

Worum ging es im Korfu-Prozess?

Der Korfu-Prozess war ein dimensionenübergreifender Dialog aller OSZE-Teilnehmerstaaten über die europäische Sicherheit. Er fand zwischen dem informellen Treffen der Außenminister in Korfu im Juni 2009 und den Vorbereitungen auf den OSZE-Gipfel in Astana im Dezember 2010 statt. Als damaliger britischer OSZE-Botschafter, als Vorsitzender des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) von September bis Dezember 2009 und als einer der Korfu-Koordinatoren war ich unmittelbar in den Prozess involviert. Ich war also kein unparteiischer Beobachter. Meine Eindrücke vom Korfu-Prozess insgesamt – die meine eigenen sind und nicht die offizielle Haltung der britischen Regierung widerspiegeln – sind zweifellos von der Rolle beeinflusst, die ich dabei gespielt habe.

Die Notwendigkeit eines Dialogs über die Zukunft der europäischen Sicherheit war in dem Jahrzehnt vor dem Start des Korfu-Prozess immer offensichtlicher geworden. Der OSZE-Gipfel in Istanbul im Jahr 1999 war den Erwartungen zu keiner Zeit gerecht geworden. Der dort vereinbarten Europäischen Sicherheitscharta mangelte es an Substanz. Der angepasste KSE-Vertrag, der dort ebenfalls unterzeichnet wurde, trug zwar den Realitäten nach der Auflösung des Warschauer Paktes Rechnung, wurde aber von den NATO-Staaten mit der Begründung, dass Russland seinen „Istanbul-Verpflichtungen“, seine Truppen aus Moldau (Transnistrien) und Georgien abzuziehen, nicht nachgekommen sei, nie ratifiziert. Unter Präsident Wladimir Putin kam es zwischen Russland – unterstützt von einigen GUS-Staaten – und den EU- und NATO-Ländern in der OSZE in einer Reihe von Fragen im Zusammenhang mit den OSZE-Verpflichtungen zu Meinungsverschiedenheiten. 2003 und 2004 wies das OSZE-BDIMR auf Wahlfälschungen in Georgien und der Ukraine hin, was Russland für die kurz danach in diesen Ländern stattfindenden „farbigen Revolutionen“ verantwortlich machte. Ebenfalls im Jahr 2003 kritisierte das OSZE-BDIMR die Durchführung der Duma-Wahlen. Dies veranlasste Russland dazu, eine Kampagne zur Kodifizierung der Wahlbeobachtungsmethodik des BDIMR und generell zur „Reform“ der OSZE zu führen. Im Jahr 2007 verhinderte Russland erfolgreich, dass das BDIMR die Duma-Wahlen beobachten konnte. Bei den Präsidentschaftswahlen 2008 geschah dasselbe. Was die „harte“ Sicherheit betraf, setzte Russland den ursprünglichen KSE-Vertrag 2007 aus.

Dennoch hätte niemand vorhersagen können, wie sehr das gegenseitige Vertrauen im OSZE-Raum durch den Georgien-Konflikt im August 2008 beschädigt werden würde. Ungeachtet der langfristigen Präsenz von OSZE-Beobachtern in Georgien und der abtrünnigen Region Südossetien bombardierte Georgien die südossetische Hauptstadt Zchinwali und Russland marschierte

in Südossetien und Abchasien – der zweiten abtrünnigen Region Georgiens – ein. Trotz des Waffenstillstands, den Präsident Nicolas Sarkozy in seiner Eigenschaft als EU-Ratspräsident vermittelt hatte, erkannte Russland die Unabhängigkeit der beiden abtrünnigen Gebiete innerhalb eines Monats an. Die OSZE-Beobachter kehrten nie nach Georgien/Südossetien zurück, obwohl der finnische und der griechische OSZE-Vorsitz immense Mühen darauf verwendeten, eine statusneutrale Formel zu finden. Die VN-Mission in Georgien/Abchasien (UNOMIG) musste das Land verlassen, als Russland die Verlängerung ihres Mandates blockierte. Eine EU-Beobachtermission (EUMM) wurde entsandt, die aber letztlich nur auf der georgischen Seite operierte.

