Heiko Borchert/Daniel Maurer

Kooperation, Rivalität oder Bedeutungslosigkeit? Fünf Szenarien zur Zukunft der Beziehungen zwischen OSZE und EU

Seit 1990 sind wir Zeugen der „OSZE-isierung“ der europäischen Sicherheitsarchitektur,¹ die paradoxerweise nicht zu Gunsten, sondern auf Kosten der OSZE verläuft. Zwar hat die OSZE durch die Übernahme operativer Aufgaben beispielsweise in Bosnien und Herzegowina, in Albanien und im Kosovo deutlich an Profil gewonnen und ihre Funktionsfähigkeit sowie ihren Nutzen unter Beweis gestellt. Gleichwohl konnte dieser Erfolgsausweis nicht in ein grundsätzliches Plus an verstärkter politischer Unterstützung durch die Teilnehmerstaaten umgemünzt werden. Vielmehr droht der Organisation zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Marginalisierung. Zum einen scheint sich zu bestätigen, dass die Substanz der OSZE-Politik der Teilnehmerstaaten, die sich nach Ingo Peters als Restmenge aus deren EU-, NATO- und VN-Politik ergibt, immer dürftiger wird.² Zum anderen leidet die OSZE unter der doppelten Erweiterung von NATO und EU: Diese dehnen sich nicht nur geographisch aus, sondern übernehmen auch inhaltlich immer mehr Funktionen, die zu den angestammten Aufgaben der OSZE zählen (z.B. demokratische Kontrolle der Streitkräfte, polizeiliche Aktivitäten, Aufbau demokratischer Institutionen).³

Vor diesem Hintergrund ist unklar, welche Rolle die OSZE künftig spielen wird. Der vorliegende Beitrag versucht diesbezüglich Klarheit zu schaffen, indem er fünf Szenarien zur Entwicklung der europäischen Sicherheitsarchitektur bis ins Jahr 2020 vorstellt und diese auf ihre Konsequenzen für die OSZE hin untersucht. In der Folge gehen wir zuerst kurz auf die Grundlagen der Szenariobildung ein, stellen danach die fünf Szenarien vor und analysieren jeweils die daraus resultierenden Konsequenzen. Dabei konzentrieren wir uns auf das sich aus den Szenarien ergebende Risikospektrum, die Bereitschaft der Staaten, im Rahmen internationaler Organisationen zusammenzuarbeiten, und die Aufgaben der OSZE.

1 Vgl. Emanuel Adler, *Seeds of peaceful change: the OSCE's security community-building model*, in: Emanuel Adler/Michael Barnett (Hrsg.), *Security Communities*, Cambridge 1998, S. 119-160.

2 Vgl. Ingo Peters, *Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit*, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), *Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1997, S. 57-100, hier: S. 99.

3 Ähnlich auch Reinhard Bettzuege, *Die OSZE des 21. Jahrhunderts – Aufbruch zu neuen Ufern?*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2002*, Baden-Baden 2002, S. 41-47, hier: S. 45f.

Im Kern der Betrachtung stehen die Beziehungen zwischen der OSZE und der EU.⁴ Dieser Fokus ergibt sich aus drei Überlegungen. *Erstens* gleicht sich das außen- und sicherheitspolitische Aufgabenspektrum der EU immer mehr dem Profil der OSZE an, so dass sich beide Organisationen und ihre Mitglieder unweigerlich mit der Frage der Arbeitsteilung, der Kooperation oder der institutionellen Rivalität auseinandersetzen müssen. *Zweitens* rückt die EU durch die Osterweiterung näher an potenzielle Krisenregionen heran, in denen die OSZE bereits heute tätig ist.⁵ Die daraus erwachsende Stabilitätsfunktion, die die OSZE für die EU übernehmen könnte, kann jedoch, *drittens*, nur dann Früchte tragen, wenn die EU bzw. ihre Mitglieder ein klareres Verständnis der Beziehungen zur OSZE entwickeln. In dieser Hinsicht hob Javier Solana kürzlich die natürliche Partnerschaft beider Organisationen hervor und stellte über die Vertiefung der Beziehungen im Anschluss an die EU-Erweiterung eine Entwicklung in Aussicht, deren Potenzial erst in Ansätzen realisiert worden ist.⁶

Grundlagen der Szenariobildung

Die Szenariotechnik ist ein Ansatz für den Umgang mit der Unvorhersehbarkeit künftiger Entwicklungen. Szenarien zeigen auf, welche Situationen künftig möglich sind und welche Entwicklungen dazu führen können. Dabei unterscheiden sie sich von Prognosen, die lediglich die Vergangenheit in die Zukunft fortschreiben, indem sie Schlüsselfaktoren der zu untersuchenden Entwicklung identifizieren, Wechselwirkungen zwischen diesen analysieren und dadurch alternative Zukunftsbilder aufzeigen.⁷

-
- 4 Siehe hierzu Günter Burghardt, Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 473-480; Marc Otte, ESDP and Multilateral Security Organizations: Working with NATO, the UN, and the OSCE, in: Esther Brimmer (Hrsg.), The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and Its Implications for Transatlantic Relations, Washington, D.C., 2002, S. 35-56; Adam Daniel Rotfeld, Für eine neue Partnerschaft im neuen Jahrhundert – Das Verhältnis zwischen OSZE, NATO und EU, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 401-416; Monika Wohlfeld, Developing Ways of Cooperation and Mutual Reinforcement between the EU and the OSCE, in: Frida Blom, EU Civilian Crisis Management Capability, Conference Report, Stockholm 2001, S. 30-32, unter: <http://www.svenska-freds.se/sakerhetspolitik/eufakta>.
 - 5 Vgl. Oliver P. Richmond, Emerging Concepts of Security in the European Order: Implications for „Zones of Conflict“ at the Fringes of the E U, in: European Security 1/2000, S. 41-67.
 - 6 Vgl. Javier Solana, The European Union and the Organization for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation, Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE, Wien, 25. September 2002, unter: http://www.osce.org/press_rell/documents/2002-503-ec_solana-speech.pdf.
 - 7 Vgl. Hans Georg Graf, Globale Szenarien – Megatrends im weltweiten Kräftespiel, Zürich 2000; Ute von Reibnitz, Szenariotechnik. Instrumente für die unternehmerische und persönliche Erfolgsplanung, Wiesbaden 1991.

