

Sicherheitsdialog oder Talkshop?

Der Korfu-Prozess der OSZE unter kasachischem Vorsitz

Solveig Richter / Andrea Schmitz

Mit dem Korfu-Prozess will die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wieder zu ihrer verloren geglaubten Schlüsselkompetenz zurückfinden – nämlich ein Forum für einen breiten und inklusiven Dialog über Sicherheitsfragen von Vancouver bis Wladiwostok zu bieten. Doch die Herausforderungen sind groß: Der Korfu-Prozess schafft zwar mehr Zusammenarbeit, bringt aber noch keinen echten Sicherheitsgewinn für Europa. Solange der grundlegende normative Dissens zwischen Ost und West nicht offen thematisiert, sondern ausgeklammert wird, ist die Gefahr groß, dass der Prozess zu einem belanglosen Gesprächskreis verflacht und unter dem Amtierenden Vorsitz Kasachstans sogar den OSZE-Acquis unterhöhlt. Die Organisation kann jedoch nur dann Defizite der europäischen Sicherheitsordnung ausräumen, wenn es gelingt, den Korfu-Prozess auf eine konkrete Agenda zu fokussieren und in einen substantiellen Sicherheitsdialog zu transformieren.

Aufatmen in Athen: Nach nächtelangen Verhandlungen stimmten die 56 OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Ministerrat im Dezember 2009 einer politischen Erklärung zu, die den Korfu-Prozess offiziell bestätigte. Der griechische Vorsitz hatte im Juni des Jahres ein informelles Außenministertreffen auf der Insel Korfu initiiert, das die anhaltende Debatte über die Bedeutung der OSZE als Sicherheitsorganisation aufgreifen sollte. Angeheizt worden war diese Diskussion im Juni 2008 durch den russischen Vorschlag für eine neue europäische Sicherheitsarchitektur. Nach der Konferenz von Korfu trafen sich die Ständigen Vertreter bei der OSZE nahezu wöchentlich am Sitz der Organisation in Wien, um einen struk-

turierten und an Sachthemen orientierten Dialog über die Zukunft der gemeinsamen Sicherheit in Europa zu führen.

Tatsächlich fehlt es den Teilnehmerstaaten der OSZE nicht an Gesprächsbedarf, denn das System kooperativer Sicherheit in Europa steckt in einer Krise. Diese äußert sich in einem Bedeutungsverlust multilateraler Organisationen. Ursache ist ein offen zutage tretender Dissens zwischen Ost und West über die normativen und ordnungspolitischen Grundlagen einer europäischen Sicherheitsordnung. Umstritten ist etwa die Zukunft des europäisch-russischen Nachbarschaftsraums oder die Gewichtung von *soft* und *hard security*. Wie fragil die Kooperation in der OSZE ist, zeigte sich nicht zu-

letzt daran, dass auch der Ministerrat von Athen an unüberbrückbaren Differenzen zu scheitern drohte. Wenige Tage vor dem Treffen hatte der russische Präsident Medwedjew in Fortsetzung seiner Initiative von 2008 einen Entwurf für einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag vorgelegt. Zahlreiche westliche Staaten sahen darin einen Versuch, dem Korfu-Prozess den Boden zu entziehen – und damit den Dialog in einer Organisation zu beenden, die dafür einst geschaffen worden war. Schließlich stimmte Russland der Ministererklärung doch zu, mit der die Teilnehmerstaaten die »Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok bekräftigen – überdenken – wiederbeleben« wollen.

Der Korfu-Prozess wird in den nächsten Monaten mit informellen Sitzungen in Wien fortgesetzt. Im Juni soll ein Zwischenbericht des Amtierenden Vorsitzes Kasachstan vorgelegt und über das weitere Vorgehen entschieden werden. Ob der Korfu-Prozess die OSZE wirklich revitalisieren und einen Sicherheitsgewinn für Europa bringen kann, hängt entscheidend davon ab, ob es gelingt, die Potentiale des Prozesses zu nutzen und seine Schwächen auszuräumen.

