

# Die EU und die OSZE

Ursel Schlichting

Die Beziehungen zwischen der EU und der OSZE sind auf vielfältige Weise institutionalisiert. Regelmäßige Konsultationen, offizielle und informelle Treffen finden auf allen Ebenen statt: zwischen EU-Ratspräsidentschaft und OSZE-Vorsitz, auf Minister- und Botschaferebene, zwischen hochrangigen Beamten sowie in Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Dennoch gilt ihr Verhältnis zueinander als ambivalent. Im Juli 2008 hob Frankreichs Außenminister Bernard Kouchner in einer Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE hervor, die Union und die OSZE seien zwar komplementär und gemeinsamen Werten und Prinzipien verpflichtet, arbeiteten jedoch noch nicht im erforderlichen Maße zusammen; eines der Ziele Frankreichs während seiner EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 sei daher, diese Komplementarität zu stärken.<sup>1</sup>

Unvorhergesehene Ereignisse und Entwicklungen der Jahre 2008 und 2009 haben neue Rahmenbedingungen geschaffen, die nicht nur eine Wiederbelebung der OSZE, sondern auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE bewirken können. Sie stehen daher nach einem kurzen Blick auf konkurrierende, kooperative und komplementäre Aspekte im Mittelpunkt der nachfolgenden Betrachtungen.

## **Thematische, funktionale und regionale Überschneidungen**

In Reaktion auf neue Bedrohungen und Risiken wie Terrorismus und organisierte Kriminalität hat die OSZE in den vergangenen Jahren ihr Aufgabenspektrum erheblich ausgeweitet. Auf der Grundlage der Europäischen Sicherheitscharta (1999) und der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert (2003) kamen zu den traditionellen Aufgaben der Konfliktverhütung, des Krisenmanagements und der Konfliktnachsorge sowie der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten neue Tätigkeitsschwerpunkte wie z.B. Polizeiarbeit, Grenzsicherheit und die Bekämpfung von Menschen-, Waffen- und Drogenhandel sowie von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und religiöser Intoleranz hinzu. Als regionale Schwerpunkte kristallisierten sich Südosteuropa, Zentralasien und der Südkaukasus heraus.

Etwa gleichzeitig begann die EU, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit Leben zu füllen, indem sie eigene Instrumente zur zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenbewältigung entwickelte. Auch die Europäische Sicherheitsstrategie der EU (2003) zählt Terrorismus und organisierte Kriminalität zu den Hauptbedrohungen europäischer Sicherheit und fordert die Schaffung und die Kombination politischer und wirtschaftlicher sowie polizeilicher, justizieller, militärischer und anderer funktionaler Instrumente für die Krisenintervention. Mit ihrer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) drang die EU zudem verstärkt in Regionen vor, die zu den geographischen Schwerpunkten der OSZE gehören.

---

1 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.

Nicht selten resultierten daraus Konkurrenzsituationen, die von der OSZE als existenzielle Bedrohung wahrgenommen wurden. Die EU kann Ländern zumeist lukrativere Hilfe anbieten als die OSZE. Die größere politische Geschlossenheit und Homogenität ihrer Mitglieder ließen zudem bei einigen EU-Vertretern den Eindruck entstehen, die Union könne die meisten der Tätigkeiten der OSZE problemlos übernehmen und sei zu einem Zeitpunkt, da der Unilateralismus Russlands und der USA das Zustandekommen eines Konsenses in der OSZE erschwere, die bessere sicherheitspolitische Alternative.<sup>2</sup>

Jüngere Beispiele für ein erfolgreiches Zusammenwirken beider Organisationen finden sich auf dem Westbalkan. Positive Entwicklungen vor allem in Kroatien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, seit 2004 bzw. 2005 EU-Beitrittskandidaten, wurden zumeist der EU zugeschrieben; die Leistung der OSZE, die bereits seit Mitte bzw. Anfang der 90er Jahre Langzeitmissionen in beiden Ländern unterhielt, wurde dabei jedoch häufig unterschätzt.<sup>3</sup> So prägte die OSZE durch ihre Berater- und Gutachter-tätigkeit maßgeblich die Reformen, die zur Erfüllung der – mit den politischen Beitrittskriterien der EU in weiten Teilen deckungsgleichen – OSZE-Verpflichtungen notwendig waren, für deren Implementierung dann die Beitrittsperspektive zum wichtigsten Anreiz wurde. Für Kroatien galt dies vor allem in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, Flüchtlingsrückkehr und Medienentwicklung. Tätigkeitsschwerpunkte der OSZE-Mission in Skopje waren der Aufbau demokratischer Institutionen, demokratische Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit.<sup>4</sup>

