

*Dimitar Paunov\**

## Beruhet die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE auf Gegenseitigkeit?

*Einführung: Grundlagen der Beziehungen und die Zusammenarbeit bis zur Jahrhundertwende*

Der vorliegende Beitrag untersucht die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union (EU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), wobei der Schwerpunkt auf den Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere auf dem Zeitraum nach der Jahrhundertwende liegt. Zunächst werden die Grundlagen der Beziehungen und deren Evolution im Laufe der Jahre dargestellt. Dabei wird vor allem auf die Faktoren eingegangen, die die Wiederbelebung der Zusammenarbeit Ende der 1990er Jahre ermöglicht haben. Es folgt ein Vergleich der Sicherheitsstrategien von EU und OSZE und ihrer Feldpräsenz in denselben Regionen, bevor einige der Defizite der Beziehungen und die Schritte aufgezeigt werden, die von beiden Seiten unternommen wurden, um diese zu beheben. Abschließend werden die wesentlichen Untersuchungsfragen beantwortet: Wie erfolgreich ist die Zusammenarbeit? Und: Können die Beziehungen zwischen EU und OSZE als auf Gegenseitigkeit beruhend beschrieben werden?

Einige grundlegende Fakten über die Beziehungen zwischen der EU und der OSZE weisen bereits auf ihren schieren Umfang und ihre Bedeutung hin, zwei Aspekte, die sowohl von Wissenschaftlern als auch von politischen Entscheidungsträgern oftmals vernachlässigt werden: Alle 28 EU-Mitgliedstaaten sind auch Teilnehmerstaaten der OSZE; die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten machen mehr als zwei Drittel des OSZE-Haushalts aus; die EU ist einer der größten Geldgeber für außerbudgetäre Beiträge, die zahlreichen OSZE-Projekten und -Programmen zugutekommen.<sup>1</sup> Die EU ist in allen Beschlussfassungsgremien der OSZE durch die Delegation desjenigen Landes vertreten, das den turnusmäßig wechselnden Vorsitz im Rat der Europäischen Union innehat. Die Zusammenarbeit findet in zahlreichen Politikbereichen statt, darunter Justiz- und Polizeireform, öffentliche Verwaltung und Bekämpfung der Korruption; Demokratisierung, Institutionenaufbau und Menschenrechte; Medienentwicklung; Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen; Grenzmanagement und die Bekämpfung des Menschenhandels

---

\* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Autors wieder. Er beruht auf einem Projekt, das der Autor während eines Praktikums im Prager Büro des OSZE-Sekretariats von Oktober bis Dezember 2013 durchgeführt hat. Er wurde erstmals in englischer Sprache veröffentlicht in: *Security and Human Rights* 3-4/2013, S. 373-391.

1 Vgl. European Union External Action Service, *EU relations with the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE)*, unter: [http://eeas.europa.eu/organisations/osce/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/organisations/osce/index_en.htm).

sowie Wahlbeobachtung.<sup>2</sup> Die lange Geschichte der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE ist ein weiterer Beleg dafür, wie wichtig die Beziehungen sind und dass es sich gelohnt hat, die vorliegende Studie durchzuführen. Die OSZE und ihre Vorgängerin, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), waren stets „ein Versuchsgelände für die Außenpolitik der EU“,<sup>3</sup> was sich bis ins Jahr 1970 zurückverfolgen lässt, als die Außenminister der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beschlossen, die Vorbereitungen auf die KSZE im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ, Vorläuferin der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, GASP) durchzuführen. Es setzte sich mit der aktiven Beteiligung der Europäischen Kommission an den Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki und der Unterzeichnung zweier weiterer grundlegender OSZE-Dokumente durch die damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission fort: der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und der Europäischen Sicherheitscharta von 1999.<sup>4</sup>

In den 1990er Jahren durchliefen sowohl die EWG/EU als auch die KSZE/OSZE tiefgreifende institutionelle Veränderungen, während sie sich gleichzeitig mit den auf dem europäischen Kontinent wütenden Konflikten auseinandersetzen mussten. Beide investierten erhebliche Ressourcen und viel Energie in ihre internen Veränderungsprozesse, was auch ihren bescheidenen Beitrag zur Lösung der Konflikte und ihre begrenzte Zusammenarbeit erklärt. Die EWG war mit ihrer Umwandlung in die auf drei Säulen beruhende EU beschäftigt, während die KSZE sich allmählich zu einer vollwertigen Organisation entwickelte. Die Kriege, die in den 1990er Jahren im früheren Jugoslawien und in der ehemaligen Sowjetunion ausbrachen, stellten daher eine zusätzliche Belastung dar. Aufgrund fehlender Erfahrung und mangelnder Vorbereitung reagierten sowohl die EU als auch die OSZE zudem nur langsam und zögerten, in die Konflikte einzugreifen oder bei ihrer Beilegung zusammenzuarbeiten. Seitdem ist es zum Normalfall geworden, dass ihr Engagement zumeist nach einem Konflikt am größten ist.

In den seltenen Fällen einer Kooperation zwischen EU und OSZE in den 1990er Jahren fand diese eher spontan statt.<sup>5</sup> Ihre Zusammenarbeit erweiterte und vertiefte sich erst, nachdem die EU begonnen hatte, die GASP zu entwickeln. Bestimmte Modalitäten der Zusammenarbeit wurden erst diskutiert, als sich die EU aktiver am zivilen Krisenmanagement beteiligte.<sup>6</sup> Der Vertrag von Amsterdam, der 1997 unterzeichnet wurde, aber erst 1999 in Kraft trat,

---

2 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, The European Union, unter: <http://www.osce.org/networks/111481>.

3 Dov Lynch, ESDP and the OSCE, in: Giovanni Grevi/Damien Helly/Daniel Keohane (Hrsg.), *European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999-2009)*, Paris 2009, S. 139-146, hier: S. 139 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

4 Vgl. Delegation of the European Union to the International Organisations in Vienna, OSCE & EU, unter: [http://eeas.europa.eu/delegations/vienna/eu\\_osce/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/vienna/eu_osce/index_en.htm).