Potentiale des Korfu-Prozesses ...

Der Ministerrat in Athen brachte einen wichtigen Schub für den Korfu-Prozess. Erstmals seit dem Treffen von 2002 in Porto konnten sich die OSZE-Teilnehmerstaaten wieder auf eine politische Erklärung einigen. Für die OSZE, die in der letzten Dekade als sicherheitspolitisches Forum zur Konsensbildung zwischen Ost und West an Bedeutung verloren hatte, stellte dies in mehrfacher Hinsicht eine Zäsur dar. Erstens haben sich die OSZE-Teilnehmerstaaten – und damit sowohl die eurotransatlantischen Partner als auch die postsowjetischen Staaten – mit dem ministeriellen Konsens zum Korfu-Prozess in einem Ausmaß zur Zusammenarbeit und auf den OSZE-Acquis verpflichtet, wie es in den letzten Jahren keineswegs selbstverständlich war. Zweitens erkennen sie zum ersten Mal

in einer gemeinsamen politischen Erklärung an, dass Defizite in der europäischen Sicherheitsordnung existieren und in Kernaspekten Kooperationsbedarf besteht. Dies betrifft vor allem die ungelösten ethno-territorialen Konflikte, die konventionelle Rüstungskontrolle und die Durchsetzung eines umfassenden Sicherheitsbegriffs. Drittens haben die Teilnehmerstaaten bekräftigt, dass die Krise nur auf Basis der OSZE-Prinzipien in allen drei Dimensionen – der politisch-militärischen, der wirtschaftlich-ökologischen sowie der menschlichen – und nur auf dem Weg der multilateralen Zusammenarbeit zu überwinden sei.

Bemerkenswert ist dabei, dass beide Vetospieler innerhalb der OSZE – Russland und die USA – mit ihrer Billigung des Korfu-Prozesses die Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf multilateraler Ebene und *innerhalb* der bestehenden Institutionen signalisiert haben. Besonders wichtig ist dies im Falle Russlands, das die europäischen Sicherheitsorganisationen (OSZE, Nato) wiederholt kritisiert und in ihrer Funktion auszuhebeln versucht hat. Abzuwarten bleibt allerdings, ob es Russland weiterhin darauf anlegen wird, die OSZE zu schwächen, ob mithin vor allem taktische Erwägungen für das Ja in Athen ausschlaggebend waren oder ob dahinter tatsächlich eine strategische Neuausrichtung der russischen OSZE-Politik steht.

... und Schwächen

Mit der politischen Erklärung zum Korfu-Prozess sind die Kernkonflikte, welche die Organisation in der Vergangenheit gelähmt haben, jedoch nicht ausgeräumt. Auch das Treffen in Athen machte deutlich, dass eine Annäherung bei den zentralen Streitpunkten nach wie vor nicht zu erkennen ist. Dies betrifft das Verhältnis der drei Dimensionen zueinander, die einseitig im postkommunistischen Raum durchgeführten Feldmissionen und die im postsowjetischen Raum vielfach als Einmischung in innere Angelegenheiten empfundenen OSZE-Aktivitäten der menschlichen Dimension. So

konnten sich die Außenminister nicht darauf einigen, eine Erklärung zur Stärkung der Medienfreiheit im OSZE-Raum anzunehmen.

Um diese Defizite zu beheben, reicht eine bloße Bestätigung des OSZE-Acquis nicht aus. Die Schwächen der europäischen Sicherheitsordnung bestanden auch in der Vergangenheit nicht in einem Mangel an programmatischen Erklärungen. Es fehlte vielmehr an einer konkreten, konsensualen Auslegung und Anwendung der ihnen zugrunde liegenden Prinzipien. Prominentes Beispiel dafür sind die Differenzen um territoriale Integrität und Selbstbestimmungsrecht, die im Fall der Sezessionsbestrebungen des Kosovo sowie Abchasiens und Südossetiens zutage traten. Solange aber die ordnungspolitischen Gegensätze, die diesen Konfliktfällen zugrunde liegen, nicht in den Mittelpunkt der Diskussion rücken, bleiben die Potentiale des Korfu-Prozesses ungenutzt.

