

Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski

Überlegungen zur Beziehung von OSZE und EU

Einführung

Ambivalenz kennzeichnete die Beziehung zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europäischen Union (EU) seit ihrem Beginn in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, als beide Organisationen noch andere Namen hatten – Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE, und Europäische Gemeinschaft, EG. Einerseits entstanden positive Synergien: Entspannungspolitik, Stabilisierung und Drosselung des Wettrüstens durch das KSZE-Regime (zunächst durch vertrauensbildende Maßnahmen und schließlich durch Truppenabbau) ergänzten die direkte Verteidigungsrolle der NATO und schufen so ein günstiges Klima und einen geschützten strategischen Raum, in dem das Experiment der europäischen Integration wachsen und gedeihen konnte. In den KSZE-Verhandlungen im Vorfeld der Helsinki-Schlussakte von 1975 und im anschließenden Helsinki-Prozess konnten die EG-Mitgliedstaaten ihre diplomatischen Koordinierungsmöglichkeiten in unmittelbar sicherheitsrelevanten Themen – zu jener Zeit Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) genannt – erstmals anwenden.¹ Die KSZE hat insofern die allmähliche Entwicklung der EG zu einem Akteur der Sicherheitspolitik gefördert. In der Praxis nutzten Staaten, die sowohl der EG als auch der NATO angehörten, die NATO, um Positionen in „harten“ Themen wie Rüstungskontrolle für die laufenden Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenvermindierungen (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR) abzustimmen, und die EG für die Arbeit in den drei „Körben“ der KSZE – Sicherheit, wirtschaftliche Zusammenarbeit und menschliche Dimension. Einen Schatten auf diese Zusammenarbeit warf allerdings die bloße Existenz der EG – und später der EU – als privilegiertes und teilweise supranationales Wirtschaftsbündnis innerhalb des westlichen Lagers, die zu einer nur eingeschränkten Definition der Ziele des ökonomischen Korbes der KSZE führte und später den Erfolg (meist US-initiiertes) Versuche, der wirtschaftlichen Dimension der KSZE/ OSZE mehr Substanz zu verleihen, behinderte. In der Rückschau wird deutlich, dass die dauerhafte Schwächung eines der drei KSZE-Körbe (mit entsprechend weniger innovativen und transformatorischen Auswirkungen) sich negativ auf die Überlebenschancen der Organisation als Ganzes auswirkte. Dieses Defizit erschwerte z.B. die Ausbildung spezieller Kompetenz der OSZE in sicherheitspolitisch höchst relevanten Themen wie Energie oder Klimawandel in Europa und verschärfte die taktische Konfrontation der

1 Vgl. Alfred Eduard Pijpers, *The Vicissitudes of European Political Cooperation: Towards a Realist Interpretation of the EC's Collective Diplomacy*, Leiden 1990, S. 125-139.

aktuellen Dekade zwischen westlicher Betonung des dritten Korbes und Versuchen unter russischer Ägide, die Bedeutung des ersten Korbes zu erhöhen.² Andererseits haben die klare Rollenaufteilung und das begrenzte Zusammenspiel zwischen (rechnet man den Europarat hinzu) allen vier großen westlich ausgerichteten Institutionen bis zum Ende des Kalten Krieges ein allzu verlustreiches Kräfterennen unter ihnen verhindert. Erst der Zusammenbruch des Warschauer Pakts, des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW oder COMECON) und der Sowjetunion zwischen 1989 und 1991 öffneten die andere Hälfte des Kontinents – und damit (anfänglich) 14 neue Staaten³ – für die Erschließung und die Absteckung potenziell miteinander konkurrierender institutioneller Ansprüche. Zunächst wurde die KSZE von vielen als die natürliche Erbin des gesamten neuen Gebietes gesehen, inspiriert von Hoffnungen auf ein „gemeinsames europäisches Haus“ und vom Erfolg der zügigen Verhandlung der Charta von Paris, die im November 1990 verabschiedet wurde.⁴ Zunichte gemacht wurden diese Hoffnungen durch das Abgleiten des früheren Jugoslawien in einen Bürgerkrieg und es wurde deutlich, dass das neue Europa weiterhin sowohl robuste Methoden zur Konflikteindämmung und -lösung als auch handlungsfähige und engagierte Institutionen brauchte, die im eigenen Interesse Hilfe bei den bevorstehenden Aufgaben anbieten konnten. Rückblickend gab es 1994 zwei weitere Hinweise darauf, dass die KSZE/OSZE nicht das einzige oder gar wichtigste Instrument zur Lösung den ganzen Kontinent betreffender Sicherheitsprobleme werden würde. Den ersten Hinweis lieferte das von der NATO aufgelegte Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP), 1997 gefolgt vom Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPR) – beides wichtige, auf Transformation zielende westliche Mechanismen der Konsultation und Kooperation, die mit der OSZE in ihrer geographischen Ausdehnung konkurrierten. Der zweite Hinweis kam mit dem Beginn – natürlich damit im Zusammenhang stehender – ernsthafter Bemühungen der NATO, eine spezielle und direkte strategische Beziehung zwischen der NATO und der Russischen Föderation aufzubauen, die zur Einrichtung des heutigen NATO-Russland-Rats führte.⁵ Schon kurz darauf wiesen einige Wissenschaftler auf den Widerspruch zwischen der zunehmend strengeren Praxis der Grenz- und Einwanderungskontrolle eines auch in Zukunft expandierenden Europas und den grundsätzlichen OSZE-Prinzipien der offenen Grenzen und der Bewegungsfreiheit hin. Als die OSZE im Novem-

-
- 2 Zu Letzterem vgl. Pál Dunay, The Organization for Security and Co-operation in Europe: constant adaptation but enduring problems, in: SIPRI Yearbook 2005: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2005, S. 76-82.
 - 3 D.h. die früheren Sowjetrepubliken außer Russland, bald gefolgt von der Tschechischen Republik und der Slowakei und den mindestens sechs Republiken, die aus dem früheren Jugoslawien hervorgingen.
 - 4 Charta von Paris für eine Neues Europa, Paris, 21 November 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.2.
 - 5 Zu weiteren Informationen über die euro-atlantische Partnerschaft und den NATO-Russland-Rat siehe: <http://www.nato.int>.

ber 1999 in der Plattform für kooperative Sicherheit⁶ die Grundlagen für die Zusammenarbeit „zwischen einander verstärkenden“ Institutionen definierte, war bereits unübersehbar, dass die in Wien ansässige Organisation nur eine und – außer in einem rein ethischen Sinne – wahrscheinlich nicht einmal die Erste unter Gleichen war. Hätte die OSZE irgendeinen ernst zu nehmenden Einfluss auf die Aktivitäten der EU und der NATO gehabt, hätten diese beiden Organisationen der Plattform sicher nicht so schnell zugestimmt, wie sie es taten.

