

Marcel Peško*

Der Korfu-Prozess – Chance zur Errichtung einer neuen Sicherheitsordnung in Europa oder Anleitung für ein erneutes Scheitern?

Zurück zu den Anfängen?

Die derzeitige Diskussion über eine neue Sicherheitsvereinbarung für den euro-atlantischen und eurasischen Raum wird im Allgemeinen auf eine Rede des russischen Präsidenten Dmitri Medwedew, die er im Juni 2008 in Berlin hielt, zurückgeführt.¹ Der damals gerade neu gewählte Präsident schlug darin vor, auf einem europäischen Gipfeltreffen ein Mandat für Gespräche über einen rechtlich bindenden europäischen Sicherheitsvertrag zu verabschieden. Wichtigstes Ziel eines solchen Vertrags sollte laut Medwedew die Gewährleistung einer echten Wiedervereinigung Europas ohne Trennlinien sein. Medwedews Initiative muss jedoch in einem größeren Zusammenhang betrachtet werden, da es doch nur eine weitere Variante desselben Sicherheitskonzepts ist, auf das Russland schon seit Jahren drängt. Moskau verfolgt damit ganz offensichtlich die Absicht, in einem neuen Sicherheitsumfeld zu mehr Gleichberechtigung in der Interaktion zwischen Russland, der EU und den USA zu gelangen. Sein strategisches Ziel ist es, den Einfluss der NATO auf ein Minimum zu reduzieren und gleichzeitig Russlands führende Position im postsowjetischen Raum zu legitimieren. Ein wesentliches Element dieser Strategie ist die Schwächung der OSZE, indem man ihre Handlungsfähigkeit (im Form von Aktionen, die oftmals als „Einmischung in inneren Angelegenheiten“ bezeichnet werden) in Bezug auf ungelöste Konflikte, Menschenrechtsverletzungen und andere Defizite, die zum Teil auf das Verhalten Russlands sowohl im Innern als auch in Russlands „nahen Ausland“ zurückzuführen sind, unterläuft.

Zu Beginn der 90er Jahre war Russland ernsthaft davon überzeugt, dass sich nach dem Zusammenbruch des Warschauer Pakts auch die NATO auflösen würde. In Russlands Vision entwickelte sich die OSZE zu einer vollwertigen regionalen Abmachung kollektiver Sicherheit im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Auch viele westliche Staaten liebäugelten mit dieser Idee, jedoch wurde bereits damals ein erheblicher Unterschied in der Wahrnehmung dessen deutlich, in welche Richtung der politische Diskurs

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen des Autors und nicht die offizielle Position des slowakischen Außenministeriums. Der Beitrag gibt den Stand der Entwicklungen bis Juli 2010 wieder.

1 Vgl. President of Russia Dmitry Medvedev, Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders, Berlin, 5. Juni, 2008, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml.

über zukünftige Sicherheitsvereinbarungen gehen sollte. Moskau hat es nie geschafft, sich in seinem außenpolitischen Denken von Begriffen wie „militärisches Gleichgewicht“, „gegenseitige Abschreckung“, „kollektive Sicherheitsgarantien“, „Pufferzonen“, „Interessensphären“ und „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ zu lösen, wobei es stets auch die entscheidende Bedeutung „harter“ Sicherheit betonte. Westliche Politiker und Experten pochten hingegen stets darauf, dass es notwendig sei, ein echtes System gemeinsamer, umfassender, kooperativer und unteilbarer Sicherheit zu schaffen, das auf der Einhaltung vereinbarter Verpflichtungen und der Achtung grundlegender Werte beruht. Da Moskau offenbar nichts dagegen gehabt hatte, das Konzept umfassender Sicherheit in den Gründungsdokumenten der OSZE zu verankern, schien es zu Beginn der neuen OSZE-Ära, dass Russland wie viele andere Staaten auch die Denkschemata des Kalten Krieges hinter sich lassen und eine neue Einstellung an den Tag legen wollte. Schon bald stellte sich jedoch heraus, dass die Dinge nicht so einfach waren. Noch zwanzig Jahre später fällt es nicht nur der russischen politischen Elite schwer, sich mit dem Sicherheitskonzept der OSZE auszusöhnen und den OSZE-Verpflichtungen, insbesondere im Bereich der Menschenrechte, die nötige Achtung entgegenzubringen. Diese Haltung wiederum führte langsam aber sicher dazu, dass innerhalb der OSZE ein tiefes Misstrauen um sich griff. Der umfassende und dimensionenübergreifende Sicherheitsansatz der OSZE, das Konzept der Verantwortung der Regierungen gegenüber ihren Bürgern in Gestalt der Achtung ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten, hat in der Politik Russlands und seiner Verbündeten niemals wirklich Fuß gefasst. Ungeachtet ihrer Rhetorik und ihrer Erklärungen sind einige europäische Regierungen immer noch Gefangene der Denkweise des Kalten Krieges, was sich natürlich auch unmittelbar in der fehlenden Anerkennung der Rolle der OSZE als vorrangiges Instrument zur Konfliktverhütung, Konfliktbearbeitung und Konfliktlösung durch politischen Dialog und frühes Handeln niederschlägt.

Die OSZE sollte ursprünglich zu einem Sinnbild moderner Sicherheitsvereinbarungen für das 21. Jahrhundert werden. Heute müssen wir uns eingestehen, dass dieser Traum niemals wahr geworden ist. Die Stärke der Organisation war gleichzeitig ihre größte Schwäche: Ihre Wirkungskraft als Forum für politische Beratungen und gemeinsames Handeln hing ganz und gar von der Bereitschaft der Teilnehmerstaaten ab, die eingegangenen Verpflichtungen zu erfüllen; ebenso war sie auf gegenseitiges Vertrauen angewiesen, was vom Konsensprinzip untermauert wurde. Gerade Russland und einige seiner Verbündeten im postsowjetischen Raum aber verloren allmählich den politischen Willen, sich an das einzigartige Sicherheitskonzept der OSZE zu halten und die Transformation ihrer Gesellschaften gemäß den der OSZE zugrunde liegenden Werten und Verpflichtungen fortzusetzen.

