

Werner Weidenfeld | Wolfgang Wessels (Hrsg.)

# Jahrbuch der Europäischen Integration 2007

Franco Algieri · David Allen · Juraj Alner · Franz-Lothar Altmann · Heinz-Jürgen Axt  
Esther Barbé · Peter Becker · Werner Becker · Stephan Bierling · Sandra Boldrini · Barbara  
Böttcher · Arnd Busche · Anca Coman · Johanna Deimel · Udo Diedrichs · Roland Döhrn  
Hans-Georg Ehrhart · Heiko Fürst · Anneli Ute Gabanyi · Armando García Schmidt · Claus  
Giering · Daniel Göler · Martin Große Hüttmann · Christoph Gusy · Axel Huckstorf · Bernd  
Hüttemann · Josef Janning · Mathias Jopp · Friedemann Kainer · Robert Kaiser · Iris Kempe  
Daniela Kietz · Henning Klodt · Wim Kösters · Alenka Krašovec · Kristina Kurze · Siniša  
Kušić · Damjan Lajh · Kai-Olaf Lang · Kristina Larischová · Marij Leenders · Stefan Lehner  
Christian Lequesne · Rutger Lindahl · Heike Link · Ingo Linsenmann · Barbara Lippert  
Christian Lippert · Paul Luif · Florian Lütticken · Siegfried Magiera · Remi Maier-Rigaud  
Roman Maruhn · Andreas Maurer · Wim van Meurs · Almut Möller · Peter-Christian  
Müller-Graff · Florian Neuhann · Matthias Niedobitek · Markus Palmén · Thomas Petersen  
Christine Polsfuß · Nicholas Rees · Elfriede Regelsberger · Michèle Roth · Catharina Sørensen  
Sammi Sandawi · Christoph S. Schewe · Siegmar Schmidt · Johanna Schmidt-Jevtić · Otto  
Schmuck · Frank Schulz-Nieswandt · Martin Selmayr · Günter Seufert · Otto W. Singer  
Bernhard Stahl · Isabelle Tannous · Kathleen Toepel · Gabriel N. Toggenburg · Jürgen Turek  
Gaby Umbach · Günther Unser · Werner Weidenfeld · Wolfgang Wessels · Klaus Winkler  
Wichard Woyke · Peter A. Zervakis



Nomos

# Die EU und die OSZE

Hans-Georg Ehrhart

Noch 2002 beschrieb Javier Solana das Verhältnis der EU zur OSZE als ein zukunftsreiches zwischen geborenen Partnern.<sup>1</sup> Das Verhältnis zwischen beiden Organisationen hat sich mit dem Beginn der operativen Phase der ESVP und dem verstärkten Engagement der erweiterten Union im Rahmen ihrer Europäischen Nachbarschaftspolitik intensiviert. Die Zusammenarbeit umfasst Bereiche wie etwa die Justiz- und Polizeireform, Wahlen und Unterstützung beim Aufbau demokratischer Institutionen, Grenzschutz, Bekämpfung von Korruption oder Menschenhandel. Zudem ist ein dichtes Kooperationsnetz auf politischer und auf Arbeitsebene aufgebaut worden, angefangen von Konsultationen der jeweiligen Troikas auf Minister- und Botschafterebene bis zu regelmäßigen Gesprächen über aktuelle Themen zwischen den Arbeitsebenen.<sup>2</sup> Gleichwohl befindet sich die OSZE seit einigen Jahren in der Krise, was wiederum ihre Rolle für die Gestaltung der europäischen Sicherheit und damit ihre Funktion für die Union untergräbt.

## OSZE in der Krise

Die Krise der OSZE manifestiert sich durch verschiedene Faktoren,<sup>3</sup> z.B. durch den Umstand, dass seit Jahren über die Notwendigkeit einer Reform gesprochen wird und verschiedene Reformvorschläge ausgearbeitet worden sind, über die jedoch bislang kein Konsens zwischen den 56 Teilnehmerstaaten erzielt werden konnte. Ein anderes Krisensymptom ist, dass seit 1999 in Istanbul kein Gipfeltreffen mehr stattgefunden hat, obwohl dafür ein Zweijahresturnus vorgesehen ist. Des Weiteren endeten die letzten jährlichen Ministerratstreffen ohne die Verabschiedung einer gemeinsamen Erklärung. Die für die Mehrheit akzeptablen Positionen wurden lediglich als Erklärung der jeweiligen Amtierenden Vorsitzenden zu Protokoll gegeben. Es gelang verschiedentlich nicht, das Budget zu Beginn eines Jahres zu verabschieden, mit entsprechend negativen Auswirkungen auf das operative Wirken und die Glaubwürdigkeit der OSZE.