Von Bedeutung ist auch die zukünftige regionale Kooperation im Kosovo, wo EU und OSZE bislang unter dem Dach der VN operierten. Die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) war seit Juli 1999 als Bestandteil der VN-Mission zur Errichtung einer internationalen Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK) als einer der vier Pfeiler der UNMIK für den Aufbau demokratischer Institutionen, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zuständig, während die EU den Pfeiler für Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung bildete. Als Folge des schrittweisen Rückzugs der VN seit der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo hat die EU die Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX, die mit 1.750 Mitarbeitern bislang größte zivile Mission im Rahmen der ESVP, entsandt. Die OMIK hat als Teil der rekonfigurierten und verkleinerten UNMIK wichtige Funktionen der VN übernommen, so z.B. die Mediation in Konflikten auf lokaler Ebene, für die sie mit ihrer ausgeprägten Feldpräsenz (fünf Regionalbüros), über die sie als einziger ziviler Akteur im Kosovo verfügt, besonders geeignet ist. Zu ihren Aufgaben gehören weiterhin der Institutionenaufbau und die Unterstützung der Minderheitengemeinden sowie die Beobachtung der Menschenrechtsslage. Die Beziehungen zwischen der OSZE-Mission und EULEX haben sich im Großen und Ganzen gut entwickelt. Befürchtungen, es könne zu Doppelarbeit statt zu einer komplementären Arbeitsweise kommen, haben sich nicht bestätigt.<sup>5</sup>

---

2 Vgl. P. Terrence Hopmann, Die zukünftige Bedeutung der OSZE: „Business as usual“ oder Revitalisierung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 79-96, S. 86.

3 Vgl. Solveig Richter, Wie effektiv fördert die OSZE Demokratie? Ein analytischer Streifzug zur Wirkung der Langzeitmissionen in Südosteuropa, in: OSZE-Jahrbuch 2008, S. 211-228, S. 211.

4 Vgl. Sebastian Dworack, Mazedonien und seine OSZE-Mission 2006-2008: Klassenziel noch nicht erreicht, in: OSZE-Jahrbuch 2008, S. 243-261, S. 251. Der von Gewalttaten überschattete Verlauf der Parlamentswahlen von 2008 bewegte allerdings die EU-Kommission dazu, keine Empfehlung für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen für 2009 an den Ministerrat auszusprechen.

5 Vgl. Marcin Czaplinski, The OSCE in the New International Environment in Kosovo, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSCE Yearbook 2009 (i.E.).

## Der Georgien-Konflikt und die Genfer Gespräche

Obwohl sich seit spätestens 2004 die Anzeichen für eine Eskalation in den beiden georgischen Konfliktgebieten Südossetien und Abchasien gemehrt hatten, vermochte die internationale Gemeinschaft den Ausbruch des Krieges nicht zu verhindern. In der Nacht zum 8. August 2008 marschierten georgische Truppen in Südossetien ein und besetzten dessen Hauptstadt Zchinwali. Russische Truppen drängten die georgischen Einheiten zurück; mit ihrem Vordringen in georgisches Kernland weitete der Konflikt sich zu einem Krieg zwischen Russland und Georgien aus.

Die OSZE war seit Dezember 1992 mit einer Langzeitmission in Georgien vertreten, die sich vorrangig mit dem georgisch-südossetischen Konflikt befasste. Ihr Mandat umfasste die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien sowie die Beobachtung der militärischen Lage und der Aktivitäten der dreiseitigen Friedenstruppen im Konfliktgebiet; hinzu kamen die Unterstützung der VN bei der Beilegung des georgisch-abchasischen Konflikts sowie die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit in ganz Georgien. Das Hauptquartier der Mission befand sich in Tiflis, seit 1997 unterhielt sie eine Außenstelle in Zchinwali. Nach anfänglichen Vermittlungserfolgen geriet der Konfliktlösungsprozess ins Stocken und kam 2004 u.a. aufgrund der Verschlechterung der georgisch-russischen Beziehungen fast vollständig zum Erliegen. Vor Ausbruch der Kämpfe im August 2008 gehörten der OSZE-Mission rund 200 nationale und internationale Mitarbeiter an, darunter acht unbewaffnete Militärbeobachter.

