

**NOTES
DE L'IFRI**

NOTES DU CERFA, NR. 163

Informal Meeting of
OSCE Foreign Ministers
Potsdam, 1 September 2018



JULI
2021

Die Bedeutung der OSZE für die deutsche Diplomatie



Studienkomitees für
deutsch-französische
Beziehungen (Cerfa)

Wolfgang ZELLNER

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über zentrale internationale Fragen informiert und einen Diskussionsrahmen bietet. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch interdisziplinär angelegte Studien und Debatten bringt das Ifri Entscheidungsträger und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Die Tätigkeiten des *Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa* (Forschung und Veröffentlichungen) werden vom Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und vom Planungsstab des Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères gefördert.



Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen der Autor.

ISBN: 979-10-373-0378-3

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2021

Bild: © Potsdam, Deutschland. 1. September 2016: Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier Außenminister Frank-Walter Steinmeier begrüßt die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini.

© Von Golden Brown/Shutterstock.com.

Diese Veröffentlichung zitieren:

Wolfgang Zellner, „Die Bedeutung der OSZE für die deutsche Diplomatie“, *Notes du Cerfa*, Nr. 163, Ifri, Juli 2021.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tel. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

Email: accueil@ifri.org

Webseite: ifri.org

Notes du Cerfa

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in regelmäßigen Abständen und analysiert die gegenwärtige politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung Deutschlands in den Bereichen: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Sie sind wie auch die „Visions franco-allemandes“ auf der [Internetseite des Cerfa](#) verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Das Cerfa

Das „[Comité d'études des relations franco-allemandes](#)“, zu Deutsch: [Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen](#), wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Es wird paritätisch durch das Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères und das Auswärtige Amt finanziert. Das Cerfa hat den Auftrag, Prinzipien, Bedingungen und Stand der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren. Durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare mit hohen Beamten, Experten und Journalisten sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses wird diese Aufgabe verwirklicht.

Éric-André Martin ist Generalsekretär des Cerfa und gibt mit Paul Maurice und Marie Krpata, Research Fellows, und Prof. Dr. Hans Stark, Berater für die deutsch-französischen Beziehungen, die Publikationen des Cerfa heraus. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über den Autoren

Dr. Wolfgang Zellner ist *Senior Research Fellow* des IFSH. Bis 2018 war er Stellvertretender Direktor dieses Instituts und Leiter von CORE (Zentrum für OSZE-Forschung). Zusammen mit anderen gründete er 2013 das *OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions* und war bis 2018 dessen Koordinator. Seine wichtigsten Arbeitsfelder sind Fragen europäischer Sicherheitsordnungen, Konfliktregulierung und konventionelle Rüstungskontrolle in Europa und die OSZE.

Zusammenfassung

Als eine der wesentlichen Plattformen eines als grundlegend verstandenen Multilateralismus hatte die OSZE immer Bedeutung für die deutsche Außenpolitik, wenn auch in unterschiedlichem Maße in verschiedenen Phasen. Historisch war die deutsche Unterstützung des KSZE-Prozesses motiviert durch die Hoffnung auf die Abmilderung und perspektivische Überwindung der Teilung Deutschlands. Die deutsche Wiedervereinigung und die NATO-Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands waren aus deutscher Perspektive wesentlich der Entspannungspolitik und dem KSZE-Prozess zu verdanken. Von daher orientierte die deutsche Diplomatie, am deutlichsten mit der Kinkel/Kooijmans-Initiative von 1994, auf einen Ausbau der KSZE zu einem System kollektiver Sicherheit.

Mit der Erweiterung von EU und NATO trat diese Perspektive bereits seit Mitte der 1990er Jahre in den Hintergrund, statt „KSZE zuerst“ hieß es nun „EU zuerst“. Dementsprechend war eine deutliche Marginalisierung der OSZE in der Wahrnehmung der deutschen Diplomatie zu verzeichnen.

Dies änderte sich deutlich mit der Annektierung der Krim durch Russland und dem Krieg in der Ostukraine 2014. Seitdem ist die OSZE in zweierlei Hinsicht von zentraler Bedeutung für die deutsche Diplomatie. Zum einen stellt die Organisation ein wesentliches Instrument für die Regulierung der Ukraine Krise dar. Für die Mandatierung der Besonderen Beobachtungsmission (SMM) der OSZE in der Ukraine am 21. März 2014 setzte sich Bundeskanzlerin Angela Merkel persönlich ein. Seit Juni 2014 suchen die Präsidenten Frankreichs, Russlands, der Ukraine und die deutsche Bundeskanzlerin im Rahmen des sog. Normandie-Formats nach einer politischen Lösung für den Konflikt. Zum anderen haben sich die Spannungen zwischen Russland und dem Westen derart zugespitzt, dass die OSZE als nahezu einzige Plattform für den multilateralen Dialog über eine Reihe von Themen einschließlich konventioneller Rüstungskontrolle übriggeblieben ist.

Dies hat zu einer Belebung der deutschen Aktivitäten in der OSZE geführt. 2016 übernahm Deutschland den OSZE-Vorsitz. 2020 wurde die deutsche Diplomatin Helga Schmid zur Generalsekretärin der OSZE gewählt. Und Ende 2020 sprach sich der Deutsche Bundestag für ein OSZE-Gipfeltreffen 2025 aus, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki.

Abstract

As an essential platform for multilateralism, the OSCE has always been important to German diplomacy, although in varying degrees. Historically, Germany's support for the CSCE process was motivated by the aim of mitigating and ultimately overcoming the division of Germany. From Germany's perspective, the achievement of reunification and NATO membership were largely thanks to the policy of détente and the CSCE process. Thus, German diplomacy was oriented toward the expansion of the CSCE into a system of collective security, most significantly through the 1994 Kinkel/Kooijmans initiative.

With the expansion of the EU and NATO, this perspective began to recede into the background from the mid-1990s onward. In place of a "CSCE first" approach, Germany pursued an "EU first" strategy. Accordingly, the OSCE was pushed to the margins as an element of German diplomacy.

This changed significantly with Russia's annexation of Crimea and the war in eastern Ukraine in 2014. Since then, the OSCE has been of central importance to German diplomacy in two respects. First, the Organization is an essential element of the regulation of the Ukraine crisis. German Chancellor Angela Merkel personally lobbied for the establishment of the OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine on 21 March 2014. Since June 2014, the Presidents of France, Russia, Ukraine and the German Chancellor have been seeking a political solution to the conflict within the framework of the Normandy Format. Second, tensions between Russia and the West have escalated to such a degree that the OSCE remains virtually the only platform for multilateral dialogue on a number of issues, including conventional arms control.

This has led to the revitalization of Germany's activity in the OSCE: in 2016, Germany assumed the OSCE Chairmanship; in 2020, German diplomat Helga Schmid was elected Secretary General of the OSCE; and by the end of 2020, the German Bundestag spoke out in favor of an OSCE summit meeting in 2025, 50 years after the adoption of the Helsinki Final Act.