Die Tatsache, dass Russland und seine Verbündeten auf der einen und der Westen auf der anderen Seite die heutige Sicherheitslandschaft und ihre Zukunft unterschiedlich wahrnehmen, hat dazu geführt, dass Vertrauen und

Gemeinsinn allmählich verloren gingen – eine Tendenz, die durch die neue russische Regierung und ein dynamisches Wirtschaftswachstum noch beschleunigt wurde. Die nach dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im Jahr 1999 einsetzenden Entwicklungen machten deutlich, dass Moskaus Grad der Identifikation mit dem Sicherheitskonzept der OSZE sich proportional zur Zustimmung zur Demokratie in Russland selbst verhält. Russland hat sich anscheinend für ein eigenes Zivilisationsmodell entschieden. Selbst heute noch ist Russlands geopolitische Sicherheitsperzeption auf die politisch-militärische Dimension beschränkt und von einem Nullsummendenden geprägt; der postsowjetische Raum wird dabei als Moskaus natürliche Einflussphäre betrachtet und Mitteleuropa als eine Art Niemandsland, in dem potenzielle Bedrohungen für die Sicherheit Russlands keinen Platz haben. Während die NATO offen eine strategische Partnerschaft mit Russland anstrebt, gilt die Allianz in der russischen Sicherheitsstrategie noch immer als eine Bedrohung der Sicherheit. Das wird sich hoffentlich bald ändern.

Auch die OSZE ist für Moskau inzwischen zu einem schwer verdaulichen Brocken geworden, jedoch aus anderen Gründen. Auch wenn es in der KSZE/OSZE stets in erster Linie um die Regelung der Beziehungen zwischen dem Westen und der (ehemaligen) Sowjetunion ging, genießt Russland innerhalb der Organisation doch denselben Status wie alle anderen 55 Teilnehmerstaaten. Es muss sich daher – wie jeder andere Staat auch – Kritik aufgrund von Demokratiedefiziten, wie z.B. manipulierte und wenig transparente Wahlen oder gezielte Einschränkungen der Menschenrechte, insbesondere die Unterdrückung der Redefreiheit, gefallen lassen. Außerdem muss es hinnehmen, dass die OSZE in Ländern innerhalb seiner Einflussphäre tätig ist, und natürlich stimmt nicht alles, was die OSZE tut, mit Moskaus Interessen überein. Als es Russland nicht gelang, die OSZE zu der zentralen europäischen und transatlantischen Sicherheitsorganisation zu machen, begann es sich von ihr abzuwenden. Gleichzeitig wurden Russlands Rufe nach einer neuen Sicherheitsvereinbarung in Europa lauter, die – seiner Meinung nach – die Fragmentierung der europäischen Sicherheitslandschaft, in der die Sicherheit einer Staatengruppe, nämlich die der NATO-Mitglieder, auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten erhöht worden sei, beheben würde. In seiner Kritik an der OSZE erinnert Moskau stets daran, dass sie es nicht vermocht habe, die Bombardierung des ehemaligen Jugoslawien, die einseitige Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo und den Krieg in Georgien zu verhindern. Nach den sogenannten farbigen Revolutionen in der Ukraine und in Georgien, schlug Russlands Kritik in eine bewusste Demontage um, wie sie beispielsweise in der Rede des damaligen Präsidenten Wladimir Putin auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2007 zum Ausdruck kommt. Putin warf dem Westen vor, das Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen der OSZE zugunsten der menschlichen Dimension zu zerstören und zu versuchen, „die OSZE in ein vulgäres Instrument der Absicherung außenpolitischer Interessen der einen oder anderen Staatengruppe gegenüber anderen

Staaten zu verwandeln“.² Das aber will Moskau mit allen Mitteln verhindern. Der Krieg in Georgien, der eine offenkundige Missachtung der Prinzipien von Helsinki und des Völkerrechts darstellte, bestätigte lediglich Moskaus strategische Entscheidung, seine Interessen in seiner unmittelbaren Nachbarschaft um jeden Preis und ungeachtet des möglichen Verlusts internationalen Ansehens und der Verschlechterung seiner Beziehungen zum Westen zu wahren.

Was will Moskau wirklich?

Präsident Medwedews Initiative scheint also eher das traditionelle politische Denken Moskaus widerzuspiegeln als das ernsthafte Bemühen, Antworten auf die Veränderungen in der europäischen Sicherheitsordnung zu finden. In einer Rede, die der Präsident auf dem Jahrestreffen der russischen Botschafter im Juli 2008 – nur wenige Tage vor dem Krieg in Georgien – hielt, wurden die wahren Hintergründe der Initiative deutlich. Der vorgeschlagene europäische Sicherheitsvertrag war dazu gedacht, Russlands neues Sicherheitsverständnis offiziell vorzustellen und zu legitimieren – ein Sicherheitsverständnis, das auf einem Gleichgewicht der Kräfte und der Anerkennung von „Zonen privilegierter Interessen“ im postsowjetischen Raum beruht.³