Der Vertrauensverlust im Zusammenhang mit der Georgien-Krise gab den Anstoß zu dem späteren Korfu-Prozess. Im Herbst 2008 behauptete Russland wiederholt, das Scheitern in Bezug auf Georgien sei ein Beweis für seine Hypothese, dass die europäische Sicherheitsarchitektur zerbrochen sei. Die EU- und NATO-Länder wiesen diese Behauptung zurück, die meisten von ihnen (darunter auch Großbritannien) sahen jedoch ein, dass es vernünftig wäre, einen Dialog zu diesem Thema zu führen, wenn Russland angesichts der gegenwärtigen europäischen Sicherheitsarchitektur Unbehagen empfinde. Dies führte zu dem privaten Mittagessen der Außenminister, das zum Kernstück des OSZE-Ministerratstreffens im Dezember 2008 in Helsinki wurde. Der russische Außenminister Sergei Lawrow wiederholte dort, was Präsident Dmitri Medwedew bereits im Juni 2008 vorgeschlagen hatte: Da es in Europa 20 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges kein angemessenes Sicherheitssystem gäbe, sei ein rechtlich bindender europäischer Sicherheitsvertrag erforderlich. Darin sollten der Verzicht auf die Anwendung von Gewalt und gleiche Sicherheit für alle im euro-atlantischen Raum verankert werden. Er unterstützte den französischen Vorschlag, einen OSZE-Gipfel einzuberufen, auf dem diese Themen besprochen werden könnten. Der britische Außenminister David Miliband warf ein, dass er sich gerne über Ideen austauschen würde. Doch müssten wir dabei auf den bereits bestehenden Institutionen aufbauen.

Unter den versammelten Außenministern herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass ein Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit die NATO oder die EU nicht untergraben dürfe. Die Ansichten darüber, wie wünschenswert ein Gipfeltreffen sei, gingen auseinander. Der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Alexander Stubb, stellte in seinen abschließenden Bemerkungen acht Punkte heraus:

- Die OSZE ist der richtige Ort für diese Diskussion.
- Niemand hat gegen neue Ideen zur europäischen Sicherheit Einwände erhoben.
- Zu diesem Zeitpunkt gab es mehr Fragen als Antworten.

- Die gegenwärtigen Institutionen funktionieren gut. Dazu gehören die EU, die NATO und die OSZE, die allesamt hinsichtlich der Verpflichtungen, denen sich ihre Mitglieder verschrieben haben, einzigartig sind.
- Um dieses Unterfangen voranzutreiben, war mehr Substanz notwendig.
- Die zu sammelnden Ideen sollten alle drei Dimensionen (die politisch-militärische Dimension, die Wirtschafts- und Umweltdimension und die menschliche Dimension) im Rahmen eines umfassenden Konzepts abdecken, das sowohl harte als auch weiche Sicherheit beinhaltet.
- Bevor wir ein neues System erfinden, müssten wir die bestehenden ungelösten bzw. „eingefrorenen“ Konflikte lösen.
- Wir müssen die Ziele definieren, die wir erreichen wollen, bevor wir ein ganzes Gipfeltreffen abhalten. Es könnte sich lohnen, dieses Thema bei einem Treffen der OSZE-Außenminister weiterzuentwickeln, um den Prozess ins Rollen zu bringen.

Der letzte Punkt gab den Anstoß zu dem informellen OSZE-Ministertreffen in Korfu, das 2009 unter dem griechischem OSZE-Vorsitz stattfand. Anfang 2009 hatte es bereits mehrere Diskussionen innerhalb der OSZE über die Zukunft der europäischen Sicherheit gegeben; zu einigen davon trugen auch hochrangige Politiker aus Russland bei. Russlands Vizeaußenminister Alexander Gruschko räumte zwar ein, dass Sicherheit multidimensional ist, betonte jedoch mehrmals, dass die wichtigsten Defizite in der politisch-militärischen Dimension der OSZE zu sehen seien. Themen innerhalb der menschlichen Dimension könnten an anderer Stelle diskutiert werden, z.B. im Europarat. Die europäische Sicherheit brauche einen „Neustart“ in Form eines neuen Vertrags. Wir bräuchten ein „Helsinki plus“, d.h. praktische Pläne, um Konflikte mit frischen Ideen zu lösen. Mit einem Seitenhieb auf das Vermächtnis der Istanbul-Verpflichtungen sagte Gruschko, er könne nicht verstehen, warum die große Idee europäischer Sicherheit durch eine Munitionsdeponie in Transnistrien und ein paar Rentner auf einem stillgelegten Militärflugplatz in Abchasien kompromittiert werde. Gruschko und die übrigen russischen Redner betonten während der Diskussionen das OSZE-Prinzip der „Unteilbarkeit der Sicherheit“ und hoben stets hervor, dass kein Staat seine Sicherheit auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten erhöhen dürfe. Diese Formulierung, die allgemein als Chiffre dafür verstanden wurde, dass Russland einer NATO-Erweiterung nach wie vor feindselig gegenüber stand, verstärkte Bedenken in der NATO (und damit auch in der EU), dass die wahre Absicht hinter Russlands Idee eines rechtlich bindenden Vertrags die Untergrabung und Zersplitterung der NATO war.