Heute, gerade einmal acht Jahre später, sind sowohl die NATO als auch die EU infolge einer weiteren architektonischen Verschiebung, die in ihrer Bedeutung gleich hinter den Ereignissen der Jahre 1989-1991 rangiert, mit ihrer Erweiterung auf 26 bzw. 27 Mitglieder geographisch an die Grenzen des Leningrader Militärdistrikts im Norden und an das Schwarze Meer im Süden herangerückt. Dies scheint der deutlichste weitere Schlag für den Status der OSZE im Vergleich zu ihren Konkurrenten zu sein, da erstens die beiden westlichen Organisation nun nicht viel weniger „inklusiv“ als die OSZE selbst sind, es zweitens die gesamte OSZE-Mitgliederstruktur in Richtung Westen verschiebt (umso mehr, wenn man die verbleibenden Kandidatenländer mitzählt)⁷ und drittens Russland und seine verbliebenen engsten Verbündeten sich verständlicherweise vor den Kopf gestoßen fühlen. Während die KSZE/OSZE in der Vergangenheit selbst ein Forum dafür bot, solche „Ost-West-Spannungen“ zu artikulieren und zu entschärfen, führt der geographische Vorstoß der NATO und der EU dazu, dass es für Moskau selbstverständlicher und möglicherweise attraktiver wird, sich mit den westlichen Konkurrenzorganisationen direkt „anzulegen“. Russische Initiativen deuten vor allem seit 2005 darauf hin, dass Präsident Wladimir Putin ein weitaus größeres Interesse daran hat, die ihm zur Verfügung stehenden direkten Hebel (z.B. die „Energie-Waffe“ gegenüber EU-Staaten) zu erproben (oder auszuschöpfen) und alle Mittel – ob fair oder unfair – einzusetzen, um eine wahrgenommene westliche Unterwanderung von Russlands nächsten post-sowjetischen Nachbarn zu bekämpfen, als daran, ernsthafte Lösungen mit Hilfe der OSZE zu suchen. Zwar haben Russland und seine Verbündeten einige Energie in ihre Vorschläge zu einer „Reform“ der OSZE investiert, allerdings legt die Art und Weise, wie diese vorangetrieben werden, ebenso wie Moskaus Haltung zum Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Eu-

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 474-476; das Dokument ist online verfügbar unter: http://www.osce.org/documents/mcs/1999/11/4050_de.pdf.

7 Die Staaten des westlichen Balkans (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Montenegro und Serbien) haben alle die doppelte Mitgliedschaft in EU und NATO im Blick und arbeiten sich langsam durch die einzelnen Schritte auf dem Weg zum „anerkannten“ Kandidaten-Status durch. Georgien und die Ukraine sind ungeachtet ihrer internen Probleme ebenfalls hoffnungsvoll. Das Kosovo wird sich einreihen, sobald seine Souveränität anerkannt ist.

ropa (KSE-Vertrag) nahe, dass man bei der Verfolgung unmittelbar nationaler Interessen bereit ist, mit dem Überleben der OSZE zu spielen (oder präziser: mit der Aufrechterhaltung des dortigen Ost-West-Minimalkonsenses).⁸ Interessanterweise basieren neuere Beschwerden über EU-„Übergriffe“ auf das OSZE-Gebiet (scheinbar) weniger auf solchen strategischen Verschiebungen als vielmehr auf den parallel stattfindenden funktionalen Veränderungen der Sicherheitsagenden. Seit Mitte der 90er Jahre, als alle Institutionen ihre Rolle in Anbetracht der neuen Herausforderungen an das Konfliktmanagement in Europa und darüber hinaus neu definieren mussten, reagierten NATO und EU außerdem auf wahrgenommene *Querverbindungen* zwischen den verschiedenen Bedrohungsszenarien und unterschiedlichen Krisenbewältigungs- und Stabilisierungstechniken. Angesichts der Lehren des 11. September 2001, der neuen Herausforderungen für die „menschliche Sicherheit“ durch Klimawandel, Naturkatastrophen und Epidemien sowie der Wiederentdeckung des Themas Energiesicherheit fordern die Strategien beider Institutionen nun den Aufbau und die Kombination militärischer, polizeilicher, politischer, ökonomischer und anderer funktionaler Instrumente sowohl für die Krisenintervention als auch für die Sicherheitsbildung im Allgemeinen. Dies ist vereinfacht ausgedrückt der Grund dafür, warum die EU nun Polizei- und Grenzkontrollinsätze, Demokratisierungskampagnen und Programme zur Reform des Sicherheitssektors durchführt und in funktionalen Politikfeldern wie Terrorismusbekämpfung, Bekämpfung des Menschenhandels, Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Rüstungskontrolle in Erscheinung tritt, die die OSZE berechtigterweise als ihre Nische angesehen haben dürfte und in denen sie ihrer Überzeugung nach noch immer über komparative Vorteile verfügt. In der Zusammenschau dieser beiden Veränderungsszenarien und ihrer Konsequenzen wird der Fall „OSZE gegen EU“ am deutlichsten. Die aufgeblähte EU-Fraktion innerhalb der OSZE versucht Wien zu bevormunden und zu dominieren (die Europäische Kommission zahlt immerhin drei Viertel des OSZE-Haushalts und die gesamte EU-Gruppe spricht vermutlich „mit einer Stimme“), nimmt der OSZE die Aufgaben weg, die sie selber ausführen möchte, und beutet die OSZE umgekehrt für Aufgaben aus, die ihr selbst zu langweilig oder zu gefährlich sind.

