Kurt P. Tudyka

Die OSZE-Politik der Bundesrepublik Deutschland

Deutschland verdankt seine Vereinigung auch der KSZE. Die neue Bundesrepublik hätte demnach eine Bringschuld an die OSZE. Die deutsche Politik erbringt sie jedoch nicht; sie ist sich dieser nicht einmal mehr bewusst. Das ist die These des folgenden Beitrags, der zunächst den Wandel der deutschen OSZE-Politik beschreibt, danach die Bundesrepublik als Akteur im Rahmen der OSZE darstellt, perspektivische Optionen für eine erneuerte gesamteuropäische Politik der Bundesrepublik skizziert und schließlich ein Resümee zieht.

Erkaltete Liebe

Die deutsche OSZE-Politik hat sich gewandelt, indem sie den Erwartungen, die sie weckte und die in sie gesetzt wurden, nicht gerecht geworden ist. Freilich hat sich auch das Verhältnis anderer Staaten zur OSZE geändert, und zwar im Zuge einer Gewichtsverlagerung im europäischen Multilateralismus. Schließlich zeichnen sich strukturelle Krisen und darauf reagierende Reformbemühungen im überkommenen Multilateralismus ab, in die auch die deutsche Politik verwickelt ist.
Das deutsche Engagement für die OSZE hat sich nach 1992 relativ abgeschwächt. Dafür sind drei Faktoren verantwortlich: erstens die Veränderung des Umfelds der Bundesrepublik - die Hinwendung zur NATO in Ostmitteleuropa und die Wende Russlands zur Intransigenz; zweitens der Abschluss des deutschen Vereinigungsprozesses - die KSZE hatte ihre Schuldigkeit getan; und drittens die persönlichen Präferenzen der für die Außenpolitik Verantwortlichen. Die Ressortchefs schenken im Allgemeinen aus psychologischen und kognitiven Gründen den bilateralen Beziehungen ohnehin stets größere Aufmerksamkeit als den multilateralen; freilich teilt die KSZE/OSZE dieses Schicksal mit den anderen großen Organisationen.

Die Amtsperiode Hans-Dietrich Genschers: Die KSZE als Faktor der Vereinigung

Seit den Anfängen der KSZE hat sich die Bundesrepublik für den Ausbau des Normenkataloges der Schlussakte von Helsinki eingesetzt. Sie hat sogar normative KSZE-Formeln in bilaterale Verträge mit Polen und der Tschechoslowakei übernommen.
Angesichts der sich verändernden Ost-West-Beziehungen und der sich auch mittels der KSZE abzeichnenden günstigeren Perspektive für eine deutsche

Vereinigung hatte sich die Bundesrepublik Deutschland durch ihren damaligen Außenminister Hans-Dietrich Genscher in dem Zeitraum zwischen den Verhandlungen zum Wiener KSZE-Dokument 1989 und denjenigen zum Helsinki-Dokument 1992 mit besonderem Einsatz der KSZE zugewandt. Sie befürwortete die Erweiterung und Stärkung der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki, die Genscher als "Magna Charta der europäischen Stabilität" wertete. Sie sollten "in verbindlicher Form" bekräftigt werden, was deutlich den Wunsch nach Verrechtlichung zum Ausdruck brachte. Die Bundesregierung wollte "gesamteuropäische Institutionen" der KSZE schaffen und die KSE- und VSBM-Verhandlungen weiterführen, koordinieren - was später "harmonisieren" hieß - und zu kooperativen Strukturen machen.[1]

Die Bundesrepublik hatte sich aus den genannten Gründen schon im Zeichen der Wende von 1990 wie kein anderer Staat für die Institutionalisierung der KSZE ausgesprochen, vor allem für regelmäßige Außenministertreffen, ein europäisches Zentrum zur frühzeitigen Erkennung und politischen Schlichtung von Konflikten und für eine europäische Umweltagentur.

Außenminister Hans-Dietrich Genscher wurde der erste Amtierende Vorsitzende der KSZE; auf sein Drängen war die Charta von Paris zustande gekommen, die die Voraussetzungen für den Beginn der Institutionalisierung der KSZE schuf. Unter seiner Leitung kam es auch zur Einführung des so genannten Berliner Mechanismus sowie des Konsens-minus-eins-Verfahrens, das einmal angewandt wurde und zur bis heute bestehenden Suspendierung Jugoslawiens als Teilnehmerstaat führte.

Die Bundesrepublik lud 1989 zur ersten und bisher einzigen KSZE-Wirtschaftskonferenz nach Bonn ein, die dort im Frühjahr 1990 als erste internationale Konferenz nach der Wende mit den neuen, postsozialistischen Regierungen Osteuropas stattfand.[2] Das damals verabschiedete Bonner Dokument war das Manifest für die soziale und wirtschaftliche Transformation der ehemaligen RGW-Länder und ist noch heute die Grundlage für die wirtschaftliche und ökologische Dimension der OSZE-Sicherheitspolitik.

Die KSZE bot insbesondere in zweierlei Hinsicht ein Gerüst, das den Verlauf der europäischen Wende und damit schließlich auch der deutschen Vereinigung stützte, wie es sich im Wiener Dokument 1989 über das Bonner Dokument 1990 bis zur Pariser Charta "für ein neues Europa" 1990 niederschlug. Der retrospektive Bezug auf die KSZE-Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975 mit dem Recht der freien Bündniswahl (erstes Prinzip) und der perspektivische Hinweis auf die Ausbaufähigkeit des KSZE-Prozesses schufen die Prämissen für die Vereinigung der beiden deutschen Staaten. In einem ausführlichen Memorandum an die KSZE-Staaten vom 23. Februar 1990 beschrieb das damals schon gleichgesinnte Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR ausführlich die "Einbettung der Vereinigung beider

---

1 Vgl. Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik 1990/91. Auf dem Weg zu einer europäischen Friedensordnung. Eine Dokumentation, München 1991, S. 77.