Tatsächlich ist das Spektrum der geplanten Themen für die nächsten Treffen so breit, dass die Ständigen Vertreter in Wien auf Jahre beschäftigt wären, wenn sie sich jedes dieser Probleme ernsthaft annehmen wollten. Zweifellos handelt es sich dabei um wichtige Fragen – von der Rolle der OSZE bei der Konfliktprävention über die Abwehr transnationaler Bedrohungen bis hin zum Umgang mit Umweltproblemen. Doch blähen sie das Programm derart auf, dass ein fokussierter Austausch unrealistisch ist. Außerdem kann jeder Staat nach Gutdünken weitere Themen ansprechen. Da es die Außenminister in Athen bewusst vermieden haben, genaue Zielvorgaben zu formulieren, droht der Korfu-Prozess zu einem Talkshop ohne spezifische Agenda zu verflachen. Noch fehlen konkrete Vorschläge zur Behebung der Sicherheitsdefizite in Europa und ein spezifisches Verhandlungsmandat – die zentralen Voraussetzungen dafür, dass der Prozess an Dynamik gewinnt. Falls es nicht gelingt, die konzeptionellen Mängel zu beseitigen, wird der Korfu-Prozess die strukturellen Schwächen der OSZE nur abbilden, anstatt sie zu beheben.

»Neutraler Makler« Kasachstan?

Entscheidend für die Entwicklung des Korfu-Prozesses wird der kasachische OSZE-Vorsitz sein. Mit Kasachstan steht seit dem Jahreswechsel erstmals ein postsowjetischer Staat der Organisation vor. Das Land hat große Erwartungen an diese Rolle. Es will sich damit als Führungsmacht im postsowjetischen Raum profilieren und der OSZE zu neuem Glanz verhelfen. Zu diesem Zweck plant Kasachstan, den ersten OSZE-Gipfel seit über zehn Jahren auszurichten. Das Land sieht sich als Makler zwischen Ost und West, der den Prinzipien und Werten der OSZE verpflichtet ist. Kasachstan hat erklärt, den Korfu-Prozess vorantreiben und zu einem Erfolg führen zu wollen. Es wird folglich danach streben, die Diskussion um eine neue europäische Sicherheitsordnung und die Initiative Medwedjews in den Prozess einzubinden.

Allerdings ist Kasachstan weder in Wertefragen noch außenpolitisch der »neutrale« Vermittler, als der es sich präsentiert. So hat das Land in der Vergangenheit – Moskau folgend – wiederholt die Betonung der menschlichen Dimension von Sicherheit im OSZE-Raum moniert. Reformzusagen im Vorfeld der Entscheidung über den Vorsitz sind reine Lippenbekenntnisse geblieben. Nach wie vor bestehen in Kasachstan gravierende Defizite in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte, für die der OSZE-Acquis steht. Es ist nicht zu erwarten, dass Kasachstan während seines Vorsitzes von sich aus ernsthafte Initiativen zur Stärkung umstrittener Normen ergreifen wird, etwa im Bereich des Schutzes der Meinungsfreiheit. Auch ist fraglich, ob Kasachstan außen- und sicherheitspolitisch aus dem Schatten Russlands heraustreten kann. Moskau wird seinerseits bestrebt sein, den kasachischen Vorsitz für die Umsetzung der eigenen sicherheitspolitischen Agenda zu instrumentalisieren. Zu diesem Zweck dürfte Russland versuchen, Medwedjews Vorschlag in den Mittelpunkt zu rücken und die politisch-militärische Dimension der OSZE stärker zu gewichten.

Neustart für kooperative Sicherheit in Europa?