Die Darstellung ist in dieser Form natürlich eine Karikatur, insbesondere da eine bewusst böswillige Absicht oder zumindest ein Konkurrenzgedanke unterstellt wird (dabei wird in den Fluren der EU wesentlich öfter die NATO als „Feind“ behandelt oder gar titulierte). Es gibt vielmehr ganz im Gegenteil gute Gründe, die dafür sprechen, dass die EU nicht nur eigene Ziele verfolgt hat, die nichts mit interinstitutioneller Konkurrenz zu tun haben, sondern dass sie

8 Vgl. Wolfgang Zellner, *Managing Change in Europe: Evaluating the OSCE and Its Future Role: Competencies, Capabilities, Missions*, CORE Working Paper Nr. 13, Hamburg 2006, online verfügbar unter: http://www.core-hamburg.de/CORE_english/pub_working_papers.htm; auch abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2005*, Baden-Baden 2006, S. 425-466.

mehr als je zuvor und schon von Natur aus die „beste Freundin“ der OSZE ist, sowohl hinsichtlich gemeinsamer Werte, Ziele und Interessen als auch aufgrund ihrer Bereitschaft, die Partnerinstitution ernst zu nehmen.⁹ Dennoch sind die Bedenken in Wien real und verdienen eine detaillierte Abwägung der These von einer zerstörerischen EU-OSZE-„Überschneidung“.

Überschneidungen

Das Problem der Überschneidungen zwischen OSZE und EU, unmittelbare Ursache vieler der oben beschriebenen Reibungen, hat sowohl eine funktionale als auch eine geographische Komponente. Die OSZE selbst nennt auf ihrer Website eine Reihe von Bereichen, in denen sie mit der EU zusammenarbeitet, darunter auch solche, in denen es zu den zumindest offensichtlichsten funktionalen Überschneidungen kommt: Justiz- und Polizeireform, öffentliche Verwaltung und Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption sowie etwas allgemeiner Demokratisierung, Institutionenaufbau und Menschenrechte, Unterstützung bei und Beobachtung von Wahlen, Medienentwicklung, die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Grenzmanagement, einschließlich der Bekämpfung des Menschenhandels.¹⁰ Da die OSZE weder einen wirklich globalen Zuschnitt hat, noch sich in den bereits integrierten Ländern in die Tiefe engagiert, ergibt sich die wesentlichste geographische Überschneidung im Westbalkan und in den östlichen Teilen der von der EU so definierten und sich bis nach Zentralasien erstreckenden „neuen Nachbarschaft“. (Vorstöße der OSZE in die Mittelmeerregion waren nie weitreichend genug, um mit dem Barcelona-Prozess der EU oder mit deren Rolle im internationalen „Nahost-Quartett“, das sich mit dem israelisch-palästinensischen Konflikt beschäftigt, zu kollidieren. Auch ein „Einsatz“ der OSZE oder der EU in Russland, der konflikthaft verlaufen oder zu einer Duplizierung führen könnte, ist, zumindest seit das Thema Tschetschenien weiter in den Hintergrund getreten ist, schwer vorstellbar. Auf die unterschiedlichen Rollen der beiden Institutionen im Kontext der Beziehungen zwischen dem Westen und Russland wird weiter unten zurückgekommen.)

Funktionelle Überschneidungen können sowohl dann ärgerlich sein, wenn beide Institutionen versuchen, die gleichen Dinge zu tun, als auch dann, wenn ihre Aktivitäten und Empfehlungen einander zuwiderlaufen. In beiden Fällen

9 Eine parallele Entwicklung ist in den Beziehungen zwischen der EU und den VN festzustellen. In einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus“ betonte die Europäische Kommission 2003 die umfassende Stärkung der wechselseitigen Beziehungen. Das Engagement der EU für die Vereinten Nationen findet seinen Ausdruck auch in erheblicher finanzieller Unterstützung des VN-Systems. Die EU-Mitgliedsländer tragen ca. 38 Prozent des regulären Haushalts der VN und ungefähr 50 Prozent der Beiträge aller Mitgliedsländer der VN zu VN-Fonds und -Programmen. Für eine Zusammenfassung der EU-VN-Beziehungen vgl.: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_5013_en.htm.

10 Vgl. The European Union, unter: <http://www.osce.org/ec/13066.html>.

läuft die EU Gefahr, als „Eindringling“ und daher auch als Verursacher des Problems wahrgenommen zu werden, da ihre multifunktionalen Sicherheitsstrategien – zumindest die bewussten und aktiven – eine relativ späte Entwicklung aus der Zeit nach dem Kalten Krieg sind. Dagegen hatte die KSZE/OSZE die meisten ihrer Sicherheits- und Steuerungsinstrumente bereits spätestens 1994 voll entwickelt.¹¹ Ein Beispiel für eine offensichtliche Nachahmertätigkeit der EU ist die zunehmende und öffentlichkeitswirksame Wahlbeobachtung in Nachbarländern. (Allerdings muss fairerweise angemerkt werden, dass dies Teil einer globalen Strategie ist und dass die EU außerhalb Europas schon weitaus drastischer „intervenierte“ hat, wie z.B. mit ihrem Einsatz in der Demokratischen Republik Kongo 2006 im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zur Unterstützung der Durchführung von friedlichen Wahlen.¹²) Die OSZE hatte diese Rolle immer als das „Eigentum“ oder sogar den Hauptexistenzgrund des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) angesehen. In Wien muss es daher für einige schwer mit anzusehen gewesen sein, wie z.B. die Anerkennung für die „Lösung“ einer der dramatischsten Krisen in Zusammenhang mit Wahlen, von Dezember 2004 bis Januar 2005 in der Ukraine, an den Hohen Vertreter der EU Javier Solana und andere politische Köpfe der EU ging. Andererseits kann die EU in solchen Fällen auf verschiedene politische Hebel, materielle Ressourcen und (als letzten Ausweg) militärische Einsätze zur Wahrung der Ordnung zurückgreifen, die einfach nicht zum Repertoire der OSZE gehören. Wahrscheinlich ist die Einschätzung realistisch, dass die OSZE möglicherweise professioneller und neutraler in der Beobachtung von Geschehnissen im Wahlprozess ist, die EU jedoch sowohl kurz- als auch langfristig eher in der Lage ist, die Geschehnisse auch zu ändern.

Ein Beispiel für möglicherweise konfligierende Interessen ist der Bereich des Grenzmanagements. Stabilität, Offenheit und kooperatives Management zwischenstaatlicher Grenzen sind sehr grundlegende Elemente des OSZE-*Acquis* und die OSZE-Gremien und ihre Partner-NGOs haben Themen wie Reisefreiheit und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Sprache gebracht, lange bevor die EU-Staaten bereit waren, kollektive Herangehensweisen an diese Bereiche auch nur in Betracht zu ziehen. Auch wenn das OSZE-Konzept für Grenzsicherung und -management¹³ erst 2005 angenommen wurde,

11 Das Konfliktverhütungszentrum, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte.

12 Mit Autorisierung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch Resolution 1671 vom 25. April 2006 führte die EU von Juli bis November desselben Jahres einen Einsatz unter dem Namen EUFOR RD Congo durch, um die stationäre VN-Mission MONUC während der Durchführung der Wahlen zu unterstützen. Weiterhin gewährte die EU finanzielle Zuwendungen in Höhe von 250 Millionen Euro für die Wahlen und führte eine Wahlbeobachtungsmision mit über 250 Beobachtern durch. Vgl. unter: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1091&lang=en.