5 Vgl. Emma Stewart, Restoring EU-OSCE Cooperation for Pan-European Conflict Prevention, in: *Contemporary Security Policy* 2/2008, S. 266-284, hier: S. 273.

6 Vgl. ebenda.

erkannte erstmals die Möglichkeit einer umfangreicheren Beteiligung der EU an der Krisenbewältigung an.<sup>7</sup> Mit den Worten des damaligen Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana, war dies der erste sichere Beweis für die „Entschlossenheit der Europäischen Union, aktiver zu Frieden und Sicherheit in Europa beizutragen“.<sup>8</sup> Der Jahrhundertwechsel markierte somit eine entscheidende Veränderung in Richtung einer Vertiefung und Formalisierung der Beziehungen zwischen der EU und der OSZE. Gleichzeitig erhielt die Zusammenarbeit durch den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) der EU, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) und später die Östliche Partnerschaft (ÖP) zusätzliche Impulse. In den Gründungsdokumenten dieser Strategien wird die Zusammenarbeit mit der OSZE ausdrücklich betont.<sup>9</sup>

#### *Die Entwicklung identischer Sicherheitsstrategien*

Der erste konkrete Schritt in Richtung einer stärkeren Zusammenarbeit war die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitscharta durch die Staats- und Regierungschefs auf dem Istanbulen Gipfeltreffen der OSZE im Jahr 1999, zu der auch eine Plattform für kooperative Sicherheit gehörte. Dieser Aufruf zur verstärkten Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wurde in der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert bekräftigt, die 2003 vom Maastrichter Ministerrat angenommen wurde. Wenige Tage später folgte die EU diesem Beispiel mit der Europäischen Sicherheitsstrategie, die Elemente enthielt, die auch in den beiden OSZE-Dokumenten zu finden sind. Im Folgenden werden die oben genannten Dokumente, die die Grundlage der engeren Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE bilden, miteinander verglichen.

Die Europäische Sicherheitscharta wurde an der Schwelle zu einem neuen Jahrhundert verabschiedet. Sie beginnt mit dem „feste[n] Bekenntnis zu einem freien, demokratischen und integrierteren OSZE-Gebiet, in dem Frieden zwischen den Teilnehmerstaaten herrscht und jeder Einzelne und jede Gemeinschaft in Freiheit, Wohlstand und Sicherheit lebt“.<sup>10</sup> Sie soll zur „Schaf-

---

7 Vgl. Javier Solana, Address by the High Representative for the Common Foreign and Security Policy of the European Union, 18. Januar 2001, PC.DEL/27/01, S. 3.

8 Ebenda.

9 Vgl. Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final, Brüssel, 11. März 2003, S. 16; Commission of the European Communities, Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM(2004) 373 final, Brüssel, 12. Mai 2004, S. 11-12; Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Eastern Partnership, COM(2008) 823 final, Brüssel, 3. Dezember 2008, S. 12; Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 7. Mai 2009, Brüssel, den 7. Mai 2009, 8435/09 (Presse 78), S. 10.

10 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, Wiederabdruck in: Institut für Friedensforschung und

fung eines gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraums [... und] ein[es] OSZE-Gebiet[s] ohne Trennlinien“ beitragen.<sup>11</sup> Die Charta identifiziert anschließend die gemeinsamen Herausforderungen, vor denen alle OSZE-Teilnehmerstaaten stehen, darunter internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen, Drogenhandel, akute Wirtschaftsprobleme und die Schädigung der Umwelt.<sup>12</sup> Auf die Bekräftigung des Bekenntnisses der Teilnehmerstaaten zur Charta der Vereinten Nationen (VN) und zu den OSZE-Gründungsdokumenten sowie die Anerkennung dessen, dass der VN-Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt, wird in der Charta von 1999 die innovative Plattform für kooperative Sicherheit vorgestellt.<sup>13</sup> Ausgehend von der Annahme, dass „den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind [...] ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation nicht gewachsen [ist]“,<sup>14</sup> soll die Plattform die Antwort auf den Aufruf der Charta zu einer „noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen“ sein.<sup>15</sup>

Die Plattform, die als wesentliches Element der Charta verabschiedet wurde, soll „die Zusammenarbeit mit den zuständigen Organisationen auf der Basis der Gleichberechtigung und im Geiste der Partnerschaft weiter [...] verstärken und [...] vertiefen“. <sup>16</sup> Die Zusammenarbeit solle unter Berücksichtigung der jeweiligen Stärken und komparativen Vorteile der beteiligten Organisationen erfolgen und keine „Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen [...] begründen“. <sup>17</sup> Die als „Beschlussdokument“ der Charta bezeichnete Plattform schlägt vor, die Zusammenarbeit durch Instrumente und Mechanismen wie regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen, in einem ständigen Rahmen für den Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen, die gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen und sonstige Kontakte zu verbessern.<sup>18</sup> Zu den Formen der Zusammenarbeit in Bezug auf die Feldoperationen könnten u.a. gehören: „regelmäßiger Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, Dienstzuteilung von Experten anderer Organisationen zur OSZE, Bestellung von Verbindungspersonen, Entwicklung gemeinsamer Projekte und Feldoperationen und gemeinsame Schulungsbemühungen“. <sup>19</sup>

---

Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 456.

11 Ebenda.

12 Vgl. ebenda, S. 457.

13 Vgl. ebenda, S. 458-461.

14 Ebenda, S. 460.

15 Ebenda.

16 Ebenda.

17 Ebenda.

18 Vgl. Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, in: Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 10), S. 474-476, hier: 475.