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	7
ENTSPANNUNGSPOLITIK UND KSZE ALS VORAUSSETZUNGEN DER DEUTSCHEN WIEDERVEREINIGUNG	8
SCHWERPUNKTFELDER DEUTSCHER OSZE-POLITIK	12
OSZE als Dialogplattform	12
Rüstungskontrolle einschließlich Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM)	13
REGIONALKONFLIKTE UND KONFLIKTREGULIERUNG.....	17
Regionalkonflikte: Prioritäten der deutschen Diplomatie.....	17
Ausbau des Instrumentariums zur Konfliktbearbeitung.....	20
DIE WIRTSCHAFTS- UND UMWELTDIMENSION	22
MENSCHLICHE DIMENSION	24
POLITISCHE, FINANZIELLE UND PERSONELLE INVESTITIONEN IN DIE OSZE	26
ZUSAMMENFASSUNG	28

Einleitung

Die KSZE/OSZE¹ hatte immer Bedeutung für die deutsche Außenpolitik, wenn auch in unterschiedlichem Maße in verschiedenen Phasen. Seit einigen Jahren misst die deutsche Diplomatie der OSZE wieder einen spürbar höheren Stellenwert bei als zuvor, als ihre Bedeutung in der deutschen Wahrnehmung abgefallen war. Das Schlüsselereignis dafür war die Annektierung der Krim durch Russland und der Beginn der Kämpfe in der Ostukraine 2014. Im selben Jahr unterstützte Deutschland den Schweizer OSZE-Vorsitz stark bei der Einrichtung der Besonderen Beobachtungsmission (Special Monitoring Mission / SMM) der OSZE in der Ukraine. Am 6. Juni 2014, dem Jahrestag der alliierten Landung in der Normandie, begründeten die Präsidenten Frankreichs, Russlands, der Ukraine und die deutsche Bundeskanzlerin das sog. Normandie-Format, das seitdem nach einer politischen Lösung für den Ukraine Konflikt sucht. 2016 übernahm Deutschland den OSZE-Vorsitz. Dem waren mehrjährige Diskussionen vorangegangen, in denen auch die Überlegung von drei aufeinander folgenden Vorsitzen im Weimarer Format (Deutschland, Frankreich, Polen) kurzzeitig eine Rolle gespielt hatte. Die Initiative für den deutschen OSZE-Vorsitz 2016 kam weniger aus dem Apparat des Auswärtigen Amtes, sondern wurde von dem damaligen Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier persönlich vorangetrieben. Ende 2020 schließlich wählte der OSZE-Ministerrat die deutsche Spitzendiplomatin Helga Schmid zur Generalsekretärin der OSZE. Nur wenige Tage zuvor hatte sich der Deutsche Bundestag in einer gemeinsamen EntschlieÙung der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein OSZE-Gipfeltreffen im Jahre 2025, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ausgesprochen.² Für dieses Interesse der deutschen Politik und Diplomatie an der OSZE und ihrer Stärkung gibt es sowohl historische als auch aktuelle politische Gründe.

1. Anmerkung der Redaktion: Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) fand 1973 in Helsinki statt und ist im Kontext der Entspannungspolitik anzusiedeln. An ihr nahmen sieben Staaten des Warschauer Vertrags, 13 neutrale und 15 NATO-Staaten teil. 1975 wurde die KSZE -Schlussakte, die die Unverletzlichkeit der Grenzen, die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten sowie die Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, vorsah, unterzeichnet. Ein weiteres wichtiges Dokument stellt die Charta von Paris (1990) dar, in dem die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten die Spaltung Europas für beendet erklären und sich zur Demokratie verpflichten. In weiterer Folge führte dies 1995 zur Gründung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) mit ständigem Sitz in Wien, die aus 57 Teilnehmerstaaten aus Amerika, Europa, Zentralasien und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, sowie 11 Partnerstaaten besteht.

2. Vgl. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 45 Jahre Schlussakte von Helsinki, 30 Jahre Charta von Paris – die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa für künftige Aufgaben stärken, Drucksache 19/24390, 17. November 2020, angenommen am 20. November 2020.

Entspannungspolitik und KSZE als Voraussetzungen der deutschen Wiedervereinigung

Als Ergebnis der Aufarbeitung des deutschen Faschismus wurden die Vermeidung nationaler Alleingänge und ein als grundlegend verstandener Multilateralismus zu prägenden Prinzipien der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Schon dies erklärt die deutsche Unterstützung für den KSZE-Prozess. Diese war aber auch motiviert von der daraus erhofften Abmilderung und perspektivischen Überwindung der Teilung Deutschlands. Nach Ortwin Hennig, 1992 bis 1997 stellvertretender Leiter der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE, war aus der Perspektive vor 1990 folgendes „Motivbündel [...] deutscherseits für die Förderung des KSZE-Prozesses maßgeblich:

- Erleichterung der Kontakte und des Zusammenlebens der Menschen im geteilten Europa,
- Förderung der Zusammenarbeit der Staaten und der Kontakte der Menschen über die Systemgrenzen hinweg,
- Erlangung der Einheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung.“³

Auch der damalige deutsche Außenminister Hans-Dietrich Genscher stellte rückblickend einen engen Zusammenhang zwischen der Stabilisierungsleistung der KSZE und der Ermöglichung der deutschen Einheit her:

- „Die zentrale Rolle der KSZE für Sicherheit und Stabilität in Europa zeigte sich auch bei der Herstellung der deutschen Einheit. Der Anspruch des vereinigten Deutschland auf freie Wahl seiner Bündniszugehörigkeit stützte sich wesentlich auf die KSZE-Schlussakte, wonach jeder Staat das Recht hat, Mitglied eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein. Die KSZE ermöglichte es auch, die Herstellung der deutschen Einheit durch eine grundlegende

3. O. Hennig, „Die KSZE/OSZE aus deutscher Sicht – Kein Wechsel der Unterstützung“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden, 1995, S. 121/122.

Verbesserung der Rahmenbedingungen für ganz Europa zu erleichtern.“⁴

Dieses Motiv ist bis in die jüngste Zeit hinein lebendig geblieben. So sagte der damalige deutsche Außenminister Steinmeier im Juli 2015 bei der Vorstellung der Schwerpunkte des deutschen OSZE-Vorsitzes im Ständigen Rat der OSZE: „Wir Deutsche wissen, wieviel wir den KSZE Institutionen und dem KSZE Prozess – auf dem Weg zur Entspannungspolitik zwischen dem Osten und Westen, bis hin zum Ende des Kalten Kriegs und letztendlich zur Wiedervereinigung meines Landes, verdanken.“⁵

Auch aufgrund dieser historischen Erfahrung strebte die deutsche Diplomatie an, die OSZE völkerrechtlich und von ihren Fähigkeiten her zu einem kollektiven Sicherheitssystem auszubauen. Die wohl bedeutendste Initiative in diese Richtung war der gemeinsame Vorschlag des deutschen Außenministers Klaus Kinkel und seines niederländischen Kollegen Pieter Kooijmans vom 17. Mai 1994, der unter der Überschrift „Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit im OSZE-Gebiet“ die KSZE-Teilnehmerstaaten aufforderte, sich zu „verpflichten, „sich nach besten Kräften zu bemühen, örtlich begrenzte Streitigkeiten“ durch Anspruchnahme der KSZE „friedlich beizulegen, bevor sie die Vereinten Nationen damit befassen. Das Ziel sollte daher lauten: „Zuerst die KSZE“.⁶ Ein gutes Jahr später forderte Bundesaußenminister Kinkel erneut: „Die OSZE muss als gesamteuropäischer Sicherheitsrahmen gestärkt werden. Mein Vorschlag ist, die OSZE ähnlich den Vereinten Nationen auf eine völkerrechtliche Grundlage zu stellen.“⁷ Bekanntlich ist dies bis heute nicht gelungen.⁸

Ab Mitte der 1990er Jahre veränderten sich die politischen Rahmenbedingungen in Europa. Die Debatte über die Erweiterung von EU und NATO belebte sich, 1999 traten Polen, Tschechien und Ungarn der

4. H.-D. Genscher, „Die OSZE stärken – unverzichtbare Voraussetzung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung von Vancouver bis Wladiwostok“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1996*, Baden-Baden, 1996, S. 47.

5. OSCE, Frank-Walter Steinmeier, Address to the OSCE Permanent Council, 2 July 2015, PC.DEL/919/15. Es handelt sich hier um eine Übersetzung der Redaktion. Der Originaltext lautet wie folgt: „We Germans, in particular, know how much we owe to the institution and to the CSCE process – on the path to détente between East and West, to ending the Cold War and finally to the reunification of my country.“

6. Eine gemeinsame Agenda für Budapest, vorgelegt von Deutschland und den Niederlanden anlässlich des gemeinsamen Auftritts von Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel und Außenminister Pieter Kooijmans vor der KSZE in Wien am 17. Mai 1994, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), „Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997“, Bonn, 1998, S. 240.

