

Die OSZE in einem neuen internationalen Koordinatensystem – Elf Thesen¹

Seit anderthalb Jahrzehnten wird der OSZE (bzw. zuvor der KSZE) immer wieder attestiert, sie müsse in einem grundlegend veränderten Koordinatensystem ihre Rolle neu bestimmen. Daran wird, seit ebenfalls anderthalb Jahrzehnten, unverändert die Frage nach ihrer Relevanz oder Irrelevanz geknüpft. Dies ist allerdings nicht nur der KSZE/OSZE widerfahren. Auch anderen europäischen oder transatlantischen Organisationen sind immer wieder – vor dem Hintergrund der gewaltigen tektonischen Verschiebungen der letzten 15 Jahre in der internationalen Landschaft – Sinn- und Existenzkrisen zugeschrieben worden. Die OSZE ist also nicht allein; und auch der Änderungsdruck, vor dem die OSZE heute steht, ist nicht epochal einzigartig. Man muss sich einmal die Herausforderungen vor Augen führen, vor denen die KSZE stand, als der Ost-West-Konflikt, den sie einhegen sollte, ein Ende fand, als die Teilung Deutschlands und Europas, die die KSZE hatte überbrücken sollen, von der Landkarte verschwand. Die Prinzipien der Schlussakte von Helsinki – Gewaltverzicht, Menschenrechte, Selbstbestimmungsrecht, friedlicher Wandel – hatten diese Umwälzungen gesteuert. Die KSZE schien an das Ende ihrer Geschichte gekommen zu sein. Wir wissen, dass dieses Ende im Gegenteil ein neuer Anfang war. Es hat die Grundlage für das Entstehen einer Wertegemeinschaft gelegt und die Standards eines einheitlichen Rechts- und Demokratieraums geschaffen. Vielleicht hilft ein Blick auf diesen historischen Paradigmenwechsel, die heutigen Herausforderungen in den richtigen Proportionen wahrzunehmen und die Analyse eines „normalen“ Anpassungsbedarfs endlich einmal von der leidigen Frage zu verschonen, ob die OSZE denn ausgedient habe.

Es gab niemals einen „*Masterplan*“ für die Entwicklung der OSZE und ihrer Strukturen und Institutionen. Es war stets die politische Nachfrage, die die Entwicklung von Fähigkeiten oder die Schaffung von Institutionen *ad hoc* (und häufig unter einigem Zeitdruck) generiert hat. Wenn wir uns also ein Urteil über absehbare Veränderungen bilden wollen, dann müssen wir uns die Frage stellen, woher der Anpassungsbedarf heute kommt und welche Nachfrage er auslöst.

1. Zunächst einmal haben sich die *Risiken* verändert. Die meisten bewaffneten Konflikte unserer Zeit haben nicht mehr zwischenstaatliche Wurzeln. Mit den Kategorien klassischer militärischer Sicherheit könnten wir ihre Triebfedern nicht erfassen. Ihr Spektrum ist viel breiter, viel vager, viel schwerer identifizierbar. Es reicht von akuten Bedrohungen (weltweiter Ter-

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autorin wieder.

rorismus, Massenvernichtungswaffen) über Instabilitäten (*failing states*, organisiertes Verbrechen) bis hin zu Risiken, die langfristig Instabilität auslösen können (Machtmissbrauch, Unterdrückung, Missachtung von Menschen- und Minderheitenrechten, wirtschaftliche Not, Korruption, ökologischer Raubbau).

2. Es liegt auf der Hand, dass die OSZE angesichts ihres umfassenden Sicherheitsansatzes in besonderer Weise dazu berufen gewesen wäre, auf diesen Wandel zu reagieren. Ihre Sache war und ist die langfristige und umfassende Prävention, sind Krisenmanagement und Konfliktnachsorge. Wer die Ursachen von Gewalt, Terror und Instabilität beseitigen will, muss Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und gute Regierungsführung in den Mittelpunkt stellen. Aber die OSZE ist damit schon längst nicht mehr die Hüterin eines exklusiven Ansatzes. EU, NATO, VN und OSZE ziehen an einem Strang: Es ist Allgemeingut geworden, dass Sicherheit und Stabilität heute ein breites Spektrum von Instrumenten erfordern, die weit über die Garantie militärischer Sicherheit hinausgehen müssen.