Im November 2009 ließ Präsident Medwedew den Textentwurf des europäischen Sicherheitsvertrags seinen OSZE-Partnern und den Generalsekretären anderer Sicherheitsorganisationen in der euro-atlantischen und eurasischen Region zukommen. Er schlug erneut ein Gipfeltreffen vor, auf dem Verhandlungen über den neuen Vertrag begonnen werden sollte. Die Reaktionen der EU und der NATO waren seinerzeit nicht sehr enthusiastisch. Die westlichen Partner begrüßten die Initiative zwar insgesamt als Ausdruck der Bereitschaft, einen Sicherheitsdialog im OSZE-Raum auf einer neuen Grundlage aufzunehmen, bezweifelten jedoch offen, dass ein europäischer Sicherheitsvertrag notwendig sei; gleichzeitig erklärten sie ihre Unterstützung für die Fortsetzung des Dialogs über dieses Thema im Rahmen des Korfu-Prozesses. Anfang Dezember 2009 sandte Russlands Außenminister Sergei Lawrow parallel zu Medwedews Schreiben den Entwurf eines Abkommens über Grundprinzipien für Veränderungen in den Beziehungen zwischen den Mitgliedern des NATO-Russland-Rats auf dem Gebiet der Sicherheit an den NATO-Generalsekretär.⁴ Die Allianz bezog hierzu nicht offiziell Stellung, ließ Moskau

2 Rede des Präsidenten der Russischen Föderation, Wladimir W. Putin, auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 10. Februar 2007, deutsche Übersetzung in der Internet-Zeitung russland.RU unter: <http://russland.ru/rupol0010/morenews.php?iditem=15273> (Teil 2).

3 Vgl. President of Russia, Speech at the Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives to International Organisations, 15. Juli 2008, unter: http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/07/15/1121_type82912type84779_204155.shtml.

4 Vgl. NATO Unclassified SG(2009)0995, Paper received from Russian Minister of Foreign Affairs, Sergei Lavrov, 4. Dezember 2009.

jedoch informell wissen, dass die NATO zu jenem Zeitpunkt nicht zu Diskussionen über diesen Vorschlag bereit war; das zentrale Forum für die Debatte über die Zukunft der europäischen Sicherheit sei vielmehr die OSZE.

Russland hat stets behauptet, seine Vorschläge seien nicht als Alternative zu den bereits vorhandenen internationalen Sicherheitsorganisationen gedacht, sondern sollten lediglich zur Stabilisierung der Beziehungen in Europa beitragen. Bei genauerer Lektüre der Texte zeigt sich jedoch, dass Moskau sehr wohl eine solche Alternative anstrebt. Gleichzeitig weigerte Russland sich, den europäischen Sicherheitsvertrag im Kontext der eingefrorenen Konflikte zu diskutieren, da es sich bei diesen um ein ganz anderes Thema handle. Auch die Forderung des Westens, die Diskussion über einen europäischen Sicherheitsvertrag auf der Grundlage der vorhandenen Sicherheitsarchitektur in Europa zu führen, wurde zurückgewiesen. Moskaus unklare und häufig antagonistische Herangehensweise sowie die mangelnde Bereitschaft, auf die eingefrorenen Konflikte einzugehen, ließ unvermeidlich Zweifel an der Aufrichtigkeit seiner Absichten aufkommen. Der Westen ließ sich dennoch nicht davon abhalten jede Gelegenheit zu nutzen, Russland, Belarus und Zentralasien in einen inhaltlichen Dialog einzubeziehen. Gleichzeitig waren die westlichen Länder jedoch nicht bereit, hinsichtlich der sich in diesen Ländern verschlechternden Situation in den Bereichen Menschenrechte und Demokratie Kompromisse einzugehen. Der Westen ist in seiner Haltung gegenüber Russland und dessen Partnern insgesamt pragmatischer geworden, allerdings mit gewissen Grenzen, wenn auch die Sensibilität für Menschenrechtsverletzungen mit der Zeit abgenommen hat. So hat sich der Westen auch eine praktische Antwort auf Russlands Initiative einfallen lassen: den Korfu-Prozess, der innerhalb der OSZE als Katalysator für eine mögliche Annäherung dienen soll.

Der Korfu-Prozess

Die russischen Vorschläge stießen anfangs auf unverhohlenen Misstrauen; sie wurden lediglich als ein weiteres diplomatisches Manöver betrachtet, mit dem Russland die Erweiterung der NATO und der EU verhindern und von seinem militärischen Abenteuer in Georgien ablenken wolle. Allmählich begannen die Positionen der meisten Länder jedoch aufzuweichen. Der Krieg in Georgien und die Gaskrise in der Ukraine beschleunigten paradoxerweise die Akzeptanz der Feststellung, die Sicherheitsbeziehungen hätten sich in die falsche Richtung entwickelt und es müsse eine neue Phase des Dialogs eingeleitet werden, um Vertrauen und Gemeinsinn wiederherzustellen. Nach anfänglichem Zögern kam der Westen zu dem Schluss, dass es trotz erheblicher Vorbehalte gegenüber Moskaus Innen- und Außenpolitik notwendig sei, Russland und seine Verbündeten „im Boot“ zu halten, ihre Tendenz zur Selbstisolation einzudämmen und objektiv zu beurteilen, ob einige ihrer Vor-