Diese Symptome haben tiefere Ursachen, die zum Teil in der Vergangenheit wurzeln. So reicht die russische Enttäuschung bis in die Mitte der 1990er Jahre zurück, als Moskaus Vorhaben, die OSZE zu einer voll entwickelten, völkerrechtlich verankerten regionalen Sicherheitsorganisation auszubauen, durch die ablehnende Haltung der meisten Teilnehmerstaaten und die erste NATO-Erweiterung konterkariert wurde. Bekanntermaßen folgten ihr weitere Erweiterungsschritte, obwohl zunächst versichert worden war, es handele

---

1 Address to the Permanent Council of the Organization for Security and Cooperation in Europe, 25.09.2002, <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/72254.pdf>.

2 Vgl. dazu <http://www.osce.org/ec/13066.html>. Zu den Aktivitäten beider Organisationen vgl. OSCE, Annual Report 2006, <http://www.osce.org/item/24112.html>.

3 Vgl. Schneider, Heinrich: Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007.

sich um einen einmaligen Akt und es sei nicht beabsichtigt, das Territorium der neuen Mitglieder als Stationierungsort zu nutzen.

Hinzu kommt, dass das Interesse der USA an der OSZE eher selektiv ist. Der Grund dafür ist nicht zuletzt in der veränderten Sicherheitslage zu finden. Verfolgten die Staaten früher das Konzept der „antagonistischen Sicherheit“, das von einer Sicherheitsgefährdung durch Spannungen zwischen den Teilnehmerstaaten ausging, so gilt dieses Szenario heute als unrealistisch. Stattdessen sind neue Risiken auf die Agenda gelangt, die eher innerstaatlichen oder transnationalen Charakter haben und nach anderen Lösungen verlangen.

Der OSZE ist es bislang nicht gelungen, sich auf die radikal veränderte sicherheitspolitische Lage angemessen einzustellen. Damit verliert sie für einige Teilnehmerstaaten zwangsläufig an Relevanz, während andere internationale Organisationen an Bedeutung gewinnen. Die Reform der Organisation wird zwar immer wieder beschworen, wie etwa im Dezember 2005 durch die EU-Kommissarin für Außenbeziehungen,<sup>4</sup> aber es fehlen die Kraft und der gemeinsame Wille, diese auch durchzuführen. Das liegt auch daran, dass durch den Aufwuchs der Teilnehmerstaaten die Heterogenität der Interessen zugenommen hat. Zudem hat der politische Wille, den grundlegenden Prinzipien und Normen der OSZE Folge zu leisten, erkennbar abgenommen. Dieses Verhalten wird durch das Entstehen von Zonen unterschiedlicher Sicherheit gefördert. Die Teilnehmerstaaten sind nun einmal nicht alle in gleichem Maße Gefährdungen ausgesetzt, wie das zu Zeiten der KSZE der Fall war. Zugleich verliert die normative Komponente als bindende Kraft an Bedeutung. So betonen die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten – von denen Kasachstan sich um den OSZE-Vorsitz 2009 bewirbt – die Besonderheit ihrer Gesellschaftlichen und politischen Kultur. Als zentraler Grund für die Krise gelten aber langfristige Interessengegensätze zwischen den USA, Russland und der EU.