3. Aber nicht nur dadurch hat sich das Gefüge des Sicherheitssystems im OSZE-Raum verändert. Es gibt mehrere Auslöser, die sich im Ergebnis verstärken, allen voran die Erweiterung von EU und NATO. Selbst diejenigen Staaten, die nicht Mitglieder von EU oder NATO sind, rücken beiden näher oder werden durch Assoziierungs- und Stabilisierungsabkommen, durch Mitgliedschaft in der „Partnerschaft für den Frieden“ oder im Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat in der einen oder anderen Weise an sie angebunden. Die *Schnittmengen* innerhalb der OSZE haben sich also verändert. Dies wirkt nach außen, aber es reflektiert sich auch innerhalb der OSZE. So sind, um das augenfälligste Beispiel zu nennen, von 55 Teilnehmerstaaten seit dem 1. Mai 2004 25 EU-Mitglieder. Natürlich strahlt dies auf die Meinungsbildungsprozesse in Wien aus, wenn sich 25 EU-Mitgliedstaaten im Sinne einer Gemeinsamen Außenpolitik abstimmen und positionieren. Nicht alle sehen dies gerne. Ein Wort machte die Runde, die OSZE wandle sich von einer „Organisation von Einzelstaaten“ in eine zergliederte Organisation von „exklusiven Gruppierungen“. Ein irreführendes Wort, denn es scheint zu unterstellen, dass hier Gruppierungen mit unterschiedlichen Rechten entstehen. Dies geht an der Sache vorbei. Denn die OSZE ist der institutionelle Rahmen eines umfangreichen Acquis an Normen, Standards und Verpflichtungen in der politischen, militärischen und vor allem in der menschlichen Dimension der OSZE. Diese Verpflichtungen binden alle Teilnehmerstaaten der OSZE, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft in anderen Bündnissen oder Organisationen. Keine Verschiebung der Schnittmengen an Organisationszugehörigkeiten kann die Verpflichtungen relativieren oder entwerten, auf die sich die OSZE-Staaten unmittelbar und politisch unwiderruflich festgelegt haben. Wie die Kräfte innerhalb der OSZE verteilt sind oder sich verschieben, wo die neuen Schnittmengen verlaufen, ist in diesem Zusammenhang irrelevant. Alle Staaten sind gleichermaßen Adressaten der OSZE-Verpflichtungen.

Dass die Standards und Verpflichtungen egalitär sind, heißt jedoch nicht, dass Implementierung und Umsetzung sich im gesamten OSZE-Raum auf dem gleichen Niveau bewegen würden – dies ist eine politische Tatsache. Wer also von exklusiven Gruppierungen spricht und darin entstehende Ungleichgewichte sieht, schmeichelt darüber hinweg, dass Ungleichgewichte nicht aus den sich verändernden Mitgliedschaften europäischer Sicherheitsorganisationen entstehen oder entstanden sind, sondern aus dem sehr *unterschiedlichen Bedarf* bei der Schaffung, Entwicklung und Umsetzung von rechtsstaatlichen Standards und Verfahren.

4. Aber die Veränderungen berühren, wie gesagt, nicht nur das „Innenleben“ der OSZE. Der sicherheitspolitische Ansatz und die Angebote von EU, NATO und Europarat ähneln oder decken sich in manchem. Das Gleiche gilt für den geographischen Fokus. Das Engagement von OSZE, EU, NATO und Europarat überschneidet sich vor allem auf dem Balkan und an den Außengrenzen von EU und NATO. Das betrifft insbesondere die Fähigkeiten der OSZE zum zivilen Krisenmanagement, zum Institutionenaufbau und zur Unterstützung bei der Transformation in Richtung rechtsstaatlicher Bürgergesellschaften:

- *Europarat und OSZE* verstärken sich gegenseitig durch ihre unterschiedlichen Ansätze: rechtlich bindende Regeln und ausgefeilte Instanzen und Prozeduren auf der einen und politisch verpflichtende (aber umso detailliertere) Normen und kooperative Beratungsinstrumente auf der anderen Seite.
- Die *NATO-Partnerschaftsprogramme* zielen in eine Richtung, die letztlich die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen unterstützt.
- Die stärkste Dynamik geht von der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* aus, in deren Rahmen eine Reihe von zivilen Instrumenten geschaffen worden ist, die auf Polizeiaufbau, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz zielen. Dieses wachsende Momentum der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – insbesondere die Europäische Sicherheitsstrategie – hat Folgen für die OSZE. Die EU übernimmt mit ihrem Engagement Aufgaben, die innerhalb des OSZE-Raums bisher überwiegend der OSZE zugeordnet wurden. Die EUPM (*European Union Police Mission*) in Bosnien, die europäische Polizeimission Proxima in Mazedonien, die Mission der Europäischen Union zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (EUJUST THEMIS): Es ist eine Tatsache, dass die EU Instrumente und Fähigkeiten für den Institutionenaufbau anbietet und einsetzt, die die OSZE in diesem Raum ebenfalls hätte anbieten können oder angeboten hat. Es ist ferner eine Tatsache, dass die EU-Erweiterung, die Europäische Sicherheitsstrategie und das breite Spektrum ihrer Krisenmanagement-Fähigkeiten die EU zu einem strategischen Akteur gemacht haben,