Die EU nahm lange Zeit nicht am politischen Vermittlungsprozess in den georgischen Konflikten teil. Erst 2001 äußerte sie die Absicht, eine aktivere politische Rolle im Südkaukasus zu übernehmen und sich stärker an der Beilegung der Konflikte zu beteiligen.<sup>6</sup> Mit der Aufnahme Armeniens, Aserbaidschans und Georgiens in die ENP im Juni 2004, zu der auch Maßnahmen zur Lösung der Territorialkonflikte in Berg-Karabach, Georgien und Moldau gehören, näherte sie sich dem Südkaukasus weiter an. Von 2004 bis 2005 unterhielt die EU in Georgien eine Mission zur Stützung der Rechtsstaatlichkeit (EUJUST THEMIS); 2005 löste ein Grenzschutzunterstützungsteam die Grenzbeobachtermission der OSZE ab, deren Verlängerung Russland im Dezember 2004 verhindert hatte. Der 2006 im Rahmen der ENP verabschiedete Aktionsplan für Georgien nennt u.a. die Förderung friedlicher Lösungen bei internen Konflikten als einen der Schwerpunkte der Kooperation. Bereits 2003 hatte der Rat der EU einen Sonderbeauftragten für den Südkaukasus ernannt, dessen Mandat 2006 erweitert wurde; er soll u.a. Konflikte in der Region verhüten und zur friedlichen Beilegung existierender Konflikte beitragen.

Unmittelbar nach Ausbruch des Krieges, am 10. August 2008, reisten der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Finnlands Außenminister Alexander Stubb, und sein französischer Amtskollege Kouchner zu Gesprächen nach Tiflis und Moskau. Nachdem erste Vermittlungsbemühungen im VN-Sicherheitsrat ergebnislos verlaufen waren, unterbreitete der französische Staatspräsident und amtierende EU-Ratsvorsitzende Nicolas Sarkozy am 12. August Russland und Georgien einen von EU und OSZE gemeinsam ausgearbeiteten Entwurf eines Waffenstillstandsabkommens, den sogenannten „Sechs-Punkte-Plan“, der u.a. den Rückzug der georgischen Streitkräfte auf ihre regulären Stationierungsorte, den Rückzug der russischen Einheiten auf die Linien vor Beginn der Feindseligkeiten und die

6 Vgl. General Affairs Council Conclusions, Brüssel, 26.-27. Februar 2001, unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/ACF1314.html](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/ACF1314.html).

Aufnahme internationaler Gespräche vorsah. Er wurde am 15. bzw. 16. August von den Konfliktparteien unterzeichnet.

Am 19. August beschloss der Ständige Rat der OSZE die Zahl der Militärbeobachter in Georgien auf 100 zu erhöhen, von denen 20 umgehend in die Südossetien umgebenden Gebiete entsandt wurden; die Entsendung der restlichen Beobachter scheiterte jedoch aufgrund von Meinungsverschiedenheiten mit Russland über den zukünftigen Einsatzort. Der Zugang nach Südossetien blieb den Beobachtern verwehrt.

Die EU beschloss zunächst, die Beobachtungsmission der OSZE durch EU-Beobachter zu stärken,<sup>7</sup> entschied sich dann jedoch für die Entsendung einer eigenen, 200 zivile Beobachter umfassenden Mission (EUMM),<sup>8</sup> die u.a. die Aufgabe erhielt, die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens und den Rückzug der russischen Truppen aus den besetzten georgischen Gebieten zu beobachten, zur Stabilisierung und Normalisierung der Lage sowie zur Vertrauensbildung beizutragen und die Wahrung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu überwachen. Sie nahm ihre Arbeit am 1. Oktober 2008 auf. Ihr Mandat bezieht auch Südossetien und Abchasien ein; der Zugang zu den beiden Konfliktgebieten wird jedoch auch den EU-Beobachtern bis heute verweigert. Zudem verfügt die Mission über keinerlei Befugnisse zur Durchsetzung des Friedensplans. Ebenfalls im September 2008 ernannte die EU einen Sonderbeauftragten für die Krise in Georgien.

