

Die EU und die OSZE

Hans-Georg Ehrhart

In der wissenschaftlichen Disziplin der Internationalen Beziehungen sind die Beziehungen zwischen internationalen Regierungsorganisationen (IRO) ein vernachlässigtes Untersuchungsfeld. Ein Grund dafür ist, dass es sich um in der Regel um komplexe Organisationen von Staaten handelt, die auf vertraglicher Grundlage im Rahmen gemeinsamer Institutionen und Verfahren die Bewältigung einer Aufgabe anstreben. Ein anderer Grund liegt in der lange Zeit gar nicht oder nur schwach ausgeprägten Kultur der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Mit der Zeitenwende Ende der 1980er Jahre in der internationalen Politik mussten sich die internationalen Zusammenschlüsse entweder neu positionieren und miteinander kooperieren oder sie verschwanden – wie etwa der Warschauer Pakt (1991) oder die Westeuropäischen Union (2001)¹ – von der Bildfläche. So drängen auch die Vereinten Nationen (VN) seit 1992 auf eine engere Zusammenarbeit mit regionalen Organisationen bei der Friedenssicherung.² Gleichzeitig erklärten Regionalorganisationen ihre Absicht, in einem zu entwickelnden Geflecht ineinander greifender Institutionen gemeinsame Sicherheit gewährleisten zu wollen.³ Das gilt auch für die EU, die – obwohl keine internationale Regierungsorganisation, sondern ein Gebilde sui generis – sich in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie für einen effektiven Multilateralismus ausspricht, in dem u.a. der OSZE eine besondere Bedeutung zugesprochen wird.⁴

Die EG und die KSZE

Die Geschichte der Beziehungen zwischen beiden Organisationen geht bis in die Anfänge der KSZE zurück. Beide haben eine gemeinsame Geschichte als Kinder des Kalten Krieges und als Handlungsrahmen für dessen kooperative Überwindung. Während die EG Krieg unter ihren Mitgliedern durch einen „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ unmöglich machte, war es Aufgabe der KSZE, Spannungen zwischen Ost und West abzubauen und eine zunehmende Kooperation zu ermöglichen. Insofern waren beide kollektiven Akteure bereits zu dieser Zeit, so der Hohe Vertreter der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Javier Solana, „natural-born partners“.⁵

Diese „natürliche Partnerschaft“ war freilich von Beginn an stark asymmetrisch. Die EG agierte auf der vertraglichen Basis einer integrierten Gemeinschaft mit supranationalen

1 Die WEU existiert seitdem nur noch als Vertragsmantel ohne operative Funktionen.

2 Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Die Agenda für den Frieden. Analysen und Empfehlungen des UN-Generalsekretärs, Bonn 1992, S. 52-55.

3 Vgl. z.B. das Kommuniqué der NATO-Ratstagung in Kopenhagen vom 6./7. Juni 1992.

4 Vgl. Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel 2003, S. 18. Artikel III-327 des Europäischen Verfassungsvertrags bestimmt, dass die Union „jede zweckdienliche Zusammenarbeit mit den Organen der Vereinten Nationen und denen der VN-Sonderorganisationen, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa herbeiführt“.

5 Javier Solana: The European Union and the Organisation for Security and Cooperation in Europe: The shape of future cooperation. Address to the Permanent Council of the Organisation for Security and Cooperation in Europe, Wien, 25. September 2002, S. 2.

Institutionen. Die Anfang der 1970er Jahre entwickelte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) konnte sich, obwohl als lockere Kooperation außerhalb der Gemeinschaftsverträge konzipiert, auf diese Erfahrungen und Strukturen stützen. Die KSZE hingegen beruhte nicht auf einem Vertrag, sondern auf politischen Deklarationen ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit. Die EG konnte als relativ homogener Block von damals neun Mitgliedstaaten auftreten, die KSZE war ein loser Konferenzprozess mit zunächst 35 Teilnehmerstaaten, die wiederum in drei Gruppen zerfielen: West, Ost und die Neutralen und Nichtpaktgebundenen.