2 Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Erinnerungen, Berlin 1995, S. 757ff.

deutscher Staaten in den gesamteuropäischen Einigungsprozess" und machte dabei gleichzeitig detaillierte Vorschläge zum Ausbau der KSZE.[3] Ähnliche Vorschläge enthielt nur wenige Wochen später eine Rede des westdeutschen Außenministers. Dazu gehörten u.a. eine gesamteuropäische Institution zur Sicherung der Menschenrechte, ein Zentrum für die Schaffung eines europäischen Rechtsraumes mit dem Ziel einer Rechtsangleichung, eine (gesamt-) europäische Umweltagentur, ein Zentrum für die Entwicklung einer europäischen Telekommunikationsstruktur, einer europäischen Verkehrsinfrastruktur und einer europäischen Verkehrspolitik.[4] Und der letzte Ministerpräsident der DDR, Lothar de Maizière, erklärte im Juni 1990 zum Ziel seiner Regierung, den KSZE-Prozess zu einer "Gesamteuropäischen Sicherheits- und Friedensunion" zu machen.[5] Diesen Begriff übertraf nur noch der Vorschlag der französischen Diplomatie, den Hans-Dieter Genscher im Oktober 1990 aufgriff, die KSZE zu "konföderativen Strukturen in ganz Europa" zu entwickeln.[6]

Nach so großer ost-west-deutscher Übereinstimmung im Jahre 1990 war es nur konsequent, dass der Bundeskanzler nach der staatlichen Vereinigung auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Paris am 20. November 1990 ausrief: "Nicht zuletzt bekennt sich das geeinte Deutschland auch in Zukunft zur KSZE als Motor einer gesamteuropäischen Friedenspolitik."[7]

Die Bundesrepublik hob ihr KSZE-Engagement u.a. deshalb besonders hervor, um es der UdSSR zu ermöglichen, die Zugehörigkeit des zu vereinigenden Deutschlands zur NATO zu akzeptieren.[8] Tatsächlich kam sie damit Forderungen der Sowjetunion nach einer Institutionalisierung der KSZE als Kompensation für den Verbleib der neuen Bundesrepublik in der NATO entgegen. "Die Umfeldveränderungen sollten Fortschritte in den Kernbereichen erleichtern."[9] Der Ausbau, die Vertiefung und die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses wurden bei den 2+4-Gesprächen stets beschworen, ohne damit einer KSZE-Konferenz den Status einer deutschen Friedensvertragskonferenz zu verleihen.

Als Visionär "für das ganze Europa" erklärte Hans-Dietrich Genscher in Davos noch im Februar 1991, dass die inzwischen geschaffenen Institutionen "den Keim zu Großem" in sich trügen: "Am Horizont zeichnet sich die Struktur eines geeinten Europas im 21. Jahrhundert ab. Die jetzige EG-Zwölfergemeinschaft wird sich um die nordeuropäischen und mittel- und osteuropäischen Staaten erweitern und damit ein bedeutsamer Baustein der großen Konföderation" werden.[10]

---

3 Deutsche Außenpolitik 1990/91, a.a.O. (Anm. 1), S. 84.
4 Vgl. ebenda, S. 104, 109f.
5 Ebenda, S, 126.
6 Ebenda, S. 228.
7 Ebenda, S. 263.
8 Vgl. Genscher, a.a.O. (Anm. 2), S. 687, 717, 749.
9 Ebenda, S. 760.
10 Deutsche Außenpolitik 1990/91, a.a.O. (Anm. 1), S. 335.

Nüchterner konkretisierte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl dann im Sommer 1991 während des ersten Ratstreffens der KSZE-Außenminister den Platz der KSZE in der "europäischen Architektur" neben Europarat, Europäischer Gemeinschaft und Nordatlantischer Allianz: Sie sollte dazu dienen, die politischen Konsultationen und die bestehenden Institutionen zur Problembewältigung und Krisenverhütung auszubauen und neue Mechanismen für die Konfliktbewältigung und Streitbeilegung zu schaffen.[11]
Tatsächlich beließ es die Bundesregierung nicht bei Deklamationen. Sie forderte ein effektives Sekretariat unter Leitung eines Generalsekretärs, der auch den Amtierenden Vorsitzenden vertreten sollte. Es gelang im Jahre 1992, das Sekretariat und den Posten des Generalsekretärs zu schaffen, der freilich auf reine Verwaltungsaufgaben beschränkt wurde. Die Bundesregierung setzte sich dann nachdrücklich und schließlich auch mit Erfolg für einen deutschen Diplomaten als ersten Inhaber des neu geschaffenen Amtes des Generalsekretärs ein: Das Amt übernahm Botschafter Wilhelm Höynck.
In Vorbereitung auf das KSZE-Gipfeltreffen von Helsinki 1992 verfassten der deutsche Außenminister am 24. April 1992 - noch immer Genscher, der freilich seinen Rücktritt schon beschlossen hatte - sowie sein französischer und sein polnischer Amtskollege eine gemeinsame Erklärung zur weiteren Stärkung der Strukturen und Institutionen der KSZE. Es ging um die Schaffung des Europäischen Vergleichs- und Schiedsgerichtshofes, um Interventionen der KSZE in Jugoslawien, in Berg-Karabach und nötigenfalls anderenorts, um einen Verhaltenskodex der KSZE-Staaten auf dem Gebiet der Sicherheit, "der zu gegebener Zeit zu einem KSZE-Sicherheitsvertrag weiterentwickelt werden könnte", sowie schließlich um eine Beförderung der KSZE zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen.[12] In dieser Absichtserklärung ist bereits die Politik zu erkennen, die zumindest auf deutscher Seite zum Kern der gesamteuropäischen Politik von Genschers Nachfolger wurde: "Zuerst die KSZE", und zwar bezogen auf die Vereinten Nationen.