Die folgenden fünf Szenarien wurden auf der Basis von gut drei Dutzend Einflussfaktoren erarbeitet. Diese umfassen zum einen verschiedene, die Rahmenbedingungen europäischer Sicherheit beschreibende Aspekte wie die Rolle der europäischen Sicherheitsorganisationen sowie das Verhalten wichtiger staatlicher (z.B. USA, Russland, Türkei) und nichtstaatlicher Akteure (z.B. nichtstaatliche Organisationen). Zum anderen wurden EU-spezifische Merkmale wie die geographische Ausdehnung der EU, die europäischen Interessenregionen, die institutionelle Entwicklung, die Kooperationsbeziehungen zu Drittstaaten und -organisationen sowie die Entwicklung des militärischen und nichtmilitärischen Aufgabenspektrums zu einer zweiten Gruppe zusammengefasst. Daneben wurden sicherheitspolitisch relevante Langzeitentwicklungen berücksichtigt. Diese umfassen Elemente wie z.B. die grenzüberschreitende Rüstungskooperation, die in den USA und in Europa unterschiedlich schnell ablaufenden Prozesse der rüstungstechnologischen Erneuerungen der Streitkräfte und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Fähigkeit zur Zusammenarbeit, demographische Veränderungen und ihre Auswirkungen auf die Rekrutierungsmodelle der Streitkräfte sowie die Verlagerung des politischen Schwergewicht von der Sicherheits- auf die Gesundheits-, die Sozial- und die Bildungspolitik.

Szenario 1: Trilaterale Kooperation und der Triumph des Multilateralismus

Kernmerkmale dieses Szenario sind das klare Bekenntnis der Staaten zum Multilateralismus und dessen aktive Umsetzung. Diese Grundeinstellung stärkt die internationalen Institutionen. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die enge Zusammenarbeit zwischen den USA, der EU und Russland. Diese drei Hauptakteure schließen sich über die Zusammenlegung von NATO und OSZE in der *Nordhemisphärischen Allianz* (NHA) zusammen, um weltweit Stabilität und Wohlfahrt zu gewährleisten. Von der fruchtbaren Zusammenarbeit in der NHA profitieren die Vereinten Nationen. Diese werden weitreichend reformiert, so dass sie ihre globalen Aufgaben effizient und zielorientiert wahrnehmen können. Als wichtiges Koordinationsforum zwischen den Mitgliedern der NHA und anderen Ländern bzw. anderen regionalen Organisationen tragen die VN dazu bei, dass der regionale Multilateralismus die globale Zusammenarbeit stärkt.

Stabilität kennzeichnet die internationalen Beziehungen. Die USA, die EU und Russland sind mittels NHA bzw. VN fähig, präventiv auf Konflikte einzuwirken und das Entstehen von Kriegen weitgehend zu verhindern. Positive Impulse zum Ausbau der Konfliktprävention gehen ferner von der aktiven Rolle nichtstaatlicher Akteure aus. Insbesondere im Vorfeld möglicher Konflikte sind sie in der Lage, mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken und versorgen die internationale Gemeinschaft mit wichtigen Frühwarninformationen.

Der politische Integrationsgrad der EU ist relativ hoch. Zwar dominiert der Ministerrat, doch die Kommission und das Europäische Parlament erhalten weiterreichende Mitentscheidungsrechte. Im Rat werden die Beschlüsse zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) mit qualifizierter, die ESVP-Beschlüsse mit selektiver Mehrheit gefasst. Die Außenvertretung der EU erfolgt in allen internationalen Gremien durch den ständigen Ratspräsidenten. Geographisch umfasst die Union das Baltikum, den Balkan, Malta und Zypern und zählt 35 Mitgliedstaaten. Im Mittelmeerraum unterhält sie enge Wirtschaftsbeziehungen, insbesondere mit der Türkei, Israel, Ägypten und Algerien. Zudem misst die EU dem Nahen und Mittleren Osten, dem Kaukasus und Zentralasien große Bedeutung bei. Dank der guten trilateralen Zusammenarbeit können in diesen Regionen substanzielle politische Fortschritte erzielt werden.

Sicherheitspolitisch versteht sich die EU als Friedensmacht, die in ausgewogener Weise über nichtmilitärische und militärische Fähigkeiten verfügt sowie politisch bzw. militärisch in die Nordhemisphärische Allianz integriert ist. Militärisch steht eine 200.000 Mann starke Truppe zur Verfügung, die weltweit für humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze entsandt, für Krisenmanagement, Friedenserhaltung und Friedenserzwingung sowie zur Verteidigung eingesetzt werden kann und auch innerhalb der EU Assistenzeinsätze für zivile Behörden (z.B. Katastrophenhilfe, Grenzschutz) ausführt. Im zivilen Aufgabenspektrum werden die Fähigkeiten in den Bereichen des institutionellen Wiederaufbaus, der Polizei, der Justiz sowie der Reform des öffentlichen Sektors über Ressourcenpools gebündelt. Aktivitäten in diesen Bereichen werden von der EU über ein eigenes Sicherheitsbudget finanziert. Zudem kooperiert die EU in der Entwicklungspolitik eng mit den VN.

Konsequenzen

Die starke multilaterale Rahmenordnung produziert ein sehr stabiles internationales Umfeld, insbesondere weil die präventive Komponente gestärkt wird. Dabei spielen die internationalen Organisationen die zentrale Rolle, was durch den Aufbau der NHA eindrücklich illustriert wird.⁸ Über die Fusion von NATO und OSZE kann die NHA das gesamte Spektrum krisenvorbereitender und -nachsorgender Instrumente einsetzen. Die reibungslose Zusammenarbeit mit der EU eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, wirtschaftliche Aspekte systematisch in die Prävention und in den Friedensaufbau einzubinden, so dass die Vision einer integralen Friedenspolitik erfolgreich realisiert werden kann.