Der KSZE-Prozess war der erste große Test für die EPZ. Hier machte die Gemeinschaft die ersten gemeinsamen außenpolitischen Schritte und sammelte die ersten positiven Erfahrungen.⁶ Besonders erfolgreich war sie in Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit („Korb II“), weniger in Sicherheitsfragen, in denen ihr die Kompetenzen fehlten. Zeitweise agierten die Neun sogar als Hauptakteur der westlichen Gruppe. Dabei gelang es ihnen oftmals als Einheit aufzutreten.⁷ Für die weitere Entwicklung der EPZ waren aber auch andere Aspekte wichtig. So erlangte die Gemeinschaft die – später durchaus zweifelhafte - Reputation, ein effektiver internationaler Akteur zu sein. Ihre „Sichtbarkeit“ wurde jedenfalls erhöht. Die Bereitschaft zur Stärkung der EPZ nahm zu, was 1986 seinen Ausdruck in der Einheitlichen Europäischen Akte fand. Erste Erfahrungen mit einer abgestimmten Aufgabenverteilung wurden z.B. dadurch gemacht, dass Frankreich als Sprecher der Neun in kulturellen Fragen („Korb III“) auftrat oder die Kommission als informelle Koordinatorin in Wirtschaftsangelegenheiten fungierte. Erwähnenswert ist auch, dass neben der 1971 gebildeten KSZE-Arbeitsgruppe der EPZ im Jahre 1976 auch eine KSZE-Arbeitsgruppe der Kommission ins Leben gerufen wurde, was als Ausdruck eines zunehmenden Bewusstseins für die interinstitutionelle Problematik im Bereich der Außenbeziehungen gewertet werden kann.⁸

Die EU⁹ und die OSZE¹⁰

Der fundamentale Wandel des europäischen Sicherheitssystems Ende der 1980er Jahre führte zu institutionellen Anpassungen beider Organisationen, einer wachsenden Bedeutung der EU in der OSZE und einer engeren Verschränkung von EU und OSZE. Die EU übernahm zeitweise sogar die Funktion einer Antriebskraft und eines Modells für die OSZE, während die OSZE einen Handlungsrahmen bot, den die EU für die Entwicklung der GASP, die Erweiterung der Union und die Stärkung der Rolle der EU als Gravitationszentrum nutzte.¹¹

6 Vgl. Wolfgang Wessels: Die Europäische Politische Zusammenarbeit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980, Bonn 1981, S. 115-127.

7 Vgl. Dazu Götz von Groll: Das Debut auf der internationalen Bühne: Die Neun auf der KSZE, in: Reinhard Rummel/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Die Europäische Politische Zusammenarbeit, Bonn 1978, S. 123-137.

8 Vgl. Heinrich Schneider: The Twelve/Fifteen's Conference Diplomacy: Has the CSCE/OSCE Remained a Successful Platform?, in: Elfriede Regelsberger et al. (Hrsg.): Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond, London 1997, S. 237-261.

9 Im Folgenden wird nur noch die Bezeichnung EU verwendet. Offiziell trat der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union am 1. November 1993 in Kraft.

10 Im Folgenden wird nur noch die Bezeichnung OSZE verwendet. Offiziell erfolgte die Umbenennung in OSZE im Dezember 1994 und trat am 1. Januar 1995 in Kraft.

11 Fraser Cameron: Das Krisenmanagement in der KSZE und den Vereinten Nationen. Die EG und ihre Mitgliedstaaten als bedeutende Kraft und bescheidene Beobachter, in: Elfriede Regelsberger (Hrsg.): Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Bonn 1993, S. 95-105.

Der Modellcharakter der EU zeigt sich etwa darin, dass die OSZE von der EPZ gelernt hat, wie wichtig der Aufbau eines dichten Kommunikationsnetzes durch ständige diplomatische Abstimmungen, multilaterale Treffen und Konferenzen und anderen Formen der Interaktion ist. Ferner zeigt die vornehmlich zwischen 1990 und 1994 erfolgte Institutionalisierung der OSZE starke Analogien zur EU, wie etwa die Einrichtung des Ministerrates, des Ständigen Rates, des Sekretariats, des Generalsekretärs und der Troika belegen. Des Weiteren wurde zwischen den Teilnehmerstaaten der OSZE ein Kommunikationsnetzwerk aufgebaut, für das dasjenige der EU (COREU) Pate standen. Schließlich wurden Interaktionsmuster und Verhandlungsstrategien wie „package deals“ oder „upgrading of common interests“ übernommen, die zuvor im europäischen Integrationsprozess beobachtet werden konnten.¹²