der spezifische Interessen an der Sicherheit und Politik, insbesondere in der „Neuen Nachbarschaft“, hat. Das sich abzeichnende Muster seither heißt „*EU first*“, wenn sich die EU an ihrer Peripherie (sicherheits-) politisch betroffen fühlt, wenn Fähigkeiten gefordert sind, die die EU anbieten kann, wenn sich Erwartungen an die EU richten, dass sie – die EU – handelt. Heißt dies, dass hier ein Verdrängungswettbewerb zulasten der OSZE stattfindet? Und heißt dies, dass die OSZE an Gewicht und an geographischem Fokus verliert? Und was heißt dies für die in Jahren gewachsene Rolle der OSZE in der Regelung oder Eindämmung regionaler Konflikte, etwa der „*frozen conflicts*“ in Georgien, Moldau und Berg-Karabach?

5. Es wäre falsch, das Verhältnis zwischen EU und OSZE aus der Perspektive politischer Rivalität zu betrachten. Erstens war die OSZE – selbst im OSZE-Raum und bei zivilen Krisenmanagement-Fähigkeiten – nie ein exklusiver Akteur mit exklusiver Rolle. Der Grundsatz sinnvoller und zweckmäßiger *Arbeitsteilung* mit anderen Akteuren durchzog das letzte Jahrzehnt, ob nun mit UNO, NATO oder Europarat, von nationalen Regierungen und NGOs abgesehen. Dieser Grundsatz vernünftiger und sinnvoller Arbeitsteilung bleibt unvermindert gültig, auch wenn neue Akteure und Fähigkeiten innerhalb der Arbeitsteilung hinzugekommen sind. Die Kriterien haben sich natürlich verändert. Es ist legitim und politisch vernünftig, wenn die EU ihre Fähigkeiten zum Krisenmanagement und Institutionenaufbau anbietet und einsetzt – sofern dies von ihr gewünscht wird und wenn sie dies im Interesse von Sicherheit und Stabilität geboten sieht. Umgekehrt ist die Annahme plausibel, dass die OSZE dort ihre Rolle für den Stabilitätsbeitrag bzw. für regionale Konfliktbeilegung beibehalten oder ausbauen wird, wo sie *komparative Vorteile* anbieten kann. Wo könnte das der Fall sein?

6. Die OSZE ist im euro-atlantischen Raum die einzige Organisation, die über einen *umfassenden Teilnehmerkreis* verfügt. Es ist zwar richtig, dass sich dieser Vorteil auf den ersten Blick nur für eine oder im Hinblick auf eine immer kleiner werdende Staatengruppe auszuzahlen scheint. Dies gilt vor allem für Zentralasien sowie in geringerem Maße für den Kaukasus und die westlichen Staaten des postsowjetischen Raums. Für diese Staaten bleibt die OSZE die einzige Organisation, die ihnen die Möglichkeit bietet, ihre Belange auf gleicher Augenhöhe mit europäischen und transatlantischen Partnern auf regelmäßiger Basis zu beraten. Genau dies empfiehlt die OSZE weiterhin für ihre Rolle in der *regionalen Konfliktbeilegung* und der Konflikteindämmung.