7. Bundesaußenminister Dr. Klaus Kinkel in der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung (30. Juli 1995) aus Anlass des 20. Jahrestages der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki (OSZE) am 1. August 1975, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), *Von der KSZE zur OSZE. Grundlagen, Dokumente und Texte zum deutschen Beitrag 1993-1997*, Bonn, 1998, S. 298.

8. Anmerkung der Redaktion: Die OSZE verfügt über kein Rechtsdokument (Charta, Übereinkommen), das ihr Rechtsfähigkeit verleiht.

NATO bei; 2004 schlossen sich zehn meist mittelosteuropäische Staaten der EU an. Das veränderte auch den Fokus der deutschen Außenpolitik. Die damalige Leiterin des OSZE-Referats und spätere Staatssekretärin im Auswärtigen Amt, Emily Haber, schrieb 2004:

- „Der sicherheitspolitische Ansatz und die Angebote von EU, NATO und Europarat ähneln oder decken sich in manchem. Das gleiche gilt für den geographischen Fokus. Das Engagement von OSZE, EU, NATO und Europarat überschneidet sich vor allem auf dem Balkan und an den Außengrenzen von EU und NATO. Das betrifft insbesondere die Fähigkeiten der OSZE zum zivilen Krisenmanagement, zum Institutionenaufbau und zur Unterstützung bei der Transformation rechtsstaatlicher Bürgergesellschaften.“ [...]
- “Das sich abzeichnende Muster seither heißt „*EU first*“, wenn sich die EU an ihrer Peripherie (sicherheits-) politisch betroffen fühlt“⁹.

Damit wurde die OSZE in den Stand einer eher nachgeordneten Sicherheitsorganisation versetzt, die man vor allem dort einsetzen konnte, wo EU und NATO nicht aktiv werden konnten oder wollten, also insbesondere in Osteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien. Daran änderte sich für das folgende Jahrzehnt kaum etwas, auch wenn Einzelne nach wie vor dafür eintraten, „die gesamteuropäische politische Rolle der OSZE nicht aus dem Blick zu verlieren.“¹⁰ Noch 2013 beklagte Rolf Mützenich, damals stellvertretender und heute Vorsitzender der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, dass die OSZE „im politischen Berlin [...] überwiegend ein Schattendasein“ führe:

- „Das deutsche Engagement für die OSZE ist zwar nicht vollständig erloschen, hat sich aber doch deutlich abgeschwächt. Dies hat nicht nur, aber auch mit den Reform- und Erweiterungsprozessen von EU und NATO zu tun. [...] Auch in Deutschland wird die OSZE immer weniger als die überwölbende Plattform für europäische Sicherheit angesehen. Sie wird stattdessen mehr und mehr zu einem wahlweise einsetzbaren Instrument zur Verfolgung begrenzter außenpolitischer Ziele, hauptsächlich in Regionen, in denen weder die EU noch die NATO auftreten kann bzw. will.“¹¹

9. E. Haber, „Die OSZE in einem neuen internationalen Koordinatensystem – Elf Thesen“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden, 2004, S. 37 und 38.

10. W. Ischinger, „Die OSZE im europäischen Konzert“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, Baden-Baden, 2000, S. 44. Ischinger war 1998 bis 2001 Staatssekretär im Auswärtigen Amt, anschließend Botschafter in den USA und leitet seit 2008 die Münchener Sicherheitskonferenz.

11. R. Mützenich und M. Z. Karadi, „Die OSZE als euroatlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft, theoretische Grundlagen, Voraussetzungen und Aussichten“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2012*, Baden-Baden, 2013, S. 53/54.

Erst mit der Ukraine Krise und dem sich anhaltend verschlechternden Verhältnis zu Russland gewann die OSZE ab Mitte der 2010er Jahre wieder neue Bedeutung für die deutsche Außenpolitik:

- “Im Lichte dieser Herausforderungen ist die OSZE heute gefordert und zugleich unverzichtbar. Dies gilt im Krisen- und Konfliktmanagement, es gilt aber umso mehr für die Rolle der OSZE als eine der letzten Plattformen für Dialog und Kooperation in Zeiten steigenden Misstrauens, wachsender politischer Entfremdung und zunehmender Unberechenbarkeit und Eskalationsgefahr in den internationalen Beziehungen.“¹²

Dessen ungeachtet sind heute die EU und die NATO die prioritären Institutionen für die deutsche Außenpolitik, einen Weg zurück zu einer OSZE als dem primären „gesamteuropäischen Sicherheitsrahmen“ gibt es nicht. Aber die Erkenntnis, dass die OSZE „unverzichtbar“ für die europäische Sicherheit ist, gibt der Organisation aus deutscher Sicht eine solide Perspektive.

12. F.-W. Steinmeier, „Zum Geleit“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2016*, Baden-Baden, 2018, S. 9.

Schwerpunktfelder deutscher OSZE-Politik

Die folgenden Abschnitte beleuchten die wichtigsten Politikfelder der OSZE entlang ihrer drei Dimensionen, der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension, und diskutieren ihre Bedeutung für die deutsche Außenpolitik. Der Fokus liegt dabei hauptsächlich auf der jüngsten Periode seit dem deutschen OSZE-Vorsitz 2016.

OSZE als Dialogplattform

Die wachsenden Spannungen zwischen Russland und den westlichen Staaten haben die Durchführung ernsthafter, nichtpropagandistischer Dialoge sehr erschwert und weithin zum Erliegen gebracht. Der NATO-Russland-Rat, von seiner Anlage her die Dialog-Plattform *par excellence*, tagt nur noch gelegentlich formell auf Botschafter-Ebene, seine vormals thematisch breit gefächerten Arbeitsgruppen treten nicht mehr zusammen. Wie schwierig der Dialog zwischen der EU und Russland mittlerweile geworden ist, zeigte Mitte Februar 2021 die nicht anders als unwürdig zu bezeichnende Behandlung des EU-Außenbeauftragten Josep Borrell bei einem Besuch in Moskau durch den russischen Außenminister Sergej Lawrow. In diesem Kontext stellt die OSZE eine der wenigen verbliebenen inklusiven Dialogplattformen dar. Aber auch in der Wiener Hofburg, dem Tagungsort des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation der OSZE, dominieren ritualisierte wechselseitige Anschuldigungen. Von daher forderte der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier in seiner Antrittsrede zum deutschen OSZE-Vorsitz 2016, einen Dialog,

- “kein[en] Dialog über den Dialog, sondern ein[en] Dialog, der nicht verdecken kann und will, dass zentrale OSZE-Verpflichtungen gebrochen wurden und werden – wie auf der Krim und im Osten der Ukraine. Ein Dialog, der auch über Defizite bei der Umsetzung unserer Prioritäten und Verpflichtungen nicht hinweggeht. Ein Dialog, der Schwierigkeiten und Herausforderungen benennt, der aber auch auf Lösungen hinarbeitet.“¹³

¹³. Antrittsrede von Außenminister Steinmeier vor dem Ständigen Rat der OSZE zur Übernahme des OSZE-Vorsitzes, 14. Januar 2016.

Ohne dass dies immer ausgesprochen würde, steht das Verhältnis zwischen Russland und dem Westen im Kern dieser Dialogbemühungen. Hier musste sich die deutsche Diplomatie mit der in der NATO verbreiteten Haltung auseinandersetzen, es könne kein *business as usual* geben, solange Russland die Krim annektiere. Dies kommentierte Markus Ederer, damals Staatssekretär im Auswärtigen Amt wie folgt:

- “Niemand erwartet von der NATO, wieder zur gewohnten Tagesordnung überzugehen. Dennoch liegt es in unserem Interesse, die schwierige Beziehung zu einem Nachbarstaat, der gleichzeitig eine Nuklearmacht ist, in einer Art und Weise, die es ermöglicht das Risiko einer unerwünschten Eskalation zu minimieren und die Berechenbarkeit so gut wie möglich zu erhöhen, aufrecht zu halten.”¹⁴

Um den Dialog in der OSZE zu fördern, nutzte das Auswärtige Amt das Format eines Informellen OSZE-Ministerratstreffens. Ein solches fand am 1. September 2016 in Potsdam statt, es beteiligten sich 38 Außenminister und 14 Stellvertreter.