schläge nicht doch im Grunde genommen vernünftig wären. Frankreich, das in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 die EU-Präsidentschaft innehatte, ergriff schließlich die Initiative. In einer Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien am 17. Juli 2008 begrüßte Frankreichs Außenminister Bernard Kouchner den Vorschlag des russischen Präsidenten und empfahl die OSZE als Forum für dessen weitere Ausgestaltung.⁵ Zwei Monate nach dem Krieg in Georgien betonte Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy, dass alles, was mit europäischer Sicherheit zusammenhänge, aus jedem nur erdenklichen Blickwinkel sei und dass Vorurteile und Klischeevorstellungen, die noch aus der Zeit des Kalten Krieges stammten, durch Dialog und ein besseres Verständnis der Denkweise und der Bedürfnisse der anderen Seite beseitigt werden müssten. Sarkozy unterstrich ebenfalls, dass die Diskussion im Rahmen der OSZE stattfinden müsse, da diese das einzige Forum sei, das alle Akteure der europäischen Sicherheit auf gleichberechtigter Grundlage zusammenbringe. Der französische Präsident schlug gleichzeitig vor, einen OSZE-Sondergipfel einzuberufen, auf dem die Vorschläge Russlands und der EU für ein neues europäisches Sicherheitskonzept diskutiert werden sollten.⁶ Anfang Dezember 2008 erklärten auch die NATO-Außenminister ihre Unterstützung für die Aufnahme eines Dialogs über europäische Sicherheit. Die Initiative ergriff nunmehr der damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE, der finnische Außenminister Alexander Stubb, der seine Amtskollegen während des Ministerratstreffens in Helsinki am 4. Dezember 2008 zu einem Arbeitsessen einlud, auf dem es zu einem ersten informellen Meinungsaustausch über das Thema kam. Die Minister begrüßten die Idee einer Wiederaufnahme der Gespräche über europäische Sicherheit. Gleichzeitig betonten auch sie, dass die Diskussion angesichts des umfassenden Charakters von Sicherheit in der OSZE geführt werden müsse, da nur diese eine ausgewogene Berücksichtigung aller Dimensionen der Sicherheit gewährleisten würde. Die vor allem von der EU und den USA unterstützte vorherrschende Meinung war, dass es nicht sinnvoll sei, ein OSZE-Gipfeltreffen in Erwägung zu ziehen, solange man sich nicht auf klar definierte Inhalte geeinigt habe. 2009 übernahm schließlich der griechische OSZE-Vorsitz das Staffelholz und leitete fortan mit großem Einsatz die informelle Diskussion im Ständigen Rat und im Forum für Sicherheitskooperation (FSK) der OSZE in Wien. Der Durchbruch kam mit dem informellen Treffen der Außenminister, das am 27. und 28. Juni 2009 auf der griechischen Insel Korfu stattfand und auf dem die Minister beschlossen, die *Ad-hoc*-Diskussion in einen zielgerichteten und institutionalisierten Dialog zu überführen. Hatten einige der Minister vor Korfu noch Zweifel am praktischen Nutzen eines solchen Dia-

5 Vgl. Statement by Mr. Bernard Kouchner, Minister for Foreign Affairs of France, to the OSCE Permanent Council, Vienna, 17 July 2008, PC.DEL.628/08, 17. Juli 2008, S. 1, unter: <http://www.osce.org/pc/32838>.

6 Vgl. World Policy Conference, Speech by M. Nicolas Sarkozy, President of the Republic, Evian, 8. Oktober 2008, unter: <http://www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-World-policy.html>.

logs, so fand der Gedanke, dass dieser nicht nur notwendig sei, sondern auch Schritt für Schritt in ein konkretes und ständiges Format überführt werden müsse, nun eine überwältigende Mehrheit. Die Amtierende Vorsitzende der OSZE, die damalige griechische Außenministerin Dora Bakojannis, verkündete somit offiziell den Beginn des Korfu-Prozesses, der sich an folgenden Prinzipien orientieren sollte:

- Der Dialog findet im Rahmen der OSZE statt, Beiträge anderer Sicherheitsinstitutionen werden jedoch berücksichtigt.
- Im Mittelpunkt des Dialogs stehen die Themen Krisenbewältigung sowie Rüstungskontrolle und Abrüstung, hier insbesondere der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE).
- Diskutiert werden soll auch über neue Bedrohungen, darunter Bedrohungen der Umwelt- und Energiesicherheit.
- Nicht zuletzt soll es auch darum gehen, wie die Einhaltung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verbessert werden kann.

Erklärtes Ziel des Korfu-Prozesses war es, das Vertrauen unter den Teilnehmerstaaten wiederherzustellen, Mechanismen zur besseren und wirksameren Erfüllung bestehender Verpflichtungen einzuführen und eine Plattform zu schaffen, die zur Bewältigung neuer Sicherheitsbedrohungen beitragen sollte. Im Herbst 2009 veranstaltete der griechische Vorsitz in Wien zehn Gesprächsrunden auf der Ebene der Ständigen Vertreter der Teilnehmerstaaten bei der OSZE, die sich durch einen ernsthaften und – mit Ausnahme einiger weniger Fälle – nichtkonfrontativen Dialog auszeichneten. Trotz der entspannten Atmosphäre und großer Kreativität offenbarten die Debatten jedoch auch einen Mangel an Vertrauen und unterschiedliche Auffassungen über grundlegende Sicherheitsrisiken und die zukünftigen Sicherheitsarrangements im OSZE-Gebiet.

Der Korfu-Prozess und die EU

Der Korfu-Prozess war auch ein Test für die EU und ihren neuen Ansatz zur Umsetzung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Geiste des Vertrags von Lissabon. Die Union entwickelte Schritt für Schritt ein internes Koordinierungssystem, das es der Präsidentschaft ermöglichte, gemeinsame Positionen vorzutragen, an die sich Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten, einschließlich der Präsentation eigener Vorschläge, anschlossen. Die EU lehnte einen „Block-Dialog“ stets ab. Sie betrachtet den Korfu-Prozess im Gegenteil als gute Gelegenheit zur Überwindung des Blockdenkens mit Hilfe von *Ad-hoc*-Koalitionen, denen auch postsowjetische Länder angehören. Bislang hat die EU diese Herausforderung erfolgreich gemeistert. Sie folgt