Die Rolle der EU als Gravitationszentrum nahm in dem Maße zu, wie sich die GASP entwickelte und der Prozess der Osterweiterung voranschritt. So führte etwa der von Frankreich 1993 initiierte „Stabilitätspakt für Europa“ zur ersten Gemeinsamen Aktion im Rahmen der GASP. Diese Politik präventiver Diplomatie zielte auf die friedliche Regelung von Minderheiten- und Grenzproblemen in Mitteleuropa ab. Zudem stellte der Stabilitätspakt eine Verbindung zur OSZE her, indem diese als Sammelstelle für die unter dem Pakt abgeschlossenen Verträge und Abmachungen fungieren und deren Implementierung verfolgen sollte. Darüber hinaus handelte es sich um eine Maßnahme der Krisenprävention und der strukturellen Sicherheitspolitik, die im Zusammenhang mit der Erweiterungspolitik der Union zu sehen ist.¹³

Seit der 2004 erfolgten Erweiterung um zehn neue Mitglieder stellt die EU beinahe die Hälfte der Teilnehmerstaaten der OSZE und steuert fast zwei Drittel des Haushaltes und des abgeordneten Personals bei. Die EU-Mitgliedstaaten stimmen sich weiterhin vor den Sitzungen des Ständigen Rates ab und die Präsidentschaft trägt die Position anschließend im Rat vor. Dieser manchmal quälende Prozess der Blockbildung erhöht einerseits den Einfluss der Union, andererseits kann er jedoch auch zu inhaltlichen Verwässerungen und zeitlichen Verzögerungen führen. Neben der Präsidentschaft nehmen auch der Kommissionspräsident und der Kommissar für auswärtige Beziehungen an den Gipfel- und Ministerrattreffen der OSZE teil. Zudem gibt es regelmäßige Minister- und Botschaftertreffen zwischen den Troikas. Auf der Arbeitsebene gibt es mittlerweile institutionalisierte Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und dem Ratssekretariat einerseits und dem Generalsekretariat der OSZE andererseits. So fand im November 2004 das zweite Stabtreffen statt, und der Direktor des Büros des Generalsekretärs der OSZE besuchte die OSZE-Arbeitsgruppe der EU.

Die mit der Entwicklung der GASP und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) verbundene Erweiterung und Flexibilisierung politischer Handlungsfelder hat zu einer größeren Überlappung mit den Aktivitäten der OSZE geführt. Diese erzeugt sowohl eine gewisse Gefahr der Marginalisierung der OSZE als auch einen erhöhten Abstimmungsbedarf. Der ab Mitte der 1990er Jahre erfolgten Spezialisierung der OSZE auf zivile Feldoperationen entspricht eine informelle Hierarchisierung in der europäischen Sicherheitslandschaft zu Gunsten der EU (wie auch der NATO), die sich als hybride

¹² Vgl. Schneider: a.a.O., S. 250f.

¹³ Vgl. Hans-Georg Ehrhart: EU, OSZE und der Stabilitätspakt für Europa – Präventive Diplomatie als gemeinsame Aufgabe, in: *integration* 1/1996, S. 37-48.

Sicherheitsorganisation gewissermaßen zugleich „OSZEisiert“ und „NATOisiert“.¹⁴ Gleichzeitig nimmt die sicherheitspolitisch-programmatische und operative Vernetzung beider Institutionen zu.