Rüstungskontrolle einschließlich Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM)

Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa einschließlich von VSBM war immer ein Kernanliegen Deutschlands in der OSZE, auch wenn diesem Thema in den verschiedenen Phasen unterschiedliche Bedeutung zugemessen wurde. Dabei stellt die konventionelle Rüstungskontrolle *eine* Antwort auf die Bedrohung insbesondere der östlichen Bündnispartner durch Russland dar, darüber hinaus wird sie auch als Instrument zur Gestaltung der europäischen Sicherheitsordnung gesehen.

Die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa ist in separaten Vertragswerken niedergelegt, die beiden wichtigsten sind der rechtlich verbindliche Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) und das politisch verbindliche Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (heute WD99). Nachdem diese beiden Regelungswerke Anfang der 1990er Jahre in Kraft getreten und teils bereits novelliert (WD92, WD94) worden waren, strebte

14. “The Future of Security in Europe” – Rede von Staatssekretär Markus Ederer beim Workshop „Lessons from the Ukrainian Conflict: Fix the European Security Order or Overhaul it?“ veranstaltet von DGAP und Center for the US and Europe at Brookings, 20. September 2016. Es handelt sich hier um eine Übersetzung der Redaktion. Der Originaltext lautet wie folgt: “No one expects NATO to return to business as usual. But at the same time, we have every interest in managing a highly delicate relationship with a neighboring nuclear power in a way that minimizes the risk of unwanted escalation and enhances predictability to the greatest extent possible.”

(nicht nur) die deutsche Diplomatie eine Zusammenführung beider Dokumente an. So heißt es in der Kinkel/Kooijmans-Initiative:

- „Die KSZE sollte ein harmonisiertes Rüstungskontrollregime schaffen, das der Idee eines „Gemeinsamen KSZE-Sicherheitsraumes“ Ausdruck verleiht und die gemeinsamen Grundlagen für mögliche weitere Rüstungskontrollmaßnahmen darzustellen vermag. Das harmonisierte Regime sollte sich an den Standards des KSE-Vertrags orientieren, die Integrität dieses Vertrags jedoch nicht beeinträchtigen.“¹⁵

Die Harmonisierung der Rüstungskontrollregime scheiterte jedoch nach ergebnislosen Verhandlungen auf dem Budapester KSZE-Gipfeltreffen 1994. Als schwächere Ersatzkonstruktion wurde auf dem Lissabonner OSZE-Gipfeltreffen „Ein Rahmen für Rüstungskontrolle“ verabschiedet, dessen Kernanliegen darin bestand, „ein Netz miteinander verknüpfter und einander verstärkender Verpflichtungen im Bereich der Rüstungskontrolle zu schaffen, das dem Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit aller OSZE-Teilnehmerstaaten Ausdruck verleiht“.¹⁶ Im Vorfeld des Lissabonner Gipfels hatten Deutschland, Frankreich und Polen im September 1996 einen gemeinsamen Vorschlag in das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE eingebracht, der über den späteren Wortlaut des „Rahmens“ hinaus eine Reihe neuer Ideen beinhaltete, u.a. die Einbeziehung neuer Elemente wie der Luftverteidigung oder der regionalen Kooperation der Seestreitkräfte sowie die Erörterung qualitativer Fragen der Rüstungskontrolle wie der Bedeutung neuartiger Technologien.¹⁷ Über diese Vorschläge konnte jedoch kein Konsens erzielt werden.

Nun ist hier nicht der Ort, die weitere detailreiche Geschichte der europäischen Rüstungskontrolle im Einzelnen zu erzählen von der Unterzeichnung des Angepassten KSE-Vertrags (AKSE-Vertrag) auf dem OSZE-Gipfel 1999 in Istanbul über das Scheitern der Ratifizierung von AKSE, den Ausstieg Russlands aus dem KSE-Vertrag 2007 bis zur Kündigung des Vertrags über den Offenen Himmel (OH) durch die Trump-Regierung im November 2020. Damit stellt sich aktuell die Frage, ob die Biden-Administration diesen Schritt rückgängig machen kann. Da ein ratifizierungspflichtiger Neubeitritt der USA wegen der Mehrheitsverhältnisse im US-Senat auszuschließen ist, bliebe nur, dass sich die USA auf politisch verbindlicher Grundlage weiter am OH-Vertrag

15. Kinkel/Kooijmans, 17. Mai 1994, a.a.O. (Anm. 5), S. 242/243.

16. OSZE, Gipfeltreffen von Lissabon 1996, Lissabonner Dokument 1996, III. Ein Rahmen für Rüstungskontrolle (FSC.DEC/8/96).

17. Vgl. W. Jürgen Schmid/M. Klepsch, „Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitsarchitektur – Der Beitrag des Forums für Sicherheitskooperation“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, 1997, S. 320/321.

beteiligten. Derzeit ist weder bekannt, ob die US-Regierung dies beabsichtigt noch ob die russische Regierung bereit ist, die damit verbundene Asymmetrie – Russland wäre rechtlich verbindlich, die USA nur politisch verbindlich gebunden – zu akzeptieren.¹⁸ Zusammengefasst lässt sich die Entwicklung zwischen den frühen 2000er Jahren und heute als Aushöhlung, Untergrabung und Entwertung der europäischen Rüstungskontrollregime beschreiben.

Umso erstaunlicher war, dass der deutsche Außenminister Steinmeier im August 2016, Wochen vor dem Hamburger OSZE-Ministerratstreffen, einen Vorschlag für einen Neustart der konventionellen Rüstungskontrolle vorlegte – „Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen“.¹⁹ Dieser Vorschlag beinhaltete eine Reihe innovativer und höchst kontroverser Elemente wie die Einführung regionaler Obergrenzen z.B. im Baltikum, die Einbeziehung neuer militärischer Fähigkeiten und Waffensysteme, z.B. Drohnen sowie die Anwendung von Rüstungskontrolle in Gebieten, deren territorialer Status umstritten ist. Gleichzeitig öffnete diese kühne und unerwartete Initiative den Weg zum Beschluss des Hamburger OSZE-Ministerratstreffens „Von Lissabon bis Hamburg“, in dem es heißt:

- „Wir sagen heute in Hamburg zu, unter anderem ausloten zu wollen, wie sich die negativen Entwicklungen in der Architektur der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM in Europa rückgängig machen lassen. Wir werden gemeinsam darauf hinarbeiten, ein Umfeld zu schaffen, das ein Wiedererstarken der konventionellen Rüstungskontrolle und der VSBM in Europa begünstigt. [...]
- Wir begrüßen die Aufnahme eines strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum“.²⁰

Führende deutsche Diplomaten und Politiker bezeichneten diese Entschließung als „Meilenstein“ (Flor) bzw. als vielleicht wichtigste Entscheidung des Hamburger Ministerratstreffens (Erler).²¹

18. Vgl. W. Richter, „Open-Skies-Vertrag in Gefahr. Nach dem Austritt der USA will nun auch Russland folgen“, Berlin, Februar 2021 (SWP-Aktuell), verfügbar auf: www.swp-berlin.org.

19. F.-W. Steinmeier, „Mit Rüstungskontrolle Vertrauen schaffen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26. August 2016.

20. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE, MC.DOC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016.