Die Amtsperiode Klaus Kinkels: Die OSZE als europäische UNO

Zunächst setzte der Amtsnachfolger des langjährigen deutschen Außenministers Genscher, Klaus Kinkel, die KSZE-Politik seines Vorgängers fort, indem er weiterhin die Institutionalisierung der KSZE betrieb. Das kam noch mit Erfolg im Helsinki-Dokument von 1992 zum Ausdruck. Die Bemühungen sollten ausgehend von einer deutsch-niederländischen Initiative auf dem folgenden Gipfeltreffen 1994 in Budapest eine Fortsetzung finden. Gedacht war u.a. an eine Stärkung der Stellung des Generalsekretärs und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), das überdies von

11 So der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990-1993. Eine Dokumentation, Meckenheim 1994, S. 73.
12 Vgl. ebenda, S. 149.

Warschau nach Wien an den Sitz des Ständigen Ausschusses (heute: Ständiger Rat) verlegt werden sollte. Ferner sollten ein politisch-militärischer Verhaltenskodex und ein harmonisiertes Rüstungskontrollregime erarbeitet werden.[13]

Ausgerechnet auf der Generalversammlung der VN im September 1992 hatte Klaus Kinkel einen neuen Akzent in der deutschen Außenpolitik gesetzt, als er ausführte, die Vereinten Nationen dürften nicht überfordert werden: "So ist es in erster Linie Sache der Europäer, ihr gemeinsames Haus in Ordnung zu bringen." Dieser Verantwortung seien sie nachgekommen, indem sie die KSZE gerade in Helsinki zur regionalen Abmachung der VN im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta erklärt hätten. "In diese Rolle muss sie nun hineinwachsen".[14] Konkreter erklärte er dazu im Dezember 1993, die KSZE könne und solle als regionale Kapitel-VIII-Einrichtung der VN "die KSZE-Konflikte in ihrem Anwendungsbereich zunächst in eigener Verantwortung friedlich zu lösen versuchen. Dies schließt (...) die Entsendung eigener Friedensmissionen ein. Sie kann hierfür ihrerseits Organisationen wie die NATO oder die WEU heranziehen."[15] Dieser Ansatz mündete schließlich einige Monate später u.a. in die erwähnte "gemeinsame Agenda für Budapest", die Klaus Kinkel zusammen mit dem niederländischen Außenminister Pieter Kooijmans im Mai 1994 der KSZE zur Vorbereitung des Gipfeltreffens 1994 in Budapest vorlegte. Die zentralen Aussagen lauteten: "In Übereinstimmung mit dem Ziel einer Entwicklung des Potentials der KSZE als regionale Abmachung (...) sollten sich die Teilnehmerstaaten dazu verpflichten, 'sich nach besten Kräften zu bemühen, örtlich begrenzte Streitigkeiten' durch Inanspruchnahme der KSZE 'friedlich beizulegen', bevor sie die Vereinten Nationen damit befassen. Das Ziel sollte daher lauten: 'Zuerst die KSZE'. (...) Zur Gewährleistung einer wirksameren Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und der KSZE sollten die Teilnehmerstaaten (...) übereinkommen (...) wenn nötig ohne Zustimmung des/der direkt von einer Krise oder Konfliktsituation betroffenen Staates/Staaten über die Anrufung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und über Empfehlungen zu entscheiden, die zusammen mit einer solchen Anrufung übermittelt werden können (...)"[16]

Diese vielversprechende Initiative - bald nach ihren Urhebern Kinkel und Kooijmans benannt - scheiterte am Misstrauen kleinerer Staaten, die sich den direkten Zugang zum Weltsicherheitsrat nicht verstellen lassen wollten, und im Hintergrund durch andere Staaten, die gerade im Weltsicherheitsrat aufgrund ihrer ständigen Mitgliedschaft über mehr Gewicht als in der paritätisch strukturierten KSZE verfügen. Da Deutschland weder zur ersten noch zur

---

13 Vgl. Eine gemeinsame Agenda für Budapest (Gemeinsame deutsch-niederländische Agenda/Kinkel-Kooijmans-Initiative), in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997, Bonn 1998, S. 238-243, hier: S. 242.

14 Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990-1993, a.a.O. (Anm. 11), S. 196.