Sicherheitspolitische Vernetzung

Die bereits Anfang der 1990er Jahre verkündete Absicht, die europäischen Sicherheitsinstitutionen miteinander zu verschränken – das damalige Schlagwort hieß „interlocking institutions“ –, um so gemeinsam die Sicherheit Europas zu gewährleisten, verlief zäh. Dieses Vorhaben setzt nämlich im Idealfall eine Aufgabenspezialisierung und/oder eine Aufgabenteilung voraus. Das eine wurde durch die Kompetenzerweiterung der EU und der NATO zu hybriden Sicherheitsorganisationen verhindert, das andere durch den nur schwach ausgeprägten politischen Willen, sich auf bestimmte Aufgaben zu beschränken. Beides ist wiederum darauf zurückzuführen, dass die Staaten die sicherheitspolitischen Probleme unterschiedlich wahrnehmen und deshalb unterschiedliche Antworten auf kollektive Herausforderungen geben. Hinzu kommt die machtpolitische Frage, in und mit welchen Institutionen sie ihre Ziele, Interessen und Werte am besten erreichen können. Die sicherheitspolitische Vernetzung „entwickelt sich daher nicht aufgrund des Kriteriums funktionaler Problemlösung, sondern im Zuge eines zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses, durch den die verschiedenen Institutionen, bei teilentlicher Mitgliedschaft, unterschiedliche Aufgabenbereiche, spezifische Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen sowie Organe, Instrumente und Ressourcen zugewiesen bekommen“.¹⁵

Gleichwohl entwickelte sich in den 1990er Jahren eine gemeinsame Praxis von Konsultation, Koordination und Kooperation. Die Konsultationen erfolgten auf der intergouvernementalen Ebene des Rats über die OSZE-Delegation der EU-Präsidentschaft und auf der vergemeinschafteten Ebene der Kommission über deren Vertreter bei der OSZE. Koordination und Kooperation waren insbesondere auf der politisch-operativen Ebene notwendig. So eröffnete vor allem der Jugoslawien-Konflikt ein Feld für Zusammenarbeit, von der Umsetzung des Brioni-Abkommens, das 1991 die Feindseligkeiten in Slowenien beendete, über die Umsetzung des Sanktionsregimes der Vereinten Nationen, das von der OSZE überwacht und von der EU finanziert wurde, bis zum bereits erwähnten Stabilitätspakt für Europa von 1995. Auch in anderen Ländern und Krisenregionen arbeiteten EU und OSZE frühzeitig Hand in Hand, etwa in Albanien und Mazedonien oder auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion.

Grundsätzlich kamen die Teilnehmerstaaten der OSZE im November 1999 in der Europäischen Sicherheitscharta überein, „die Rolle der OSZE in der Friedenserhaltung auszubauen und damit den umfassenden Sicherheitsbegriff der Organisation deutlicher zu machen“.¹⁶ In der gleichzeitig verabschiedeten „Plattform für kooperative Sicherheit“ formulierten sie das Ziel, „die auf gegenseitiger Verstärkung beruhende Beziehung zwischen

14 Vgl. Ingo Peters: OSZE, NATO und EU im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2003, Baden-Baden 2003, S. 419-440.

15 Ingo Peters: Die Beziehungen der OSZE zu anderen internationalen Organisationen, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden 1996, S. 417f.

16 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.): OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 456.

jenen Organisationen und Institutionen zu stärken, die mit der Förderung der umfassenden Sicherheit innerhalb des OSZE-Gebiets befasst sind“.¹⁷ Dies soll u.a. durch regelmäßigen Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfsermittlung, Entsendung von Verbindungspersonen, Entwicklung gemeinsamer Projekte und Feldoperationen sowie gemeinsame Schulungen erreicht werden. Zudem bekräftigten die Teilnehmerstaaten, dass die OSZE „eine der wichtigsten Organisationen für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten innerhalb ihrer Region sowie ein Hauptinstrument für Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Normalisierung der Lage nach Konflikten ist“.¹⁸ Auch wenn in der politischen Realität de facto eine Hierarchisierung zu Gunsten der EU (und der NATO) festgestellt werden muss, intensivierte sich in der Folgezeit doch die Zusammenarbeit zwischen beiden Institutionen.