19 Ebenda, S. 476.

Tabelle: Vergleichende Übersicht über die Sicherheitsstrategien von EU und OSZE

	Europäische Sicherheitscharta, 1999	OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, 2003	Europäische Sicherheitsstrategie, 2003
Hauptbedrohungen für die Sicherheit:	Internationaler Terrorismus; gewalttätiger Extremismus; Organisiertes Verbrechen und Drogenhandel; Wirtschaftsprobleme und Schädigung der Umwelt	Inner- und zwischenstaatliche Konflikte; Terrorismus; Organisierte Kriminalität; Diskriminierung und Intoleranz; wirtschaftliche Probleme und Umweltschäden	Terrorismus; Verbreitung v. Massenvernichtungswaffen; Regionale Konflikte; Scheitern von Staaten; Organisierte Kriminalität; Handel mit Drogen, Frauen und Waffen
Begründung für die Zusammenarbeit:	Den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind, ist ein einzelner Staat o. eine einzelne Organisation nicht gewachsen.	Kein Staat und keine Organisation kann auf sich alleine gestellt die heutigen Herausforderungen bewältigen.	Kein Land ist in der Lage, die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen.
Prinzipien für die Zusammenarbeit:	Auf der Basis von Gleichberechtigung; es soll keine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung geben.	Koordiniert, komplementär, zielgerichtet; Arbeitsschneidungen sollen vermieden werden.	Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus
Einhaltung und Achtung von:	VN-Charta; Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit	Völkerrecht; VN-Charta; Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit	Völkerrecht; VN-Charta; Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit
Sicherheitsansatz:	Gemeinsame, umfassende und unteilbare Sicherheit	Gemeinsame, umfassende, kooperativ und unteilbare Sicherheit	Keine der neuen Bedrohungen ist rein militärischer Natur und kann auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden; Kombination von Instrumenten nötig
Ziele:	Friede, demokratisches und integriertes OSZE-Gebiet ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau	Friede, demokratisches und zusammenwachsendes OSZE-Gebiet ohne Trennlinien	Weltverantwortungsvoll registrierter Länder; keine neuen Trennlinien; Vorteile wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit auf Nachbarbasis ausweiten
Grundlegende Werte:	Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte	Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung, Menschenrechte

Im Dezember 2003 verabschiedete der Ministerrat von Maastricht die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert. Sie wiederholt in weiten Teilen die Punkte der Charta von 1999, einschließlich derer, die die Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft betreffen. Eingangs bekräftigt die Strategie das „mehrdimensionale[...] Konzept der gemeinsamen, umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit“ der OSZE und deren Bekenntnis zu einem „freien, demokratischen und zusammenwachsenden OSZE-Gebiet ohne Trennlinien“. <sup>20</sup> Ähnlich wie die Charta bringt sie die Achtung des Völkerrechts und der VN-Charta durch die Teilnehmerstaaten zum Ausdruck und erkennt die Hauptverantwortung des VN-Sicherheitsrats für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit an. <sup>21</sup> Die OSZE-Strategie fährt fort mit einer Auflistung der bereits bekannten Bedrohungen des neuen Jahrhunderts: zwischen- und innerstaatliche Konflikte, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Diskriminierung und Intoleranz, wirtschaftliche Probleme und Umweltschäden. <sup>22</sup> Die Reaktion der OSZE auf diese Bedrohungen wird der Strategie zufolge mehrdimensional sein und nicht im luftleeren Raum erfolgen, sondern innerhalb eines kooperativen Rahmens, in einer „koordinierten und komplementären Weise [...] bei der Arbeitsüberschneidungen vermieden werden und zielgerichtet vorgegangen wird“. <sup>23</sup> Damit wird die anhaltende Gültigkeit der Charta und der Plattform aus dem Jahr 1999 unterstrichen. Als Nächstes geht die OSZE-Strategie auf die einzelnen Bedrohungen und die entsprechenden Maßnahmen ein, mit denen sie bewältigt werden sollen. Zu guter Letzt wendet sie sich der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen zu, womit sie den Geist der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 wiederbelebt. Da kein Staat und keine Organisation auf sich alleine gestellt die neuen Herausforderungen bewältigen könne, sei es wichtig, die Interaktion sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Arbeitsebene zu intensivieren und die Zusammenarbeit sowohl im Hauptsitz der Organisation als auch vor Ort zu stärken. <sup>24</sup> Voraussetzung für ein Gelingen der Kooperation seien Kontakte zwischen Gesandten und Sonderbeauftragten, die Entwicklung gemeinsamer Strategien sowie gemeinsame Erkundungsmissionen. <sup>25</sup>

Bei einem Treffen des Europäischen Rats in Brüssel – nur zehn Tage nach dem Ende des Maastrichter Ministerratstreffens – verabschiedete die EU ihre Europäische Sicherheitsstrategie (ESS), die von dem damaligen Hohen Vertreter Javier Solana ausgearbeitet worden war und den konzeptionellen Rah-

---

20 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, hier: S. 1.

21 Ebenda.

22 Ebenda, S. 2-3.

23 Ebenda, S. 3.

24 Vgl. ebenda, S. 11.

25 Vgl. ebenda.

men für die GASP der Union lieferte.<sup>26</sup> In der Einleitung bekräftigt die ESS in völliger Übereinstimmung mit den OSZE-Dokumenten von 1999 und 2003, dass „kein Land in der Lage [ist], die komplexen Probleme der heutigen Zeit im Alleingang zu lösen“.<sup>27</sup> Die von der ESS identifizierten Hauptbedrohungen decken sich weitgehend mit den zuvor von der OSZE benannten: Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und die organisierte Kriminalität.<sup>28</sup> Im nächsten Abschnitt, der das erste der strategischen Ziele der EU, die Abwehr von Bedrohungen, darlegt, räumt die ESS ein, dass „keine der neuen Bedrohungen rein militärischer Natur [ist] und [...] auch nicht mit rein militärischen Mitteln bewältigt werden“ kann. Der Umgang mit diesen Bedrohungen erfordere daher „eine Kombination von Instrumenten“.<sup>29</sup> Die ESS macht sich damit das OSZE-Konzept einer „gemeinsamen, umfassenden und unteilbaren Sicherheit“ uneingeschränkt zu eigen. Auch in Bezug auf das nächste strategische Ziel, die Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft, finden sich Ähnlichkeiten. Die ESS sieht vor, auf die Entstehung eines „Ring[s] verantwortungsvoll regierter Staaten“ an den Grenzen der EU hinzuwirken, sicherzustellen, dass durch die Erweiterung keine „neuen Trennungslinien in Europa entstehen“, und die „Vorteile wirtschaftlicher und politischer Zusammenarbeit“ auf die östlichen Nachbarn der EU auszuweiten.<sup>30</sup> Diese Formulierungen erinnern an den Aufruf zu einem freien, demokratischen und integrierten bzw. zusammenwachsenden OSZE-Gebiet ohne Trennungslinien, der sich jeweils auf der ersten Seite der Charta von 1999 und der OSZE-Strategie von 2003 findet.