7. Es sind ebenfalls diese Staaten, in denen die OSZE über eine *regionale Verankerung* verfügt, die sie in besonderer Weise zur Frühwarnung und zur Konfliktbeilegung befähigt. Sie ist dort ungleich stärker vernetzt als EU und NATO. Sie ist mit 18 Missionen, zahlreichen Feldbüros und über 3.600 Mitarbeitern vielfach vor Ort vertreten. Der OSZE-Einsatz ist daher ein detail-

lierter und konkreter Beitrag zu den rechtsstaatlichen Transformationsprozessen – detaillierter, flächendeckender und konkreter, als dies wahrscheinlich jeder andere internationale Akteur zu leisten in der Lage wäre. Durch die Vernetzung ist – im Hinblick auf regionales Konflikt- und Krisenmanagement – auch die Frühwarnfunktion (die vielleicht nicht immer ausreichend genutzt wird) ausgeprägt, die der OSZE und ihren Mechanismen eine schnellere und flexiblere Reaktion als anderen Organisationen erlaubt und die überdies – anders als die EU – die USA und Kanada einbeziehen kann. Insgesamt ist dieses unmittelbare, breit gefächerte und auf die Umsetzung des sicherheitspolitischen und menschlichen Referenzsystems an Normen und Werten gerichtete Engagement der OSZE nicht ersetzbar, weder durch die EU noch durch die NATO oder durch andere internationale Organisationen. Es ist das praktische Angebot an praktischer Unterstützung und Expertise in den Ländern, in denen beides am dringendsten benötigt wird.

8. Es wäre unredlich, darüber hinwegzugehen, dass diese „Vernetzung“ und die Unterstützungsleistung bei der Umsetzung des Acquis unter Beschuss geraten sind, dass also just die Eigenschaften, die ich als komparativen Vorteil genannt habe, für die betroffene Staatengruppe als *komparativer Nachteil* betrachtet werden könnten und von manchen dieser Staaten auch so betrachtet werden. Der Vorwurf lautet „Einmischung in innere Angelegenheiten“. In Wien ist er ein immer wiederkehrendes Motiv. Er ignoriert, dass die Teilnehmerstaaten seit der Charta von Paris die Grundlagen für einen einheitlichen Rechts- und Demokratieraum mit einer einheitlichen Interpretation von Menschenrechten gelegt haben und dass seit dem Moskauer Dokument 1991 Anliegen aus der *menschlichen Dimension* – dazu gehören Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Umsetzung gemeinsamer Werte – alle Teilnehmerstaaten unmittelbar angehen und unwiderruflich nicht mehr als ausschließlich innere Angelegenheit reklamiert werden können. Kein Teilnehmerstaat kann dies in Frage stellen. Deswegen müssen wir die Debatte auf den entscheidenden Punkt richten: Es geht nicht um die Interpretation oder Abwandlung oder womöglich Demontage eines Acquis, sondern um die Frage, wie wir die Implementierung des umfangreichen Bestandes an OSZE-Verpflichtungen in einem Umfeld zweckmäßig ausgestalten können, in dem ein wachsendes nationales Souveränitätsverständnis Verwerfungen des Acquis auslösen kann (oder, aus der Sicht einzelner Teilnehmerstaaten, sogar soll).

9. Aber gerade hierfür hat die OSZE gute Argumente. Sie wirkt im Wesentlichen nach *innen*. Die scheinbaren „Objekte“ der Konfliktbewältigung sitzen mit am Tisch und bestimmen mit. Die OSZE mit ihren 55 Teilnehmerstaaten wird daher eine (politisch-diplomatische) Regelungsrolle oder Beratungsfunktion dann in besonderer Weise ausfüllen können, wenn sie diesen *Trumpf der „Inklusivität“* ausspielen kann. Dieses Argument könnte naturgemäß vor allem für jene Staaten Gewicht haben, die eben nicht Mitglied in EU, NATO oder Europarat sind und für die die OSZE die einzige europäisch-transatlantische Organisation ist, in der sie gleichberechtigt mitreden können.