15 Ebenda, S. 410.

16 Eine gemeinsame Agenda für Budapest, a.a.O. (Anm. 13), S. 240.

zweiten Gruppe gehört, vergab es sich nichts, eine solche Stärkung der KSZE/OSZE voranzutreiben.
In der Logik einer Stärkung der KSZE im Verhältnis zu den VN liegt es freilich auch, der NATO eine dienende Funktion und nicht die einer "*lead organization*" zuzuerkennen. Darum sollte die NATO, wie Kinkel im November 1993 erklärte, "als Sicherheitspartner der UNO und der KSZE nationaler Machtpolitik und Gewalt einen Riegel vorschieben (...) Diese Kraft des Bündnisses darf nicht verlorengehen, wenn es im KSZE-Raum erweiterte Sicherheit bieten soll. Deshalb darf die NATO weder vorschnell überdehnt werden, noch darf sie neue Gräben in der KSZE-Gemeinschaft aufreißen."[17]
Solche Warnungen scheiterten jedoch einerseits an der unflexiblen Haltung Russlands, die andererseits frühere Warschauer-Pakt-Staaten zu Antragstellern bei der NATO werden ließ. Die Kontinuität einer Furcht vor "dem Osten" begünstigte die NATO, vor allem als Präsident Boris Jelzin 1993 die Duma vertrieb und Russland mit Operationen in Georgien und in anderen Regionen Transkaukasiens eine destabilisierende Einflusspolitik betrieb. So hat sich während der Periode Kinkel - auch mit aktivem Zutun der Bundesrepublik, vor allem dank des ebenfalls 1992 berufenen Verteidigungsministers Volker Rühe und des bis 1994 tätigen deutschen NATO-Generalsekretärs Manfred Wörner - die "neue NATO" viel kräftiger entwickelt als die "neue KSZE". Und schließlich ließ sich die Logik einer deutschen Politik, die die Bedeutung der VN in Europa zugunsten der KSZE/OSZE mindern wollte, nicht mit der Absicht deutscher Politik vereinbaren, einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat zu erhalten.
Nach dem Beitritt Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik zur NATO und ihrer antizipatorischen Politik der EU-Kandidatur hat sich jedoch die Lage der Bundesrepublik, wie sie sich noch nach 1992 ergeben hatte, im Verhältnis zur OSZE verändert, und zwar nicht nur rein geopolitisch, sondern auch infolge der gewandelten Einstellungen der benachbarten Länder gegenüber der OSZE im Vergleich zur NATO und zur EU.[18]
Gegen Ende der Amtszeit Klaus Kinkels initiierte die deutsche Außenpolitik noch einen weiteren Vorschlag zu Stärkung der Institution. Es ging um die Einrichtung eines unabhängigen Beauftragten für die Freiheit der Medien. Nach erheblichen Anstrengungen der deutschen Diplomatie gelang es gegen hinhaltende Blockaden z.B. der Russischen Föderation einen solchen Beschluss beim Außenministertreffen in Kopenhagen 1998 herbeizuführen. Das Amt wurde nach seiner Einrichtung auch einem Deutschen, dem früheren Bundestagsabgeordneten Freimut Duve, übertragen.

---

17 Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990-1993, a.a.O. (Anm. 11), S. 373.
18 Vgl. Jerzy M. Nowak, Polen und die OSZE: Auf der Suche nach effektiverer Sicherheit in Europa, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 117-137; László Kovács, Die künftige Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur, in: ebenda, S. 55-67; Jan Pechácek, Die Tschechische Republik und die OSZE, in: ebenda, S. 109-115.

Die Amtsperiode Joschka Fischers: Die OSZE - ein Nebenschauplatz

Die Amtsperiode des dritten deutschen Außenministers nach der europäischen Wende beginnt mit den Absichtserklärungen der Regierungsparteien, die sie in ihrer Koalitionsvereinbarung 1998 festlegten; sie ließen erkennen, dass sie insbesondere die OSZE stärken wollten.
Das deklarierte Vorhaben wurde jedoch verdrängt durch die seitens der USA aufgezwungene Kosovo-Politik, die unter starker deutscher Beteiligung zunächst zu einer erheblichen Aufwertung der OSZE, dann zu ihrer Marginalisierung durch die NATO-Intervention und schließlich zu ihrer Unterordnung unter die VN führte.
Diese Politik wurde von Joschka Fischer mit dem Einsatz für Menschenrechte begründet, denen Deutschland infolge seiner Vergangenheit besonders verpflichtet sei. Neben dieser idealistisch flankierten Konfrontationspolitik initiierte und betrieb die Bundesregierung eine realpolitisch begründete Kooperationspolitik mit den südosteuropäischen Staaten, die im Stabilitätspakt für Südosteuropa, der unter die Ägide der OSZE gestellt wurde, zum Ausdruck kam.
In ihrem Koalitionsabkommen erklärten SPD und Bündnis 90/Die Grünen, dass die neue Bundesregierung Initiativen ergreifen werde, um die rechtliche Basis der OSZE zu stärken. Auch die obligatorische friedliche Streitschlichtung im OSZE-Raum solle durchgesetzt werden. Die Instrumente und Kompetenzen der OSZE seien durch bessere personelle und finanzielle Ausstattung zu stärken. Ihre Handlungsfähigkeit auf dem Feld der Krisenprävention und Konfliktregelung sollte verbessert werden.
Im Rahmen der Friedenskonsolidierung soll zur Schaffung einer stabilen Ordnung das Instrument nichtmilitärischer internationaler Polizeieinsätze entwickelt und genutzt werden. Die neue Bundesregierung werde sich für den Aufbau einer Infrastruktur zur Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung einsetzen. Diese deutschen Vorhaben fanden inzwischen in den Beschlüssen des Instanbuler Gipfels 1999 eine Grundlage.
Noch aus der Zeit der Vorbereitungen zum Istanbuler Gipfels von 1999 unter Klaus Kinkel stammte der gemeinsam mit der Schweiz unternommene Vorstoß für eine Erklärung seitens der OSZE, die Situation von Minderheiten zu verbessern, indem sie unter bestimmten Voraussetzungen autonome Rechte erhalten sollten. Solch eine neue Norm stieß bei den Vorverhandlungen über das Istanbuler Gipfeldokument jedoch auf unüberwindliche Einwände einer Reihe von Staaten, wie z.B. Bulgarien. Im Istanbuler Dokument vom November 1999 fand sich lediglich eine stark abgeschwächte Version des ursprünglichen Entwurfs wieder.
Immerhin gelang es, einen "alten" deutschen Wunsch zumindest teilweise in Erfüllung gehen zu lassen: Eine neue deutsche Initiative führte über einen Umweg zu einem politischen Mandat und damit zu einer Statusverbesserung für den Generalsekretär, und zwar dadurch, dass er - seit 1999 der slowaki-