### **Interessen der Hauptakteure: USA, Russland, EU**

Die neue Sicherheitslandschaft spiegelt sich in einer veränderten Konstellation internationaler Organisationen und Gruppierungen wider, darunter die EU und die NATO. Sie haben sich nicht nur geographisch und quantitativ erweitert, sondern auch neue Aufgaben übernommen, die zum Teil vorher von der OSZE bearbeitet wurden. Dadurch wurde ihr komparativer Vorteil erhöht, denn die Erweiterungen verschieben die politische Orientierung der Mitgliedsländer nach Westen, während die funktionale Überlappung die OSZE auszubluten droht. Natürlich wird weiterhin betont, dass die Bewältigung von Konflikten in Europa in einem Verbundsystem sich ergänzender Organisationen vollziehe. Entsprechend bekräftigten EU, OSZE und Europarat anlässlich des dritten Gipfels der Staats- und Regierungschefs des Europarats am 16. und 17. Mai 2005, die Zusammenarbeit zwischen den drei Organisationen in Bereichen gemeinsamen Interesses zu verstärken.<sup>5</sup> Doch sind diesem Vorhaben durch die neue geopolitische Lage in Europa, die Interessen der Akteure und die daraus resultierende Krise der OSZE Grenzen gesetzt. Diese Krise kann nur überwunden werden, wenn die Hauptakteure USA und Russland sowie die EU eine gemeinsame Basis für die künftige Rolle der OSZE finden.

---

4 Vgl. die Rede von Benita Ferrero-Waldner auf dem 13. Ministerratstreffen der OSZE am 05.12.2005, <http://europa.eu/rapid/>.

5 Vgl. <http://www.ocse.org/item/14285.html>.

### *Vereinigte Staaten von Amerika*

Die USA waren schon immer ein zögerlicher Unterstützer der KSZE/OSZE. Wenn ihre Kreise gestört wurden, blockierten sie, wenn die KSZE/OSZE opportun erschien, wurde sie genutzt, wie etwa während Jimmy Carters Menschenrechtsoffensive oder zur Abfederung der NATO-Erweiterung. Allerdings hat sich dieser funktionale Ansatz unter Präsident George W. Bush weiter verengt. Mittlerweile wird die Wiener Organisation primär im Hinblick auf ihren Beitrag zur Unterstützung der amerikanischen Demokratisierungsagenda gesehen. Darüber hinaus wird ihre langfristige Rolle pragmatisch gewertet. Dort, wo sie europäische Sicherheitsprobleme „sinnvoll“ bearbeiten kann, wird sie unterstützt – und sonst eben nicht. So sind die USA einerseits nicht mehr an klassischer Rüstungskontrolle und Vertrauensbildenden Maßnahmen als Elemente der politisch-militärischen Dimension interessiert. Andererseits sind sie durchaus offen für eine neue Rüstungskontrollagenda, so etwa wenn es um Maßnahmen gegen den Terrorismus, um das Problem kleiner und leichter Waffen oder um tragbare Luftabwehrwaffen (MANPADS) geht. Sehr skeptisch sind sie auch hinsichtlich der wirtschaftlich-ökologischen Dimension der OSZE, die alleine schon durch die dominierende Rolle der Union in diesem Bereich ein Schattendasein führt. Zusammenfassend kann man über die amerikanische OSZE-Politik sagen, dass „the two factors that determine it are a long-term pragmatic policy and a short-term ideologically-based democratisation agenda“, wobei die kurzfristige Perspektive dominiert.<sup>6</sup> Die OSZE hat sich für die Unterstützung von Demokratiebewegungen auf dem Balkan, im Südkaukasus und in Zentralasien als nützlich erwiesen und für die USA besteht deshalb zur Zeit kein Anlass, an ihrer jetzigen Rolle grundsätzlich etwas zu ändern.