21. Vgl. Patricia Flor, Von Lissabon bis Hamburg – für einen Neustart in der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa. Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen im Rahmen des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016, in: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2016, Baden-Baden, 2018, S. 51. Patricia Flor war damals Beauftragte der Bundesregierung für Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Gernot Erler, „Dialog erneuern – Vertrauen neu aufbauen – Sicherheit wiederherstellen“: Der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 – ein persönlicher Rückblick und eine

Seit 2017 findet der strukturierte Dialog statt, unterstützt von einer Freundesgruppe, der 24 Staaten angehören, darunter Frankreich, aber auch die neutralen Staaten Finnland, Österreich und die Schweiz. Auch wenn die Debatten in diesem Rahmen widersprüchlich und Fortschritte schwer zu messen sind – das Thema konventionelle Rüstungskontrolle ist wieder auf der Tagesordnung der OSZE, teils unter Einbeziehung von Beamten aus den Hauptstädten.

Regionalkonflikte und Konfliktregulierung

Die deutsche Diplomatie engagiert(e) sich im OSZE-Bereich in einer Reihe von Regionalkonflikten, in einigen davon prioritär. Zudem war man bemüht, das Instrumentarium der OSZE in den Bereichen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung auszubauen.

Regionalkonflikte: Prioritäten der deutschen Diplomatie

Es ist unschwer zu erkennen, dass der Schwerpunkt der deutschen Bemühungen um die Regulierung von Konflikten im OSZE-Gebiet im postsowjetischen Raum lag und liegt – in Belarus, Georgien, Moldau und der Ukraine. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den 1990er und auch 2000er Jahren die USA überall dort – z.B. in den großen Balkanmissionen, aber auch in Moldau – in der Regel diejenigen Missionsleiterposten erhielten, die sie haben wollten. Im Folgenden wird methodisch davon ausgegangen, dass besonderes deutsches Interesse dort vorliegt, wo Deutschland mit diplomatischem Spitzenpersonal oder in anderer signifikanter Weise politisch investiert hat.

Belarus. Die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE bestand von Januar 1998 bis Ende 2002. Hintergrund war der von Präsident Alexander Lukaschenko inszenierte Verfassungscoup, in dem er das Ergebnis des konsultativen Verfassungsreferendums vom 25. November 1996 in eine neue Verfassung überführte und das Parlament auflöste. Dies stieß auf erheblichen Widerstand der demokratischen Opposition in Belarus und wurde von zahlreichen OSZE-Staaten nicht anerkannt. Nach gescheiterten Vermittlungsversuchen der Europäischen Union und des Europarats schlug der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der dänische Außenminister Niels Helveg Petersen die Einrichtung einer Berater- und Beobachtergruppe vor, die am 18. September 1997 vom Ständigen Rat mandatiert wurde. Aufgabe der Gruppe war es, die belarussische Regierung bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung anderer OSZE-Verpflichtungen zu unterstützen und diesen

Prozess zu beobachten und darüber zu berichten.²² Der erste Missionsleiter von Januar 1998 bis Ende 2001 war der deutsche Botschafter Hans-Georg Wieck, der seine Funktion wegen Differenzen mit der belarussischen Führung schließlich aufgeben musste. Ihm folgte bis zur Schließung der Gruppe Ende 2002 der frühere deutsche Botschafter in der Ukraine, Eberhard Heyken. Die Berater- und Beobachtergruppe stellte ein letztlich gescheitertes Experiment dar, eine laufende autoritäre Transformation durch einen externen Beratungsimpuls einer internationalen Organisation aufzuhalten und zu verändern. Im Rückblick ist das Scheitern dieses Versuchs weniger erstaunlich als die Tatsache, dass ein solcher – vor zwei Jahrzehnten – überhaupt unternommen werden konnte. Die Berater- und Beobachtergruppe wurde durch das OSZE-Büro in Minsk ersetzt. Dieses wurde zeitweise von dem deutschen Botschafter Hans-Jochen Schmidt geleitet und 2010 ebenfalls geschlossen.

In *Georgien* waren deutsche Diplomaten ebenfalls prominent bei der Regelung der Konflikte zwischen diesem Staat und seinen beiden abtrünnigen Entitäten Abchasien und Südossetien tätig, wobei die Vereinten Nationen für Abchasien und die OSZE für Südossetien zuständig waren und sind. Die besondere Verbundenheit Deutschlands mit Georgien hat auch mit Eduard Schewardnadse zu tun, der als letzter sowjetischer Außenminister die Wiedervereinigung Deutschlands stark unterstützte. Von 1992 bis 1995 war Schewardnadse Staatsratsvorsitzender Georgiens, dann bis 2003 Präsident. Deutschland war der erste Staat, der die am 9. April 1991 proklamierte Unabhängigkeit Georgiens anerkannte. Noch vor seinem Beitritt zu den VN am 31. Juli 1992 trat Georgien am 24. März 1992 der OSZE bei, was die Beziehungen früh festigte. Die OSZE-Mission wurde im November 1992 eingerichtet und endete im Dezember 2008, als nach dem georgisch-russischen Krieg eine Mandatsverlängerung am russischen Veto scheiterte. Mitte der 1990er Jahre wurde die OSZE-Mission sukzessive von drei deutschen Botschaftern geleitet: Hansjörg Eiff (1994/1995), Dieter Boden (1995/1996), gefolgt von Michael Libal. Von 1999 bis 2002 leitete Botschafter Boden als Sondergesandter des Generalsekretärs der VN die für Abchasien zuständige UN-Mission (UNOMIG = United Nations Observer Mission in Georgia). Nach dem Georgienkrieg 2008 leitete der deutsche Diplomat Hansjörg Haber von September 2008 bis April 2011 die europäische Beobachtermission EUMM (European Union Monitoring Mission) in Georgien.

22. Vgl. H.-G. Wieck, „Die Berater- und Beobachtergruppe der OSZE in Belarus“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, Baden-Baden, 1999, S. 209-211. OSCE, Permanent Council, 129th Plenary Meeting, Decision No. 185, PC.DEC/185, 18 September 1997.

Berg-Karabach. Im Konflikt um Berg-Karabach vermittelt seit den frühen 1990er Jahren die sog. Minsk-Gruppe (benannt nach einer Konferenz, die in Minsk stattfinden sollte), faktisch waren jedoch nur deren drei Ko-Vorsitzende Frankreich, Russland und die USA als Vermittler tätig. Die Ko-Vorsitzenden konnten weder die Kämpfe 2016 noch den Krieg im Herbst 2020 verhindern, in dem Aserbaidzhan Teile von Berg-Karabach und andere besetzte Gebiete zurückeroberte. Russland vermittelte in Absprache mit der Türkei einen Waffenstillstand.²³ Derzeit ist offen, ob die OSZE im Karabach-Konflikt jemals wieder eine Rolle spielen wird.

Moldau. Die OSZE-Mission in Moldau soll den Konflikt zwischen diesem Staat und seiner abtrünnigen Entität Transnistrien lösen. Unter den Territorialkonflikten im OSZE-Raum – Georgien mit Abchasien und Südossetien, Berg-Karabach, Moldau/Transnistrien – gilt letzterer als vergleichsweise am leichtesten lösbar. Die Leitung der Moldau-Mission war lange Zeit fest in US-amerikanischer Hand, von 1999 bis 2001 war William Hill Missionsleiter, von 2003 bis 2006 ein zweites Mal, gefolgt von Philip Remler von 2007 bis 2012. Erst 2018 rückte ein Deutscher zum Missionsleiter auf, Claus Neukirch, der zuvor schon als stellvertretender Missionsleiter in Moldau und stellvertretender Direktor des Konfliktverhütungszentrums des OSZE-Sekretariats in Wien tätig gewesen war.

Das besondere Interesse Deutschlands an Moldau geht auf ein Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem damaligen russischen Präsidenten Dmitrij Medwedew am 4./5. Juni 2010 in Meseberg zurück. Dort hatten Merkel und Medwedew vorgeschlagen,

- „die Einrichtung eines Europäisch-Russischen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (ER PSC) auf Ministerebene (Hohe Vertreterin Catherine Ashton – Außenminister Sergej Lawrow) zu prüfen.