sche Diplomat Ján Kubiš - zusätzlich zum Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien ernannt wurde.
Wie ebenfalls im Koalitionsabkommen angekündigt, hat die Bundesregierung inzwischen eine Schulungseinrichtung für die Ausbildung und den Einsatz von Personal für Aufgaben im Bereich von Friedenseinsätzen im Rahmen von OSZE- (oder auch VN-) Missionen geschaffen.
Zusammenfassend ist zwar festzustellen, dass die Bundesrepublik es neben den sich ändernden strategischen Erwägungen nicht aufgegeben hat, sich für eine Stärkung der OSZE einzusetzen. Ihr Einsatz gilt der Verbesserung der Normen; auch eine Steigerung der instrumentellen Wirkungsmöglichkeiten wurde sowohl organisatorisch als auch operativ durch die deutsche Regierung unterstützt. Das Engagement dafür hat jedoch nach 1992 einen punktuellen, nicht aber einen konzeptuellen Charakter, der von der Vorstellung einer gesamteuropäischen Friedensordnung herrührte.

Die Bundesrepublik als Akteur in verschiedenen Rollen

Die deutsche Außenpolitik tritt im Zusammenhang mit der OSZE in verschiedenen Rollen in Erscheinung. Sie tritt direkt oder indirekt auf, nämlich in nationalstaatlicher, EU-verbundener und OSZE-kollektiver Gestalt. Der EU-Verbund wiederum erscheint je nach Anlass und Inhalt in unterschiedlichen Formen, nämlich zum einen als intergouvernementale Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, vertreten durch die Präsidentschaft, und zum anderen als integrierte Politik, vertreten durch die Kommission. Und schließlich ist die deutsche Außenpolitik noch über diesen Rahmen hinaus multilateral gebunden, vor allem durch die NATO und letztlich durch die Vereinten Nationen, deren Politik die Wirkungsmöglichkeiten der OSZE oft bestimmt hat.
Aus der Perspektive der OSZE und mit Blick auf deren Betätigungsfelder verdoppelt sich dieser mehrfache Auftritt Deutschlands sogar noch, da die Bundesrepublik sowohl als interner als auch als externer Akteur handelt: Als EU-Mitglied versucht sie also beispielsweise einerseits EU-Politik innerhalb der Organe der OSZE durchzusetzen; andererseits ist sie auf den verschiedenen Politikfeldern im Namen der EU (und in Konkurrenz zur OSZE) tätig und beeinflusst damit deren Politik von außen.
Derartige Konstellationen entspringen keineswegs nur modellanalytischen, abstrakten Überlegungen, sondern zeigten sich fortlaufend, seit die OSZE (damals noch KSZE) 1990 operativ geworden ist. Inwieweit solche "Mehr-Ebenen-Außenpolitik" oder vielleicht besser "Mehr-Rollen-Außenpolitik" konzeptionell in sich stimmig ist und ihre Teile in der Praxis miteinander in Einklang zu bringen sind, hängt von den Umständen, den Adressaten und den jeweiligen Partnern ab. Die Koordination und damit auch die Prioritätensetzung hat der politische Direktor des Auswärtigen Amtes zu leisten. Es ist

schwer vorstellbar, dass die deutsche Außenpolitik allen drei Rollen immer oder auch nur zur gleichen Zeit optimal gerecht werden konnte und künftig können wird.

In der Maske der EPZ/GASP

Eine Reihe von Initiativen und entsprechende Bekundungen belegen, dass sich die Bundesregierung auch über die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bemüht hat, die KSZE/OSZE als Institution zu fördern. Freilich hat sie sich gegenüber den oft unterschiedlichen Haltungen anderer EG/EU-Mitglieder - vor allem der des Vereinigten Königreichs als Gegner jeglicher Institutionalisierungen - nicht so durchsetzen können, wie sie es sich gewünscht hätte. Apodiktisch bekannte Hans-Dietrich Genscher im Januar 1990, dass "die Europäische Gemeinschaft ihre gesamteuropäischen Ziele und Vorstellungen in den KSZE-Prozess einbringen (wird), der sich für alle Beteiligten immer mehr als Grundlage und Rahmen, als die Hauptrichtschnur des gesamteuropäischen Einigungsprozesses erweist".[19] Und während die Bundesregierung in zahlreichen Verlautbarungen ganze Stapel von Vorschlägen für neue Institutionen einbrachte, so noch einmal der Bundeskanzler im Mai 1990, kam der - britische - Vorsitz des Europäischen Rates in Dublin im April 1990 nur zu dem Schluss, auf dem bevorstehenden KSZE-Gipfeltreffen "die Einrichtung eines kleinen Verwaltungssekretariates zu prüfen".[20]
Tatsächlich ist die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im Hinblick auf die OSZE formal stärker verwirklicht worden als in Bezug auf andere internationale Organisationen, z.B. die Vereinten Nationen. Die Sitzungen des Ständigen Rates der OSZE, die mindestens einmal wöchentlich stattfinden, werden gemeinsam vorbereitet und es wird eine gemeinsame Stellungnahme abgestimmt. Zu ihrer Vorbereitung kommen jeweils die in Wien bei der OSZE akkreditierten ständigen Vertreter der EU-Mitgliedstaaten unter Leitung des Vertreters der Präsidentschaft zusammen. Bei der Ratssitzung spricht dann auch stets der Vertreter des Landes, das die EU-Präsidentschaft innehat, für alle anderen und meist auch für alle diejenigen Länder, die der EU assoziiert sind. Im Allgemeinen bleibt es bei dieser gemeinsamen Stellungnahme und der deutsche Botschafter kann nur schweigend die Vertreter der Schweiz oder Norwegens beneiden, die sich im Namen ihrer Regierungen durch eigene Akzente profilieren können. Obwohl die EU nicht einmal Beobachterstatus bei der OSZE hat (wegen des rechtlichen Status der OSZE allerdings auch nicht haben kann), nehmen die übrigen OSZE-Länder, die nicht Mitglieder der EU sind, dieses Verhalten des EU-Blocks hin. (Für ein solches permanent geschlossenes Auftreten gibt es inzwischen noch ein weiteres Beispiel, nämlich die so genannte GUUAM-Gruppe, die Georgien, die Ukraine,