13 Konzept für Grenzsicherheit und -management, MC.DOC/2/05/Corr.1 vom 6. Dezember 2005, Kooperationsrahmen für die OSZE- Teilnehmerstaaten, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dreizehntes Treffen des Ministerrats, 5. und 6. De-

gab es doch davor schon komplexe Vorgängermodelle. Die EU war ihrerseits mit der Errichtung des Schengen-Regimes zur gemeinsamen Grenz- und Einwanderungskontrolle in den 90er Jahren entscheidend in diesen Bereich vorgerückt. Der Geltungsbereich umfasste die meisten EU-Mitgliedsstaaten (plus Norwegen und Island); für die zwölf neuen EU-Mitglieder, die der Union 2004 und 2007 beigetreten sind, wurde die Übernahme des Schengen-Regimes zur Beitrittsvoraussetzung erklärt.¹⁴ Im Vergleich zur OSZE war die EU-Agenda in diesem Zusammenhang grundsätzlich einseitig und nur auf die Interessen der EU-Länder ausgerichtet. Es ging eher darum, unerwünschte Elemente fernzuhalten, als um die Achtung des Grundrechts auf Freizügigkeit (zumindest für diejenigen, die sich außerhalb der EU-Grenzen befanden). Diese defensive Motivation wurde durch die Betonung transnationaler Bedrohungen in der Folge des 11. September 2001 und durch die „Erweiterungsmüdigkeit“ nach 2004 mit ihren doch sehr migrationsfeindlichen Untertönen noch verstärkt. Die derzeit am heftigsten diskutierten Pläne der EU drehen sich um Dinge wie einen gemeinsamen Grenzschutz oder eine engere operative Zusammenarbeit zur Verteidigung von Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum gegen Bootsflüchtlinge. All dies kollidiert unbestreitbar existenziell mit dem *Acquis* und den Zielen der OSZE und erklärt zumindest teilweise, warum OSZE-Teilnehmerstaaten, die nicht EU-Mitglieder sind, das innerhalb wie außerhalb des Wiener Forums an den Tag gelegte monolithische Verhalten der EU möglicherweise übel nehmen. Das Problem ist jedoch sogar noch weitreichender, da die EU vor Kurzem ihren Einsatz auf eine Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in der Ukraine und Moldau sowie auf eine eher allgemein gehaltene „Rechtsmission“ in Georgien ausgeweitet hat.¹⁵ (Auch hierbei handelt es sich um ein globales Phänomen, wie anhand der EU-Mission an der Grenze zwischen dem Gazastreifen und Ägypten deutlich wird.¹⁶) Ironischerweise ist die im Entstehen begriffene Fähigkeit der EU die Grenzen „dichter“ zu machen wahrscheinlich genau das, was objektiv betrachtet in diesen Fällen nötig ist; aber wieder einmal könnte es so aussehen, als ob die „Nachzügler“-Institution sich einer Rolle bemäch-

zember 2005, Laibach 2005, 6. Dezember 2005, S. 11-17.

- 14 Vgl. Marina Caparini, Security sector reform and NATO and EU enlargement, in: SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2003, S. 237-260.
- 15 Die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes an der moldauisch-ukrainischen Grenze (EU BAM Moldau/Ukraine) wurde am 1. Dezember 2005 mit einem zunächst zweijährigen Mandat eingesetzt, um lokales Grenz- und Zollpersonal zur Unterbindung von Drogen-, Waffen- und Menschenhandel sowie Zollverfahren auszubilden. Der Einsatz der EU-Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (EUJUST THEMIS) 2004-2005 sollte die georgischen Behörden bei der Reform ihrer Strafjustiz unterstützen und den Rechtsstaat stärken.
- 16 Die EU-Grenzschutzunterstützungsmission am Grenzübergang Rafah an der Grenze zwischen dem südlichen Gazastreifen und Ägypten wurde am 25. November 2005 eingesetzt und bis Mai 2008 verlängert. 75 Polizisten aus 17 Mitgliedsländern wurden entsandt, um die Arbeit des Grenzkontroll-, Sicherheits- und Zollpersonals der Palästinensischen Autonomiebehörde zu beobachten und zu beurteilen.

tigt, die ihrem Auftrag in der Zeit nach dem Kalten Krieg entsprechend eigentlich eine Herzensangelegenheit der OSZE sein sollte.

Fairerweise muss gesagt werden, dass es einige andere Bereiche gibt, in denen die Aufgaben der EU und der OSZE natürlicher zusammengehen und sich sogar gegenseitig verstärken. Rüstungskontrolle und Nichtweiterverbreitung sind solche Bereiche, da die EU keine Ambitionen hat, sich in die Rolle der OSZE im Bereich der konventionellen Waffen einzumischen, während beide Institutionen eine Reihe von Ansätzen zur besseren Kontrolle (und wo angebracht Zerstörung) u.a. von Massenvernichtungswaffen, Kleinwaffen, Landminen und überschüssigen Munitionsbeständen unterstützen. Die EU ist vielleicht in der Lage, striktere Regelungen für ihre eigenen Mitglieder aufzustellen, die OSZE aber kann Verhaltenskodizes entwickeln, den Austausch von bewährten Verfahren organisieren sowie die Aufklärungsarbeit koordinieren und deckt damit doppelt so viele Länder ab wie die EU. Auch hat die EU hinsichtlich der Bedrohung durch Terrorismus (oder Drogen- oder Menschenhandel) eher als die OSZE die Möglichkeit, eine Harmonisierung nationaler Gesetze und Verfahren zu erreichen – obwohl die Versuche hierzu sich immer noch im Anfangsstadium befinden –, doch könnte die strategische Verletzbarkeit von EU-Gebiet durch losere Formen der Zusammenarbeit mit den östlich und südöstlich an die EU angrenzenden OSZE-Staaten erheblich verringert werden.