Die Aufgaben der OSZE werden annahmegemäß von der NHA weitergeführt. Der ausgeprägte Multilateralismus stärkt die Regelerorientierung der in-

8 Siehe zu dieser Idee auch Martti Ahtisaari, *The United States, the European Union, and Russia: Essential partners for the 21st Century*, East-West Institute Policy Brief, April 2002.

internationalen Politik und verändert dadurch die Bedeutung der Vertrauensbildung und der friedlichen Streitbeilegung. In der transatlantischen Kernregion der NHA dürften diese angesichts des grundsätzlich kooperativen Charakters der Beziehungen eher an Bedeutung verlieren. In anderen Regionen der NHA, z.B. im Kaukasus und in Zentralasien, sowie im Umgang mit Drittstaaten bzw. anderen regionalen Organisationen bleiben sie weiterhin von Bedeutung. Der Stellenwert der präventiven Diplomatie, friedenserhaltender Operationen und des Friedensaufbaus wird zunehmen. Weil das erforderliche gegenseitige Vertrauen vorhanden ist und die Interessen der wesentlichen Akteure kongruent sind, können diese erfolgreich zusammenarbeiten. Dadurch werden institutionelle Rivalitäten abgebaut und die Funktionsfähigkeit der internationalen Organisationen über gemeinsame Planung und gemeinsame Missionen gestärkt bzw. ausgebaut.

Szenario 2: Pax Americana und die fragile unipolare Weltordnung

In diesem Szenario ist die Vormachtstellung der USA maßgebend. Als Hegemon mit solidem Wirtschaftswachstum und sehr umfassenden militärischen Fähigkeiten dominieren die USA die internationalen Beziehungen. Washington verfolgt die Politik des „samtenen Unilateralismus“, d.h. seine Außenpolitik berücksichtigt die internationalen und die regionalen Organisationen, solange diese der Durchsetzung der US-Interessen dienen. Washington setzt weltweit auf ein gut ausgebautes Netz bilateraler Beziehungen und situationsspezifischer Bündnisse. In Europa zählen vor allem Großbritannien, Spanien, Italien und die Türkei zu den engen US-Verbündeten. Die strategische Partnerschaft mit Moskau unterstützt die Wirtschaftsreform Russlands (inklusive WTO-Beitritt), sichert Washington den Zugang zu den russischen Energievorkommen und dient als Gegengewicht zu China.

Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den USA und den EU-Staaten sind angespannt. Die militärische Stärke, der Anstieg des Verteidigungshaushalts und der militärtechnologische Fortschritt erlauben die Kriegführung auf Distanz und reduzieren die Abhängigkeit der USA von Drittstaaten (z.B. für Stützpunkte). Der US-Unilateralismus ruft weltweit Kritik hervor und führt zu terroristischen Anschlägen gegen US-Einrichtungen, die Washington mit Präemptivschlägen beantwortet. Dieses Verhalten stellt die Europäer vor eine Zerreißprobe und beeinträchtigt die Handlungsfähigkeit der EU. Die Europäer kritisieren zwar die USA, doch die Union ist zu schwach, um einen Gegenpol zu bilden.

Die 60.000 Mann starke EU-Eingreiftruppe kann lediglich für humanitäre Aufgaben, Rettung und zur Friedenserhaltung eingesetzt werden. Daher bleibt die EU auf die NATO angewiesen, die jedoch über die US-Streitkräftetransformation zu einer globalen Interventionsstreitmacht umgebaut wird. Robuste Einsätze müssen von den USA ausgeführt werden. Im Unterschied

dazu verfügt die EU im zivilen Bereich über einen Polizeipool, und die Expertendatenbanken von EU, VN und OSZE werden zusammengelegt. Das erleichtert die Vorbereitung und die Durchführung gemeinsamer Missionen, deren Wirkung jedoch durch den Dissens mit Washington – z.B. in Fragen des Vorgehens im Nahen und Mittleren Osten – konterkariert wird.

Mit Verzögerung nimmt die EU die zehn heutigen Beitrittskandidaten auf. Die zweite Säule der EU bleibt weiterhin intergouvernemental organisiert und wird vom Ministerrat dominiert. Dieser entscheidet mit qualifizierter Mehrheit über GASP-relevante Aspekte. Fragen mit militärischem Bezug unterliegen dagegen weiterhin dem Erfordernis der Einstimmigkeit. Der von den EU-Mitgliedern gewählte Ratspräsident ist für die Außenpolitik zuständig und vertritt die EU in den VN, nicht jedoch in der NATO. Diese künstliche Trennung schwächt die EU-Sicherheitspolitik, entspricht jedoch dem Wunsch der meisten EU-Mitglieder, denn diese sehen in der NATO bzw. in den guten bilateralen Beziehungen zu Washington die Garantie für Sicherheit und Stabilität.

Konsequenzen

Gegenüber dem ersten Szenario wird die internationale Handlungsfähigkeit im Szenario „*Pax Americana*“ deutlich eingeschränkt. Die Dominanz der USA und ihr Hang zu unilateralem Handeln rufen nicht nur in den transatlantischen Beziehungen Meinungsverschiedenheiten hervor, die die Zusammenarbeit beeinträchtigen. Der US-Unilateralismus schürt zusätzliche, vor allem asymmetrische Risiken, die Washington und seine Verbündeten gleichermaßen gefährden. Der Dissens zwischen den führenden Staaten lähmt die internationalen Organisationen. Zudem besteht, wie der Irak-Krieg im Frühjahr 2003 verdeutlicht hat, die Gefahr der Instrumentalisierung, einerseits durch die USA zur Umsetzung eigener Ziele, andererseits durch andere Staaten, um Gegenpositionen zu Washington aufzubauen.