19 Deutsche Außenpolitik 1990/91, a.a.O. (Anm. 1), S. 65.
20 Ebenda, S. 112.

Usbekistan, Aserbaidschan und Moldau umfasst.) Auch in den anderen Gremien, die entweder Teil der OSZE sind, wie diverse Ausschüsse, oder mit ihr in Zusammenhang stehen, wie das Forum für Sicherheitskooperation oder der Ausschuss für Artikel V des Dayton-Abkommens, gehen die EU-Länder gemeinsam vor.

Solch abgestimmtes Auftreten von Teilnehmerstaaten, die unter Führung der EU-Staaten manchmal die Hälfte aller 54 OSZE-Staaten ausmachen, verfehlt seine Wirkung gegenüber den anderen nicht; diese fühlen sich freilich durch diesen EU-Block, der neben den USA und der Russischen Föderation den dritten respektablen Machtfaktor bildet, marginalisiert. Wer ihm angehört, hat die Chance, dass seinen Initiativen mehr Beachtung geschenkt wird als bei einem Alleingang und dass er sogar in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt. Das gelang beispielsweise der irischen Delegation, die über die EU den Entwurf einer "Europäischen Plattform für kooperative Sicherheit" lancierte, der schließlich seinen Weg in die Istanbuler Charta von 1999 fand.

Inwieweit andererseits eine solche Konzertierung der 15 Staaten der Beschlussfassung innerhalb der OSZE im Allgemeinen oder der Durchsetzung von Initiativen einzelner EU-Mitgliedstaaten - wie Deutschland - z.B. im Ständigen Rat nützt oder aber mögliche interessante Initiativen einzelner Teilnehmerstaaten bremst und damit einer OSZE-weiten Debatte entzieht, ist eine Frage, die die Beteiligten unterschiedlich beantworten. Manchmal mussten Sitzungen für längere Zeit unterbrochen werden und eine Beschlussfassung verzögerte sich, weil die EU-Mitglieder erst noch einen gemeinsamen Standpunkt zu einer plötzlich aufgekommenen Frage finden mussten, was den Unwillen anderer Delegationen hervorrief. Solch EU-interner Zwang zum Kompromiss hat gelegentlich auch Initiativen der deutschen Regierung verwässert. Wahrscheinlich ist der Mangel an reformerischem Elan der Bundesrepublik Deutschland in der OSZE heute im Unterschied zu früheren Perioden in der KSZE auch dieser EU-Konzertierung geschuldet.

Zuweilen kommt es vor, dass der Vertreter eines anderen Mitgliedstaates der EU unter Bezugnahme auf den gemeinsamen Standpunkt eine ergänzende Erklärung abgibt. Das ist auch immer wieder durch den Leiter der deutschen Delegation geschehen. Dieses Verhalten kann politische Präferenzen und Optionen verraten, die nicht oder nicht ausreichend bei der gemeinsamem Beratung berücksichtigt worden sind.

Die Bundesrepublik hat sich zur Unterstützung ihrer Vorhaben auch schon mit Teilnehmerstaaten verbunden, die nicht der EU angehören, wie z.B. anlässlich der gemeinsamen Beratungen über die Sicherheitscharta mit der Schweiz in ihrer bereits erwähnten Initiative zur Stärkung der Minderheitenrechte.

Gelegentlich - wie z.B. zur Eröffnung der Budapester Überprüfungskonferenz im Jahre 1994 - ist es auch schon vorgekommen, dass ein Vertreter der Europäischen Kommission das Rederecht für die Union beanspruchte, was von dem Land, das die Präsidentschaft innehat - damals Deutschland - nicht

immer vorbehaltlos und mit Freude gesehen wird. Auch als im ersten Halbjahr 1999 wiederum Deutschland die EU-Präsidentschaft übernommen hatte, beanspruchte die EU-Kommission ihre Prärogativen hinsichtlich Status und Wirkungsrecht im Hohen Rat der OSZE, der als Wirtschaftsforum in Prag tagte.

Solche Fälle belegen, wie internationale Organisationen, selbst wenn ihnen dieselben Staaten angehören, eine Eigendynamik entwickeln, die weniger zu Konvergenz und Kooperation als zu Divergenz und Rivalitäten führen. Diese entstehen deshalb, weil die jeweiligen Sekretariate Eigeninteressen verfolgen (was allerdings bei der politischen Schwäche des OSZE-Sekretariats nur marginal möglich erscheint) oder die Mitgliedstaaten die Chance zur Durchsetzung ihrer Politik innerhalb der verschiedenen multilateralen Verbände unterschiedlich einschätzen und sich dieser darum in unterschiedlicher Weise bedienen.

Es ist hier nicht der Platz, das gesamte Beziehungsgeflecht zwischen EU und OSZE darzustellen. Es soll - ohne allerdings eine Antwort zu geben - lediglich noch die gewiss nur theoretische Frage aufgeworfen werden, ob die Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik im KSZE/OSZE-Rahmen mit der Einbindung in die GASP und deren Verstärkung durch die WEU kompatibel ist. Im Prinzip richtet sich die Frage auch an die NATO- und teilweise selbst an die VN-Mitgliedschaft, wie - freilich noch unter anderen Voraussetzungen - das Beispiel der Schweiz zeigt. Die OSZE ist den Prinzipien einer kooperativen Sicherheitspolitik verpflichtet, die konfrontative Elemente, wie sie auch Institutionen der kollektiven Sicherheitspolitik enthalten, prinzipiell ausschließt.