Dies führt uns zurück zur *geographischen* Überschneidung, die in zweierlei Hinsicht relevant ist: in Bezug auf spezifische Krisen und Hotspots und im allgemeinen Kontext von nach Osten gerichteten Stabilisierungs- und Transformationsprozessen. Vereinfachend könnte man sagen, dass die verschiedenen Konfliktphasen im westlichen Balkan vor allem eine *gemeinsame* Herausforderung und Lernerfahrung für die EU und die OSZE waren und sind. Beide Institutionen haben es nicht vermocht, den Ausbruch von Kriegen zu verhindern, und keine war an vorderster Front an der Aushandlung der Friedensprozesse beteiligt; dennoch haben beide wichtige Aufgaben bei der Verwaltung und der Normalisierung der Lage in den Nachkriegsgebieten in verschiedenen Bereichen der Regierungsführung übernommen, wodurch Wien und Brüssel u.a. lernen mussten praxisorientiert zusammenzuarbeiten. Jedoch auch hier verschiebt sich die Aufgabenverteilung zusehends zugunsten der EU. In Bosnien und Herzegowina hat die EU die Aufgabe des militärischen *Peacekeeping* von der NATO übernommen und wenn die Unabhängigkeit des Kosovo „unter Aufsicht“ demnächst Realität werden sollte, ist geplant, dass die EU auch hier neue Schlüsselaufgaben im Bereich Sicherheit wahrnimmt (z.B. durch Entsendung von 2.000 weiteren Polizei- und Justizexperten). Es ist symptomatisch, dass die EU und nicht die OSZE an der „Kontaktgruppe Plus“ beteiligt ist, die den einflussreichsten Ländern zur Abstimmung ihrer jeweiligen Balkanstrategie dient. Generell scheint jeder Westbalkanstaat, der in den Genuss des EU-Kandidatenstatus kommt, langsam der Einmischung und Überwachung durch die OSZE zu entgleiten, ähnlich den

bereits beigetretenen zwölf neuen EU-Mitgliedsländern. In den Gebieten der Schwarzmeerregion und im Kaukasus, in denen es noch „eingefrorene Konflikte“ gibt, hat die OSZE zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch die zentralere Rolle im (potenziellen) Friedensprozess inne; wie aber bereits angedeutet, steht die EU auch in dieser Region schon mit speziellen Programmen in den „Startlöchern“ und ist drauf und dran die OSZE auch operativ zu überholen. Ein grundsätzliches Problem für die OSZE ergibt sich daraus, dass sie ohne einen Konsensbeschluss, der Russland einschließt, keine neuen Missionen einrichten kann. Russland hat sich in den letzten Jahren deutlich für eine Minimierung solcher Missionen eingesetzt, während die EU manchmal erstaunlich schnell eine interne Zustimmung zu neuen ESVP-Aktivitäten erreicht hat und für Moskau in manchen Fällen als Partner akzeptabler ist als die OSZE als Werkzeug. (Die Transnistrien-Problematik in der Republik Moldau ist das zur Zeit deutlichste Beispiel eines schon seit einigen Jahren andauernden impliziten Problemlösungswettbewerbs, bislang allerdings ohne klaren Gewinner.)

Allgemeiner gesagt, kann der – nach der Erweiterung – neue Fokus der EU auf die so genannte „Europäische Nachbarschaftspolitik“ (ENP) sowohl zu scheinbarem als auch zu tatsächlichem interinstitutionellem Wettbewerb führen. Praktische Auswirkungen hat dies z.B. in Form der Beschlüsse der EU, „Sonderbeauftragte“ für Regionen wie Zentralasien, Moldau und den Kaukasus einzusetzen (ein weiterer wird derzeit für die Schwarzmeerregion gefordert),¹⁷ die die OSZE wohl als ihren eigenen Missionen vorbehalten ansieht. (In Anbetracht des Engpasses an qualifiziertem Personal, das meist nationalen Regierungen entstammt, könnte man auch von einem „Schönheitswettbewerb“ zwischen der EU und der OSZE um die „besten Köpfe“ sprechen.) Es kann die Unterlegenheitsängste der OSZE nur schüren, wenn EU-Autoren, möglicherweise ohne böse Absicht, darüber spekulieren, wie die Organisation genutzt werden könne, um Lücken und Schwächen der ENP in Zukunft zu überwinden.¹⁸ Die offizielle EU-Sicherheitsstrategie von Dezember 2003 setzt sich detailliert mit dem Recht und der Verpflichtung der EU auseinander, darauf hinzuwirken, „dass östlich der Europäischen Union und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht [...]“¹⁹ ohne jedoch die OSZE in diesem Zusammenhang auch nur zu erwähnen. Und schließlich besteht die Gefahr eines eher normativen Konflikts – vergleichbar dem bereits erwähnten Fall des Grenzmanagements – über die Annäherung der EU und der OSZE an die „Nachbarschaftsregionen“. Für die EU gehören sie zu ihrem Hinterland, für die OSZE sind es Teilnehmerstaa-

17 Vgl. Neil J. Melvin, *Building Stability in the North Caucasus: Ways Forward for Russia and the European Union*, SIPRI Policy Paper Nr. 16, Mai 2007, unter: <http://www.sipri.org>.

18 Siehe z.B. Peter van Ham, *EU, NATO, OSCE: interaction, cooperation and confrontation*, in: Gunther Hauser/Frank Kernic (Hrsg.), *European Security in Transformation*, Aldershot 2006.

19 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 8, unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>.

ten, die das Recht auf eine eigene Politik ebenso haben wie das Recht, im Rahmen der OSZE-Standards eigene Wege zur Verbesserung ihrer Regierungsführung zu gehen. Während die EU eher zu einer aktiven Umgestaltung ihres Umfelds nach einem einzigen Modell (nämlich ihrem eigenen) neigt, bietet der *Acquis* der OSZE mehr Spielraum für eine evolutionäre Entwicklung und Vielfalt. Andererseits ist der Wunsch der EU, ihre eigene Sicherheit gegen alte und neue Bedrohungen zu verteidigen, der kaum verhohlene Antrieb für ihre Nachbarschaftspolitik und verleitet sie (oder zumindest einige ihrer politischen Akteure) unter Umständen manchmal zu übergroßer Toleranz gegenüber starken Führerfiguren, die Stabilität und praktische Zusammenarbeit gewährleisten, ungeachtet ihrer demokratischen Legitimation. Dagegen verfügt die OSZE paradoxerweise über umfassendere Erfahrungen und Kompetenzen in einigen „härteren“ Aspekten europäischer Sicherheit als die EU, hat aber gleichzeitig ein größeres Bedürfnis Menschenrechtsverletzungen und gute Staatsführung zur Sprache zu bringen, dem sie auch oftmals folgt. Die deutsche EU-Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 machte sich für eine kohärente Zentralasienstrategie der EU stark, teilweise in der Hoffnung, diese unterschiedlichen Vorstellungen auch innerhalb der Union wieder besser auszubalancieren – und tatsächlich nannte der Europäische Rat im Juni 2007 anlässlich der Annahme des Strategiedokuments „Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, verantwortungsvolle Staatsführung und Demokratie“²⁰ als die wichtigsten Zielen der EU in der Region.