einer klaren Diskussionsstrategie: Der Dialog muss sich auf tatsächliche, nicht fiktive Bedrohungen und Herausforderungen konzentrieren; nicht die Form, sondern der Inhalt ist wichtig; die gegenwärtige Sicherheitsarchitektur hat bislang gute Dienste geleistet, muss jedoch verstärkt und effizienter gemacht werden; der Dialog über europäische Sicherheit muss in der OSZE angesiedelt sein; er darf nicht im luftleeren Raum stattfinden; um die Sicherheitsprobleme der Region lösen zu können, sind spürbare Fortschritte notwendig, dazu gehören die Erneuerung des Rüstungskontrollregimes, Abrüstung und positive Entwicklungen in den sogenannten eingefrorenen Konflikten; der Dialog muss offen sein und darf keines der möglichen Ergebnisse vorwegnehmen; das Ziel ist grundsätzlich ein „Helsinki plus“, kein „Helsinki à la carte“. Die EU erarbeitete gleichzeitig zahlreiche konkrete Vorschläge und übernahm so die Federführung bei der Ausgestaltung der Agenda und trieb die Debatte voran. Wien kann somit als leuchtendes Beispiel dafür gelten, dass Lissabon funktionieren kann – vorausgesetzt, die Mitgliedstaaten bleiben vernünftig und vertreten gemeinsame Interessen.

Was steht für die Teilnehmerstaaten auf dem Spiel?

Es ist nicht allzu schwer zu erkennen, was sowohl in der OSZE als auch im weiteren Sicherheitskontext zu tun ist. Der Krieg in Georgien und die jüngsten tragischen Ereignisse in Kirgisistan haben die Schwachstellen der OSZE noch einmal auf drastische Weise sichtbar gemacht. Sie haben auch gezeigt, dass es zwischen den Teilnehmerstaaten in wichtigen Sicherheitsfragen keine ehrliche und strategische Partnerschaft gibt. Wenn wir potenzielle Konflikte frühzeitig verhüten wollen, brauchen wir verstärkte und schnellere Frühwarnkapazitäten und wesentlich bessere Fähigkeiten zur Ergreifung von Frühmaßnahmen. Gleichzeitig benötigt die OSZE erheblich leistungsfähigere und robustere Instrumente zur wirksamen Bearbeitung von Konflikten sowie Mechanismen, die beim Friedensaufbau nach einem Konflikt ein koordiniertes Vorgehen gewährleisten, um so zu verhindern, dass Konflikte wieder aufblühen. Dabei muss unbedingt sichergestellt sein, dass die Teilnehmerstaaten den Institutionen der OSZE wie z.B. dem Amtierenden Vorsitzenden, dem Sekretariat, dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und den Feldoperationen genügend Vertrauen entgegenbringen, damit sie noch autonom handeln können, ohne von unsinnigen politischen Debatten oder reinen Einzelinteressen der Teilnehmerstaaten behindert zu werden. Im Korfu-Prozess geht es daher nicht nur darum, Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten aufzubauen, sondern auch darum, ihr Vertrauen in die OSZE-Institutionen zu stärken. Auch müssen die Mechanismen verbessert werden, mit denen die Erfüllung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen überwacht oder aber auf deren Verletzung reagiert werden

kann; dies gilt auch für den Menschenrechtsbereich, den Eckpfeiler des umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE, der er auch bleiben muss. Die politischen Gremien der OSZE müssen schließlich zu echten Plattformen für offene, freimütige und ehrliche Debatten werden, die tagtäglich darüber geführt werden müssen, inwieweit die Teilnehmerstaaten ihre OSZE-Verpflichtungen erfüllen oder nicht erfüllen, die Empfehlungen einschlägiger OSZE-Institutionen befolgen oder ignorieren und wie die Situation auf kooperative Weise verbessert werden kann.

Die Prioritäten der EU (nicht nur) für den Korfu-Prozess orientieren sich an den obengenannten Kriterien und nehmen allmählich konkrete Konturen an. Lady Catherine Ashton stellte sie auf dem informellen OSZE-Ministerrats-treffen in Almaty Mitte Juli 2010 in zusammengefasster Form vor. Sie hob vor allem hervor, dass wir alle eine gemeinsame strategische Vision brauchen: eine euro-atlantische und eurasische Region, die ungeteilt, frei und mit sich selbst im Frieden ist, in der Streitigkeiten friedlich beigelegt werden und die Anerkennung gemeinsamer Verpflichtungen Allgemeingut ist. Auf dem Weg dorthin muss sich die OSZE hinsichtlich der Prävention, der Bearbeitung und der Lösung von Konflikten noch verbessern; der Niedergang des KSE-Vertrags muss aufgehalten und wieder umgekehrt, die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) müssen weiter verstärkt werden; ebenso müssen die menschliche Dimension gestärkt und die Fähigkeit der OSZE verbessert werden, transnationale und neu entstehende Bedrohungen und Herausforderungen, die uns alle betreffen, zu bewältigen.

In Athen verabschiedeten die Minister eine wichtige politische Erklärung zur Fortsetzung des Korfu-Prozesses. Sie enthält unter anderem einen Hinweis auf einen möglichen OSZE-Gipfel im Jahr 2010, vorausgesetzt, dass dieser inhaltlich und formal entsprechend vorbereitet wird. Kasachstan, das als erstes zentralasiatisches Land 2010 den OSZE-Vorsitz übernahm, wurde damit beauftragt, bis Ende Juni 2010 einen Zwischenbericht zu erarbeiten, der auf einer gemeinsamen Sitzung des Ständigen Rates und des FSK vorgelegt werden sollte. Der Bericht sollte u.a. die Richtung vorgeben, in die sich der Korfu-Prozess weiterentwickeln sollte. Inzwischen wurden die Athener Beschlüsse zum Korfu-Prozess und zu einem möglichen Gipfeltreffen beinahe vollständig umgesetzt. Zwar hat Russlands Bestreben, die Debatte über den europäischen Sicherheitsvertrag vom Korfu-Prozess zu trennen, dazu geführt, dass keiner der beiden Beschlüsse die Ambivalenz und die Irritationen völlig beseitigen konnte. Sie ermöglichten jedoch die Fortsetzung der strukturierten Debatte über konkrete Vorschläge und Initiativen und unterstützten damit das Bemühen, Misstrauen und Argwohn allmählich zu verringern und Differenzen in den konzeptionellen Ansätzen abzuschwächen. Und genau das ist in der ersten Hälfte des Jahres 2010 auch eingetreten.