Die OSZE-Mission musste sich 2009 aus Georgien zurückziehen, nachdem Russland der Verlängerung ihres Mandats über den 31. Dezember 2008 hinaus die Zustimmung verweigert hatte. Auch die zusätzlich entsandten Beobachter mussten das Land verlassen.

Die im Sechs-Punkte-Plan vereinbarten Gespräche haben am 15. Oktober 2008 in Genf begonnen. Den Vorsitz führen die VN, die OSZE und die EU gemeinsam; Teilnehmer sind Georgien, Russland und die USA sowie Vertreter Abchasiens und Südossetiens. Die Gespräche werden parallel in zwei Arbeitsgruppen über regionale Sicherheit und Stabilität sowie Flüchtlinge und Binnenvertriebene geführt. Bislang haben sieben Gesprächsrunden stattgefunden, die letzte am 17. September 2009. Erstes konkretes Ergebnis war im Februar 2009 die Einsetzung eines Mechanismus zur Verhinderung und Regelung von Zwischenfällen, der lokalen Sicherheitsexperten den regelmäßigen Informationsaustausch im Rahmen von Arbeitstreffen ermöglicht.<sup>9</sup> Positiv zu bewerten ist ebenfalls, dass Vertreter der drei Ko-Vorsitze wiederholt in die Krisengebiete reisen konnten.<sup>10</sup> Ziel der mit der achten Gesprächsrunde am 11. November 2009 beginnenden zweiten Phase der Verhandlungen ist die Erarbeitung konkreter Sicherheitsmaßnahmen und Regelungen zur Lösung der noch immer drängenden humanitären Fragen. Erst danach wird man heiklere Themen in Angriff nehmen können. Die Genfer Gespräche haben sich trotz aller Differenzen, Spannungen und Rückschläge zu einem wichtigen ständigen Dialog entwickelt. Sie sind das einzige internationale Forum, in dem alle Seiten miteinander sprechen.

Die Entsendung der EUMM wurde von der OSZE zunächst als Konkurrenz empfunden; die EU-Mission ist jedoch zurzeit die wichtigste internationale Mission in Georgien.

---

7 Vgl. Rat der Europäischen Union, Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 1. September 2008 in Brüssel, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 12594/08, Brüssel, den 1. September 2008, S. 2.

8 Vgl. Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia, in: Official Journal of the European Union L248/26, 17. September 2008.

9 Vgl. Georgien und die Genfer Gespräche: „Nur Verhandlungen bringen uns weiter“, Interview mit Botschafter Charalampos Christopoulos, in: OSZE-Magazin Juli-August 2009, S. 4-6, S. 5.

10 Vgl. Pierre Morel, Dialogue works for Georgia, 15. Oktober 2009, in: guardian.co.uk, unter: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/oct/15/dialogue-georgia-geneva>.

Die EU-Beobachter „sprangen“ zu einem Zeitpunkt „ein“, da die OSZE aufgrund der Mitgliedschaft der Konfliktparteien nur begrenzt handlungsfähig ist. Dennoch birgt die Situation auch für die OSZE die Chance zur Bewährung und Wiederbelebung. Unter dem Eindruck des Georgienkrieges wurden vermehrt Stimmen laut, die vor dem Hintergrund wirtschaftlicher, politischer und sicherheitspolitischer Eigeninteressen der EU und der NATO in der Kaukasusregion und daraus entstehender Dissonanzen mit Russland für die erneute Stärkung der Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheit plädierten.

### **Von der Krise der OSZE zum „Korfu-Prozess“**

Die innere Krise der OSZE ist noch nicht überwunden. Sie nahm ihren Ausgang in der Enttäuschung Russlands über verschiedene Entwicklungen in der internationalen Politik seit Mitte der 90er Jahre, darunter die mehrfache NATO-Osterweiterung, der Kosovo-Krieg, die Nichtratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die Mitgliedstaaten der NATO sowie Pläne zur Errichtung von Militärstützpunkten in Bulgarien und Rumänien. In Bezug auf die OSZE selbst kritisierte Russland seit 2004 offen das geographische Ungleichgewicht des von West nach Ost verlaufenden Transfers von Demokratie- und Menschenrechtsstandards, einschließlich der einseitigen Verteilung der OSZE-Feldoperationen auf die Staaten des postjugoslawischen und postsowjetischen Raums, sowie die Unausgewogenheit zwischen den drei Dimensionen der OSZE, insbesondere die vermeintliche Überbetonung der menschlichen zum Nachteil der politisch-militärischen Dimension. Die Tätigkeit der OSZE und ihrer Missionen in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung wurde zunehmend als Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten wahrgenommen. Die Kritik, der sich die meisten GUS-Staaten anschlossen, führte zu konkreten Forderungen nach einer Reform der OSZE. Wichtige OSZE-Institutionen, darunter die Feldmissionen und das Büro für demokratische Wahlen und Menschenrechte (BDIMR), sollten unter die Aufsicht des Ständigen Rates gestellt werden, um ihre relative Autonomie zu beschränken.