### *Russland*

Während die meisten Staaten des euro-atlantischen Raumes fest in andere Integrationszusammenhänge eingebunden sind und deshalb die OSZE als eine von mehreren Aktionsfeldern ansehen, gibt es mit Russland nur eine europäische Großmacht, die nicht voll in die anderen Strukturen integriert ist. Nach dem gescheiterten Versuch Moskaus, die OSZE als die entscheidende regionale Sicherheitsorganisation in und für Europa aufzubauen und damit seinen Status als gleichberechtigte Großmacht zu wahren, versuchte es zunächst, Kompensation für die NATO-Erweiterung zu erhalten. Doch überwog spätestens seit 1999 eine negative Wahrnehmung, die an der westlichen Kritik des russischen Vorgehens in Tschetschenien und an den politischen Zuständen in anderen GUS-Staaten festgemacht wurde. Russland – wie auch andere GUS-Staaten – gewann den Eindruck, dass die OSZE zunehmend gegen seine Interessen und im Sinne der Ziele anderer Organisationen und Staaten handelt. Der russische Außenminister sprach sogar davon, dass die OSZE paradoxerweise dabei sei, eine Mauer zu errichten, indem sie ihre Teilnehmerstaaten künstlich in NATO- und EU-Mitglieder und den Rest teile.<sup>7</sup> Das abnehmende russische Interesse an der OSZE wurde durch die zwischenzeitlich aufgebauten institutionellen Verbindungen zu EU und NATO verstärkt, weil Moskau die OSZE nicht notwendigerweise braucht, um multilaterale Kanäle mit dem Westen zu unterhalten. Gleichwohl befindet es sich in einer defensiven Lage, denn um den Status quo der OSZE grundlegend zu verändern, benötigt es die

6 Dunay, Pál: The OSCE in crisis, Chaillot Paper Nr. 88, April 2006, S. 68.

7 Zit. nach Dunay, a.a.O., S. 70.

Zustimmung der anderen Teilnehmerstaaten. Doch zeigt die Mehrheit von ihnen daran bislang kein Interesse.

Auch wenn dieses aus Moskauer Sicht mangelnde Entgegenkommen nicht der entscheidende Grund für die im April 2007 erstmals angedrohte Aussetzung des 1999 im Rahmen des letzten OSZE-Gipfels vereinbarten angepassten KSE-Vertrages gewesen ist,<sup>8</sup> so hat es doch zu der russischen Wahrnehmung beigetragen, dass der Westen die Interessen Russlands zunehmend missachtet. Drei Gründe wurden zunächst für das Moratorium genannt: Die NATO-Erweiterung um die baltischen Staaten, die nicht Vertragsparteien sind (I); die fehlende Ratifizierung durch mehrere NATO-Staaten (II); die von Washington geplante Stationierung von Teilen eines amerikanischen Raketenabwehrsystems in Polen und der Tschechischen Republik (III).<sup>9</sup> Doch hatte Russland bereits seit einigen Jahren Kritik an der westlichen KSE-Politik geäußert. Nun ist es scheinbar bereit, notfalls auch das ganze Vertragssystem zu Fall zu bringen und bringt damit insbesondere die europäischen NATO-Staaten in Zugzwang sich zu überlegen, wie wichtig dieser bisherige Eckpfeiler europäischer Sicherheit für sie ist.

### *Europäische Union*

Die Marginalisierung der OSZE wird manchmal auch auf die Erweiterung der Union zurückgeführt. Doch bei allen interinstitutionellen Rivalitäten stehen sich EU und OSZE recht nahe, in der praktischen Zusammenarbeit jedenfalls näher als EU und NATO.<sup>10</sup> Beide vertreten eine umfassende Konzeption von Sicherheit, sie sind primär zivile Organisationen, wirken in Gesellschaften hinein und haben im Laufe ihrer Geschichte viel voneinander gelernt. Sie sind mit Herausforderungen konfrontiert, die sie realistischerweise nur gemeinsam bewältigen können. Die EU braucht die OSZE gewissermaßen als Laboratorium, Puffer, Sicherheitsventil und Legitimationsinstanz. Erstens kann sie von der rüstungskontrollpolitischen Expertise der OSZE viel lernen und braucht den größeren institutionellen Rahmen, um auf diesem Feld überhaupt etwas bewirken zu können. Zweitens übt die OSZE hinsichtlich der potenziell destabilisierenden Attraktion der Union eine abfedernde Wirkung aus. Drittens hat die EU ein Interesse an der Aufrechterhaltung des

---

8 Der KSE-Vertrag wurde am 19.11.1990 unterzeichnet und trat am 17.07.1992 in Kraft. Der von 29 Staaten ratifizierte Vertrag ist das umfangreichste bisher geschlossene Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen für konventionelle Waffen. Der über ein umfassendes Verifikationsregime verfügende Vertrag zielt auf ein stabiles konventionelles Gleichgewicht in Europa vom Atlantik bis zum Ural ab. Er wurde 1999 dem neuen sicherheitspolitischen Umfeld angepasst, doch gibt es unterschiedliche Interpretationen darüber, ob zusätzliche politische Vereinbarungen, die nicht Bestandteil des Vertragstextes sind, erfüllt werden müssen, bevor der angepasste Vertrag in Kraft treten kann. Vgl. dazu Schmidt, Hans-Joachim/Wolfgang Zellner: Europäische Rüstungskontrolle – eine Geisel subregionaler Konflikte? Zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrages, in: Neuneck, Götz/Christian Mölling (Hrsg.): Die Zukunft der Rüstungskontrolle, Baden-Baden 2005, S. 271-281.