Auf der Grundlage der Athener Beschlüsse erarbeiteten die Ständigen Vertreter in Wien eine ausführliche Übersicht über folgende Themen:

- die Implementierung sämtlicher OSZE-Standards, -Prinzipien und -Verpflichtungen,
- die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, der Verhütung und Beilegung von Konflikten, der Krisenbewältigung und der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt,
- die Rolle von Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimen sowie von Regimen zur Stärkung von Vertrauen und Sicherheit bei der weiteren Entwicklung des Sicherheitsumfelds,
- transnationale und dimensionenübergreifende Bedrohungen und Herausforderungen,
- Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich,
- Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,
- die Stärkung der Wirksamkeit der OSZE und
- die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999.

Auf den informellen Treffen konnten unterschiedliche Sichtweisen anhand konkreter Initiativen und Vorschläge vorgestellt werden, die weiterzuverfolgen sich lohnen könnte. Die Teilnehmerstaaten haben heute nicht nur einen exzellenten Überblick über die Sicherheitslage, sondern können auch auf ein großes Repertoire an innovativen Vorschlägen zum Umgang mit den modernen Herausforderungen, mit denen sie und die OSZE insgesamt konfrontiert sind, zurückgreifen. Sie konnten Bereiche identifizieren, in denen sie gemeinsame Interessen haben, und Themen herausfiltern, die es erlauben, ein zwar ambitioniertes, aber dennoch realistisches Aktionsprogramm zu entwickeln und zu verabschieden. Der Zwischenbericht nennt ebenfalls Erwartungen, die allen Teilnehmerstaaten gemeinsam sind und die sie erfüllen müssen. Gleichzeitig förderten die intensiven Debatten aber auch die grundsätzlich divergierenden Ansichten darüber zutage, wie die Sicherheit im euro-atlantischen und eurasischen Raum gewährleistet werden soll, wodurch die Diskussionen oftmals etwas esoterisch wurden. Sowohl der EU als auch den USA war jedoch bewusst, dass die Gelegenheit, die der Korfu-Prozess vielleicht nur für kurze Zeit eröffnete, dazu genutzt werden musste, Russland und seine Verbündeten in einen echten Dialog einzubinden. Gelingt dies nicht, wären eine stetige Verschlechterung der Beziehungen, eine konfrontative Rhetorik, Stagnation bei der Lösung der eingefrorenen Konflikte, Militarisierung, der endgültige Zusammenbruch der Abrüstungsregime und der weitere Abbau von Demokratie und Menschenrechten in Russland und anderen postsowjetischen Staaten die Folge.

Der Bericht fasst die wichtigsten Punkte der Diskussion und der Vorschläge zusammen. Er gilt als ausgewogen und ausführlich und daher als Grundlage für die weitere Debatte geeignet. Insgesamt hat man allerdings das Gefühl, dass sich die Diskussion in Form eines *Brainstorming* erschöpft hat und die

Teilnehmerstaaten nunmehr ihren Ideen Taten folgen lassen müssen. Die Forderungen, eine neue, stärker realitätsbezogene Phase des Prozesses einzuleiten, werden lauter.

Russlands Dilemma

Russlands Haltung zum Korfu-Prozess ist nach wie vor ambivalent. Bislang hat Moskau den Korfu-Prozess und die Ausarbeitung des europäischen Sicherheitsvertrags stets als voneinander getrennt betrachtet. Manchmal scheint es als habe Moskau für den Korfu-Prozess auch keine klare Strategie. So hatte z.B. der russische Außenminister Sergei Lawrow auf dem Athener Ministerratstreffen zunächst versucht, die Verabschiedung des Beschlusses über die Fortsetzung des Korfu-Prozesses zu verhindern, änderte dann aber in allerletzter Minute seine Meinung.

Reicht der Korfu-Prozess jedoch aus, um Moskaus Ambitionen hinsichtlich eines europäischen Sicherheitsvertrags und den russischen Vorstellungen von euro-atlantischer und eurasischer Sicherheit gerecht zu werden? Die meisten Teilnehmerstaaten lehnen den Vertrag ab oder weigern sich, über den Vertrag als solchen zu diskutieren, haben aber nichts dagegen, einige seiner Elemente im Rahmen des Korfu-Dialogs zu erörtern. Russland beharrt hingegen darauf, dass der Entwurf des europäischen Sicherheitsvertrags nicht in den Zuständigkeitsbereich der OSZE fällt und stattdessen in einem anderen, bislang noch nicht näher definierten Forum diskutiert werden müsse. Vor allem dank der Einigkeit der EU- und NATO-Mitgliedstaaten ist die OSZE jedoch inzwischen zum wichtigsten Forum für den erneuerten europäischen Dialog geworden. Der Korfu-Prozess muss daher als konkrete Antwort auf die Initiative Medwedews gesehen werden; eine Alternative dazu gibt es schlicht nicht. Für Russland ist das natürlich ein Dilemma. Medwedews Vorschlag betraf nie die OSZE als solche. Er war ursprünglich sogar von dem Bestreben motiviert, die OSZE durch ein neues System des Kräftegleichgewichts zu ersetzen, das sich hauptsächlich auf die politisch-militärische Dimension von Sicherheit konzentriert. Gleichwohl ließ sich die russische Diplomatie auf die Initiativen des finnischen, des griechischen und nun des kasachischen Vorsitzes ein und beschloss letztendlich, sich aktiv am Korfu-Prozess zu beteiligen. Wahrscheinlich war Moskau zu dem Schluss gekommen, dass der Korfu-Prozess eine geeignete Plattform dafür war, eigene Ansichten und Initiativen zu verfechten, und zunächst ausprobiert werden sollte. So warb Russland z.B. wiederholt vehement für seine Vorschläge, eine OSZE-Charta und einen neuen Mechanismus zur Streitbeilegung auszuarbeiten. Gleichzeitig ließ Moskau keine Gelegenheit aus, den Beginn der Diskussionen über den europäischen Sicherheitsvertrag anzumahnen. Es scheint, dass Moskau seine endgültige Haltung zum Korfu-Prozess noch nicht gefunden hat – und diese Ungewissheit könnte noch auf unbestimmte Zeit anhalten.