Das dritte und letzte von der ESS identifizierte strategische Ziel ist eine „Weltordnung auf Grundlage eines wirksamen Multilateralismus“.<sup>31</sup> Hier gibt es die meisten Ähnlichkeiten mit den beiden OSZE-Dokumenten. Die ESS stellt fest, dass Sicherheit und Wohlstand angesichts globaler Bedrohungen, globaler Märkte und globaler Medien zunehmend von einem wirksamen multilateralen System abhängen, das wiederum eine „stärkere Weltgemeinschaft, gut funktionierende internationale Institutionen und eine geregelte Weltordnung“ voraussetzt.<sup>32</sup> Ähnlich wie die OSZE-Dokumente bekräftigt die ESS die Verpflichtung der EU zur „Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts“. Sie erkennt die Charta der Vereinten Nationen als den „grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen“ an und bekräftigt, dass die „Hauptverantwortung für die

---

26 Vgl. European Union, External Action Service, European Security Strategy, unter: <http://www.eas.europa.eu/csdp/about-csdp/european-security-strategy>.

27 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, den 12. Dezember 2003, S. 1, unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208ESSIIDE.pdf>.

28 Vgl. ebenda., S. 3-5.

29 Ebenda, S. 7.

30 Ebenda, S. 8.

31 Ebenda, S. 9-10.

32 Ebenda, S. 9.

Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ dem VN-Sicherheitsrat obliegt.<sup>33</sup> Anschließend betont die ESS die wichtige Rolle regionaler Organisationen bei der weltweiten Stärkung verantwortungsvoller Staatsführung und hebt insbesondere den wichtigen Beitrag der OSZE und des Europarats hierzu lobend hervor.<sup>34</sup> Zu guter Letzt schlägt die ESS zur Stärkung der Weltordnung folgendes Rezept vor, in das Zutaten aus allen drei Dimensionen der OSZE eingestreut sind: „die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte“.<sup>35</sup> Die Tabelle auf S. 387 stellt eine vergleichende Übersicht der drei Strategien dar.

*Weitere Faktoren, die eine Wiederbelebung der Beziehungen zwischen EU und OSZE beeinflusst haben*

Die persönlichen Bemühungen hochrangiger Beamter haben bei der Wiederbelebung der Beziehungen zwischen EU und OSZE ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt. Ein Beispiel hierfür ist die Rede von Chris Patten vor dem Ständigen Rat der OSZE im Jahr 2000, die gleichzeitig der erste Auftritt eines Mitglieds der Europäischen Kommission überhaupt vor diesem Gremium war.<sup>36</sup> Der damalige EU-Kommissar für Außenbeziehungen eröffnete seine Ansprache mit der Feststellung, die EU und die OSZE seien „Diener derselben Sache – eines sicheren, demokratischen, friedlichen und wohlhabenden Europas“.<sup>37</sup> Beide Organisationen zielten darauf ab, „Rechtsstaatlichkeit zu fördern, solide und wirksame Institutionen aufzubauen, Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und die Demokratie zu festigen“.<sup>38</sup> Dies treffe vor allem auf die Balkanstaaten zu, die Patten als guten Nährboden für eine engere Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE betrachtete.<sup>39</sup> Er lobte das Engagement der OSZE in der Region, das seiner Ansicht nach dazu beitrug, „den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU zu unterstützen“.<sup>40</sup> Der Kommissar rief zu einer stärkeren Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE bei der Lösung der „eingefrorenen“ Konflikte in Transnistrien und im Südkaukasus auf und identifizierte Zentralasien als eine Region, in der verstärkt gemeinsame Anstrengungen unternommen werden sollten.<sup>41</sup> Er

---

33 Ebenda.

34 Vgl. ebenda.

35 Ebenda, S. 10.

36 Vgl. Christopher Patten, Speech by Commissioner Patten, EU Commissioner for External Relations, at the OSCE Permanent Council, 23. November 2000, PC.DEL/743/00, S. 1.

37 Ebenda, S. 2.

38 Ebenda.

39 Vgl. ebenda, S. 3.

40 Ebenda, S. 4.

41 Vgl. ebenda, S. 10-13.

unterstützte nachdrücklich das Sicherheitskonzept der OSZE und ging dabei auf die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE in allen drei Sicherheitsdimensionen ein, einschließlich Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Wirtschafts- und Umweltfragen sowie der menschliche Dimension.<sup>42</sup> Weiteren Auftrieb von prominenter Seite erhielt die Zusammenarbeit von EU und OSZE durch zwei Reden des damaligen Hohen Vertreters Solana vor dem Ständigen Rat der OSZE. Solana gab den Beziehungen in diesen Reden neue Impulse, indem er auf die gemeinsame Vergangenheit, gemeinsame Werte, ähnliche Ziele und das zunehmende Engagement beider Organisationen in denselben Regionen einging. Zu Beginn seiner ersten Rede betonte Solana, dass die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE allmählich zu einem „dauerhaften Merkmal der neuen Sicherheitsordnung in Europa nach dem Ende des Kalten Krieges“ würde.<sup>43</sup> Die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit im Umgang mit den Herausforderungen und Bedrohungen des neuen Jahrhunderts begründete er mit der bereits bekannten Diagnose, dass „kein einziger Staat, keine Institution oder Organisation in der Lage ist, diese Risiken und Herausforderungen im Alleingang zu bewältigen“.<sup>44</sup> Solana beschrieb anschließend die verschiedenen Politikbereiche und Regionen, in denen sich die Zusammenarbeit von EU und OSZE gut entwickelte, wobei er vor allem auf das zivile Krisenmanagement und das Kosovo einging. Die zweite Rede war inhaltlich wesentlich umfassender. In ihr warf er nicht nur einen Blick auf die langfristigen Aussichten, sondern tauchte auch etwas tiefer in die Geschichte der beiden Organisationen ein, um die Beziehungen bis zu ihren Ursprüngen zurückzuverfolgen. Solana zufolge sind sowohl die EWG/EU als auch die KSZE/OSZE „aus dem Kalten Krieg hervorgegangen, und beide hatten einen ähnlichen Wunsch – Wege für eine Zusammenarbeit zu finden, mit deren Hilfe die Spannungen zwischen ehemaligen Feinden abgebaut und weitere Konflikte verhütet werden konnten“.<sup>45</sup> Damit zementierte er die Vorstellung von „natürlichen Partnern“ mit einer gemeinsamen Vergangenheit und zwangsläufig auch einer gemeinsamen Zukunft.<sup>46</sup> Nach dieser kurzen historischen Einführung beschwor Solana das Bekenntnis der EU zu den Prinzipien der Istanbuler Charta für europäische Sicherheit aus dem Jahr 1999 und ihre „Verpflichtung, die Zusammenarbeit zwischen internationalen Organisationen und Institutionen zu stärken“.<sup>47</sup> Als Nächstes bekräftigte er „die gemeinsame Verpflichtung von EU und OSZE zu Demokra-