9 Der russische Delegationsleiter Anatoli Antonow führte am Rande einer von Russland einberufenen Sondersitzung der KSE-Vertragsstaaten in Wien im Juni nur an, das Abkommen sei überholt. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.06.2007, S. 8. Russland fordert u.a. die baltischen Staaten sollten dem Vertrag beitreten, das dem Westen zustehende Gesamtpotenzial müsse reduziert werden, die Flankenregelung müsse aufgehoben und der Vertrag bis spätestens zum 01.07.2008 in Kraft treten, vgl. <http://de.rian.ru/safety/20070614/67223613-print.html>.

10 Vgl. dazu Ehrhart, Hans-Georg: Die EU und die NATO, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 469-474.

einigen institutionellen Rahmens, in dem Russland gleichberechtigt vertreten ist. Viertens braucht sie die von der OSZE vermittelte Legitimation für gesamteuropäisches Handeln.<sup>11</sup>

Deshalb ist es im ureigensten Interesse der EU, dass die OSZE nicht nur überlebt, sondern auch handlungsfähiger wird. Gleichwohl ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, dass die EU der Gefahr erliegen könnte, die OSZE an den Rand zu drängen oder dass einzelne Ratspräsidentschaften nicht das nötige Engagement zur Bewältigung der Krise der OSZE an den Tag legen. Eine solche Entwicklung wäre sicherheitspolitisch kontraproduktiv, weil dann die nicht der EU angehörenden Teilnehmerstaaten ihr Interesse an der OSZE gänzlich verlieren könnten.

Das potenzielle Gewicht der EU in der OSZE ist unbestreitbar. Die Union stellt fast die Hälfte der Teilnehmerstaaten, rund 70 Prozent des Budgets und einen großen Teil des OSZE-Personals. Thematisch hat es eine zunehmende Überlappung der Zuständigkeiten gegeben mit der Folge, dass etablierte Zuständigkeiten der OSZE von der EU übernommen wurden. Hinzu kam eine andere geographische Ausrichtung der Union infolge ihrer Erweiterungen. Der Schwarzmeerraum ist seit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens „natürliches“ Einfluss- und Interessengebiet, das ebenso wie der Kaukasus Teil der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist, während unter der deutschen Präsidentschaft eine EU-Strategie für Zentralasien ausgearbeitet wurde.

Hinsichtlich der normativ-strategischen Ausrichtung ziehen die EU und die USA im Grunde genommen an einem Strang, wenn es um das Ziel der Demokratisierung geht. Das Handeln der EU basiert auf der Grundannahme des „demokratischen Friedens“. Dementsprechend werden viele OSZE-Projekte in diesem Bereich durch die EU finanziert. Nur wird Demokratisierung in Moskau zunehmend als Gefährdung gesehen, weil damit ja auch immer destabilisierende Wirkungen einhergehen können. Vor diesem Hintergrund läuft die Union Gefahr, als Erfüllungsgehilfe Washingtons zu erscheinen und dadurch den Entfremdungsprozess Russlands und einiger GUS-Staaten, die wie Russland eine andere Agenda verfolgen, zu beschleunigen. Hinzu kommt, dass einige neue EU-Mitglieder ein historisch begründetes kritischeres Verhältnis zu Russland haben, das Problem der großen russischen Minderheit im Baltikum noch immer nicht zufriedenstellend gelöst ist und die Grenzen der künftigen Union nicht definiert sind, was für andere westliche GUS-Länder die Möglichkeit eröffnet, zumindest langfristig auf eine EU-Mitgliedschaft zu setzen.<sup>12</sup>

## Reformvorschläge

Wie sehen vor diesem Interessenhintergrund die wesentlichen Reformvorschläge aus? Der von der OSZE eingesetzte Rat der Weisen legte im Juni 2005 seinen Bericht vor.<sup>13</sup> Darin werden zunächst die traditionellen Aktivitäten bekräftigt. Dazu gehören eine Verstärkung

11 Vgl. Bailes, J. K. Alyson/Jean-Yves Haines/Lachowski Zdzislaw: Reflections on the OSCE-EU Relationship, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH, OSCE Yearbook 2007, Baden-Baden (im Erscheinen).

