE': Wirtschafts- und Umweltaktivitäten

Im Rahmen des zweiten Konferenztages befasste sich dieses Panel mit den wirtschaftlichen und umweltbezogenen Aktivitäten der OSZE, die – neben der ersten politisch-militärischen und der dritten humanitären – als „zweite Dimension“ ihres umfassenden Sicherheitsverständnisses verstanden werden. Im Zentrum standen Fragen nach dem spezifischen Mehrwert dieser Dimension, ihrer praktischen Ausgestaltung und ihrer Bedeutung für die sicherheitspolitische Agenda der OSZE, insbesondere in Hinblick auf aktuelle geopolitische Herausforderungen.

Die zweite Dimension der OSZE ist konzeptionell breit aufgestellt. Ihre Grundlage bildet ein umfassendes Sicherheitsverständnis, das wirtschaftliche Stabilität und ökologische Nachhaltigkeit als integrale Bestandteile von Frieden und Sicherheit begreift. Diese Perspektive wurzelt in den frühen Phasen der KSZE, insbesondere in den Schlussdokumenten von Bonn und Paris in den 1990er Jahren, und wurde in neueren Dokumenten wie dem Ministerratsbeschluss von Maastricht (2003) sowie dem Beschluss zu Sicherheit und Klimawandel (2021) weiterentwickelt. Allen Dokumenten liegt der Anspruch zugrunde, durch kooperative Zusammenarbeit Vertrauen zu schaffen – auch wenn dies unter den gegenwärtigen geopolitischen Spannungen zunehmend erschwert wird. In der Paneldiskussion kristallisierte sich heraus, dass wirtschaftliche Aspekte heute verstärkt als außenpolitische Instrumente genutzt werden. Asymmetrische Abhängigkeiten, eine zunehmende Regionalisierung der Weltwirtschaft und der Trend zur Entglobalisierung wurden indes als wesentliche Herausforderungen benannt. Gleichzeitig entstehen neue Formen der wirtschaftlichen Ordnung, insbesondere im Kontext multipolarer Machtkonstellationen und der Ressourcenverknappung. In diesem Kontext bietet die OSZE keine Schiedsgerichtsbarkeit oder Entwicklungszusammenarbeit im klassischen Sinne, sondern eine Plattform für politischen Dialog – auch und gerade über sensible wirtschafts- und umweltpolitische Themen.

Die instrumentell-operative Spannweite der zweiten Dimension reicht von Handelsförderung, Korruptionsbekämpfung, nachhaltiger Entwicklung, Wasser- und Ressourcenmanagement bis hin zu verantwortungsvoller Regierungsführung und Digitalisierung. Besonders in Zentralasien besteht ein breites Interesse an entsprechenden Initiativen der OSZE, etwa im Bereich grenzüberschreitender Umweltkooperation. Die Organisation trägt auf operativer Ebene durch Wissenstransfer, Kapazitätsaufbau und Symbolprojekte zur Unterstützung ihrer Teilnehmerstaaten bei. Dabei wurde auf konkrete Felder hingewiesen, wie etwa Projekte zum Management natürlicher Ressourcen, zur Resilienzförderung oder zur Einrichtung nachhaltiger Häfen. Dabei erfolgt die praktische Umsetzung über verschiedene Gremien und Institutionen: den Wirtschafts- und Umweltausschuss, das Umweltforum, den Koordinator für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten sowie über Feldoperationen. Im Jahr 2021 entfielen rund 2,2 Mio. Euro des Regelhaushalts auf diese Dimension, hinzu kamen 4,2 Mio.

Euro für entsprechende Aktivitäten in Feldmissionen. Dies entsprach etwa 5 % des Gesamtbudgets. Neben dem regulären Budget existieren auch außerbudgetäre Mittel. Insgesamt waren im Jahr 2021 in diesem Bereich 78 internationale und lokale Angestellte tätig. Als nicht in die OSZE-Struktur eingebundene, aber relevante Akteurin wurde auch die Parlamentarische Versammlung thematisiert, die in Fragen der zweiten Dimension fünf Sonderbeauftragte stellt und konfrontativere Debatten führt als die konsensorientierten OSZE-Gremien.