Politisch-strategische Ebene

Die politische Dynamik des beginnenden 21. Jahrhunderts führte zu veränderten Bedrohungsanalysen und neuen strategischen Konzepten der Union und der OSZE. Die EU identifizierte in ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie fünf Hauptbedrohungen: Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Staatszerfall, regionale Instabilität und organisierte Kriminalität. Die OSZE verabschiedete fast zeitgleich ihre „Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“.¹⁹ Darin werden zwischen- und innerstaatliche Konflikte, Terrorismus, organisiertes Verbrechen, Diskriminierung, wirtschaftliche und ökologische Probleme sowie Herausforderungen politisch-militärischer Art als Bedrohungen benannt. Beide Strategien beschreiben eine Sicherheitsagenda, die dem erweiterten Sicherheitsbegriff der kollektiven Akteure entspricht und die Basis für die gemeinsame Bewältigung der sicherheitspolitischen Herausforderungen liefert.

Die EU strebt vor diesem Hintergrund an, die Beziehungen zur OSZE weiter auszubauen und zu stärken.²⁰ Sie will dies über die ganze Bandbreite der drei OSZE-Dimensionen tun, also im politisch-militärischen, ökonomisch-ökologischen und humanitären Bereich. Langfristiges Ziel ist die integrale Umsetzung der Werte und Standards der OSZE im euro-atlantischen Raum von Vancouver bis Wladiwostok, korrespondieren diese doch mit denen der Union. Des Weiteren überschneiden sich die Verantwortlichkeiten in den Bereichen Konfliktverhütung, Krisenmanagement und Friedensstabilisierung sowie bei der Demokratieförderung, den Menschenrechten und der Förderung rechtsstaatlicher Institutionen. Dementsprechend beschreibt die Union die OSZE als „wertvolles Instrument zur Förderung von Frieden und umfassender Sicherheit“ und als „wichtigen Partner für die EU“.²¹ So ist die OSZE z.B. von besonderer Bedeutung für die Unterstützung der Neuen Nachbarschaftspolitik der EU. Sie hat zudem den Vorteil, dass sie ein gesamteuropäisches Forum für Sicherheitsfragen bietet, in dem Russland und die übrigen GUS-Staaten gleich-

17 Ebenda, S. 474.

18 Ebenda, S. 458.

19 Vgl. OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: OSZE: Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003 in Maastricht, MC-Doc/1/03, S. 1-12.

20 Vgl. Erklärung der Europäischen Union, ebenda, S. 104.

21 2540. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 17. November 2003 in Brüssel, 14486/03 (Presse 319), Brüssel, 17. November 2003, S. I.

berechtigt vertreten sind. Dadurch wird ein zentrales Ziel der EU gestützt: die Bildung gleicher und ungeteilter Sicherheit und Stabilität im ganzen OSZE-Raum.²²

Um das Potenzial der OSZE für die Ziele der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik besser nutzen zu können, muss die Union jedoch erstens ihre Prioritäten und Ziele klar artikulieren, zweitens muss sie ihre kritische Masse besser zum Tragen bringen und mit einer Stimme sprechen sowie drittens die Leistungsfähigkeit der Union innerhalb der OSZE erhöhen, etwa indem sie Aktivitäten im Rahmen der OSZE-Strategie fördert. Bei der Formulierung ihrer Prioritäten will die Union flexibel bleiben, um auf politische Ereignisse reagieren zu können. Zudem soll die Zusammenarbeit mit der OSZE zu einer „effizienten Komplementarität“ führen, also Duplizierungen vermeiden und komparative Vorteile nutzen.²³

Operative Ebene

In ihrem Bericht über die Beziehungen zur OSZE nennt die EU fünf operative Prioritäten der Zusammenarbeit. Im Bereich Frühwarnung, Konfliktprävention und Konfliktnach-sorge will die Union im Rahmen der OSZE den Kampf gegen den Terrorismus und die organisierte Kriminalität, die Entwicklung von Konzepten zur Grenzüberwachung, Polizeiaktivitäten und die demokratische Kontrolle der Streitkräfte fördern. Zudem will sie die OSZE bei der Lösung „eingefrorener Konflikte“ wie in Moldawien, Georgien und Aserbaidschan unterstützen. Schließlich bekräftigt sie ihr Engagement für die OSZE-Feldmissionen in Südosteuropa und in Zentralasien.