Die Balance der Macht

Die beschriebenen Phänomene der Mikroebene können auch im größeren Kontext der Institutionendynamik betrachtet werden. Ein mehrdimensionaler Sicherheitsansatz und die Konzentration auf Lösungen, die auf die Veränderung der politischen, ökonomischen und sozialen Bedingungen *innerhalb* von Staaten setzen, verschieben das Gleichgewicht weltweit hin zu Institutionen, die 1. multifunktionale Kompetenz besitzen, 2. auf eigene (menschliche und finanzielle) Ressourcen zurückgreifen können, 3. für nichtstaatliche und staatliche Akteure gleichermaßen geltende nationale und internationale Gesetze erlassen können und 4. von globaler Reichweite sind. In Bezug auf Punkt 1 ist die OSZE der EU sicherlich nicht unterlegen, in allen anderen Punkten aber ist die EU – mit ihrem großen Budget, ihren ESVP-Kapazitäten, ihren supranationalen Institutionen, ihrer Gesetzgebungskompetenz und

20 Europäischer Rat (Brüssel), 20.-21. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 12, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/94935.pdf; der Text der Strategie ist enthalten im Ratsdokument 10113/07, unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st10/st10113.de07.pdf>. Zum Hintergrund siehe: EU entwirft neue Strategie für Zentralasien, in: EurActiv newsletter, 24. April 2007, unter: <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/eu-entwirft-neue-strategie-zentralasien/article-163332>.

ihrem globalen Einfluss zumindest im wirtschaftlichen Bereich – deutlich im Vorteil. Die zentralen Institutionen der OSZE sind nicht nur vergleichsweise klein und unterfinanziert, sondern auch so verstreut, dass der Gesamteinfluss der Organisation dadurch möglicherweise eingeschränkt wird. Die OSZE ist zwar in der Lage zivile Missionen und nicht standortgebundene Institutionen wie den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten bereitzustellen, hat aber – bekanntermaßen – ihre theoretische *Peacekeeping*-Kompetenz nie in die Praxis umgesetzt. Wie bereits festgestellt verfügt die EU, wenn es um das Vorantreiben von Transformationsprozessen im nichtwestlichen Europa geht, über die starke Waffe der Kontrolle des EU-Beitritts, die möglicherweise als Einzige stark genug ist, dauerhaften Frieden auf dem Balkan zu gewährleisten, und die nun beginnt, die westlichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu durchdringen. Tritt ein Staat der EU bei, bedeutet die Übernahme des formalen gesetzlichen (und oftmals durch Ressourcen gestützten) *Acquis* der Union einen tiefgreifenderen und einheitlicheren Wandel als die umfassendste Einhaltung der OSZE-Normen. Im Umgang mit den „Nichtkonvertiten“, namentlich in Moskau, hat die EU vielfältige Handlungsmöglichkeiten, potenzielles Zuckerbrot (ökonomische Vorteile und Reisefreiheit) und Peitsche eingeschlossen. Die OSZE mit ihren leeren Taschen und fehlender Kontrolle über nationale Praktiken kann zu schnell als nörglerisch und einmischend empfunden werden und hat im Gegenzug nur herzlich wenig zu bieten.

Ein anderer, „realistischerer“ Vergleich könnte bei der Dynamik zwischen multilateralen Institutionen und ihren Mitgliedsstaaten ansetzen. Mit abnehmender Relevanz der Schutzfunktion der westlichen Institutionen – und damit ihres „Mehrerts“ – und angesichts der zunehmend unterschiedlichen Bedingungen für Sicherheit in den verschiedenen Teilen des Kontinents seit dem Ende des Kalten Krieges wird mancherorts nach Anzeichen für eine „Renationalisierung“ Ausschau gehalten. Allerdings weisen die „neuen Bedrohungen“ seit dem 11. September eher in eine andere Richtung: Bedrohungen wie Terrorismus sind (aufgrund ihres transnationalen Wesens) Probleme, die alle betreffen, und verlangen gemeinsame interne wie externe Maßnahmen, um sie in den Griff zu bekommen. Seit 2002 sind in der Praxis jedoch sowohl innerhalb Europas als auch in den transatlantischen Beziehungen Spaltungen zu beobachten, und dies nicht nur aufgrund unterschiedlicher Haltungen zum Irak. Das Misstrauen gegenüber dem „Anderen“, das in vielen Teilen Europas aufgeflammt ist, richtet sich nicht nur gegen bestimmte externe oder interne Bevölkerungsgruppen, sondern auch gegen „Brüssel“ oder „die Globalisierung“ (die aufgrund der Öffnung als Gefahrenquelle und als Ursache für unfairen Wettbewerb wahrgenommen werden) sowie in manchen Fällen gegen nationale Autoritätsstrukturen. Die dadurch für internationale Institutionen entstehenden Probleme sind unübersehbar – symptomatisch dafür ist das Scheitern der EU-Verfassung –, letztendlich sind sie aber wohl für die OSZE (und vielleicht sogar für die NATO) wesentlich größer als für die EU. Erstens ist die Spannbreite der nationalen Identitäten und Interessen

in der EU am geringsten. In der OSZE mit Russland als Teilnehmerstaat oder in der NATO mit den USA sind diese viel schwieriger zu überbrücken. Zweitens ist die Struktur der EU mit ihrem über 90.000 Seiten umfassenden gemeinsamen Gesetzeswerk nicht so einfach aufzulösen. Drittens sind sogar Menschen, die die Binnenwirkungen der EU ablehnen, möglicherweise froh darüber, dass die Union ihre externen Interessen vertritt, z.B. in Form von Handelsvereinbarungen und Luftverkehrs- oder Visa-Abkommen. In Meinungsumfragen erreicht die potenzielle Rolle der Union in Sicherheitsfragen regelmäßig höhere Zustimmungswerte als ihre generelle politische Ausrichtung.²¹ Die OSZE hat nichts vorzuweisen, was mit dieser Rolle als Vertreterin der Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Rest der Welt vergleichbar wäre, und die NATO scheint im Augenblick an ihrer Außenfront, namentlich in Afghanistan, mehr von ihren Mitgliedern zu fordern als sie ihnen bieten kann.