Vor diesem Hintergrund ist es extrem wichtig, dass die EU-Mitgliedstaaten und die USA auch weiterhin Entschlossenheit zeigen und neue Initiativen hervorbringen oder bereits vorhandene präzisieren. Gleichzeitig sollten sie unbedingt alles tun, um eine Blockkonfrontation zu vermeiden. Der Korfu-Prozess ist in dieser Hinsicht ein Lackmustest für die Fähigkeit der EU, ihre Anstrengungen besser aufeinander abzustimmen und wann immer möglich und nötig gemeinsam zu handeln. Bis jetzt haben die EU-Delegationen den Test würdig bestanden, die schwierigste Phase steht ihnen jedoch noch bevor.

Was kommt nun auf uns zu?

Das informelle Ministerratstreffen von Almaty hat einige Klarheit über den weiteren Verlauf des Prozesses gebracht, auch wenn Russlands Taktik noch weitgehend im Dunkeln bleibt. Derzeit gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass Moskau seine Strategie ändert. Die Teilnehmerstaaten haben ihre Bereitschaft gezeigt, die gemeinsamen Bemühungen zur Bewältigung bestehender Sicherheitsprobleme im OSZE-Gebiet zu verstärken. Auf dem Treffen einigte man sich nicht nur darauf, so bald wie möglich OSZE-Polizeiberater nach Kirgisistan zu entsenden, um so die Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit und öffentlicher Ordnung im Land zu unterstützen, sondern beschloss ebenfalls einstimmig, Ende 2010 in Astana ein OSZE-Gipfeltreffen abzuhalten. Auch wenn dessen Tagesordnung noch nicht abschließend feststeht, ist man sich doch weitgehend darüber einig, dass das Gipfeltreffen – das erste seit dem elf Jahre zurückliegenden Gipfeltreffen von Istanbul – den Korfu-Prozess auf ein qualitativ höheres Niveau anheben soll. Es wird erwartet, dass die Staats- und Regierungschefs in Astana eine aussagekräftige politische Erklärung verabschieden werden, in der die Teilnehmerstaaten ihren Willen bekunden, gemeinsam auf die Vision einer Sicherheitsgemeinschaft im OSZE-Gebiet hinzuarbeiten, und ihr uneingeschränktes Festhalten an den OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen in allen Dimensionen der Sicherheit sowie die Verantwortung, diese vollständig umzusetzen, bekräftigen. Mit Blick auf die Praxis soll auf dem Gipfel ein Aktionsplan verabschiedet werden, der folgende Themen für zukünftige Verhandlungen vorsieht:

- die Stärkung der institutionellen Basis der OSZE und deren Umwandlung in eine vollwertige internationale Organisation,
- die Stärkung der konventionellen Rüstungskontrolle und die Modernisierung der VSBM sowie Fortschritte bei der Wiederbelebung des KSE-Vertrags,
- die Verbesserung der Fähigkeiten und Instrumente der OSZE in allen drei Dimensionen der Sicherheit hinsichtlich Frühwarnung, Konfliktverhütung, Konfliktlösung, Krisenmanagement und der Normalisierung der

- Lage nach einem Konflikt sowie die Intensivierung der gemeinsamen Bemühungen um die friedliche Beilegung der ungelösten Konflikte im OSZE-Gebiet,
- die Erhöhung der Aufmerksamkeit für transnationale Bedrohungen in allen drei Dimensionen der Sicherheit und die verstärkte Beteiligung der OSZE im Rahmen ihres Mandats an den internationalen Bemühungen zur Stabilisierung und zum Wiederaufbau Afghanistans,
 - die Bewältigung ökonomischer Herausforderungen nach der Wirtschaftskrise u.a. durch die Anpassung des Maastrichter OSZE-Strategiedokuments für die Wirtschafts- und Umweltdimension an die heutigen Bedingungen sowie
 - die Stärkung der Kapazitäten der OSZE-Teilnehmerstaaten insgesamt, um sie dazu in die Lage zu versetzen, die bestehenden Herausforderungen in der menschlichen Dimension zu bewältigen, sowie die Ausweitung der Möglichkeiten der OSZE-Institutionen, die Umsetzung von Empfehlungen, die sie im Rahmen ihres Mandats abgegeben haben, laufend zu überprüfen.

Nach der Sommerpause werden die Ständigen Vertreter in Wien mit der Arbeit an den Schlussdokumenten des Gipfeltreffens beginnen. Der Korfu-Prozess ist vielschichtig und mehrdimensional. Er ähnelt einer Anhäufung von mehreren Gleichungen mit vielen Unbekannten, die während des Prozesses selbst und im Dialog vielleicht, aber nicht zwangsläufig gelöst werden. Wichtig ist vor allem, dass sich jeder an dem Prozess beteiligen kann und dass im weiteren Verlauf kein Akteur und kein Vorschlag ausgeschlossen wird. In dieser Hinsicht war die in Almaty erzielte Einigung ein echter Durchbruch.