---

42 Vgl. ebenda, S. 13-15.

43 Solana, a.a.O. (Anm. 7), S. 2.

44 Ebendad.

45 Address to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) by Mr Javier Solana, High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union. „The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The Shape of Future Cooperation“, Wien, 25. September 2002, S. 2, unter: <http://www.osce.org/pc/54684>.

46 Vgl. ebenda.

47 Ebenda, S. 6.

tie, Wohlstand und Stabilität in Europa als Ganzem und darüber hinaus“.<sup>48</sup> Ausgangspunkt der beiden Partner sollte ein pragmatischer Ansatz sein. Solana empfahl einen besseren Austausch von Informationen und Know-how, die Zusammenarbeit sowohl vor Ort als auch auf der Hauptquartiersebene sowie die Entwicklung kompatibler Methoden und Standards.<sup>49</sup> Für die Beziehungen zwischen EU und OSZE sah er eine vielversprechende Zukunft, die von „Koordination, Komplementarität und Konzertierung“ gekennzeichnet sei.<sup>50</sup>

Auch der Rat der Europäischen Union zeigte sich bereit, zu einer Auffrischung der Partnerschaft mit der OSZE beizutragen. In einem Entwurf für Schlussfolgerungen des Rates über die Zusammenarbeit der EU und der OSZE vom November 2003 rief er zu einer verstärkten Kooperation in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge auf.<sup>51</sup> In dem Dokument erkennt der Rat die gemeinsamen Prinzipien und Werte der EU und der OSZE an, insbesondere die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und dem Aufbau von Institutionen.<sup>52</sup> Die Zusammenarbeit sollte dem Prinzip der Komplementarität folgen, Überschneidungen vermeiden, die jeweiligen komparativen Vorteile beider Organisationen berücksichtigen und den zusätzlichen Nutzen der Beziehungen gewährleisten.<sup>53</sup> In den Schlussfolgerungen wurden auch die Modalitäten für regelmäßige Kontakte und Treffen auf politischer Ebene, vor Ort und auf der Arbeitsebene festgelegt.<sup>54</sup> Ein Jahr später legte der Rat den Entwurf eines Berichts vor, in dem zwei Hauptziele genannt wurden: Zum einen sollte die Beziehung zwischen EU und OSZE, zum anderen die Leistung der EU innerhalb der OSZE verstärkt werden.<sup>55</sup> Die EU gelobte, auch weiterhin die „Sicherheit und Stabilität im OSZE-Gebiet auf der Grundlage der Kernprinzipien von Demokratie, verantwortungsvoller Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der grundlegenden Menschenrechte zu fördern“.<sup>56</sup>

#### *Zusammenarbeit und gemeinsame Aktivitäten vor Ort*

Die wichtigsten Regionen, in denen sowohl die OSZE als auch die EU Feldpräsenzen unterhalten, sind Südosteuropa/westlicher Balkan, Osteuropa, der

---

48 Ebenda.

49 Vgl. ebenda, S. 12.

50 Ebenda, S. 15.

51 Vgl. Rat der Europäischen Union, Entwurf für Schlussfolgerungen des Rates über die Zusammenarbeit der EU und der OSZE in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, 14527/1/03 REV 1, Brüssel, den 10. November 2003, S. 3, unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST 14527 2003 REV 1>.

52 Vgl. ebenda, S. 2.

53 Vgl. ebenda.

54 Vgl. ebenda, S. 3-4.

55 Vgl. Council of the European Union, Draft Assessment Report on the EU's role vis-a-vis the OSCE, 15387/1/04 REV 1, Brüssel, 10. Dezember 2004, S. 4.

56 Ebenda.

Südkaucasus und Zentralasien. Im Folgenden wird auf jede dieser Regionen nacheinander eingegangen, angefangen mit den Balkanstaaten, da sowohl die EU als auch die OSZE dort am längsten und stärksten engagiert sind. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf dem Kosovo und auf Mazedonien. Wie eingangs erwähnt, zögerten sowohl die EU als auch die OSZE, unmittelbar nach Ausbruch der Kriege in Jugoslawien einzugreifen. Als sie es schließlich doch taten, geschah dies nur sehr begrenzt. Ihre Stärken bewiesen beide erst in der Konfliktnachsorge, und hier vor allem nach dem Ende des Kosovokrieges, als die EU den Stabilitätspakt für Südosteuropa ins Leben rief, in dem später die OSZE die Federführung übernahm.<sup>57</sup> Der Stabilitätspakt war die „erste umfassende Konfliktverhütungsstrategie der internationalen Gemeinschaft, die darauf abzielte, die Bemühungen der Länder in Südosteuropa zur Förderung von Frieden, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und wirtschaftlichem Wohlstand zu stärken“,<sup>58</sup> die regionale Zusammenarbeit anzukurbeln und die Integration in europäische und euroatlantische Strukturen voranzutreiben. Eine ähnliche Formel – von der EU initiiert und von der OSZE geleitet – war schon früher im Zusammenhang mit dem Stabilitätspakt für Europa verwendet worden. Jedoch handelte es sich dabei um ein recht kurzlebiges Projekt, so dass der Stabilitätspakt für Südosteuropa als erste erfolgreiche und dauerhafte EU-OSZE-Zusammenarbeit vor Ort angesehen werden kann.

Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) und die Rechtsstaatlichkeitsmission der Europäischen Union im Kosovo (EULEX) sind die größten Vor-Ort-Missionen der beiden Organisationen. Mit OMIK engagiert sich die OSZE zum dritten Mal im Kosovo. Ebenso wie EULEX untersteht sie der Übergangsverwaltungsmision der Vereinten Nationen im Kosovo (UNMIK). Diese von der internationalen Gemeinschaft errichtete Struktur besteht aus vier Säulen. Die Verantwortungsbereiche waren zunächst wie folgt aufgeteilt: Die Vereinten Nationen waren verantwortlich für die Säulen I (Polizei und Justiz) und II (Zivile Verwaltung), die OSZE übernahm die Federführung in Säule III (Demokratisierung und Institutionenaufbau) und die EU war für Säule IV (Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung) zuständig. Die Grenzen zwischen den einzelnen Säulen sind inzwischen allerdings weitgehend aufgehoben, und die EU hat neue Aufgaben übernommen, wobei EULEX sich ausschließlich auf drei Bereiche der Rechtsstaatlichkeit – Polizei, Zoll und Justiz – konzentriert. Daraus haben sich jedoch keinerlei nennenswerten Überschneidungen ergeben, da OMIK ein wesentlich umfassenderes Mandat hat und die Zusammenarbeit zwischen OMIK und EULEX recht erfolgreich verläuft. Ein Beispiel dafür aus der jüngsten Vergangenheit sind die Kommunalwahlen des Jahres 2013, bei denen OMIK die Aufgabe hatte, die Wahlen

---

57 Vgl. Ugo Caruso, *Interplay between the Council of Europe, OSCE, EU and NATO*, European Academy, Bozen/Bolzano 2007, S.162-163.

58 *Stability Pact for South Eastern Europe*, About the Stability Pact, unter: <http://www.stabilitypact.org> (Website nicht mehr aktiv).

in den vier Gemeinden im Nordkosovo zu unterstützen. Dabei arbeitete OMIK mit der Kosovo-Polizei, der KFOR und EULEX zusammen.<sup>59</sup>

Auch in Mazedonien ist die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE auf dem Balkan erfolgreich. Tatsächlich handelt es sich bei der Mission in Skopje um die am längsten bestehende Mission der OSZE.<sup>60</sup> Die EU war mit zwei zivilen Missionen (EUPOL Proxima und EUPAT) sowie einer militärischen (EUFOR Concordia) in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien ähnlich aktiv.<sup>61</sup> Die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE hat sich insbesondere nach dem Aufstand im Jahr 2001 und dem Abschluss des Rahmenabkommens von Ohrid, das von der EU ausgehandelt worden war, intensiviert. Um die Implementierung der Bestimmungen des Abkommens besser unterstützen zu können, wurden Umfang und Mandat der ursprünglichen OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje ausgeweitet.<sup>62</sup> Die Zusammenarbeit erfolgt auf einer festen Grundlage, insbesondere auf der Ebene der Treffen der sogenannten *Group of Principals* unter Vorsitz des EU-Sonderbeauftragten, an denen auch der OSZE-Missionsleiter teilnimmt. Insgesamt besteht in den Balkanstaaten der Wunsch nach einem stärkeren Engagement der EU, was kaum verwunderlich ist, da alle Länder in der Region aktuelle oder potenzielle Beitrittskandidaten und fest in den SAP eingebunden sind. Die Präsenz der OSZE bleibt dennoch von höchster Wichtigkeit. Wenn Frieden, Demokratie, Marktwirtschaft und letzten Endes eine europäische Integration in Zukunft gewährleistet sein sollen, bleibt eine Zusammenarbeit wünschenswert.

In den anderen oben bereits erwähnten Regionen ist die Zusammenarbeit an den Schauplätzen der Langzeitkonflikte von besonderem Interesse. Lange Zeit fielen diese Konflikte in den Zuständigkeitsbereich der OSZE, auch wenn die EU die Suche nach praktikablen Lösungen in den letzten Jahren stärker unterstützt hat. Fast während seiner gesamten Dauer fand die Bearbeitung des Transnistrien-Konflikts in einem fünfseitigen Format statt, an dem Transnistrien, Moldau, die Ukraine, Russland und die OSZE beteiligt waren. Dieses Format wurde 2005 zu einem 5+2-Format ausgeweitet, dem die EU und die USA als externe Beobachter angehören;<sup>63</sup> ihre Einbeziehung wurde von der OSZE aktiv unterstützt. Seit Beginn der Beteiligung der EU hat die Zusammenarbeit zwischen der OSZE-Mission in Moldau und ihren EU-Partnern zugenommen. Ein aktiveres Engagement der EU in den beiden

---

59 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Secretary General: Kosovo election process „significant step forward“, 1. Dezember 2013, Pressemitteilung, unter: <http://www.osce.org/sg/109101>.

60 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Skopje, unter: <http://www.osce.org/skopje>.

61 Vgl. European Union External Action Service, Completed Missions and Operations, unter: [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm).

62 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Skopje, Mandate, unter: <http://www.osce.org/skopje/106928>.

63 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Moldova, unter: <http://www.osce.org/moldova>.