Es sind gleichzeitig die Staaten, für die die OSZE externe Unterstützung und Beratung bei der Umsetzung der OSZE-Standards bereithält. Aber der Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung bzw. der Inklusivität verhindert – im besten Falle –, dass sich die Staaten als Rezipienten verstehen müssen. Entscheidungen im Ständigen Rat können bekanntlich nur auf dem Konsenswege erfolgen. Es versteht sich von selbst, dass solche Entscheidungen häufig mühsam und schwierig sind und dass der gemeinsame Nenner geringer ausfällt, als einzelne Parteien sich dies wünschen mögen. Aber: Eine *Konsensentscheidung* ist die beste (wenn auch nicht sichere) Garantie für Implementierung. Tatsächlich ist die OSZE bzw. sind ihre Missionen nur dann erfolgreich, wenn die Parteien den Willen zur konstruktiven Mitarbeit haben und die Beratung nicht als „Eingriffe von außen“ verstehen müssen. Die OSZE kann zwar auf den Acquis an Normen, Verpflichtungen und Grundfreiheiten verweisen; sie kann daran erinnern, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließliche innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen; sie kann daran erinnern, dass jeder Staat sich daran messen lassen muss. Aber dies ist eine politische Anspruchsgrundlage. In die Praxis können diese Standards und Verpflichtungen nur in mühsamer Kleinarbeit und *kooperativ* angelegter Unterstützung umgesetzt werden. Dieser *kooperative Ansatz* ist von entscheidender Bedeutung für Handlungsfähigkeit und Handlungsperspektiven der OSZE. Er mag wie eine Schwäche der OSZE wirken; aber er ist auch eine Chance. Es ist wichtig, ihn weiterzuentwickeln; und es ist wichtig, das Angebot der Feldbüros an der Nachfrage und dem Interesse der Gastländer auszurichten.

10. Aber dies ist nur ein Ausschnitt des Gesamtbildes. Wäre das alles, würde dies bedeuten, dass die OSZE sich, aus einer Perspektive betrachtet, auf ein Engagement in einer immer kleiner werdenden Zahl von Staaten, in einigen westlichen Staaten des postsowjetischen Raums, auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien, beschränken würde. Dies ist aus mehreren Gründen nicht der Fall.

- Erstens gilt der OSZE-Acquis für den *gesamten OSZE-Raum*. Das Implementierungsniveau mag, wie erwähnt, unterschiedlich sein; das ändert jedoch nichts an der Relevanz der Standards für alle. Dies lässt sich am besten am Beispiel einer OSZE-Funktion illustrieren, die bisher hier noch gar nicht erwähnt worden ist: Zum Acquis gehört auch ein Netz von rüstungskontrollpolitischen Abkommen – darunter KSE, Wiener Dokument, *Open Skies*, Dayton und das Kleinwaffendokument. Sie gewährleisten *Abrüstung, Vertrauensbildung und sicherheitspolitische Transparenz*. Die OSZE ist der institutionelle Rahmen und das Dach für diesen Acquis. Es versteht sich von selbst, dass wir ein überragendes Interesse an dessen Erhalt haben. Wer die OSZE und ihre Relevanz in

Frage stellt, muss auch die Frage beantworten können, welche Folgen dies für die Legitimität dieser Sicherheitsfunktion der OSZE haben kann.

- Zweitens haben sich, wie geschildert, die Risiken verändert. Mit ihnen ist ein neuer Anpassungsdruck auf die OSZE entstanden. Dieser zwingt sie, den Blick stärker auf den gesamten OSZE-Raum zu richten, weil die Risiken sich in vielen Fällen *nicht eindeutig regional begrenzen* lassen, sondern *OSZE-weit* relevant sind. Rassismus, Antisemitismus, Menschenhandel, Terrorismus sind eben nicht lokalisierbare Einzelphänomene. Die Frage mag nahe liegen, ob die OSZE in besonderer Weise ausgewiesen ist, gegen diese Phänomene anzugehen. Vielleicht nicht in erster Linie; da mögen die Einzelstaaten, andere internationale Organisationen und andere Instrumente als die der OSZE gefragt sein. Trotzdem: Es gibt Nischen für ihre Rolle, die wir nicht unterschätzen dürfen. Nehmen wir die Bekämpfung des *Terrorismus*: Die OSZE setzt bei den langfristigen Wurzeln an, wenn sie Beiträge zu Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung und funktionierenden Bürgergesellschaften leistet. Sie kann ferner als Multiplikator für Selbstverpflichtungen und Standards wirken, die den gesamten OSZE-Raum einbeziehen – die Dokumente von Maastricht über die Netzwerke gegen Terrorismus, über Dokumentensicherheit oder über die Lagerung von konventioneller Munition gehören in diesen Zusammenhang. Ferner kann die OSZE dazu beitragen, dass politisches Bewusstsein für Handlungsbedarf geschaffen wird, und auf die OSZE-weite Verbreitung einzelner beispielhafter Verfahren und Regeln hinwirken. Dies wird ein Schwerpunkt der Tätigkeit der neuen OSZE-Beauftragten für die Bekämpfung des *Menschenhandels* sein. Man muss sich einmal die große Zahl von Ziel- und Transitländern des Menschenhandels in der OSZE vor Augen halten und in Erinnerung rufen, dass viele von ihnen Menschenhandel aus der Perspektive illegaler Einwanderung oder Prostitution betrachten und nicht als das, was er wirklich ist: moderne Sklaverei und ein schweres Menschenrechtsvergehen. Auch die Berliner Konferenz gegen *Antisemitismus*, die Pariser Konferenz gegen *Hassvergehen im Internet* und die Brüsseler Konferenz gegen *Rassismus* zielen auf die OSZE-weite politisch verpflichtende Ächtung dieser Phänomene und die Selbstverpflichtung der Teilnehmerstaaten, dagegen vorzugehen. Zusätzlich – wenngleich nur auf einen Teil des OSZE-Raums bezogen – kann die OSZE konkrete Detailarbeit zur Bekämpfung der OSZE-weit wirkenden neuen Risiken durch die Missionen vor Ort leisten: durch ihr Polizeieingagement, ihren Beitrag zum Grenzmanagement, zur Bekämpfung von Drogen- und Waffenhandel oder auch von Menschenhandel.
- Drittens lassen sich die „*Dimensionen*“ der OSZE schon lange nicht mehr klar voneinander trennen. Das klassische OSZE-Konzept hat den Erhalt von Frieden und Sicherheit in einen Zusammenhang mit der Ach-