Ob der Korfu-Prozess unter kasachischem Vorsitz eine positive Dynamik entfalten kann, hängt von drei Voraussetzungen ab:

Erstens gilt es darauf zu achten, dass der Korfu-Prozess sich auf die Kernfragen europäischer Sicherheit konzentriert und nicht auf Nebenschauplätze abdriftet. Eine Debatte über die Rolle der OSZE in Afghanistan, die Kasachstan forcieren will, zählt zweifellos nicht zu den zentralen Bereichen, auch wenn der gegenwärtige amerikanisch-russische Konsens dies anders will. Der Korfu-Prozess muss konkrete Verbesserungen in jenen Schlüsselbereichen anstreben, in denen der ordnungspolitische Gegensatz am stärksten hervortritt, und so auf eine klare Agenda fokussiert werden. Die Wiederbelebung der konventionellen Rüstungskontrolle ist ein längst fälliges Thema, zumal sich hier im Zuge der amerikanischen *Reset*-Politik gegenüber Russland neue Handlungsspielräume abzeichnen. Auf die Agenda gehört aber auch die friedliche und konsensuale Regulierung offener Territorialkonflikte. Gerade in diesem Bereich waren die Prinzipien und Instrumente der OSZE in der Vergangenheit praktisch ohne Belang. Von Bedeutung sind daher weitere intensive Verhandlungen im Rahmen der OSZE über eine Regulierung der Konflikte im postsowjetischen Raum (Berg-Karabach, Transnistrien) und im Westbalkan (Kosovo, Bosnien und Herzegowina) sowie eine Stärkung der OSZE-Instrumente zur Konfliktprävention. Dazu zählen etwa der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sowie die Feldoperationen, denen eine wichtige Frühwarnfunktion zukommt.

Zweitens muss sich der Korfu-Prozess stärker dem umstrittenen Bereich der *soft security* widmen und den normativen Dissens zwischen Ost und West in den Mittelpunkt rücken. Der umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE, der die politisch-militärische und die menschliche Dimension aufs engste miteinander verzahnt, stellt eine wesentliche Errungenschaft der europäischen Sicherheitsordnung dar. Deshalb

darf der Sicherheitsdialog unter dem kasachischen Vorsitz nicht zu einem Relativierungsritual verkommen, bei dem die menschliche Dimension ausgehöhlt wird. Die Beschwörung von Harmonie und Toleranz zwischen den Völkern reicht für einen Amtierenden Vorsitz nicht aus, um die OSZE zu stärken. Die kasachische Führung sollte konsequent an ihr Bekenntnis zu allen drei OSZE-Dimensionen erinnert werden. Das hieße konkret, parallel zum Korfu-Prozess die entsprechenden OSZE-Institutionen öffentlich zu unterstützen und in ihrer Unabhängigkeit zu stärken, etwa den Beauftragten für Medienfreiheit.

Drittens verdient der Vorschlag eines OSZE-Gipfels Unterstützung – allerdings nur dann, wenn er nicht kasachischen Partikularinteressen untergeordnet wird. Ein Spitzentreffen könnte alle OSZE-Staaten dazu zwingen, für den Korfu-Prozess klare Verhandlungspositionen in den oben genannten Schlüsselbereichen europäischer Sicherheit einzunehmen. Dies würde zumindest einen gewissen Erfolgsdruck erzeugen. Um zu verhindern, dass ein Gipfel zu einer reinen Prestige-Angelegenheit für Kasachstan wird, müssten die westlichen OSZE-Staaten statt einer abwartenden aber eine gestaltende Rolle einnehmen und umgehend eigene Vorschläge unterbreiten.

Der Korfu-Prozess ist ein Lackmestest für den politischen Willen aller OSZE-Staaten, sich für kooperative Sicherheit in Europa einzusetzen. Nur wenn es gelingt, die ordnungspolitischen Differenzen zwischen Ost und West in den Vordergrund zu rücken, kann der Korfu-Prozess die OSZE wiederbeleben und einen echten Sicherheitsdialog in Gang setzen. Dies erfordert jedoch die Bereitschaft, konträre Positionen klar zu benennen und Defizite offen anzusprechen. Deutschland trägt dabei aufgrund seiner Brückenfunktion zwischen Ost und West und als Förderer des kasachischen OSZE-Vorsitzes eine besondere Verantwortung.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364