Ebenfalls Priorität hat die Zusammenarbeit im politisch-militärischen Bereich. So will sich die Union für eine Stärkung des Sicherheitsdialogs im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation einsetzen und sich insbesondere im Kampf gegen die Proliferation von Kleinwaffen engagieren. Des Weiteren nennt sie die Umsetzung der Werte und Standards der OSZE im gesamten euro-atlantischen Raum, insbesondere den Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten. Als vierten Bereich der Zusammenarbeit führt die EU die Ausdehnung ihres Wohlstandsmodells im Rahmen der zweiten Dimension der OSZE an. Der letzte Punkt betrifft die Unterstützung für eine Reform der OSZE. Um diese leistungsfähiger zu machen, schlägt die Union eine Stärkung der Stellung des Vorsitzes und des Generalsekretärs vor.²⁴

Die von der Europäischen Kommission geförderten konkreten Maßnahmen der operativen Zusammenarbeit erstrecken sich auf die Regionen Zentralasien und Westbalkan sowie auf die Länder, die unter die Europäische Nachbarschaftspolitik fallen. In Zentralasien laufen Projekte zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten, in Kirgistan wird die Reform der Polizei unterstützt und in Tadschikistan ein Minenräumprogramm gefördert. Das finanzielle Engagement der EU beträgt insgesamt 2,5 Mio. Euro. Im Westbalkan werden im Rahmen des Stabilitätspaktes Mittel für die Förderung von Demokratie und Menschenrechten, für Rechtsreformen und für die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften im Rechtsbereich eingesetzt. Im Kosovo werden der Aufbau eines Instituts zur Rechtspflege und die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen unterstützt, in Maze-

22 Vgl. Council of the European Union: Draft assessment report on the EU's role vis-à-vis the OSCE, 15387/1/04, Brüssel, 10. Dezember 2004, S. 6.

23 2540. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), a.a.O., S. I.

24 Vgl. Council of the European Union: Draft assessment report on the EU's role vis-à-vis the OSCE, a.a.O., S. 6-8.

donien der Aufbau einer multiethnischen Polizei und ebenfalls die Organisation von Wahlen. Insgesamt werden 2,9 Mio. Euro für OSZE-Projekte in der Region ausgegeben. Noch nicht einmal zwei Mio. Euro investiert die Union in OSZE-Projekte bei den neuen Nachbarn. Ein Drittel davon fließt in ein Projekt zur Demokratieförderung in Belarus, 470.000 Euro nach Georgien zur Unterstützung der Grenzpolizei und der dortigen OSZE-Mission sowie 750.000 Euro in ein gemeinsames Programm der EU und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (BDIMR) zur Konfliktprävention im Südkaukasus.²⁵

Einen weitaus größeren Anteil der Zusammenarbeit finanzieren die Mitgliedstaaten der Union über nationale Beiträge. So tragen beispielsweise Deutschland mit 18 Mio., Frankreich und Großbritannien mit jeweils 16,8 und Österreich mit 4,3 Mio. Euro jährlich zum regulären Haushalt der OSZE bei.²⁶ Dazu kommt die Übernahme weiterer Kosten, etwa für abgeordnetes Personal, für Wahlbeobachtungen (z.B. Großbritannien: 1 Mio. Euro) und für andere operative Aktivitäten. Letztere reichen z.B. von Beiträgen für die Vernichtung von russischem militärischem Gerät in Moldawien und für Projekte gegen den Menschenhandel (Frankreich: 300.000 Euro) über die Finanzierung von Sitzungen und Konferenzen von Rüstungskontrollgremien (Deutschland: 455.000 Euro) bis zur Unterstützung der albanischen Wahlreform (Italien: 103.000 Euro).²⁷

Darüber hinaus engagieren sich EU und OSZE in gemeinsamen Programmen und Gremien. So initiierten beide 2004 ein neues Programm zur Förderung der Schulung von Strafverteidigern. Die OSZE sitzt mit einem Vertreter im Lenkungsausschuss der EU-Grenzsicherungsinitiativgruppe für Zentralasien. Beide Akteure arbeiten auch im Ohrid-Prozess (Mazedonien) in Fragen der Grenzsicherung zusammen. Die OSZE ist in der Europäischen Expertengruppe für Menschenhandel der EU vertreten und arbeitet verstärkt mit der Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien (EUMC) zusammen. Schließlich beteiligte sich das Europäische Parlament an Wahlbeobachtungen des BDIMR in Georgien und in der Ukraine.²⁸