Die klassische OSZE-Domäne der Vertrauens- und Sicherheitsbildung wird in diesem Szenario nur dann ihre bisherige Bedeutung beibehalten, wenn sich die USA auf einen minimalen Dialog mit den anderen Staaten einlassen. Die friedliche Streitbeilegung verliert als OSZE-Aufgabe an Bedeutung, weil der US-Hegemon als Ordnungsmacht auftritt. Die präventive Diplomatie und der Friedensaufbau könnten dagegen dort an Bedeutung gewinnen, wo diese Tätigkeiten dazu beitragen, spezifische Interessen der Ordnungsmacht umzusetzen bzw. deren Handeln über ein multilaterales Gremium zu legitimieren. Zu denken ist dabei insbesondere an die Region Zentralasien, in der Washington die OSZE zur Stabilisierung und zur Ausbalancierung der Interessen der Regionalmächte einsetzen könnte. Friedenserhaltende Operationen werden in diesem Szenario über „Koalitionen der Willigen“ organisiert, so dass die OSZE in diesem Bereich nicht tätig wird.

Szenario 3: Euromacht und der Erfolg eines ausgewogenen Sicherheitsansatzes

In diesem Szenario steigt die EU politisch, wirtschaftlich und militärisch zu einer international führenden Macht auf, die sich für den Multilateralismus und die Regellorientierung einsetzt. Weitere wichtige staatliche Akteure sind die USA, Russland und China. Abgesehen von gelegentlichen Spannungen, beispielsweise in Wirtschaftsfragen, sind die Beziehungen zwischen diesen Akteuren von Kooperation geprägt. Transatlantische Differenzen zu Beginn der betrachteten Periode werden in der zweiten Hälfte beigelegt, da die ESVP substanzielle und sichtbare Fortschritte (erfolgreiche militärische Operationen auf dem Balkan und in Afrika) erzielt.

Die EU arbeitet aktiv mit den VN und der OSZE zusammen (z.B. gemeinsame Mission in Zentralasien). Die VN konzentrieren sich auf Konfliktprävention und Entwicklungshilfe, während der Einsatz der OSZE für den Demokratisierungsprozess einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung Zentralasiens leistet. Die NATO verliert gegenüber heute an Bedeutung. Einerseits wirken sich die anfänglichen Differenzen zwischen den transatlantischen Partnern negativ auf ihre Handlungsfähigkeit aus. Zudem wird die Entscheidungsfindung durch die Erweiterung schwieriger. Andererseits trägt die erfolgreiche Präventionsarbeit der EU im Verbund mit den VN, der OSZE und den nichtstaatlichen Akteuren wesentlich dazu bei, dass Konflikte nicht mehr zu gewaltsamen Auseinandersetzungen eskalieren, sondern verhindert bzw. auf friedliche Weise gelöst werden.

Institutionell entwickelt sich die EU zu einer supranationalen Gemeinschaft mit eigener Verfassung. Die komplizierte Drei-Säulen-Konstruktion wird aufgehoben. Die EU verfügt über einen Außen- und Sicherheitskommissar, der die Union vertritt und den neuen, für GASP und ESVP zuständigen Außen- und Sicherheitsrat leitet. Das Europäische Parlament wählt einen EU-Präsidenten mit vorwiegend repräsentativer Funktion, der Kommissionspräsident wird zum „europäischen Regierungschef“. Die Kommission ist die zentrale Institution, in allen Gremien wird mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit entschieden.

Die geographische Ausdehnung der Union umfasst neben den heutigen Beitrittskandidaten auch Norwegen und Island, alle Balkanstaaten sowie die Türkei. Darüber hinaus richtet die EU zusammen mit Russland und der Ukraine einen „Trilateralen Sicherheitsrat“ ein und verabschiedet Gemeinsame Strategien für den Nahen Osten und Nordafrika. Um ihrer erhöhten weltweiten Verantwortung gerecht zu werden, versteht sich die EU als Friedensmacht, die über ein ausgewogenes Spektrum ziviler und militärischer Fähigkeiten verfügt. Im zivilen Bereich liegt das Schwergewicht auf der umfassenden Präventionspolitik und dem Einsatz wirtschaftlicher Instrumente im Sanktions- und Wiederaufbaubereich. Die 300.000 Mann starke Interventionsgruppe untersteht dem EU-Außen- und Sicherheitsrat, ist vollständig in-

tegiert und übernimmt Assistenzeinsätze innerhalb der EU auf Anfrage ziviler Behörden, Petersberg- und Verteidigungsaufgaben. Das EU-Hauptquartier verantwortet die zivile und die militärische Planung und Einsatzführung. Abgerundet wird das Spektrum über eine eigene Beschaffungsagentur und den unter Beteiligung Großbritanniens und Frankreichs vergemeinschafteten Zugang zu Nuklearwaffen.

Konsequenzen

In diesem Szenario ist die EU Garantin der Stabilität. Die gute Zusammenarbeit zwischen Brüssel und Moskau sowie die EU-Mitgliedschaft der Türkei sind für die Bearbeitung schwelender Konflikte im Kaukasus, in Zentralasien und im Nahen Osten von entscheidender Bedeutung. Die EU setzt sich anahmegemäß für eine regelorientierte internationale Politik ein, wodurch die multilateralen Gremien gestärkt werden. Sie verfügt zudem über alle erforderlichen politischen, wirtschaftlichen, zivilen und militärischen Mittel, um im gesamten Konfliktzyklus aktiv und erfolgreich tätig zu sein.