12 Vgl. Lieven, Anatol: Defusing EU-Russia tensions, in: International Herald Tribune, 24.05.2007, S. 8.

13 Vgl. Common Purpose – Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the OSCE vom 27.06.2005, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415. Weitere Vorschläge wurden von der Parlamentarischen Versammlung der OSZE mit dem Titel „The Future of the OCSE“ und dem Zentrum für OSZE-Forschung am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik mit dem Titel „Managing Change in Europe“ vorgelegt. Beide Berichte sind abgedruckt im OSZE-Jahrbuch 2005 auf den S. 417-466.

des politischen Dialogs, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit oder die Bedeutung der Rüstungskontrolle sowie der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen. Es werden aber auch neue Aufgaben erwähnt, in welchen sich die OSZE in letzter Zeit Kompetenzen angeeignet hat, wie etwa Grenzüberwachung, Polizeiausbildung, Demokratische Kontrolle von Streitkräften oder Kampf gegen den Terrorismus und die organisierte Kriminalität. Des Weiteren werden Vorschläge unterbreitet wie die konzeptionelle und operative Verknüpfung der politisch-militärischen, wirtschaftlich-ökologischen und der menschlichen Dimensionen, die Schaffung einer rechtsverbindlichen Grundlage für die Organisation, die dadurch Rechtspersönlichkeit erhalte oder Empfehlungen zur Reform der Institutionen und ihrer Beschlussverfahren. Darunter sind u.a. die Empfehlung, drei Unterausschüsse für die drei Dimensionen einzurichten, wodurch der Ständige Rat entlastet und die Gleichgewichtigkeit der Dimensionen betont würde. Ferner sollen Teilnehmerstaaten, die einen Beschluss blockieren, öffentlich genannt werden. Der Generalsekretär soll einen Stellvertreter erhalten und seine operative Rolle soll gestärkt werden, während der Amtierende Vorsitzende eine nicht näher definierte politische Führungsrolle wahrnehmen soll.

Der Bericht enthält zwar interessante Vorschläge, entspricht aber nicht dem notwendigen Paradigmenwechsel, weil dies angesichts der weit auseinander liegenden Interessen der Teilnehmerstaaten die Quadratur des Kreises verlangt hätte. Dementsprechend konnte er bislang auch nicht entscheidend zur Überwindung der Krise beitragen.<sup>14</sup> Zwar einigten sich die Teilnehmerstaaten auf eine „Roadmap“ zur Stärkung der Effektivität, doch konnten von den elf Bereichen nur einige vorangebracht werden, wie etwa die Annahme eines neuen prozeduralen Regelbuches, die Einrichtung dreier Ausschüsse für die jeweiligen Dimensionen und Verhandlungen über eine Konvention, die der OSZE Rechtspersönlichkeit verleihen soll.<sup>15</sup>

Ein Blick auf die russischen Reformvorschläge bzw. auf die Kritik am gegenwärtigen Zustand der OSZE verdeutlicht die Komplexität der Problematik.<sup>16</sup> Die Kritik richtet sich auf die funktionale und geographische Unausgewogenheit der Organisation. Sie müsse zu einer Regionalorganisation nach Kapitel VII der VN-Charta ausgebaut werden und wieder rein intergouvernementalen Charakter annehmen. Stellungnahmen dürften nur abgegeben werden, wenn sie im Konsens verabschiedet worden seien. Der Generalsekretär müsse an die Richtlinien des Ministerrats gebunden werden, einzelne Institutionen und Amtsträger wie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) oder der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten seien in das Sekretariat einzugliedern. Die Feldmissionen sollten stärker befristet und gleichmäßiger auf den OSZE-Raum verteilt werden. Wahlbeobachtungen müssten auf Grund eines einheitlichen Kriterienkatalogs beschlossen und die Wahlbeobachterteams ausgewogener zusammengesetzt werden. Ergo: Angesichts der bestehenden Mehrheitsverhältnisse scheint es Russland trotz des rhetorischen Reformeifers eher darum zu gehen, die OSZE in den Bereichen zu zügeln, die es als