Langzeitkonflikten in Georgien erfolgte erst nach dem Krieg im Jahr 2008. Ironischerweise gelang es der OSZE Ende desselben Jahres nicht, das Mandat ihrer Mission in Georgien zu verlängern.<sup>64</sup> Dennoch blieb die EU-OSZE-Zusammenarbeit lebendig, da beide Partner – gemeinsam mit den Vereinten Nationen – Ko-Vorsitzende der Genfer Gespräche sind.<sup>65</sup> Im Zusammenhang mit dem Berg-Karabach-Konflikt kam es hingegen nur zu einer eingeschränkten Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE. Hier ist hauptsächlich die OSZE aktiv, wobei die Verhandlungen innerhalb der Minsk-Gruppe stattfinden. In Zentralasien ist die Zusammenarbeit zwischen der EU und der OSZE am geringsten entwickelt. Gleichzeitig besteht hier jedoch das größte Potenzial, sie auszubauen, vor allem seit 2007, als die EU mit der Verabschiedung ihrer Zentralasienstrategie ein deutliches Interesse an der Region signalisierte.<sup>66</sup>

### *Defizite der Beziehungen*

Die Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE weist durchaus Defizite auf, was zu gewisser Kritik an den Beziehungen führte. Beispielsweise gab die Entwicklung der Konfliktverhütungs- und Krisenmanagementstrategie der EU Anlass zu dem Vorwurf, die EU habe sich in den Zuständigkeitsbereich der OSZE eingemischt, was zu geographischen und fachlichen Überschneidungen geführt habe.<sup>67</sup> Die Kritik mag übertrieben sein, sie ist jedoch nicht ganz falsch. Dies zeigt sich an den Bemühungen beider Seiten um Komplementarität und Kompatibilität bei gleichzeitiger Reduzierung von Arbeitsüberschneidungen. Es wurde außerdem das Argument hervorgebracht, dass der Beitritt eines Landes zur EU häufig zur Schließung von OSZE-Missionen führe,<sup>68</sup> wie es z.B. in Estland, Lettland und Kroatien der Fall war. Die Empfängerstaaten fühlen sich angeblich durch die anhaltende OSZE-Präsenz oftmals stigmatisiert oder betrachten sie sogar als eine potenzielle Bremse in Bezug auf ihre EU-Mitgliedschaft. Der darauf folgende plötzliche Rückzug der OSZE kann jedoch dazu führen, dass einige ihrer Aufgabe unerfüllt bleiben.<sup>69</sup> Dieses Problem wurde allerdings zum Teil dank der Kopenhagener Kriterien gelöst, die ein Beitrittskandidat erfüllen muss, bevor er Mitglied der EU werden kann. Länder, die der EU beitreten möchten, müssen diesen Kriterien zufolge über „institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische

---

64 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Georgia (Closed), unter: <http://www.osce.org/georgia-closed>.

65 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE Mission to Georgia (Closed), Overview, unter: <http://www.osce.org/georgia-closed/43383>.

66 Vgl. European Union External Action Service, EU Relations with Central Asia, unter: [http://www.eeas.europa.eu/central\\_asia/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/central_asia/index_en.htm).

67 Vgl. Stewart, a.a.O. (Anm. 5), S. 267.

68 Ebenda, S. 268.

69 Vgl. ebenda.

und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ verfügen.<sup>70</sup>

Darüber hinaus müssen die Kandidaten während der Beitrittsverhandlungen den *Acquis communautaire* der EU vollständig und ohne Ausweichklausel übernehmen. Dieser Prozess ist eindeutig asymmetrisch, da die EU unilateral die Regeln aufstellt und den Beitrittsprozess über regelmäßige Berichte genau verfolgt. In Fällen, in denen die Beitrittskandidaten keine hinreichenden Fortschritte erzielt hatten, hat die EU ihren Beitritt verschoben, um die Erfüllung der Normen zu gewährleisten. Dies geschah beispielsweise bei der EU-Erweiterung nach Mittel- und Osteuropa, als die EU 1997 Beitrittsverhandlungen mit fünf der Beitrittskandidaten eröffnete, während die fünf „Bummler“ bis 1999 warten mussten.<sup>71</sup> Im Falle der westlichen Balkanstaaten sah der SAP zusätzliche Bedingungen für eine Mitgliedschaft in Bezug auf regionale Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen vor.<sup>72</sup> Im Falle Kroatiens war die uneingeschränkte Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, ICTY) Vorbedingung für die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen.<sup>73</sup> Somit stellt die EU durch ihre strengen Mitgliedschaftskriterien, ihren rigorosen Annäherungsprozess und ihre regelmäßigen Prüfungen sicher, dass den ihr zugrunde liegenden Werten und Prinzipien – die denen der OSZE ähneln – nicht zuwidergehandelt wird.

Ein weiteres Defizit, das für die Beeinträchtigung der Beziehungen zwischen EU und OSZE verantwortlich gemacht wird, ist die fehlende Rechtspersönlichkeit der OSZE. In seiner EntschlieÙung zur Stärkung der OSZE aus dem Jahr 2010 rief das Europäische Parlament die EU und die OSZE dazu auf, „den Dialog über die Rechtsgrundlage der OSZE fortzusetzen und zu bekräftigen, dass der Entwurf über ein Übereinkommen über die internationale Rechtsstellung sowie über die Vorrechte und Immunitäten rasch angenommen werden muss“. Eine solche Vereinbarung würde die „Identität [der OSZE] und ihr Profil stärk[en] und ebenfalls eine Reihe von praktischen Problemen für ihr Personal lös[en]“. <sup>74</sup> Zudem müsse die OSZE sich mit der Frage ihrer Vertretung auf Hauptsitzzebene auseinandersetzen, da sie über

---

70 Beitritt zur EU, in: 1. Struktur der Europäischen Union/Zusatzthemen, unter: [http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul\\_01/zusatzthemen\\_04.html](http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/content/modul_01/zusatzthemen_04.html).

71 Vgl. Tim Haughton, When Does the EU Make a Difference? Conditionality and the Accession Process in Central and Eastern Europe, in: *Political Studies Review* 2/2007, S. 237-238.

72 Vgl. European Commission, Conditions for Membership, unter: [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/index_en.htm).

73 Vgl. Delegation of the European Union to the Republic of Croatia, Overview of EU-Croatia Relations, unter: <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=en&content=62>.