Die Bundesrepublik als Teil des OSZE-Kollektivs

Von einem objektiven OSZE-Blickwinkel aus gesehen muss Deutschland im Großen und Ganzen als ein konstruktiver und förderlicher Teilnehmerstaat gelten. Diesen Ruf erwarb sich die Bundesrepublik, wie schon ausgeführt, insbesondere in der Periode zwischen der Verabschiedung des Wiener Dokuments 1989 und der Annahme des Budapester Dokuments 1994, als wechselseitige Interessen zusammenkamen: Dadurch dass die KSZE der Interessenlage der Bundesrepublik als Nationalstaat entsprach, gewann umgekehrt die KSZE einen an ihrer positiven Entwicklung interessierten und entsprechend engagierten Teilnehmer. So ist es dem Einsatz der Bundesrepublik zuzuschreiben, dass alle UdSSR-Nachfolgestaaten, also insbesondere die damals strittigen zentralasiatischen Republiken, in die KSZE aufgenommen wurden. Umgekehrt fällt auch der Bundesrepublik das zumindest im Nachhinein zweifelhafte Verdienst zu, dass Jugoslawien 1992 von der Teilnahme an der KSZE/OSZE suspendiert wurde und bis heute ausgeschlossen ist.

Im gesamten Verhältnis zur OSZE hat die Bundesregierung öffentlich bislang noch immer eine positive Grundhaltung eingenommen und das auch dadurch

bekräftigt, dass sie abgesehen von diffus gewordenen strategischen Interessen ihr Engagement für die Verbesserung des Normenkatalogs, die Stärkung der institutionellen Strukturen und die Bereitstellung von personellen und materiellen Ressourcen für die operativen Einsätze bekundet hat.
Über den EU-Verbund hat die Bundesrepublik die OSZE sowohl geschwächt als auch gestärkt. Die Schwächung besteht darin, dass alle EU-Länder, allen voran Deutschland, - der Räson der EU folgend - an einer Vitalisierung der wirtschaftlichen Dimension der Sicherheitspolitik, wie sie der OSZE überantwortet ist, kein Interesse gezeigt haben. Auch unterstützt die Bundesrepublik eine expansive gesamteuropäische Politik der Europäischen Kommission auf Feldern wie Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, die - wenn schon nicht der OSZE - dann zumindest dem Europarat zukämen. So hat ausgerechnet in Wien, am Sitz der OSZE, die EU mit deutscher Förderung eine Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Europa eingerichtet, die von einer deutschen Diplomatin geleitet wird und die über mehr Personal verfügt als die meisten OSZE-Missionen.
Andererseits wurde unter Führung und auf Initiative der Bundesrepublik der Stabilitätspakt für Südosteuropa, dessen wirtschaftliche Verwirklichung vor allem der EU überantwortet ist, insgesamt unter die Ägide der OSZE gestellt.

Von wechselseitigem Nutzen

Im Allgemeinen ist die OSZE für die Bundesrepublik Deutschland unabhängig von der jeweiligen Rolle, in der sie auftreten kann, immer noch ein pareto-optimales Terrain, das sie noch vergleichsweise stärker als jenes der anderen Organisationen bespielen könnte, weil die objektiven Bedingungen dafür gegeben sind, und auch sollte, weil es ihre Interessenlage gebietet. Dieser entspricht die OSZE aufgrund ihrer gesamteuropäischen Mitgliedschaft, ihrer sicherheitspolitischen Reichweite und ihrer politischen Zielsetzung. Für die Bundesrepublik war und ist sie angesichts ihrer geopolitischen Lage und der zahlreichen Nachbarstaaten eine notwendige und unersetzliche Organisation. Die KSZE stellte ferner von vorneherein einen Bereich dar, auf dem die Bundesrepublik ihre eigene Rolle spielen konnte. Anders als ursprünglich NATO und EWG/EG/EU war die KSZE nicht auch zur "Einbindung" der Bundesrepublik gedacht, die deswegen hier auch nicht als "Juniorpartner" der Interessen Frankreichs oder der USA erschien.
Eine Bilanz der deutschen Außenpolitik gegenüber der KSZE/OSZE nach 1990 zeigt jedoch, dass die Differenz zwischen Soll und Haben seit der Ära Genscher immer größer geworden ist. Das liegt nicht an übersteigerten Ansprüchen, die eher konstant geblieben oder wegen Konzeptlosigkeit diffus geworden sind, sondern vielmehr am nicht ausreichenden Einsatz. Diesem Gravamen ist das Paradox zu verdanken, dass die USA und - relativ gesehen -

auch Norwegen und die Schweiz stärker in der OSZE engagiert sind als Deutschland.