Zu den Symptomen der Krise gehörten die Tatsache, dass die Staats- und Regierungschefs der OSZE-Teilnehmerstaaten letztmals 1999 zu einem ursprünglich für alle zwei Jahre geplanten Gipfeltreffen zusammengekommen waren und sich die Außenminister der Teilnehmerstaaten auf den seither jährlich stattfindenden Ministerratstreffen erstmals 2000 (Wien) und ab 2003 (Maastricht) durchgängig nicht mehr auf eine gemeinsame Abschlusserklärung einigen konnten. Das Budget der OSZE schrumpfte im selben Zeitraum von 212 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 159 Millionen für das Jahr 2009. Die Feldmissionen wurden zum Teil erheblich verkleinert und in „Büros“ oder „Zentren“ umgewandelt; ihr Etat und die Zahl ihrer internationalen Mitarbeiter wurden im Laufe der Jahre insgesamt um mehr als die Hälfte reduziert. Vertrauensbildende Maßnahmen und mit ihnen die gesamte politisch-militärische Dimension der OSZE wurden angesichts der Unwahrscheinlichkeit großangelegter militärischer Auseinandersetzungen in Europa als weniger wichtig erachtet. Höhepunkt der Krise der Rüstungskontrolle war die Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland im Dezember 2007.

Vor diesem Hintergrund kam es 2008 zu einer entscheidenden Zäsur, die sich aufgrund der Initiative der EU als wichtiger Impuls für die OSZE erweisen sollte. Auf einer Konferenz im Oktober 2008 im französischen Evian präzisierte Russlands Präsident Dmitri Medwedjew einen Vorschlag, den er im Juni desselben Jahres in Berlin erstmals vorgestellt hatte: den Abschluss eines rechtlich verbindlichen Vertrags über die europäische Sicherheit, der die Achtung der Souveränität, territorialen Integrität und politischen

Unabhängigkeit von Staaten sowie gleiche Sicherheit für alle gewährleisten sollte. Die neue europäische Sicherheitsordnung sollte auf dem Grundsatz beruhen, dass kein Staat und keine internationale Organisation Exklusivrechte zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa hat.<sup>11</sup> Den Auftakt zu einem Dialog über einen solchen Vertrag sollte ein gesamteuropäisches Gipfeltreffen bilden. Noch in Evian griff EU-Ratspräsident Sarkozy Medwedjews Plan auf und schlug als Dialograhmen die OSZE vor. Medwedjew regte schließlich auf dem EU-Russland-Gipfel im November 2008 an, bereits Mitte 2009 ein OSZE-Gipfeltreffen einzuberufen. Im April 2009 konkretisierte und ergänzte der russische Außenminister Sergei Lawrow Moskaus Vorstellungen von den Inhalten eines Vertrags über europäische Sicherheit, der über die bereits genannten Prinzipien hinaus grundlegende Bestimmungen zur Rüstungskontrolle und zu vertrauensbildenden Maßnahmen enthalten sollte.<sup>12</sup> Lawrow unterstützte ausdrücklich die Initiative des griechischen OSZE-Vorsitzes, ein informelles Treffen auf der griechischen Insel Korfu als Auftakt eines Dialogprozesses abzuhalten.