74 EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2010 zur Stärkung der OSZE – Eine Rolle für die EU, P7\_TA(2010)0399, 11. November 2010, S. 10, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0399+0+DOC+XML+V0/DE>.

keine dauerhafte Verbindungsstruktur mit der EU verfügt.<sup>75</sup> So wie die EU ihre Delegation bei den internationalen Organisationen in Wien unterhält, könnte die OSZE ein Büro in Brüssel eröffnen, das auch mit anderen internationalen Organisationen mit dortigem Hauptsitz in Verbindung treten könnte, mit denen die OSZE enge Verbindungen unterhält (z.B. die NATO). Sowohl die EU als auch die OSZE befassen sich bereits mit dem Problem der Konkurrenz um qualifiziertes Personal.<sup>76</sup>

*Fazit: Beruht die Zusammenarbeit auf Gegenseitigkeit?*

Die Beziehung zwischen der EU und der OSZE hat sich seit Ende des Kalten Krieges rasant entwickelt – insbesondere seit der Jahrhundertwende, als mehrere Faktoren eine solche Entwicklung begünstigten. Dazu zählten vor allem die schrittweise Entwicklung der GASP der EU, das verstärkte Engagement der EU bei der Konfliktverhütung, beim Krisenmanagement und bei der Konfliktnachsorge sowie der SAP und die ENP. Mit diesen Initiativen begann die EU in Politikbereiche vorzudringen, die lange Zeit als traditioneller Zuständigkeitsbereich der OSZE angesehen worden waren. Dies führte unvermeidlich zu Doppelarbeit sowie zu geographischen und fachlichen Überschneidungen und sogar zu der unberechtigten Sorge auf Seiten der OSZE, dass ihre Rolle in Zukunft abnehmen würde. Diese Revierkämpfe blieben jedoch auf ein Minimum begrenzt, und der Schwerpunkt verlagerte sich bald auf eine engere Kooperation, Komplementarität und Koordination zwischen den beiden Organisationen. Im Laufe dieses Prozesses mussten beide gewisse Forderungen der jeweils anderen Seite akzeptieren. Dies gelang jedoch, ohne dabei den eigenen Grundwerten und Prinzipien zuwiderzuhandeln. Beispiele hierfür sind die Schließung von OSZE-Missionen in Staaten, die eine Mitgliedschaft in der EU anstrebten, sowie die schrittweise Übernahme des umfassenden und multidimensionalen Sicherheitsansatzes der OSZE durch die EU. Die Beispiele zeigen, dass beide Akteure in der Lage sind, voneinander zu lernen. Aufgrund ihrer gemeinsamen Vergangenheit, ihrer gemeinsamen Werte und ihrer ähnlichen Ziele war diese Entwicklung ein folgerichtiges Resultat. Die Mitgliedschaft in der EU und in der OSZE schließen einander ja auch nicht aus.

Das Streben nach Kooperation statt Konfrontation wurde von beiden Seiten schon früh deutlich zum Ausdruck gebracht. Die Überschneidungen zwischen

---

75 Vgl. Monika Wohlfeld/Jaroslaw Pietrusiewicz, EU-OSCE Cooperation, in Andrea Ricci/Eero Kytömaa (Hrsg.), *Faster and more united? The debate about Europe's crisis response capacity*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2006, S. 186-190, hier: S. 188.

76 Vgl. Alyson J.K. Bailes/Jean-Yves Haine/Zdzislaw Lachowski, Überlegungen zur Beziehung von OSZE und EU, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2007*, Baden-Baden 2008, S. 69-83, hier: S. 77.

der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 bzw. der OSZE-Strategie von 2003 und der Europäischen Sicherheitsstrategie der EU von 2003 war ein zuversichtlich stimmendes Signal. Zudem sahen es hochrangige Funktionsträger, vor allem der Hohe Vertreter Solana und EU-Kommissar Patten, geradezu als ihr persönliches Anliegen an, den Dialog zu erleichtern. Nachdem die höchste politische Ebene hier ein Zeichen gesetzt hatte, folgten ihr die unteren Ebenen rasch nach. Das jüngste Beispiel hierfür ist die bereits erwähnte Entschließung des Europäischen Parlaments, die zu einer Stärkung der OSZE aufruft, wobei der EU eine wichtige Rolle zukomme.<sup>77</sup> Was die Zusammenarbeit vor Ort angeht, so gibt es recht erfolgreiche Beispiele, wie etwa im Kosovo und in Mazedonien, aber auch weniger erfolgreiche, vor allem im Zusammenhang mit den Langzeitkonflikten. Die EU tendiert insgesamt dazu, ihre Aktivitäten in den Balkanstaaten auszuweiten – allerdings nicht ohne das Einverständnis der OSZE. In Osteuropa und im Südkaukasus und insbesondere in den Langzeitkonflikten ist nach wie vor hauptsächlich die OSZE aktiv, die Beteiligung der EU nimmt jedoch zu. Zentralasien ist noch immer diejenige Region, in der das Potenzial für eine Zusammenarbeit erst noch ausgelotet werden muss.

Zusammenfassend lässt sich – mit den Worten Javier Solanas – sagen, dass die Beziehung zwischen EU und OSZE nicht nur eine Beziehung zwischen natürlichen Partnern ist. Vielmehr profitieren auch beide voneinander. Einerseits kann „die OSZE die EU [noch] einiges lehren“.<sup>78</sup> In vielen Fällen hat die OSZE Pionierarbeit geleistet, sowohl bei der Entwicklung von Know-how in bestimmten Politikbereichen als auch mit ihrem Engagement in bestimmten Regionen. Damit hat die OSZE umgekehrt auch eine neue Rolle und Existenzgrundlage gefunden. Andererseits hat die EU mit ihren größeren Ressourcen und Kapazitäten gute Chancen, ihrer Verpflichtung zur Stärkung der OSZE nachzukommen und auf diesem Weg auch ihre eigene Rolle als globaler Akteur auszuweiten. In erster Linie jedoch sind wir es, die Bürger einer sichereren euroatlantischen und eurasischen Gemeinschaft, die zunehmend von dieser Zusammenarbeit profitieren.

---

77 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments, a.a.O. (Anm. 74).

78 Bailes/Haine/Lachowski, a.a.O. (Anm. 76), S. 82.