Die Konsequenzen für die OSZE können unterschiedlich beurteilt werden. In der eher pessimistischen Sichtweise wirkt die EU wie ein Schwamm, der die bisherigen OSZE-Aufgaben „aufsaugt“ und damit die OSZE „trocken legt“. Aus dieser Perspektive stellen die Beziehungen zwischen OSZE und EU ein Nullsummenspiel dar, bei dem Brüssel gewinnt und Wien verliert.⁹ Wir vertreten dagegen eine deutlich optimistischere Sicht, die sich u.a. auf die eingangs zitierte Rede Solanas stützt. Nach unserer Auffassung wird die EU nicht als „machtpolitischer Wolf im Schafspelz“ agieren, sondern die Kernkompetenzen der OSZE über Kooperationsbeziehungen gezielt zum Zweck der Prävention und der Stabilisierung einsetzen.¹⁰ Das gilt vor allem für Regionen wie den Kaukasus und Zentralasien, die für Brüssel nach der Osterweiterung strategisch bedeutender werden.¹¹ Im Umgang mit diesen Regionen steigt der Stellenwert der OSZE-Aktivitäten in den Bereichen Vertrauens- und Sicherheitsbildung, präventive Diplomatie und Friedensaufbau. Das trifft insbesondere auf die Tätigkeit des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte, die Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und die schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) zu, die die zivilen Aspekte der ESVP ideal ergänzen und abrunden. Angesichts der Regelorientierung der EU wird die friedliche Streitbeilegung als „Reserveinstrument“ an Bedeutung verlieren. Friedenserhaltende Operati-

9 So beispielsweise Kurt P. Tudyka, Auswirkungen der ESVP auf die OSZE: Stärkung oder Schwächung, in: Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.), Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Baden-Baden 2002, S. 295-303.

10 So indirekt auch: Jolyon Howorth, European integration and defence: the ultimate challenge, Paris 2000; Hans-Georg Ehrhart, What model for CFSP?, Paris 2002.

11 Aus planerischer Sicht weist die EU im Umgang mit diesen Regionen noch Defizite auf. Siehe auch: S. Neil MacFarlane, Caucasus and Central Asia: Towards a Non-Strategy, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper No. 38, August 2002.

onen werden annahmegemäß über die EU abgewickelt, so dass die OSZE auch in diesem Bereich nicht tätig sein wird.

Szenario 4: Wiedererstarkende nationale Souveränität und europäischer Stillstand

Eine lang anhaltende Weltwirtschaftskrise, das nur knapp verhinderte Scheitern einer EU-Militäroperation auf dem Balkan und der damit einhergehende Glaubwürdigkeitsverlust sowie grundlegende Spannungen innerhalb der EU bringen den Integrationsprozess zum Erliegen. Die Entwicklungen bewirken die generelle Schwächung der internationalen Ordnung. Die Unterstützung für internationale Organisationen ist nicht mehr als ein Lippenbekenntnis, denn es fehlen die Bereitschaft und die Mittel zum gemeinsamen internationalen Handeln. Besonders problematisch ist das isolationistische Verhalten der Vereinigten Staaten. Terroristische Anschläge stärken das Gefühl der Verwundbarkeit und senken die Risikobereitschaft bzw. den Führungswillen. Neue Probleme in Südostasien und die Wirtschaftskrise in Südamerika lenken das Interesse Washingtons auf diese Regionen. Andere Staaten versuchen, diese Situation zum Ausbau ihrer regionalen Position zu nutzen.

Die EU ist schwach. Der Europäische Rat setzt den Wachstums- und Stabilitätspakt außer Kraft und erlaubt die Erhöhung der Neuverschuldung zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise sowie zur Verbesserung der militärischen Fähigkeiten der europäischen Streitkräfte. Zudem beschließt er die Verschiebung der EU-Osterweiterung, was in den Kandidatenländern Protest hervorruft, die Distanz zu Brüssel vergrößert und zum Erstarken der nationalistischen Rechten beiträgt. Nach der zeitlich verzögerten Aufnahme der bisherigen Kandidaten wird die Union nicht mehr erweitert. In dieser Situation kann das Scheitern der EU-Militäroperation auf dem Balkan nur dadurch verhindert werden, dass US-Truppen auf Drängen der neuen NATO-Mitglieder intervenieren. Dadurch nimmt die Glaubwürdigkeit der EU als Krisenmanagerin nachhaltig Schaden. Ebenso wenig können sich die EU-Mitglieder in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts darauf einigen, einem US-Vorschlag zur Stabilisierung Lateinamerikas über den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank zuzustimmen, so dass sich die USA zu unilateralem Vorgehen gezwungen sehen.

In der Außen- und Sicherheitspolitik übernehmen daraufhin führende Staaten das Zepter. Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien bilden das neue Direktorat der G-4. Sie setzen sich dafür ein, dass die Befugnisse der Kommission und des Europäischen Parlaments zugunsten der Stärkung des Ministerrats zurückgedrängt und die Mehrheitsentscheidungen zugunsten der Einstimmigkeit ersetzt werden. Die GASP wird in dieser Situation auf die Anfänge der Europäischen Politischen Zusammenarbeit zurückgeworfen, indem sich die Mitgliedstaaten im Ministerrat lediglich informieren und in sehr

loser, unverbindlicher Form absprechen. Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden in der um Spanien und Polen erweiterten G-6 erörtert. Militärische Aufgaben zählen daher nicht mehr zum Leistungsspektrum der EU, sondern werden über die G-6 bzw. über *Ad-hoc*-Allianzen durchgeführt.

Konsequenzen

Das „Wiedererstarken nationaler Souveränität“ erhöht das Unsicherheitsmoment in den internationalen Beziehungen, weil das klassische Gefangenendilemma wegen des Fehlens einer internationalen Ordnung wieder an Bedeutung gewinnt. Obwohl sich das Risikospektrum im Vergleich zu heute nicht wesentlich ändern dürfte, sind dessen Auswirkungen umso folgenreicher. Das liegt vor allem an der lang anhaltenden Weltwirtschaftskrise, die die politische Handlungsfähigkeit in doppelter Weise einschränkt: Einerseits stehen der Politik weniger Mittel zur Verfügung, andererseits müssen die geringer werdenden Mittel vorab in jenen Politikfeldern eingesetzt werden, die dazu beitragen, die nationalen Folgen der Weltwirtschaftskrise (z.B. Arbeitslosigkeit) zu lindern. Die Außen- und Sicherheitspolitik der Staaten wird dadurch grundsätzlich reaktiver, wodurch das stabilitätsgefährdende Potenzial schwelender Konflikte erhöht wird.