Trotzdem *braucht* die EU die OSZE noch, sowohl für ihre eigenes Überleben als auch für den Erfolg bei ihren außenpolitischen Zielen – heute kaum weniger als in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts. In den strategischen Beziehungen im erweiterten Europa geht es nach wie vor ebenso um Konfliktvermeidung und Koexistenz wie um Demokratie und Transformation. In dieser Hinsicht spielt die EU aufgrund ihrer Macht und ihrer Attraktivität – wenn auch unbeabsichtigt – eine potenziell *destabilisierende* Rolle und ist daher auf den Puffereffekt und die „Verkehrsregeln“ angewiesen, die die OSZE anbietet, um eine mögliche Verunsicherung anderer Akteure – oder auch daraus resultierende Gewaltausbrüche – zu verhindern. Auch wenn die Rüstungskontrollfunktion der OSZE ebenso wie ihre Funktion bei der Vertrauensbildung durch die Kontroversen der letzten Zeit stark angeschlagen sind, stehen sie für einen Bereich, in dem die EU, wie bereits dargelegt, nicht mit vergleichbarer Kompetenz aufwarten kann. Gleichermäßen stellt die OSZE, auch wenn sie in den 90er Jahren weniger zum Abbau russisch-westlicher Spannungen beigetragen hat als erhofft, ein Sicherheitsventil dar und bietet ein zusätzliches Forum, in dem Moskau seine Anliegen als gleichberechtigter Teilnehmer artikulieren und zur Geltung bringen kann. Institutionen und Vertreter der OSZE sind in der Lage „dorthin zu gehen, wo die EU nicht hingehen kann“, in entferntere und sensiblere Regionen der nichtintegrierten Gebiete. Zudem ist die Aushandlung umfassender und formaler Lö-

21 In einer Umfrage des offiziellen EU-„Eurobarometers“ (von Oktober/November 2006, Ergebnisse veröffentlicht im Dezember 2006) befürworteten 68 Prozent aller befragten Europäer eine gemeinsame Außenpolitik und 75 Prozent eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wobei die Ergebnisse in den neuen Mitgliedsländern mit 75 bzw. 85 Prozent sogar noch höher waren. Nur 53 Prozent beurteilten hingegen die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU im Allgemeinen als positiv. Vgl. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.htm. Eine vor kurzem durchgeführte Umfrage des Marktforschungsinstituts Harris im Auftrag der Financial Times ermittelte eine noch wesentlich geringere allgemeine Zustimmung zur EU: Nur 25 Prozent der Befragten antworteten, dass ihr Land vom EU-Beitritt profitiert habe. Vgl. http://www.ft.com/cms/s/852402b8-91dc-11db-a9450000779e2340,dwp_uuid=176e2654-91dc-11db-a945-0000779e2340.html.

sungen für die verschiedenen „eingefrorenen Konflikte“ unter der Ägide der OSZE möglicherweise immer noch politisch akzeptabler („neutraler“) als unter der Schirmherrschaft der EU. Die komparativen Vorteile der EU kommen an Orten wie dem Kaukasus oder Zentralasien zurzeit nicht vollständig zum Tragen, gerade weil ihr komplexes Regelwerk und ihre politische Kultur zu „mächtig“ sind für Gebiete, die noch mit grundlegenden Problemen nationaler Identität, Integrität und Staatsführung zu kämpfen haben. Diese Zusammenhänge und das Fehlen von politischem Willen und entsprechender Prioritätensetzung werden Brüssels Ambitionen im östlichen Hinterland Europas noch für einige Zeit Grenzen setzen und es wäre gut, wenn die OSZE zumindest so lange existieren würde, wie Hilfe zur Überwindung dieser Kluft nötig ist.

Auf einer anderen Ebene ist es wichtig und richtig, dass die „EU Gesetze erlässt, aber die OSZE Normen setzt“. In existenziellen Fragen zeichnet sich die EU-Philosophie dadurch aus, dass sie selbstgerechte und anmaßende Autorität vermeidet und auf Prinzipien der VN und der OSZE verweist (so z.B. in den Gründungsdokumenten der ESVP).²² Legitimität ist nicht mit Stärke gleichzusetzen und ist in manchen Fällen sogar deren Gegenteil. Wenn die EU den Ablauf der Wahlen in einem Nachbarstaat kritisiert oder Standards für die Reformen des Sicherheitssektors vorschlägt, werden ihr leicht machtpolitische Eigeninteressen und politische Voreingenommenheit vorgeworfen oder gar, dass sie ihre Macht zur Einschüchterung und Einschränkung anderer ausnutzt. Wenn die OSZE sich hingegen ähnlich äußert, erhöht sich die Glaubwürdigkeit der Position der EU und die OSZE profitiert umgekehrt davon, einen mächtigen Verbündeten zur Seite zu haben. Wie erwähnt, gibt es auch Fälle, in denen die EU aus Eigeninteresse darauf verzichtet, überhaupt normative Bedenken zu erheben, und stattdessen vielleicht über eine direktere Intervention der OSZE erleichtert ist – z.B. in Bezug auf das Minderheitenproblem in der Türkei. Außerhalb Europas werden die beiden Institutionen in ähnlicher Weise als gegensätzlich und zugleich einander ergänzend wahrgenommen, obwohl die OSZE ihr Potenzial in dieser Hinsicht noch kaum ausgeschöpft hat. Die EU agiert in ihrem eigenen Interesse in den Bereichen Wirtschaft und Migration durchsetzungsstark und nicht immer prinzipientreu, während die OSZE nicht „ihr eigenes Süppchen kocht“ und lediglich ein Modell regionaler Stabilisierung und bewährter Verfahren anzubieten hat, das allerdings in verschiedenen regionalen Zusammenhängen gegenüber der „schwer verdaulichen Kost“ der EU im Vorteil sein mag.

22 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Helsinki), 10.-11. Dezember 1999, unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm.