---

14 Vgl. die Bewertung des Ministerratstreffens von Ljubljana Schneider: a.a.O., S. 23-25.

15 Vgl. OSCE: Annual Report 2006, S. 12f., <http://www.osce.org/item/24112.html>.

16 Remarks by Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Vladimir Chizhov at the International Roundtable Meeting on the Theme of „The 30th Anniversary of the Helsinki Final Act and the Problems of OSCE“, Moscow, June 2005, Pressemitteilung des Außenministeriums der Russischen Föderation vom 06.06.2005.

destabilisierend und diskriminierend ansieht. Anders ausgedrückt: Moskau will die OSZE an die Leine legen.

Die Position der EU ist bislang auch nicht wirklich weiterführend. So bekräftigt sie die Absicht, die OSZE als Förderer umfassender Sicherheit zu reformieren und zu stärken und versteigt sich sogar zu der Prognose, die OSZE werde eine Renaissance erleben. Sie geht auf Russland zu, wenn sie den Dekalog von Helsinki als weiterhin bedeutungsvoll bezeichnet. Das Gleiche gilt für den Vorschlag, die OSZE solle sich mehr auf wichtige Sicherheitsfragen und auf Konfliktlösung konzentrieren. Eine gewünschte stärkere Rolle des Generalsekretärs läuft allerdings russischen Vorstellungen ebenso zuwider wie der Standpunkt, dass eine Neugewichtung der Organisation nicht auf Kosten der menschlichen Dimension erfolgen dürfe oder dass die spezialisierten Institutionen wie das BDIMR und die Feldmissionen unabhängig bleiben sollten.<sup>17</sup> Ein Festhalten an diesen Positionen bedeutet aber, dass sich Russland bewegen muss, was gegenwärtig nicht absehbar ist.

### Ausblick

Die heutige Lage der OSZE weist Ähnlichkeiten mit der Situation während des Kalten Krieges auf. Zwei Antagonisten – die USA und Russland – stehen sich mit diametral entgegengesetzten Agenden gegenüber und versuchen, die Reihen hinter sich zu schließen.<sup>18</sup> Die Aufgabe besteht darin, diese Blockade aufzulösen, um die OSZE als effektive Organisation im Dienste europäischer Sicherheit zu erneuern. Der EU könnte dabei – Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten vorausgesetzt – eine wichtige Rolle als Mittler zwischen Washington und Moskau spielen mit dem klassischen Ziel, Wandel und Stabilität miteinander zu verbinden. Als stark wertebasierter Akteur kann sie natürlich nicht bei der Geltung des im Rahmen der menschlichen Dimension verankerten *Aquis Abstriche* machen. Das heißt aber nicht, dass sie sich reflexartig der eher kurzfristig orientierten Demokratisierungsagenda Washingtons anschließen muss. Die Wege und Mittel zur Erreichung dieses Ziels können durchaus differieren.

Die EU sollte der politisch-militärischen Dimension nicht nur rhetorisch, sondern durch Initiativen mehr Bedeutung beimessen, um so dem nicht ganz unberechtigten Vorwurf der Unausgewogenheit die Spitze zu nehmen. Allerdings stellt sich hier das Problem, dass es noch immer divergierende Interessenlagen innerhalb der Union gibt. Spätestens seit dem russischen Moratorium für den angepassten KSE-Vertrag sollte aber deutlich geworden sein, dass die sicherheitspolitische Interessenlage der EU – und insbesondere Deutschlands – ein stärkeres Engagement auf diesem Feld erfordert. Es reicht von der Bewahrung der erreichten rüstungskontrollpolitischen Errungenschaften über die Verwendung des dabei gewonnenen reichhaltigen *Know hows* für subregionale oder bilaterale Problemzonen bis hin zu den neuen, die erste und dritte Dimension verbindenden Herausforderungen wie etwa Kleinwaffen, Landminen oder Terrorismus. Die EU sollte die Bearbeitung transnationaler Herausforderungen durch OSZE-Feldmissionen stärker fördern. Dabei ist darauf zu achten, dass die OSZE nicht als westlich dominierter politischer „Oberlehrer“ auftritt, sondern als inklusive und kooperative Sicherheitsorganisation, die den Teilnehmerstaaten