Wie alle anderen internationalen Organisationen verliert die OSZE in diesem Szenario an Bedeutung. Der Stellenwert der regelorientierten internationalen Politik sinkt, so dass auch die Bedeutung der friedlichen Streitbeilegung abnimmt. Ebenso ergeht es der präventiven Diplomatie, die mangels internationaler Übereinstimmung nicht zum Tragen kommt. Die Neuorganisation der Außen- und Sicherheitspolitik über die G-6 wird dazu führen, dass Operationen der Friedenserhaltung und des Friedensaufbaus im besten Fall von *Ad-hoc*-Allianzen, jedoch nicht im Rahmen der OSZE durchgeführt werden. Somit wird die OSZE in diesem Szenario einzig bei der Vertrauens- und Sicherheitsbildung an Bedeutung gewinnen, indem sie in die aus dem Kalten Krieg bekannte Rolle der Dialogplattform schlüpft.

Szenario 5: Instabile Peripherie und die „Festung Europa“

Die Instabilität in der europäischen Peripherie ist die Folge von Unterentwicklung, demographischem Druck, Misswirtschaft und ethnisch-religiösen Spannungen bzw. Fundamentalismen, die in Nordafrika, im Kaukasus sowie im Nahen und Mittleren Osten zum Ausbruch verschiedener Konflikte führen. Weil die politische Unterstützung und die Mittel fehlen, bleiben die internationalen Organisationen wirkungslos. Der aus Korruptionsfällen und Vorwürfen krasser Misswirtschaft resultierende Vertrauensverlust in die VN schlägt in allgemeines Misstrauen gegenüber den internationalen Institutio-

nen um. Die Teilnehmerstaaten der OSZE legen die konfliktverhütenden Maßnahmen auf Eis und frieren die entsprechenden Mittel ein.

Washington kümmert sich nicht um die Konflikte an Europas Peripherie, sondern konzentriert sich auf den asiatisch-pazifischen Raum. Der weitgehende Dissens zwischen Nicht-EU-Staaten und EU-/NATO-Mitgliedern führt zur gegenseitigen Blockade. Dadurch zerbricht die transatlantische Partnerschaft im Geist. Die NATO ist für die USA nur noch insofern von Nutzen, als sie einen Beitrag zur Wahrung der Interessen Washingtons im Pazifik leistet. Russland befindet sich in einer schwierigen Lage, muss es sich doch gleichzeitig um gravierende innenpolitische und wirtschaftliche Probleme sowie um Konfliktherde in den Grenzregionen (Ukraine, Moldau, Südkaukasus, Zentralasien) kümmern. Allerdings kann Moskau aus seinen Energiereserven politisches Kapital schlagen. Russland und die USA versichern sich gegenseitig, nicht in die jeweiligen Interessenregionen einzugreifen.

In Europa nimmt der Migrationdruck vor allem aus der Mittelmeerregion zu. Die Regierungen finden keine adäquaten Lösungen, um dieses Problem zu bewältigen. Ethnische und religiöse Minderheiten sind als Interessengruppen gut organisiert, jedoch gesellschaftlich schlecht integriert. Innerhalb der EU wächst daher die Gefahr gesellschaftlicher Instabilität als Folge gewalttätiger Ausschreitungen und terroristisch motivierter Anschläge. Weil die EU-Staaten nicht in der Lage sind, die Ursachen zu bekämpfen, beschränken sie sich auf die Verschärfung der Grenzkontrollen und der Einwanderungsbestimmungen. Die „Festung Europa“ wird Realität.

In diesem Umfeld bleibt der Integrationsgrad der EU begrenzt. Nach der Aufnahme der heutigen Kandidatenländer kommt der Erweiterungsprozess zum Stillstand. Die zweite Säule ist weiterhin intergouvernemental organisiert, und der Ministerrat dominiert. Entscheidungen über die ESVP werden einstimmig gefällt. Bei GASP-Fragen gilt dagegen die qualifizierte Mehrheit als ausreichend. Der daraus theoretisch resultierende Gewinn an gestärkter Handlungsfähigkeit wird jedoch durch den Umstand konterkariert, dass die Außenvertretung der EU nicht einheitlich geregelt wird. Diese suboptimale Lösung verdeutlicht das Verlangen der Mitglieder, die Außenpolitik weitgehend selbst zu gestalten.

Die Angst der Bürger, das Erstarken der politischen Rechten und Anschläge in Europa drehen die europäische Integration in die Richtung eines „Sicherheitsstaates“, der die zivilen Grundfreiheiten gefährdet. Die wirtschaftlichen Instrumente und der nichtmilitärische Krisenmechanismus der EU bleiben aufgrund des Fehlens präventiver Aktionen zur Stabilisierung der Peripherie wirkungslos. Dagegen werden die Polizeikompetenzen auf der europäischen Ebene durch den Aufbau eines Polizeihauptquartiers und einer Polizeiakademie gestärkt. Ebenso legt Europa bei den militärischen Fähigkeiten nach. Die EU erhält ein eigenes Verteidigungsbudget und verfügt über eine 200.000 Mann starke Interventionstruppe, die neben den Petersberg-Aufgaben für die

Terrorismusbekämpfung und die Gewährleistung der inneren Sicherheit eingesetzt wird.

Konsequenzen

Die „instabile Peripherie“ ist das riskanteste Szenario. Die Ursachen sind in diesem Fall zwischen- und innerstaatlichen Ursprungs (z.B. Proliferationsrisiken, Migration, Terrorismus), so dass das Risikospektrum symmetrische und asymmetrische Züge annimmt. Erschwert wird die Risikobekämpfung durch den Umstand, dass die transatlantische Kooperation zum Erliegen kommt und das Vertrauen in die internationalen Organisationen verloren geht. Einzig die EU vermag von den Auswirkungen dieses Szenarios insofern zu profitieren, als die nach Europa schwappenden Konflikte die „Integration durch Angst“ bewirken und das primär militärisch und polizeilich definierte sicherheitspolitische Aufgabenspektrum der Union stärken.