Lehren und Schlussfolgerungen

Die These Darwins vom „Überleben der Tüchtigsten“ kann auch auf den Wettkampf der Institutionen untereinander angewandt werden – allerdings mit der Einschränkung, dass die modernen Anhänger Darwins mit „Tüchtigkeit“ lediglich die Anpassungsfähigkeit an äußere Umstände ohne moralische Untertöne meinen. Ebenso sinnlos wie 1999-2000 den Substanzverlust der Westeuropäischen Union (WEU) zugunsten der EU zu beklagen, ist es heute, über das veränderte Kräfteverhältnis zwischen EU und OSZE (oder auch, wenn wir schon dabei sind, dem Europarat) zu trauern. Allein die Tatsache, dass die EU auf einem im Wesentlichen friedlichen Kontinent physisch und hinsichtlich ihrer Zuständigkeit so schnell wachsen konnte, ist Teil des Erfolges der KSZE/OSZE und damit unbestreitbares Erbe Wiens, das Brüssel auch im Nachhinein nicht für sich beanspruchen kann.

Zum Wohle anderer, aber auch um ihrer selbst willen verdient es die OSZE noch eine Weile am Leben zu bleiben – und sie muss es auch. In Anerkennung der Realität sollte die OSZE nach Wegen suchen, wie sie sich die Stärke der EU zunutze machen kann, anstatt auf sie zu schimpfen oder sie zu diskreditieren (sie zu unterminieren ist keine realistische Option). Auch wenn das Überleben der OSZE objektiv im Interesse der EU ist, besteht dennoch die Gefahr, dass bestimmte nationale EU-Präsidentschaften – auch abhängig davon, mit welchem Amtierenden Vorsitz sie in Wien zeitlich zusammenfallen – u.U. die Motivation verlieren, der OSZE bei der Überwindung ihrer internen Schwierigkeiten zu helfen, vor allem wenn sie von selbiger zu scharf angegangen werden.

Tatsächlich und mindestens so lange, wie sich die institutionelle und politische Balance in Europa im Übergang befindet, sind die Bedrohungen und Herausforderungen, denen die EU und die OSZE *gleichermaßen* ausgesetzt sind – von Russland bis zum Nahen Osten und von der Vogelgrippe bis zur „Renationalisierung“ –, weitaus größer als jeder nur denkbare Schaden, den sie sich gegenseitig zufügen könnten. Der Versuch, sich die OSZE „unterzuordnen“ oder sie zu kontrollieren, wäre selbstzerstörerisch für die EU, nicht zuletzt deshalb, weil dann die anderen OSZE-Teilnehmerstaaten (nicht die EU-Bewerberländer) jegliches noch verbliebene Interesse daran verlieren würden, die Organisation am Leben zu erhalten. Zum gegenwärtigen Stand der Dinge und mit all ihren heute wahrscheinlich nicht mehr zu ändernden Schwächen kann die OSZE die EU dennoch einiges lehren – sowohl hinsichtlich substanzieller Erfahrungen als auch als Experimentierfeld für neue Sicherheitskonzepte und -beziehungen. Besteht die Aufgabe für die OSZE darin zu akzeptieren, dass die Schülerin möglicherweise in mancher Hinsicht einmal besser sein wird als sie selbst (wie Judy Garland in dem Film „Ein neuer Stern am Himmel“), so ist es Aufgabe der EU darauf hinzuwirken, ihren jugendlichen Überschwang und ihr zeitweises Vorpreschen in Sicher-

heitsfragen im Zaum zu halten: Es gilt, neben dem Handeln und Verhandeln auch das Zuhören und Beobachten zu lernen.

Jenseits des rein Atmosphärischen wird an der Stärkung der Kooperationsmechanismen zwischen OSZE und EU schon fast genauso lange gearbeitet, wie das ambivalente politische Wechselspiel zwischen beiden Organisationen andauert. Heute findet man eine beeindruckende Anzahl von Berührungspunkten zwischen den hochrangigen Beamten, Ratspräsidenten bzw. Amtierenden Vorsitzenden, Ausschussstrukturen (mit häufiger „Kreuzrepräsentanz“) sowie dem gesamten Personal beider Institutionen. Die EU-Kommission trägt, wie bereits erwähnt, nicht nur den Hauptteil des regulären Haushalts der OSZE, sondern übernimmt auch die außerbudgetäre Finanzierung einer Reihe ihrer Aktivitäten vor Ort. Dieses Bild, von den meisten Beteiligten als selbstverständlich hingenommen und sogar noch optimierbar, lässt Befürworter von besseren EU-NATO-Beziehungen vor Neid erblassen. Im Juli 2006 wurde ein vor allem von einigen kleineren EU-Staaten unterstützter Entwurf einer Erklärung über engeren OSZE-EU-Beziehungen vorgelegt, der sich noch in der Beratung befindet. Er zielt auf regelmäßigeres Treffen auf höchster Ebene und gegenseitige Unterrichtungen, auf Informationsaustausch und Beratungen mit Blick auf bessere Synergieeffekte und auf die Koordinierung von Feldaktivitäten und mögliche gemeinsamen Initiativen, wie z.B. Erkundungsmissionen, ab.²³ Die Unterzeichnung eines solchen „Konkordats“ zwischen der OSZE und dem Europarat²⁴ hatte 2005 zum Abbau unproduktiver Rivalitäten und gegenseitiger Schuldzuweisungen zwischen beiden Institutionen beigetragen. Schon die bloße Diskussion über solche Abkommen könnte als eine Art Sicherheitsventil fungieren, indem über grundlegende Probleme und mögliche Missverständnisse gesprochen wird. Auf jeden Fall erscheinen alle Mühen gerechtfertigt, die notwendig sind, um eine solche formale OSZE-EU-Übereinkunft zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Profitieren würden nicht nur die beiden Institutionen selbst, sondern auch alle diejenigen, die davon überzeugt sind, dass alle kooperativen Institutionen am Ende mehr gemeinsam haben als sie es je mit Unilateralisten oder Renationalisierern hätten – und dass jetzt ein guter historischer Moment ist, sich gemeinsam und offen dazu zu bekennen.

23 Vgl. OSZE-Dokument CIO.GAL/86/06.REV.2 vom 14. Juli 2006.

24 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 637, Verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat, PC.DEC/637, 2. Dezember 2004; Erklärung über die Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: ders., Beschluss Nr. 670, Zusammenarbeit zwischen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und dem Europarat, PC.DEC/670, 28. April 2005, Anhang. Siehe auch die OSZE-Website unter: <http://www.osce.org/ec/13064.html>.