17 Ferrero-Waldner auf dem 13. Ministerratstreffen der OSZE, a.a.O. und dies.: *The European Union and the OSCE – Natural Partners in a Networked World*, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.): *OSCE Yearbook 2006, Baden-Baden 2007*, S. 407-409.

18 So Dunay, Pál: a.a.O., S. 85.

Hilfe beim Aufbau von Fähigkeiten in den drei Dimensionen anbietet. Dazu gehört auch, dass die EU zur Minimierung destabilisierender Wirkungen von Transformationsprozessen beiträgt.

Wenn die EU erklärt, sie wolle eine bessere OSZE und nicht weniger, dann wird sie sich dieser Agenda mit größerem Engagement als bisher stellen müssen.<sup>19</sup> Immerhin erklärt sie die Grundsätze aus der OSZE-Charta von Paris im EU-Vertrag zu ihrer verbindlichen Basis. Der Vorschlag der österreichischen Präsidentschaft, eine Gemeinsame Erklärung über die Kooperation zwischen der EU und der OSZE zu verfassen,<sup>20</sup> ist ein Schritt in die richtige Richtung, denn eine solche Gemeinsame Erklärung könnte das Projekt Europa wieder etwas weiter voranbringen.<sup>21</sup> Der Umstand, dass mit Spanien (2007) und Finnland (2008) zwei EU-Länder den OSZE-Vorsitz innehaben, bietet vielleicht die Gelegenheit, die OSZE aus der Krise herauszuführen.

### Weiterführende Literatur

Bailes, J. K. Alyson/Haines, Jean-Yves/Lachowski Zdzislaw: Reflections on the OSCE-EU Relationship, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH, OSCE Yearbook 2007, Baden-Baden (im Erscheinen).

Dunay, Pál: The OSCE in crisis, Chaillot Paper Nr. 88, April 2006.

Ehrhart, Hans-Georg/Jaberg, Sabine/Rinke, Bernhard/Waldmann, Jörg (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Wiesbaden 2007, S. 317-337.

Ferrero-Waldner, Benita: The European Union and the OSCE – Natural Partners in a Networked World, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSCE Yearbook 2006, Baden-Baden 2007, S. 407-409.

Schmidt, Hans-Joachim/Zellner, Wolfgang: Europäische Rüstungskontrolle – eine Geisel subregionaler Konflikte? Zur Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrages, in: Neuneck Götz/Mölling, Christian (Hrsg.): Die Zukunft der Rüstungskontrolle, Baden-Baden 2005, S. 271-281.

Schneider, Heinrich: Bemühter Anlauf – unterbliebener Sprung: Die OSZE-Reforminitiative 2004-2005 und ihr Ergebnis, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007 (im Erscheinen).

---

19 Vgl. Ferrero-Waldner, Benita: The European Union and the OSCE – Natural Partners in a Networked World, a.a.O., S. 409.

20 Vgl. OSCE: Annual Report 2006, a.a.O., S.102. Dadurch würden die regelmäßigen Treffen auf hoher Ebene, gegenseitige Briefings, Informationsaustausch und Konsultationen intensiviert im Hinblick auf mehr Synergien und eine bessere Koordinierung der Feldaktivitäten und gemeinsame Initiativen wie etwa Erkundungsmissionen.

21 Vgl. dazu Schneider, Heinrich: Ausblick auf Europa. Was bleibt vom europäischen Projekt?, in: Ehrhart, Hans-Georg/Sabine Jaberg/Bernhard Rinke/Jörg Waldmann (Hrsg.): Die Europäische Union im 21. Jahrhundert. Theorie und Praxis europäischer Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik, Wiesbaden 2007, S.317-337.