Für die OSZE sind die Konsequenzen durchweg negativ. Sie bleibt zwar bestehen, doch wegen der Betonung militärischer und polizeilicher Sicherheit wird sie kaum eingesetzt. Um die Konfliktursachen anzugehen, wären in diesem Szenario vor allem präventive Maßnahmen wichtig, doch dafür findet sich kein Konsens. Gleiches gilt auch für die übrigen Aufgabenbereiche der OSZE. Davon ausgenommen ist einzig die Vertrauens- und Sicherheitsbildung, denn in ihrer Vermittlerrolle bleibt die OSZE nützlich. Der hohe Eskalationsgrad schränkt jedoch die Wirkung diplomatischer Maßnahmen erheblich ein, so dass die OSZE in diesem Bereich – im Unterschied zum „Wiedererstarben nationaler Souveränität“ – keinen Bedeutungszuwachs verzeichnen kann.

Ausblick

Die fünf Szenarien (siehe auch Tabelle S. 454-455) verdeutlichen das Spektrum der künftigen OSZE-Entwicklung. Dieses reicht von der Bedeutungslosigkeit bzw. dem Rückzug auf Nischenfunktionen in den Szenarien „instabile Peripherie“ bzw. „wiedererstarkende nationale Souveränität“, der Gefahr der Instrumentalisierung in der „Pax Americana“ über die systematisch geplante und umgesetzte Zusammenarbeit mit der EU im Fall der „Euromacht“ bis hin zur Transformation in die neue Nordhemisphärische Allianz, die die in der Charta der Vereinten Nationen vorgesehene Rolle der regionalen Abmachung erfolgreich übernimmt, im Szenario „trilaterale Kooperation“.

Vor dem Hintergrund des Irak-Kriegs mögen vor allem die beiden für die OSZE günstigen Szenarien der „trilateralen Kooperation“ und der „Euromacht“ als sehr ambitiös, wenn nicht sogar aussichtslos beurteilt werden. Dieser kritischen Einschätzung halten wir entgegen, dass der Schlüssel zur Umsetzung dieser beiden Zukunftsbilder bei den Akteuren liegt: Internatio-

nale Politik ist nicht strukturell vorgegeben, sondern kann aktiv gestaltet und verändert werden.¹² Die USA und Europa tragen dabei eine besondere Verantwortung. Die Szenarien verdeutlichen, dass das außenpolitische Verhalten der USA den Charakter der internationalen Beziehungen wesentlich bestimmt. Die Europäer können ihrerseits Einfluss auf Washington nehmen, wenn sie sich über die Ziele ihres Handelns und ihr Vorgehen einig sind. Im konsequenten Ausbau der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist deshalb jener Weg vorgezeichnet, der einerseits dazu beiträgt, das Abrutschen in die mit negativen Auswirkungen verbundenen Szenarien zu verhindern. Andererseits schafft die Stärkung der zivilen und der militärischen Fähigkeiten der EU die Grundlage für das Erreichen der beiden positiven Szenarien. Dabei wird es für die Beziehungen zwischen OSZE und EU entscheidend sein, konsequent auf die Stärken der OSZE zu bauen.

Beide Organisationen sind dem Ideal der kooperativen und multilateralen Außen- und Sicherheitspolitik verpflichtet. Deshalb erscheint es uns mit Blick auf den Ausbau der ESVP wenig sinnvoll, die zivile Komponente auf Kosten der OSZE zu stärken, indem die EU beispielsweise ebenfalls mit eigenständigen Maßnahmen in Aufgabenfelder wie Medienfreiheit, die Behandlung ethnisch-religiöser Minderheiten oder die Rückführung von Flüchtlingen vorstößt.¹³ Viel sinnvoller ist es, zwischen diesen beiden Organisationen übergreifende Prozesse der Konfliktvorbeugung- und -nachsorge zu konzipieren und umzusetzen, um die EU-Bemühungen zum Aufbau einer „Union der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“¹⁴ mit dem OSZE-Einsatz zugunsten der Stärkung der Demokratie „an der Wurzel“ zu kombinieren. Zu diesem Zweck sollten *erstens* die unterschiedlichen Instrumente der OSZE systematisch in die länderspezifischen Programme der EU eingebunden werden, um so ein Höchstmaß an Wirkung zu erzielen. In diesem Zusammenhang könnten die jüngst in Porto beschlossenen Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenzen der OSZE zur gemeinsamen Planung und Evaluation von Missionen und anderen Feldaktivitäten genutzt werden.¹⁵ *Zweitens* sollten die in den Szenarien angeregten Schritte zur Zusammenlegung der zivilen Expertendatenbanken und zum Aufbau ziviler Ressourcenpools in die Tat umgesetzt werden. *Drittens* muss sich die EU auf den Umgang mit jenen Regionen vorbereiten, die mit der Erweiterung näher an sie heranrücken. Aus diesem Grund empfehlen wir die Ausarbeitung von Gemeinsamen Strategien für den Kaukasus und für Zentralasien. In beiden Regionen kann die OSZE international einmalige Expertise aufweisen, weshalb ihre Vorortpräsenz integraler Bestandteil dieser Strategien werden sollte.

12 Vgl. Alexander Wendt, Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics, in: International Organization 1/1992, S. 391-425.

13 Diese Perspektive sieht Reinhardt Rummel, Wie zivil ist die ESVP?, SWP-Aktuell, März 2003, S. 4, unter: www.swp-berlin.org/pdf/swp_aktu/swpaktu_10_03.pdf.

14 Beschlüsse des Europäischen Rats von Tampere, 15./16. Oktober 1999.

15 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, darin: Beschluss Nr. 3, Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, S. 487.