Das Komitee könnte insbesondere mit folgenden Aufgaben beauftragt werden:

- Als Forum für den Meinungsaustausch über aktuelle Themen [...] zu dienen;
- Grundlegende Regeln für gemeinsame zivile und militärische Krisenmanagement-Operationen der EU und Russlands zu schaffen; [...]
- [...] werden die EU und Russland insbesondere auf eine Lösung des Transnistrienkonflikts mit dem Ziel hinarbeiten, spürbare Fortschritte innerhalb des bestehenden 5+2-Formats (...) zu erzielen.“²⁴

23. Vgl. Philip Remler, “The OSCE as Sisyphus: Mediation, Peace Operations, Human Rights”, Rom 2021 (IAI Papers 21/16), verfügbar auf: www.iai.it.

24. Memorandum (Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dmitri Medwedew am 4. und 5. Juni 2010 in Meseberg). Das 5+2 Format umfasst auf der einen Seite die Russische

Obwohl der Testfall Transnistrien scheiterte, bleibt ein Motiv für das fortgesetzte Engagement der deutschen Diplomatie in Moldau bestehen, nämlich die Lösung eines der postsowjetischen Territorialkonflikte in Kooperation in Russland, wobei erst die Kombination beider Elemente die besondere Interessenposition ausmacht. Diese kommt nicht nur in personeller Hinsicht zum Ausdruck, sondern auch in einer schon fast traditionellen jährlichen Konferenz in Bayern, die der moldauischen und der transnistrischen Seite Möglichkeiten zum informellen Austausch bietet.

Ukraine. Mit den politischen Unruhen auf dem Kiewer Unabhängigkeitsplatz (Maidan), der Annektierung der Krim und dem Beginn der Kämpfe in der Ostukraine 2014 erreichte das traditionelle Interesse Deutschlands an diesem Land ein signifikant höheres Niveau. Außenminister Frank-Walter Steinmeier war zusammen mit seinen Amtskollegen aus Frankreich und Polen und einem Vertreter Moskaus an den Vermittlungen nach den blutigen Auseinandersetzungen in Kiew und der Ausarbeitung der Vereinbarung über die Beilegung der Krise in der Ukraine vom 21. Februar 2014 persönlich beteiligt. In das mehrwöchige Ringen um das Mandat der Besonderen Beobachtungsmission der OSZE, das am 21. März 2014 angenommen wurde, schaltete sich Bundeskanzlerin Merkel persönlich ein. Seit Juni 2014 suchen die Staats- und Regierungschefs der Normandie-Staaten und ihre Außenminister auf mittlerweile wenigstens sechs Gipfel-, 14 Außenminister- und ungezählten Treffen auf Beamtenebene nach einer politischen Lösung des Konflikts. Und auch auf operativer Ebene, bei der Etablierung der SMM, zeigte die deutsche Diplomatie Engagement. Den frühen Aufbau der SMM leitete der damalige stellvertretende Direktor des Konfliktverhütungszentrums,²⁵ Claus Neukirch, zeitweise war auch der Einsatz von Beobachtungsdrohnen der Bundeswehr im Gespräch, was jedoch an der Frage eines militärischen Schutzes scheiterte. Das operative, aber auch hochrangig politische Interesse Deutschlands an der Lösung des Ukraine Konflikts hält bis heute ungebrochen an.

Ausbau des Instrumentariums zur Konfliktbearbeitung

Ausgangspunkt aller jüngeren Bemühungen zum Ausbau des OSZE-Instrumentariums zur Konfliktbearbeitung ist der mittlerweile schon fast legendäre Beschluss 3/11 des Ministerratstreffens in Vilnius 2011 „Elemente des

Föderation, die Ukraine, die Europäische Union, die Vereinigten Staaten von Amerika, und auf der anderen Seite die beiden Konfliktparteien, Transnistrien und Moldawien.

25. Vgl. Claus Neukirch, „Die Sonderbeobachtungsmission in der Ukraine: operative Herausforderungen und neue Horizonte“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2014*, Baden-Baden, 2015, S. 205-221.

Konfliktzyklus“²⁶, der den Generalsekretär mit einer Weiterentwicklung des OSZE-Instrumentariums in den genannten Bereichen beauftragt. Im Zuge der Umsetzung dieses Beschlusses wurde in den Jahren 2012 und 2013 eine Reihe von Instrumenten geschaffen, die sich bei der schnellen Aufstellung der SMM als außerordentlich nützlich erwiesen. Dazu zählten die sog. „first responders“, designiertes Personal aus dem Sekretariat und den Feldoperationen, die besonders schnell in einer neuen Feldoperation eingesetzt werden können; sowie ein virtueller Pool von Ausrüstung, im wesentlichen vorbereitete Kaufverträge für Ausrüstung, die zu teuer ist, als dass die OSZE sie hätte einlagern können.

Der deutsche OSZE-Vorsitz unternahm eine Reihe von Anstrengungen, um dieses Instrumentarium weiter auszubauen. Die Zielrichtung fasste Außenminister Steinmeier wie folgt zusammen:

- In einem ersten Schritt haben wir das OSZE-Sekretariat gebeten, Regeln und Vorschriften zu überprüfen und praktische Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten – etwa in Bezug auf die Sicherheit von Missionen, Ausbildung, Beschaffung oder die Nutzung von technischer Ausrüstung.
- Zweitens herrschte in unseren Gesprächen eine breite Übereinstimmung darüber, dass die Einrichtung eines Krisenreaktionsfonds für die Organisation von größtem Nutzen wäre. [...]
- Drittens trat im Zuge der Gespräche die dringende Notwendigkeit zu Tage, die OSZE aus einer ganzen Reihe praktischer Gründe mit einer Rechtspersönlichkeit auszustatten.“²⁷

Um diese Agenda in einen entsprechenden Ministerratsbeschluss zu gießen, startete der deutsche OSZE-Vorsitz 2016 eine Reihe von Aktivitäten, u.a. vier Roundtable-Diskussionen zu verschiedenen Aspekten des Themas, eine Retreat auf Botschafter-Ebene, das erwähnte Side Event am Rande der 71. UN-Generalversammlung und anderes mehr. Allein, all dies nützte nichts, es war nicht möglich, auf dem Hamburger Ministerratstreffen einen Konsens für einen Beschluss über den weiteren Ausbau des OSZE-Instrumentariums zur Konfliktbearbeitung zu erreichen.

26. OSZE, Ministerrat, Vilnius 2011, Beschluss 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr. 1, 7. Dezember 2011.

27. Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim Side Event des OSZE-Vorsitzes „The Force of Civilian Crisis Management“ am Rande der 71. UN-Generalversammlung, 23. September 2016.

Die Wirtschafts- und Umweltdimension

Ganz zu Beginn der neuen KSZE ab 1990, mitten im Systemwechsel, spielte die wirtschaftliche Dimension der KSZE für alle Teilnehmerstaaten und auch für Deutschland, für eine kurze Zeit eine prominentere Rolle. Denn auf der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, die vom 19. März bis 11. April 1990 stattfand, bekannten sich die Staaten und damit auch die noch existierende Sowjetunion, zu „einem demokratischen Mehrparteiensystem auf der Grundlage freier, regelmäßiger und echter Wahlen“ und unterstützten „freie und wettbewerbsfähige Marktwirtschaften, in denen Angebot und Nachfrage die Preise bestimmen“.²⁸ Doch schon recht bald nach dem Systemwechsel wurde die wirtschaftliche- und Umweltdimension auch für die deutsche Diplomatie das sprichwörtliche Stiefkind der K/OSZE. So schrieb Ortwin Hennig, damals stellvertretender Leiter der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE im Jahre 1995: „Aus deutscher Sicht gibt es aber Zweifel, dass die OSZE bei der Wirtschaftskooperation noch eine eigenständige, innovative Rolle spielen kann“.²⁹ Daran sollte sich für die folgenden zwei Jahrzehnte wenig ändern.