Am 28. Juni 2009 trafen die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten zu ersten informellen Beratungen über die Lage und die Perspektiven der europäischen Sicherheit auf Korfu zusammen. Sie einigten sich auf die Aufnahme eines strukturierten und themenorientierten Dialogs über die Zukunft der europäischen Sicherheit im Rahmen der OSZE, zu dem auch andere Sicherheitsinstitutionen beitragen könnten. Priorität sollen zunächst die friedliche Lösung regionaler Konflikte, die Wiederbelebung der Rüstungskontrolle und die praktische Umsetzung des Prinzips der Unteilbarkeit von Sicherheit erhalten.<sup>13</sup> Für die am 8. September begonnene Serie informeller „Korfu-Prozess-Treffen“ auf Botschaferebene in Wien – bis zum OSZE-Ministerratstreffen im Dezember 2009 in Athen sind rund zehn weitere Treffen geplant – schlug der griechische Vorsitz 20 Leitthemen zur Diskussion vor.<sup>14</sup> Mit ihnen gelang ihm eine Verknüpfung aller drei Dimensionen der OSZE, wobei ein Schwerpunkt auf politisch-militärische Themen gelegt wurde, ohne die menschliche Dimension zu schwächen. Der „Korfu-Prozess“ soll nach dem Athener Ministerratstreffen fortgesetzt werden.

### **Der kasachische OSZE-Vorsitz**

Kasachstans Übernahme des OSZE-Vorsitzes 2010 ist ein weiterer aktueller Berührungspunkt zwischen OSZE und EU. Als Kasachstan seine Kandidatur Anfang 2003 für den OSZE-Vorsitz erstmals ankündigte, war das Land wirtschaftlich und politisch bereits auf dem Weg dazu, ein bedeutender Akteur im Kräftedreieck zwischen Europa, Russland und China zu werden. Kasachstan galt als ein stabiler und religiös toleranter Vielvölkerstaat ohne größere innerstaatliche Konflikte. Unumstritten war jedoch auch, dass das Land noch erhebliche Defizite in der demokratischen Entwicklung und im Bereich der Menschenrechte aufwies. Kasachstan hatte sich zudem 2004 der Kritik Russlands an der OSZE angeschlossen.

---

11 Vgl. Dmitri Medvedev, Speech at World Policy Conference, Evian, 8. Oktober 2008, unter: [http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159\\_type82912type82914\\_207457.shtml](http://www.president.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml).

12 Vgl. Statement by Mr. Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Opening Session of the OSCE Annual Security Review Conference, Vienna, 23 June 2009, PC.DEL/480/09, 23. Juni 2009, S. 6.

13 Vgl. Corfu Informal Meeting of OSCE Foreign Ministers on the Future of European Security, Chair's Concluding Statement to the Press, 28. Juni 2009.

14 Vgl. Corfu Process meetings: Guiding themes, in: OSCE Magazine October-November 2009, S. 5.

Kasachstans Bewerbung spaltete die OSZE-Teilnehmerstaaten und mit ihnen die EU in eine größere Gruppe der Befürworter und eine kleinere der Gegner seiner Kandidatur.<sup>15</sup> Einige EU-Mitgliedstaaten befürchteten ebenso wie die USA, ein OSZE-Vorsitz Kasachstans könne den OSZE-Acquis in der menschlichen Dimension und die Unabhängigkeit ihrer einschlägigen Institutionen, vor allem des BDIMR, gefährden. Der größere Teil der EU-Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, versprach sich von Kasachstans Bewerbung hingegen nicht nur positive Auswirkungen auf die innenpolitische Entwicklung Kasachstans selbst, sondern auch auf die gesamte Region sowie auf deren Zusammenarbeit mit Europa.

Diese Argumentation wurde unter deutscher EU-Präsidentschaft aufgegriffen und führte zur Verabschiedung der Zentralasienstrategie der EU im Juni 2007, zu deren Schlüsselementen die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, des Menschenhandels und des illegalen Handels mit Drogen und Waffen, Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement, Energiefragen, Umweltzerstörung, Wasserwirtschaft und Migration gehören. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Zentralasien könnte durch Maßnahmen der OSZE zur Förderung kooperativer Sicherheit unter dem kasachischen OSZE-Vorsitz flankiert und gefördert werden.

Die 2006 auf dem Brüsseler OSZE-Ministerrat zunächst vertagte Entscheidung für die Vergabe des OSZE-Vorsitzes an Kasachstan fiel schließlich auf dem Madrider OSZE-Ministerrat im November 2007. Sie war vor allem darauf zurückzuführen, dass Kasachstans Außenminister Marat Taschin zuvor eine Garantie für die Wahrung und den Schutz der Unabhängigkeit des BDIMR abgegeben hatte.