Die fünf Szenarien und ihre Konsequenzen für die OSZE

	Trilaterale Kooperation	Pax Americana
Treiber	<ul style="list-style-type: none"> • USA unterstützen Multilateralismus • Russland ist international aktiv, westorientiert und kooperativ • Erfolgreiche EU-Reformen 	<ul style="list-style-type: none"> • USA verfolgen „samtenen Unilateralismus“ über bilaterale Beziehungen und <i>Ad-hoc</i>-Bündnisse • Transatlantische Differenzen
Wesentliche Elemente	<ul style="list-style-type: none"> • Starker Multilateralismus • USA, EU, Russland arbeiten in Nordhemisphärischer Allianz (NHA) zusammen • Zentrale Rolle der VN, gute Zusammenarbeit mit NGOs • EU-Erweiterung um heutige Kandidaten, Bulgarien, Kroatien, Norwegen, Island, restl. Balkanstaaten; Wirtschaftsabkommen mit Mittelmeerstaaten • EU hat 200.000 Mann für Petersberg-Aufgaben, Verteidigung und Assistenzeinsätze. Zivile ESVP mit Ressourcenpool für Wiederaufbau, Polizei, Justiz und Reform des öff. Sektors 	<ul style="list-style-type: none"> • USA dominieren die internationalen Beziehungen, Unilateralismus erhöht Risiken • NATO wird zur weltweit agierenden, flexibel einsetzbaren Interventionsstreitmacht • EU-Erweiterung verzögert, auf heutige Kandidaten beschränkt • Künstliche Trennung zwischen GASP und ESVP: EU baut nicht-militärisches Krisenmanagement aus, doch bleibt dieses ineffektiv. Militärisches Engagement bleibt hinter Erwartungen zurück, nur Aktionen im unteren Petersberg-Spektrum
Konsequenzen für die OSZE		
<i>Vertrauens-/ Sicherheitsbildung</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutung wie heute, doch diese Aktivitäten werden nicht von der OSZE, sondern von der NHA wahrgenommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutung wie heute
<i>Friedliche Streitbeilegung</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutung geringer als heute (Hegemon ist Ordnungsmacht)
<i>Präventive Diplomatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Größere Bedeutung als heute, doch diese Aktivitäten werden nicht von der OSZE, sondern von der NHA wahrgenommen 	<ul style="list-style-type: none"> • Größere Bedeutung als heute, allerdings Gefahr der Instrumentalisierung
<i>Friedenserhaltende Operationen</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Keine OSZE-Aufgabe (wird über „Koalitionen der Willigen“ abgewickelt)
<i>Friedensaufbau</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Größere Bedeutung als heute, allerdings Gefahr der Instrumentalisierung

Euromacht	Wiedererstarkende nationale Souveränität	Instabile Peripherie
<ul style="list-style-type: none"> • NATO weniger handlungsfähig • ESVP-Erfolge stärken europäisches Selbstbewusstsein • EU-Verfassungskonvent bringt institutionellen Durchbruch 	<ul style="list-style-type: none"> • Weltwirtschaftskrise • US-Truppenverlagerung von Europa in den Pazifik • ESVP-Misserfolg auf dem Balkan • Spannungen in der EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Weltwirtschaftskrise • Transatlantische Beziehung bricht im Geist zusammen • „Integration durch Angst“
<ul style="list-style-type: none"> • Transatlantische Differenzen durch substanzielle ESVP-Fortschritte beigelegt • Gute Russland-EU-Beziehungen • Erfolgreiche ESVP-Operationen • EU-Erweiterung um heutige Kandidaten, Bulgarien, Kroatien, Norwegen, Island, restl. Balkanstaaten, Türkei • EU stärkt Konfliktprävention. Euroarmee (300.000 Mann) dem EU-Außen- und Sicherheitsrat unterstellt und für Petersberg-Aufgaben, Assistenzeinsätze und Verteidigung eingesetzt 	<ul style="list-style-type: none"> • US-Gefühl der Verwundbarkeit führt zu selektivem int. Engagement • Chinesisch-amerik. Differenzen über Vormacht im Pazifik • Ökonom. Probleme und Drogenkriminalität gefährden Stabilität des amerik. Kontinents • EU-Erweiterung verzögert und auf heutige Kandidaten beschränkt • GASP auf Anfänge der EPZ zurückgeworfen • Sicherheit und Verteidigung sind keine EU-Aufgaben mehr, sondern laufen über G-6 	<ul style="list-style-type: none"> • Verlust des Vertrauens in int. Organisationen • Gravierende ökonom. und polit. Probleme in Russland • EU-Staaten können Migrationsströme und illegalen Menschenhandel nicht bewältigen • EU-Erweiterung auf heutige Kandidaten beschränkt • Ziviler ESVP-Teil ist weitgehend wirkungslos. Militärische Komponente (200.000 Mann für Petersberg-Aufgaben, Verteidigung, Terrorismusbekämpfung und EU-interne Assistenzeinsätze) und Polizei werden gestärkt.
<ul style="list-style-type: none"> • Größere Bedeutung als heute, vor allem im Kaukasus und in Zentralasien 	<ul style="list-style-type: none"> • Größere Bedeutung als heute, vor allem im Sinne der früheren KSZE-Tätigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutung wie heute
<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutung wie heute 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringere Bedeutung als heute 	<ul style="list-style-type: none"> • Internationale Maßnahmen in diesen Bereichen greifen nicht, so dass die Aufgaben grundsätzlich an Bedeutung verlieren bzw. international überhaupt nicht durchgeführt werden
<ul style="list-style-type: none"> • Größere Bedeutung als heute, vor allem im Kaukasus und in Zentralasien 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringere Bedeutung als heute 	
<ul style="list-style-type: none"> • Keine OSZE-Aufgabe (wird über EU abgewickelt) 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine OSZE-Aufgabe (wenn international gelöst, dann <i>ad hoc</i>) 	
<ul style="list-style-type: none"> • Größere Bedeutung als heute, vor allem im Kaukasus und in Zentralasien 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine OSZE-Aufgabe (wenn international gelöst, dann <i>ad hoc</i>) 	