Obgleich die Zukunft des Korfu-Prozesses momentan unsicher ist, hat er sich jetzt schon ausgezahlt. Er hat für eine bessere Atmosphäre, größere Offenheit und mehr Solidarität unter den Teilnehmerstaaten gesorgt, sodass die OSZE allmählich wieder ihre ursprüngliche Funktion erfüllen kann. Es ist kein Geheimnis, dass sie 2007 kurz vor der Auflösung stand. Heute erscheint die Organisation wieder in einem optimistischeren Licht, auch wenn der Korfu-Prozess derzeit eher eine Chance als ein echter Verhandlungsprozess ist. Quasi als Nebeneffekt lernten die Teilnehmerstaaten die OSZE wieder besser zu verstehen, begannen erneut zu erkennen, dass sie unersetzlich ist, wenn es darum geht, gemeinsame Ziele, einen Sinn für die gegenseitige Abhängigkeit und eine gemeinsame Zukunft zu entwickeln. Die Überzeugung, dass die OSZE einen „Mehrwert“ erbringt, ist zurückgekehrt. Es besteht kein Zweifel mehr daran, dass die Organisation – den politischen Willen aller Teilnehmerstaaten vorausgesetzt – wieder ihre Funktion als Forum für den Dialog über europäische Sicherheit übernehmen kann, von dem kein Staat ausgeschlossen ist. Bei vielen war diese einzigartige Funktion der OSZE in Vergessenheit geraten; der Korfu-Prozess hat ihnen dabei geholfen, sie wiederzuentdecken.

Die OSZE hat gute Chancen, wieder zu einer Plattform für die Diskussion über die Grundprinzipien der Koexistenz und den Aufbau neuen Vertrauens trotz unterschiedlicher Wertvorstellung zu werden. Sie könnte zu einem Forum werden, in dem der Wille entsteht, neue und zunehmend komplexere Bedrohungen und Risiken für die Sicherheit gemeinsam zu bekämpfen. Bislang ist das der größte Mehrwert, den der Korfu-Prozess hervorgebracht hat. Die Erwartungen sollten zwar nicht zu hoch gesteckt werden; es ist jedoch zu begrüßen, dass der Prozess die Chance bekommen hat, sich weiterzuentwickeln und es den Teilnehmerstaaten so ermöglicht, Meinungsverschiedenheiten mit Besonnenheit und kooperativ zu bereinigen.

Die Teilnehmerstaaten sollten sich jedoch darüber im Klaren sein, dass es ihnen in näherer Zukunft höchstwahrscheinlich nicht gelingen wird, eine solch stabile und klar definierte Sicherheitsarchitektur wie zu Zeiten der bipolaren Ost-West-Teilung zu schaffen. Angesichts der diffusen und vielförmigen neuen Sicherheitsbedrohungen wäre auf ein stabiles, institutionalisiertes Sicherheitssystem vielleicht auch gar kein Verlass. Auch wenn Präsident Medwedew im Juli 2010 in einer Rede vor russischen Botschaftern betonte, dass „wir von der Tragfähigkeit unserer demokratischen Institutionen überzeugt sind und sie beharrlich weiterentwickeln, um Russland zu einer prosperierenden, auf den Prinzipien von Freiheit und Gerechtigkeit beruhenden Gesellschaft zu machen“,⁷ wäre die Erwartung unrealistisch, dass Russland in naher Zukunft tatsächlich Kurs auf die Stärkung von demokratischen Institutionen und Rechtsstaatlichkeit nimmt. Dasselbe gilt für andere Mitgliedstaaten der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Am besten wäre es daher, sich auf die Koexistenz divergierender Wertesysteme in der OSZE-Region und deren allmähliche Konvergenz durch effektivere Kooperation und Koordination im Kampf gegen unseren gemeinsamen Feind, die neuen Sicherheitsbedrohungen, zu verständigen.

Der Korfu-Prozess und der bevorstehende Gipfel sind eine historische Chance zur Verbesserung der Ost-West-Beziehungen und zum schrittweisen Aufbau einer neuen, auf Vertrauen, Zusammenarbeit, der Respektierung legitimer Sicherheitsinteressen und der Achtung allgemein anerkannter Werte beruhenden Sicherheitsordnung. Um überkommene Vorurteile abzubauen und zu einem Interessenausgleich zwischen den Staaten zu gelangen, ist es entscheidend, diese Chance zu nutzen und sich sowohl auf ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Definition der Sicherheitsbedrohungen als auch auf Maßnahmen zu ihrer Beseitigung zu einigen und so allmählich tief-sitzende Fehlwahrnehmungen der Wertvorstellungen der jeweils anderen Seite zu überwinden. Aus Sicht der EU mögen die von Russland geäußerten Sorgen bisweilen absurd erscheinen, für Russland sind sie hingegen mit gro-

7 Speech by Dmitry Medvedev, President of the Russian Federation, at the Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives to International Organizations, Moskau, 12. Juli 2010, unter: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/FB6F773B31E6DF0EC32577600033F759 (eigene Übersetzung).

ßer Wahrscheinlichkeit noch immer sehr real – auch wenn fraglich ist, wie viele davon nur Taktik und politisches Marketing sind. Der Korfu-Prozess könnte, wenn er in wirkliche Verhandlungen überführt wird, zu einem wichtigen Instrument werden, um Russlands Denken in eine euro-atlantische Richtung zu lenken.

Selbst wenn beide Seiten die Denkweise und die Bedürfnisse der jeweils anderen irgendwann besser verstehen werden, müssen Russland und seine Verbündeten schließlich begreifen, dass eine strategische Partnerschaft unmöglich ist, solange die Werte der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit nicht in vollem Umfang geteilt und geachtet werden. In dem Bewusstsein, dass alle anderen Alternativen nur schlechter sein können, ist es unsere Pflicht, die Widersprüche zu überwinden und in echte Verhandlungen einzusteigen, auch wenn sie viele Jahre dauern könnten.