Ausblick

Die EU stellt in der OSZE eine gewichtige Gruppierung dar. Sie strebt an, die OSZE künftig vermehrt für die Ziele der GASP einzusetzen und die OSZE zu stärken. Allerdings steht der hohe deklaratorische Stellenwert in Kontrast zur vergleichsweise bescheidenen konkreten Projektzusammenarbeit, die sich gegenwärtig, was die Kommission betrifft, auf 7,24 Mio. Euro beziffern lässt und auch bei den nationalen Beiträgen angesichts eines Gesamthaushaltes der OSZE von nur 185 Mio. (2003) Euro keine exorbitanten Summen umfasst. Die EU weist explizit darauf hin, dass diese Politik der finanziellen Bescheidenheit auch künftig gelten soll. Gleichwohl will sie ihre Arbeit im Rahmen der OSZE unter anderem dadurch stärken, dass sie künftig eine Jahresplanung erstellen will. Am Ende eines jeden Jahres sollen die OSZE-Arbeitsgruppe des Rates und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee die Umsetzung der bisherigen Ziele und Prioritäten bewerten und neue

25 Vgl. ebenda, S. 23-27.

26 Alle Zahlen dieses Abschnitts beziehen sich auf das Jahr 2003. Der Haushalt der OSZE belief sich 2003 auf 185,7 Mio. Euro.

27 Vgl. ebenda, S. 20-22.

28 Vgl. OSCE: Annual Report on OSCE Activities 2004, S. 137.

formulieren. Zudem sollen OSZE-Angelegenheiten auch in anderen Arbeitsgruppen behandelt werden, um die EU-Planung zu optimieren („mainstreaming“). Angesichts der Tatsache, dass die OSZE in einer Krise steckt ist zu hoffen, dass die EU ihr Engagement innerhalb der OSZE verstärkt. Insbesondere auf den Feldern der zivilen Krisenbearbeitung, der Auseinandersetzung mit transnationalen Herausforderungen, der Sicherung der Grenzen und bei der Abrüstung und Rüstungskontrolle besteht ein hoher Bedarf an Zusammenarbeit. Die Zukunft der OSZE wird letztlich davon abhängen, wie sich ihre Aktivitäten vor Ort entwickeln, ob sie neue Themenfelder besetzen kann und wie sie sich im Kräftedreieck USA, Russland und EU positionieren kann. Da die OSZE in der amerikanischen Außenpolitik einen geringen Stellenwert hat und Russland mittlerweile eine sehr kritische Haltung ihr gegenüber einnimmt, kommt es vor allem auf die EU an. Sie muss sich entscheiden, welche Aufgaben sie künftig alleine erledigen will und welche im OSZE-Rahmen bearbeitet werden sollen.

Weiterführende Literatur

- Edwin Bakker: A culture of conflict prevention: OSCE experiences and cooperation with the EU, in: V. Kronenberger / J. Wouters (Hrsg.): *The European Union and Conflict Prevention*, Den Haag 2004, S. 393-413.
- Hans-Georg Ehrhart: A good idea, but a rocky road ahead: The EU and the Stability Pact for South Eastern Europe, in: David Carment / Albrecht Schnabel (Hrsg.): *Conflict prevention. Path to peace or grand illusion?*, New York 2003, S. 112-132.
- Michael Merlingen / Rasa Ostrauskaite: Wird es auf diesem Politikfeld langsam eng? Die Polizeiunterstützung von OSZE und EU, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, S. 363-382.
- Ingo Peters: OSZE, NATO und EU im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2003*, Baden-Baden 2003, S. 419-440.
- Javier Solana: Die Zeit ist reif für eine umfassende Partnerschaft zwischen der EU und der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg / IFSH (Hrsg.): *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2004, S. 15-17.
- Wolfgang Zellner: *Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its Future Role. Competencies, Capabilities, and Missions*, CORE Working Paper 13, IFSH 2005.