### Fazit

Die Initiative Russlands zur Wiederbelebung des gesamteuropäischen Sicherheitsdialogs hat insbesondere dank der französischen EU-Ratspräsidentschaft auch zu einer Wiederbelebung der OSZE geführt. Die OSZE ist zurzeit der einzige Rahmen für einen multilateralen Sicherheitsdialog in Europa, in den Russland auf gleicher Augenhöhe eingebunden ist. Sie stellt dafür „das gesamte erforderliche Instrumentarium bereit: von Gipfel- und Außenministertreffen bis zum Ständigen Rat auf Botschaferebene, einschließlich eines eingespielten Systems informeller Konsultationen, nicht zu vergessen spezielle Foren für Rüstungskontrolle (...)“.<sup>16</sup> Ob der von Präsident Medwedjew angestoßene Prozess auch zu dem von Moskau gewünschten Ergebnis, einem rechtlich verbindlichen Vertrag über europäische Sicherheit, führen wird, ist indes fraglich – eine ähnliche russische Initiative scheiterte Ende der 90er Jahre mit der Verabschiedung der lediglich politisch verbindlichen Europäischen Sicherheitscharta ebenso wie die Umsetzung substanzieller Reformen als Antwort auf Russlands Kritik an der OSZE seit 2004. Die neue Dynamik, die der europäische Sicherheitsdialog gewonnen hat und die mit dem Namen „Korfu-Prozess“ ein eingängiges Etikett gefunden hat, ist hingegen uneingeschränkt positiv zu bewerten. Sie überlagert derzeit sowohl die Krise innerhalb der OSZE als auch die dieser zugrunde liegenden Differenzen zwischen Russland und dem Westen bzw. den USA und hat das Potenzial, zu Regelungen zu führen, die für alle Beteiligten akzeptabel sind. Von besonderer Bedeutung ist die im Rahmen des neuen Sicherheitsdialogs zu erwartende Wiederbelebung der Rüs-

15 Vgl. Margit Hellwig-Bötte, Der OSZE-Vorsitz Kasachstans – ein Weg nach Europa?, in: OSZE-Jahrbuch 2008, S. 195-206, S. 197-198.

16 Solveig Richter/Wolfgang Zellner, Ein neues Helsinki für die OSZE? Chancen für eine Wiederbelebung des europäischen Sicherheitsdialogs, SWP-Aktuell 2008/A 81, November 2008, S. 4.

tungskontrolle, einem zentralen Element europäischer kooperativer Sicherheit. Der Korfu-Prozess bedeutet vor allem aber die für eine Reduzierung der Spannungen mit Russland so wichtige Aufwertung der politisch-militärischen Dimension der OSZE. Gelingt es der OSZE, ihre Rolle als Forum für den sicherheitspolitischen Dialog ernsthaft zu erfüllen und dies den Regierungen der Teilnehmerstaaten – insbesondere Russlands – auch glaubhaft zu vermitteln, könnte das auch den Druck auf solch wichtige Institutionen wie ihre Feldoperationen und das BDIMR verringern. Je stärker die Teilnehmerstaaten und ihre Regierungen sich im Rahmen des Korfu-Prozesses wieder mit der OSZE als Forum für den Sicherheitsdialog identifizieren, desto mehr Spielraum hätten deren Einrichtungen auf der Arbeitsebene.

Der EU kommt in dem Prozess die wichtige Aufgabe zu, gemeinsam mit Russland und den USA eine Führungsrolle zu übernehmen und die OSZE auf höchster politischer Ebene zu revitalisieren – so wie es die französische Ratspräsidentschaft offenbar beabsichtigt hat. Die Wiederaufnahme des Sicherheitsdialogs im Rahmen der OSZE ist zu diesem Zeitpunkt allemal wichtiger als strukturelle Reformen.

### **Weiterführende Literatur**

- Dunay, Pál/Graeme P. Herd: Redesigning Europe? The Pitfalls and the Promises of the European Security Treaty Initiative, in: Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSCE Yearbook 2009 (i.E.).
- Hopmann, P. Terrence: Die zukünftige Bedeutung der OSZE: „Business as usual“ oder Revitalisierung?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 79-96.
- Merlingen, Michael/Manuel Mireanu/Elena B. Stavrevska, Europäische Sicherheit: Wo stehen wir heute?, in: ebenda, S. 97-129.
- Richter, Solveig, Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?, Baden-Baden 2009.