Ein zentrales Ergebnis des Panels war die Ambivalenz der zweiten Dimension zwischen politischer Entkoppelung und zunehmender Versicherheitlichung. Einerseits versucht die OSZE bewusst, wirtschaftliche und umweltbezogene Themen aus geopolitischen Konfliktlinien herauszulösen, um den Dialog offenzuhalten. Andererseits sind gerade diese vermeintlich „weichen“ Themen – wie Energie, Klimaschutz oder Wasserverteilung – in vielen Regionen hochgradig politisiert. Die Diskussion zeigte, dass trotz der tiefgreifenden Krisen innerhalb der OSZE auch nach 2022 noch Konsensentscheidungen in der zweiten Dimension möglich waren, was auf ihre vergleichsweise geringe Konfrontationsanfälligkeit zurückgeführt wurde. Die Beiträge betonten, dass der zentrale Mehrwert der zweiten Dimension vor allem im informellen, technischen und multilateralen Dialog besteht. Die Plattformfunktion der OSZE ermögliche Austausch nicht nur zwischen Regierungen, sondern auch mit Expertinnen und Experten aus Ministerien, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Der Wissenstransfer, der insbesondere über die Feldoperationen realisiert wird, trägt zur Stärkung lokaler und nationaler Institutionen bei – auch wenn der strukturelle Rahmen durch begrenzte Ressourcen und politischen Konsensdruck eingengt bleibt.

Resümee: Die Diskussion verdeutlichte, dass die sogenannte „zweite Dimension“ der OSZE trotz begrenzter Sichtbarkeit und struktureller Schwächen eine zentrale Rolle im Gesamtverständnis der Organisation spiele. Ihre Relevanz liege nicht allein in der Bearbeitung wirtschaftlicher und ökologischer Herausforderungen, sondern vor allem in ihrer Funktion als Dialog- und Kooperationsplattform. Dabei entfalte sie ihre Wirkung insbesondere in Regionen mit komplexer geopolitischer Lage wie Zentralasien und dem post-sowjetischen Raum. Ohne die zweite Dimension würden wesentliche sicherheitspolitische Themen – von Umweltfragen bis zur wirtschaftlichen Resilienz – aus dem Diskurs verschwinden und damit die sicherheitspolitische Agenda unvollständig bleiben.

3.7 Panel VI: Die Zukunft der OSZE in einer prekären Sicherheitsordnung – Impulse aus Wissenschaft und Praxis

Im Rahmen dieses Abschlusspanels zur Zukunft der OSZE wurde deutlich, dass die gegenwärtige sicherheitspolitische Krise in Europa nicht nur auf geopolitischen Konflikten basiert, sondern tiefer liegende strukturelle und institutionelle Herausforderungen offenlegt. Im Zentrum der Diskussion stand die Frage, wie die OSZE in einer zunehmend fragmentierten internationalen Ordnung wieder einen Beitrag zur europäischen Sicherheit leisten kann – unter expliziter Berücksichtigung ihrer normativen Grundlagen und mit möglichst hoher Anpassungsfähigkeit.

Ein zentraler Punkt betraf die Spannungen zwischen innenpolitischer Ordnung und außenpolitischer Zielsetzung vieler OSZE-Teilnehmerstaaten. Besonders autoritär geprägte Staaten neigen dazu, eine stark personifizierte Außenpolitik zu betreiben, deren primärer Zweck der Machterhalt im Innern ist. Dies wirke sich auf das sicherheitspolitische Verhalten nach außen aus und erschwere insbesondere kooperative Ansätze in der Rüstungskontrolle, die auf multilaterale Transparenz und wechselseitiges Vertrauen angewiesen sind. Anhand des russischen Verhaltens wurden drei zentrale außenpolitische Triebkräfte identifiziert: das Streben nach Großmachtstatus, eine tief verwurzelte sicherheitspolitische Bedrohungswahrnehmung sowie die autoritär-innenpolitisch motivierte Reproduktion von Einfluss durch sicherheitsbehördliche Eliten. Diese Grundkonstellation erschwert aus Sicht der Diskussionsteilnehmenden die Realisierung des OSZE-Prinzips der „umfassenden Sicherheit“. Insbesondere das Konsensprinzip, das im institutionellen Gefüge der OSZE für Entscheidungen auf zentraler Ebene (z. B. Haushaltsbeschlüsse, Mandate für Feldoperationen) erforderlich ist, stößt in der gegenwärtigen Konfrontationslage an seine praktischen Grenzen. Gleichwohl wurde betont, dass die OSZE über flexible Formate verfüge, mit denen sie – angepasst an die politischen Realitäten – weiterhin sinnvoll agieren könne. Dies betreffe etwa projektbasierte Initiativen, kreative Verfahrensadaptionen oder vertrauensbildende Maßnahmen in ausgewählten Feldern.