tung von Menschenrechten und Grundfreiheiten, wirtschaftlicher und umweltpolitischer Zusammenarbeit sowie ziviler und militärischer Sicherheit gestellt. Die drei Elemente des Ansatzes sind in den letzten Jahren wesentlich stärker miteinander verwachsen. So hat der Kampf gegen Kleinwaffen ebenso eine politische wie eine wirtschaftliche Dimension; der Aufbau einer Polizei, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Mittel und die Menschenrechte respektiert, betrifft die politische wie die menschliche Dimension der OSZE gleichermaßen. Deswegen geht das Argument von der Unausgewogenheit der Dimensionen an der Sache vorbei („Balance der drei Körbe“). Es kann keine Balance im Sinne der alten KSZE mehr geben, weil aufgrund der Interdependenz des Gesamtansatzes saubere Trennungen nicht mehr möglich sind. Wer von der Balance spricht, der will möglicherweise mit diesem Argument die Rolle der menschenrechtlichen Standards und Verpflichtungen „redimensionieren“. Dies würde die OSZE als Ganzes treffen und in Frage stellen. Der Motor für die Umwandlung der KSZE in die OSZE in den frühen 1990er Jahren war die menschliche Dimension. Deswegen ist mit ihr das gesamte komplizierte Geflecht an Normen, Regeln, Verfahren und Institutionen der OSZE von heute verquickt.

11. OSZE-Staaten sind heute durch einen großen und wachsenden Bestand an Vereinbarungen, Verpflichtungen und Festlegungen aneinander gebunden, und zwar in praktisch allen Bereichen von Politik, Wirtschaft und menschlicher Dimension. Die Interdependenz der Verpflichtungen ist so groß wie die Interdependenzen, die über die OSZE-Staaten auf EU, NATO oder Europarat hinausgreifen. Oder anders formuliert: Es gibt keine Klasse von OSZE-Verpflichtungen, die relativiert, heruntergefahren oder delegitimiert werden könnte – *der OSZE-Acquis ist nicht teilbar*. Natürlich ist es möglich, dass Teilnehmerstaaten sich der Umsetzung des Acquis verweigern und Kooperation mit der OSZE ablehnen. Aber der Grad an Interdependenz zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen bringt es mit sich, dass ein solcher Vorgang kein isoliertes OSZE-Geschehen bleibt. Ein charakteristisches Fallbeispiel war die gemeinsame Reaktion von 14 europäischen Staaten auf die Schließung der OSZE-Mission in Minsk. Das Signal lautete damals: Die Standards und Verpflichtungen im Rahmen der OSZE sind verpflichtende Anliegen aller EU-Staaten, sie sind daher auch genuine Anliegen der EU. Die EU wird deswegen aufmerksam verfolgen, wie Partner mit diesen gemeinsamen Verpflichtungen umgehen. Dies kann aus EU-Sicht nicht ein abgeschirmter und isolierter Vorgang sein, „*other people's business*“. In diesem Sinne ist die OSZE auch für jene Staaten, die nicht Mitglieder der EU sind, eine „kommunizierende Röhre“ zur EU.