Noch ein anderes Paradox ist im Kontext der deutschen OSZE-Politik zu entdecken. Während die Exekutive der deutschen Außenpolitik ein degressives Interesse an der OSZE erkennen lässt, stimmten im Bundestag die an der OSZE interessierten Parlamentarier aller Fraktionen über die Legislaturperioden hinweg konvergierend darin überein, dass die OSZE verstärkt durch die Bundesregierung gefördert werden sollte. Der OSZE gegenüber nehmen nun alle Bundestagsparteien fast identische Positionen ein. Im Vorfeld des OSZE-Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs 1999 in Istanbul brachten die Fraktionen von SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und F.D.P. sogar gemeinsam einen Antrag "für eine Stärkung der Handlungsfähigkeit der OSZE" ein, mit dem sie erklärtermaßen die Bemühungen der Bundesregierung unterstützen wollten.[21] Ein eigener Antrag der PDS-Fraktion, "Neue europäische Sicherheitsarchitektur", hatte nicht nur einen von den übrigen Fraktionen abweichenden Tenor, sondern war auch ausführlicher und enthielt viele weitergehende Anregungen, die beispielsweise auch ein "regionales Peacekeeping" für die OSZE und die Bildung eines Exekutivrates umfassten.[22] Entsprechend unkontrovers verlief die Bundestagsdebatte, in der sich die Sprecher der Fraktionen wechselseitig auch noch einmal versicherten, wie sehr sie in der Wertschätzung der OSZE übereinstimmten.[23] Eine ähnliche Konstellation hatte sich schon in der vorangegangenen 13. Legislaturperiode gezeigt.[24] Freilich unterscheiden sich die Parteien doch in der Aufmerksamkeit, die sie der OSZE widmen, wie ein Vergleich ihrer Programme zur Bundestagswahl zeigt. So machten überraschenderweise die F.D.P. und erwartungsgemäß Bündnis 90/Die Grünen die ausführlichsten Vorschläge für eine Stärkung der OSZE, während diese im CDU/CSU-Programm nicht einmal erwähnt wurde; die Äußerungen der SPD waren dagegen unauffällig und bewegten sich im traditionellen Rahmen.[25] Die Parteien - mit Ausnahme der PDS - führen keinerlei außenpolitische Debatte, die erkennen ließe, ob und worin sie sich beispielsweise in der Frage unterschieden, welche Stellung die OSZE innerhalb der internationalen Gemeinschaft einnehmen soll und wie die zukünftige Sicherheitsarchitektur für die Bundesrepublik und die EU aussehen soll.

Eine Prüfung der von der Bundesregierung bei der OSZE eingebrachten Vorschläge ergibt, dass nach 1992 wichtige Vorhaben scheiterten. So ist es bisher nicht, wie von deutscher Seite immer gewünscht, zu einer starken Institutionalisierung, gar Verrechtlichung, gekommen. Eine Konsolidierung des

---

21 Vgl. BT-Drs. 14/1959.

22 Vgl. BT-Drs. 14/1771.

23 Vgl. BT-Plenarprotokoll 14/66 vom 4. November 1999, S. 5884D-5898C.

24 Vgl. BT-Drs. 13/5622/5800/5888; BT-Plenarprotokoll 13/138 vom 14. November 1996, S. 12455C-12468D.

25 Vgl. Dieter S. Lutz, Sicherheit statt Risiko - eine Ampel rot, gelb, grün. Die außen- und sicherheitspolitischen Aspekte in den Wahlprogrammen der deutschen Parteien zur Bundestagswahl, September 1998, S. 1-7, hier: S. 7 (Manuskript).

Sekretariats durch Konzentration aller Büros in Wien fand nicht statt. Die Bildung einer Art europäischen Sicherheitsrates innerhalb der OSZE - also die Verstetigung und sachliche Ausbreitung der Jugoslawien-Kontaktgruppe - war nicht durchsetzbar. Eine Ablösung gar der VN in Europa durch die OSZE ist nicht in Sicht; im Kosovo ist schließlich sogar das Gegenteil eingetreten, die VN wurden der OSZE übergeordnet. Die im KSZE/OSZE-Verband angelegte und von der Bundesrepublik einmal besonders angestrebte Form kooperativer Sicherheitspolitik während der Amtszeit Genschers von 1989 bis 1992 wurde substanziell durch die Einbindung in die GASP und die angestrebte Gemeinsame Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GVSP) des 15er-Blocks zurückgestuft.

"Die OSZE ist die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation. Das macht sie unersetzlich" - so beginnt der Abschnitt, der eigens der OSZE in der Koalitionsvereinbarung zwischen den Parteien gewidmet ist, die seit 1998 die Bundesregierung bilden.[26] In seinem Kern findet sich dieser Satz auch in vielen Aussagen der früheren Bundesregierungen. Doch ist die lakonische Feststellung eines Faktums eher mager im Vergleich zu dem, was die KSZE/OSZE zumindest perspektivisch 1990 einmal auch für die Bundesrepublik werden sollte. Die der OSZE innewohnenden Möglichkeiten einer gesamteuropäischen Stabilitätspolitik würden weithin vernachlässigt, beklagte darum treffend vier Jahre nach seinem Ausscheiden aus dem Amt der frühere deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher.[27] Und anlässlich des 25. Jahrestages der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki bezeichnete er es als eine "Verkümmerung der OSZE", sie so zu verstehen, als wäre sie "eine Art Dienstleistungsorganisation für die Durchsetzung von politischen Entscheidungen, die innerhalb anderer Organisationen getroffen werden". Die Mitgliedstaaten müssten sich fragen lassen, ob sie bereit sind, eine "Repolitisierung der OSZE" vorzunehmen.[28] Diese Frage richtet sich auch und angesichts ihrer bei ihrem Antritt verkündeten Politik insbesondere an die amtierende Bundesregierung, deren Vertreter in ihren Reden zur internationalen Politik der OSZE kaum mehr als ein Pflichtquantum an Aufmerksamkeit zukommen lassen.

---

26 Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratische Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, S. 57.

27 Vgl. Hans-Dietrich Genscher, Die OSZE stärken - unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok, in: OSZE-Jahrbuch 1996, a.a.O. (Anm. 18), S. 47-54, hier S. 50.

28 Hans-Dietrich Genscher, Rede bei der Festveranstaltung anlässlich 25 Jahre Schlussakte von Helsinki am 19. Juli 2000 in Wien, PC.DEL/407/00 vom 18. Juli 2000, S. 5