Von militärpolitischer Seite wurde die Entwicklung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBMs) sowie der institutionelle Wandel in der OSZE als potenzielle Handlungsressourcen hervorgehoben. Allerdings sei die Erosion von Expertise und der Rückgang institutioneller Arbeitsfähigkeit – etwa im Rahmen des Wiener Dokuments – unübersehbar. Die Erfahrung zeige jedoch auch, dass Fortschritte stets möglich gewesen seien, wenn politischer Wille zur Zusammenarbeit bestand. Rüstungskontrolle sei dabei nicht Selbstzweck, sondern müsse als Mittel zur Stabilisierung, Kommunikation und Risikominimierung verstanden werden.

Ein normativer Akzent wurde in der Diskussion hinsichtlich der Rolle der OSZE als Bewahrerin eines „acquis normatif“ gesetzt. Auch wenn viele Formate derzeit eingefroren oder ausgehöhlt seien, bleibe die OSZE als Plattform im „Standby-Modus“ handlungsfähig. Gerade in Krisenzeiten sei es wichtig, Gesprächskanäle offenzuhalten, um künftige Prozesse mit Blick auf strategische Stabilität zu ermöglichen. Der

„Strukturierte Dialog“, so ein weiterführender Punkt, hätte als Format stärker genutzt werden können, um neue Konsensräume auszuloten.

In der Diskussion wurde kritisch angemerkt, dass eine Fixierung auf innenpolitische Regimetypern als Voraussetzung für friedliche Koexistenz wenig praktikabel sei. Die historische Kooperationsbereitschaft Russlands in den 1990er und frühen 2000er Jahren, etwa bei KSE-Vertrag, zeige, dass auch autokratisch regierte Staaten unter bestimmten Bedingungen bereit zur Zusammenarbeit seien. Das gelte insbesondere, wenn strategische Großmachtinteressen mit einer multilateralen Ordnung kompatibel erscheinen. Der gegenwärtige Mangel an Reformwillen in den OSZE-Gremien sei indes Resultat einer Risikowahrnehmung, die Vertragsänderungen als potentiell destabilisierend einschätzt.

In der abschließenden Runde formulierten die Panelteilnehmenden unterschiedliche Handlungsempfehlungen zur Stärkung der OSZE in der aktuellen Lage, ohne darüber in allen Punkten Einvernehmen zu erzielen:

1. **Institutionelle Präsenz sichern – „Das Licht anlassen“:** Die OSZE dürfe nicht aufgegeben, sondern müsse als Plattform erhalten bleiben. Dazu gehöre auch, innenpolitische Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten weiterhin mitzudenken.
2. **Kooperation mit Russland neu denken:** Trotz des Angriffskrieges gegen die Ukraine sei ein selektives, sachbezogenes Engagement in Bereichen gemeinsamer Interessen möglich und notwendig.
3. **Rüstungskontrolle revitalisieren:** Bestehende Instrumente der OSZE zur Rüstungskontrolle sollten reaktiviert und behutsam weiterentwickelt werden. Dabei sei der politische Kontext stets mitzudenken.
4. **Sicherheitsverständnis kollektiv weiterdenken:** Sicherheit müsse als gemeinschaftlicher Prozess verstanden werden, in dem die legitimen Interessen aller Beteiligten zur Geltung kommen.
5. **Kommunikationskanäle offenhalten:** Dialog dürfe nicht zum Erliegen kommen, auch wenn Fortschritte nur in kleinen Schritten möglich seien. Die institutionelle Rolle der OSZE als Gesprächsforum bleibe essenziell.

Resümee: Das Panel verdeutlichte, dass die OSZE – trotz fundamentaler Krise und gegenwärtiger Lähmung – weder funktionslos noch obsolet sei. Vielmehr eröffne ihre institutionelle Struktur auch in schwierigen Zeiten Räume für pragmatisches Handeln, stille Diplomatie und womöglich Fortschritte in sicherheitspolitischen Fragen. Entscheidend bleibe jedoch die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, diese Potenziale im Rahmen realpolitischer Möglichkeiten tatsächlich zu nutzen.