Diese Einschätzung änderte sich erst mit dem Ukraine-Konflikt. Bis dorthin war man im Wesentlichen davon ausgegangen, dass wirtschaftliche Beziehungen *per se* stabilisierend und friedensfördernd wirken würden. Nun aber musste man erkennen, dass der Streit um die EU-Assoziierung der Ukraine eine der zentralen Ursachen des Ukraine Konflikts darstellte. Allgemeiner wurde deutlich, dass die asymmetrische Interdependenz wirtschaftlicher Verbindungen und Abhängigkeiten auch als Waffe in einem umfassenderen Konfliktgeschehen eingesetzt werden können. Und so stellte denn auch der Sonderbeauftragte für den deutschen OSZE-Vorsitz 2016, Gernot Erler, beim Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE 2016 fest:

28. KSZE, Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, die in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Abschließenden Dokuments des Wiener Treffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa einberufen wurde [19. März 1990-11. April 1990].

29. Hennig 1995, a.a.O. (Anm. 2), S. 129.

- „Aber weitgehende Einigkeit besteht doch darin, dass wir wirtschaftlichen Fragen in der OSZE wieder ein stärkeres Gewicht verleihen sollten, um durch konkrete Angebote zur Zusammenarbeit Vertrauen zu schaffen und Impulse für politische Lösungen zu geben.“³⁰

Um die Bedeutung der wirtschaftlichen Dimension zu unterstreichen, veranstaltete der deutsche OSZE-Vorsitz am 18./19. Mai 2016 unter dem Titel „Connectivity for Commerce and Investment“ eine große Wirtschaftskonferenz in Berlin, an der 900 Teilnehmer/innen aus 60 Ländern teilnahmen, darunter auch eine chinesische Delegation unter Leitung eines stellvertretenden Außenministers. In seiner Eröffnungsrede betonte Außenminister Steinmeier:

- „Diese Konferenz ist aber vor allem deshalb ein Experiment, weil wir über politische Visionen sprechen wollen – und das in Zeiten schwerer politischer Verwerfungen. Sie ist ein Experiment, weil wir über konkrete Zusammenarbeit sprechen wollen – und das in Zeiten, in denen gewaltsame Konflikte in unserem gemeinsamen Raum fast täglich Menschenleben fordern.“³¹

Konkreter sprach der Minister gleich zwei durchaus strittige Themen an:

- „Wir sollten nicht in einen Verdrängungswettbewerb zwischen verschiedenen integrationspolitischen Initiativen eintreten, sondern diese Initiativen aufeinander abstimmen.“
- „Ich habe mich etwa für einen Dialog der EU mit der Eurasischen Wirtschaftsunion eingesetzt, aber auch zum Beispiel mit China im Rahmen der EU-China-Plattform.“ (Ebd.)

Damit gewann der zunächst etwas vage klingende Begriff der „Konnektivität“ greifbarere politische Bedeutung, nämlich als Versuch, sowohl wirtschaftliche Konfliktursachen als auch die Chancen wirtschaftlicher Verflechtung offen zu diskutieren. Es fügte sich in dieses Bild, dass der OSZE-Ministerrat auf seinem Hamburger Treffen einen Beschluss zu „Stärkung guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität“³² annahm. Damit wurde der Begriff der Konnektivität, der durch den Schweizer OSZE-Vorsitz 2014 in die OSZE-Diskussion eingeführt worden war, erstmals in einem OSZE-Dokument verankert.

30. Rede des Sonderbeauftragten für den deutschen OSZE-Vorsitz 2016, Gernot Erler, beim 24. Wirtschafts- und Umweltforum der OSZE in Prag, 14. September 2016.

31. Eröffnungsrede von Außenminister Fran-Walter Steinmeier zur Wirtschaftskonferenz des deutschen OSZE-Vorsitzes „Connectivity for Commerce and Investment“, 18. Mai 2016.

32. Vgl. OSZE, Ministerrat, Hamburg 2016, Beschluss Nr. 4/16, Stärkung von guter Regierungsführung und Förderung der Konnektivität, MC.DEC/4/16/Corr.1, 9. Dezember 2016.

Menschliche Dimension

Fragen der menschlichen Dimension – Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und eine Reihe weiterer Themen – hatten in jeder Phase zentrale Bedeutung für die deutsche OSZE-Politik. Je nach den politischen Rahmenbedingungen variierten dabei die konkreten Schwerpunkte. In den 2000er Jahren stellte das Thema Rechtsstaatlichkeit einen thematischen Fokus dar:

- “Der Ministerratsbeschluss Nr. 7/08 geht auf eine Initiative Deutschlands zurück, für das das Thema Rechtsstaatlichkeit generell einen hohen Stellenwert hat.“
- „Dabei hielt man die Chance, einen Konsens zwischen den 56 Teilnehmerstaaten zu finden, beim Thema Rechtsstaatlichkeit für realistischer als bei den oben genannten besonders kontroversen Themen. Gleichzeitig war es der Versuch, mit der Suche nach einem „gemeinsamen Nenner“ die Zusammenarbeit in der dritten Dimension der OSZE trotz schwieriger Rahmenbedingungen insgesamt neu zu beleben.“³³

Ein anderer Schwerpunkt der deutschen OSZE-Diplomatie war das Thema Antisemitismus ausgehend von der „Überzeugung, dass man sich dem über viele Jahre bereits auf nationaler Ebene schonungslos geführten Kampf gegen Antisemitismus auch im internationalen Rahmen der OSZE ohne Einschränkung stellen müsse.“³⁴ In enger Zusammenarbeit mit den USA und gegen manchen Widerstand auch unter den EU-Staaten führte dies zur Etablierung des OSZE-Themenfeldes Toleranz und Nichtdiskriminierung. Höhepunkte in den 2000er Jahren waren zwei Konferenzen, eine zu Antisemitismus in Berlin am 28./29. April 2004, die andere zu Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung am 13./14. September 2004 in Brüssel.

33. L. Barth, „Der Ministerratsbeschluss 7/08 zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit – auf der Suche nach dem gemeinsamen Nenner in der dritten Dimension“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2009*, Baden-Baden, 2010, S. 308 und 310. Lorenz Barth war damals Mitarbeiter der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der OSZE.

34. D. Boden, „Toleranz, Nichtdiskriminierung, Antisemitismus – Zur Entstehungsgeschichte eines neuen Tätigkeitsfeldes der OSZE“, in: IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2007*, Baden-Baden, 2008, S. 199. Dieter Boden war 2002 bis 2005 Leiter der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE.

In den vergangenen Jahren sind die Angriffe seitens autoritärer Staaten, mittlerweile nicht mehr nur im Osten, auf die Verpflichtungen, Institutionen und Aktivitäten der menschlichen Dimension immer heftiger geworden, wie der deutsche Außenminister Steinmeier in einer Rede auf dem Human Dimension Implementation Meeting der OSZE 2016 feststellte:

- Erstens bei den außerordentlich schwierigen Verhandlungen in den letzten Monaten über die Gestaltung dieses Implementierungstreffens. Ohne die konstruktive Unterstützung von Polen und Österreich wäre es wohl nicht zustande gekommen.
- Zweitens an den erschwerten Bedingungen, unter denen die OSZE-Institutionen heute arbeiten müssen, am Misstrauen, dem sie vielfach begegnen, an den unberechtigten Zweifeln an ihrer Unparteilichkeit oder an den Beschränkungen ihrer Tätigkeit.
- Wir beobachten drittens Versuche, die Reichweite und Geltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, die wir gemeinsam einmal als unverhandelbar und unteilbar anerkannt haben, wieder einzuschränken, teilweise mit der Behauptung, diese stünden im Widerspruch zur kulturellen Tradition einzelner Länder.
- Und wir sehen viertens mit größter Sorge die Gefährdungen, denen insbesondere mutige Menschenrechtsverteidiger, kritische Journalisten und engagierte Bürger vielerorts ausgesetzt sind, wenn sie einfordern, wozu sich ihre eigenen Regierungen verpflichtet haben.“³⁵

Damit ist die Arbeit in der menschlichen Dimension zu einer zähen Verteidigungsanstrengung einst gemeinsam eingegangener Verpflichtungen geworden. Dieser Kampf steht weit oben auf der Agenda der deutschen OSZE-Politik. Dabei neigte sie allerdings nie dazu, die OSZE-Agenda auf ihre menschliche Dimension reduzieren zu wollen.

35. Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier beim Human Dimension Implementation Meeting der OSZE in Warschau, 19. September 2016.

Politische, finanzielle und personelle Investitionen in die OSZE

Deutschland hat in politischer, finanzieller und personeller Hinsicht vergleichsweise viel und kontinuierlich in die OSZE investiert. Zweimal hatte Deutschland den K/OSZE-Vorsitz inne, 1991 mit Hans-Dietrich Genscher, als dies noch einen relativ geringen Einsatz erforderte, und 2016 mit Frank-Walter Steinmeier, als ein Vorsitz schon den Einsatz von einigen Dutzend Personen erforderte. Ebenfalls zweimal stellte Deutschland den/die Generalsekretär/in, von 1993 bis 1996 Wilhelm Höynck, und ab 2020 Helga Schmid. Der erste Beauftragte für die Medienfreiheit war der frühere Bundestagsabgeordnete Freimut Duve (1998-2004), der frühere Staatsminister im Auswärtigen Amt, Michael Georg Link, war von 2014 bis 2017 Direktor des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte.

Mit einer Quote von 10,9 Prozent ist Deutschland der zweitgrößte Beitragszahler der OSZE, bei den extrabudgetären Beiträgen lag es 2019 mit 7,76 Mio. Euro an dritter Stelle nach den USA und der EU.³⁶ Die deutsche Ständige Vertretung bei der OSZE und das OSZE-Referat im Auswärtigen Amt sind personell solide ausgestattet. Beim sekundierten Personal liegt Deutschland 2019 mit 69 Personen an vierter Stelle nach den USA, Großbritannien und Italien.³⁷ Mit dem 2002 gegründeten „Zentrum für Internationale Friedenseinsätze“ (ZIF) verfügt Deutschland über eine auf internationale Friedenseinsätze spezialisierte Organisation mit einem Aufgabenspektrum vom „Training über die Auswahl und Sekundierung von zivilem Personal bis hin zu Analysen und Beratung“.³⁸ Das ZIF verfügt über einen Pool von 1.400 Expert/innen und arbeitet mit den entsprechenden Ministerien (Außen, Verteidigung, Innen, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) und internationalen Organisationen zusammen, insbesondere den VN, der EU und der OSZE.

36. Vgl. OSZE, Generalsekretär, *OSCE Annual Report 2019*, Wien, 2020, S. 100.

37. Ebd., S. 102/103.

38. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Unsere Aufgaben, auf: www.zif-berlin.org.

Das Auswärtige Amt unterstützt aber auch die akademische Expertise und Vernetzung zu OSZE-Fragen. So fördert das Amt seit 2000 das Zentrum für OSZE-Forschung (Centre for OSCE Research / CORE) des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) sowie Projekte des 2013 gegründeten OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions.

Zusammenfassung

Insgesamt ist die OSZE für Deutschland eine der „unverzichtbaren“ Plattformen multilateraler Außenpolitik. Dabei ist die deutsche Diplomatie vorrangig an zwei Politiksträngen im Rahmen der OSZE interessiert. Der erste betrifft *soft security* mit zivilen Mitteln. Dies schließt das gesamte Spektrum der Konfliktregulierung ein sowie die große Spannweite der Themen der menschlichen Dimension. Die Abgrenzung zum Einsatz militärischer Mittel ist strikt; dies erklärt auch die skeptisch-ablehnende Haltung der deutschen Bundesregierung gegenüber militärischen *Peacekeeping*-Operationen, wie die Ukraine sie immer wieder für ihr Land gefordert hat. Der Einsatz militärischer Mittel ist im deutschen Verständnis für die VN, die NATO und die EU reserviert. Das bedeutet aber keinen geringeren Stellenwert für die OSZE – *soft security* als Instrument, da wo es einsetzbar ist, genießt große Sympathien in der deutschen Diplomatie. Dies gilt umso mehr, als die OSZE wie in der Ukraine gerade dort eingesetzt werden kann, wo EU und NATO nicht handeln können oder wollen.

Der zweite Schwerpunkt betrifft den ständigen Dialog unter allen 57 OSZE-Staaten über aktuelle Sicherheitsfragen, aber auch Grundfragen der europäischen Sicherheitsordnung. Dies betrifft das Krisenmanagement, konventionelle Rüstungskontrolle, das Verhältnis der ökonomischen Integrationsinstrumente und die Prinzipien und Normen, auf denen eine solche Ordnung fußt. Im Mittelpunkt steht dabei schon lange nicht mehr eine Rolle der OSZE als „kollektives Sicherheitssystem“ oder ein EU und NATO überwölbender „gesamteuropäischer Sicherheitsrahmen“. Gleichwohl geht es um die Befassung mit Kernfragen der europäischen Sicherheits- und Ordnungspolitik. Dabei profitiert die OSZE derzeit vom weitgehenden Ausfall der EU und der NATO als Dialogplattformen mit Russland. Als umfassendes, Europa, Russland und Nordamerika einschließendes Dialogforum bietet die OSZE starke komparative Vorteile – Gleichheit der Staaten, Inklusivität, umfassender Sicherheitsbegriff – auf die die Staaten nicht verzichten sollten, wenn sie die Sicherheitsprobleme Europas lösen wollen.

Die Spannungen zwischen Russland und dem Westen wachsen weiter. Ein Ende der Verschlechterung der Beziehungen oder gar eine Wende ins Bessere sind nicht abzusehen. Der künftige Stellenwert der OSZE in der Wahrnehmung (nicht nur) der deutschen Diplomatie wird davon

abhängen, was die Organisation gegen eine weitere Verschlechterung der Lage bewirken kann, und welchen Beitrag sie zu einer Wende hin zu einer dauerhaften und belastbaren Verbesserung der europäischen Sicherheitsbeziehungen zu leisten vermag. Eine nachhaltige Verbesserung der europäischen Sicherheitslage würde eine große Last von den europäischen Staaten nehmen und die globale Handlungsfähigkeit Europas signifikant stärken.

Letzte Veröffentlichungen des Cerfa

- U. Jun, [Die FDP: Wieder liberales Korrektiv nach der Bundestagswahl 2021?](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 162, Juni 2021.
- T. Holzhauser, [Was ist links und für wen? Die Linke im Ringen um ihre Identität?](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 161, Mai 2021.
- P. Maurice, [Un pacifisme à géométrie variable. Les partis allemands et la participation de la Bundeswehr à des opérations extérieures](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 160, April 2021.
- F. Chr. Matthes, [Auswirkungen des Kohleausstieg für die Stromerzeugung in Deutschland: Best Practice Modell für Europa?](#), *Études de l'Ifri*, April 2021.
- M. Krpata, [L'automobile, talon d'Achille de l'industrie allemande ?](#), *Études de l'Ifri*, März 2021.
- U. Eith, [Baden-Württemberg unter grüner Führung – Bilanz zweier Regierungsperioden unter Winfried Kretschmann](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 159, März 2021.
- A. Lensing, [Bündnis 90/Die Grünen, neue Volkspartei oder „Bündnispartei“?](#), *Notes du Cerfa*, Nr. 158, Januar 2021.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org