Auch Russlands Vorschlag, die Plattform für kooperative Sicherheit aus dem Jahr 1999 zu reaktivieren, wurde äußerst misstrauisch betrachtet. Der Vorschlag war offensichtlich ein Versuch, den westlichen Ländern zu versichern, dass die Rolle der bestehenden Institutionen – vor allem der NATO und der EU – auch in einer zukünftigen europäischen Sicherheitsarchitektur respek-

tiert werden würde – allerdings Seite an Seite mit den von Russland bevorzugten Institutionen, der GUS und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS). Viele in der NATO sahen darin ein Mittel dazu, die NATO und die OVKS auf eine Stufe zu stellen. Dieser Verdacht führte dazu, dass NATO und EU sich eng abstimmten, um eine gemeinsame Antwort auf die russischen Ideen vorzulegen. Im Wesentlichen lautete diese: (a) Ein Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit wird akzeptiert, solange dieser in der OSZE verankert ist; (b) der Dialog muss die bestehenden Sicherheitsinstitutionen und die transatlantischen Verbindungen respektieren; (c) der Dialog muss die bestehenden OSZE-Verpflichtungen und die Autonomie der OSZE-Institutionen (des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte/BDIMR, des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten/HKNM und des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit) respektieren; (d) der Dialog muss alle drei OSZE-Dimensionen abdecken und (e) die Langzeitkonflikte, darunter Georgien, einschließen.

Der Zeitpunkt des informellen Ministertreffens in Korfu passte zu der Absicht der Obama-Regierung, einen „Neuanfang“ in den Beziehungen zu Russland zu starten. Das Treffen erhielt zusätzlichen Glanz dadurch, dass es im direkten Anschluss an das erste Treffen des NATO-Russland-Rats nach der Georgien-Krise stattfand. Dies gewährleistete eine hohe Zahl an Teilnehmern, unter denen sich auch der britische Außenminister Miliband und der russische Außenminister Lawrow befanden. US-Außenministerin Hillary Clinton musste in letzter Minute wegen einer Ellenbogenverletzung absagen. Die Diskussion verlief im bewährten Rahmen. Es gab umfassende Debatten zwischen einer von Lawrow angeführten Gruppe, die den Dialog auf Sicherheit *in* Europa konzentrieren wollte, und einer Gruppe von EU- und NATO-Außenministern, angeführt vom französischen Außenminister Bernard Kouchner, die darauf bestand, dass auch Themen wie Afghanistan und der internationale Terrorismus behandelt werden müssten, die zwar außerhalb des traditionellen OSZE-Rahmens lägen, aber die Sicherheit *von* Europa betrafen. In ihren Überlegungen zum Abschluss des Treffens setzte die Amtierende Vorsitzende Dora Bakoyannis den Korfu-Prozess in Gang. Seine Ziele waren, das Vertrauen zwischen den 56 Teilnehmerstaaten wiederherzustellen und ihre Fähigkeit zu stärken, sich den Herausforderungen an die *Sicherheit in Europa* und die *Sicherheit von Europa* zu stellen.

Der eigentliche Korfu-Prozess fand in Form von regelmäßigen, informellen und ergebnisoffenen Botschaftertreffen in Wien statt, die von für das jeweilige Thema relevanten Gästen aus den Hauptstädten unterstützt wurden. Die Vorsitzenden des FSK und der drei Ausschüsse (Sicherheit, Wirtschaft und menschliche Dimension) wurden ebenfalls in den Prozess einbezogen. Russland achtete zu Recht darauf, dass der informelle Korfu-Prozess nicht von der Arbeit des FSK als Entscheidungsgremium der OSZE ablenkte. In der ersten Phase bestand die Aufgabe der Korfu-Treffen eigentlich darin, zu einem gemeinsamen Verständnis darüber zu gelangen, welches die Hauptbedrohungen

für die europäische Sicherheit sind. In Wirklichkeit wurden jedoch nur ständig altbekannte Positionen wiederholt. Immerhin verdeutlichten diese Diskussionen, dass größere Anstrengungen notwendig waren, was die Langzeitkonflikte, den (angepassten) KSE-Vertrag, die Förderung von Demokratie und Menschenrechten – auch derjenigen nationaler Minderheiten – und „neue Bedrohungen“, darunter die von Afghanistan ausgehenden, betraf. Während einer Botschafterklausur in Krems wurde beschlossen, auf eine Ministerratsklärung hinzuwirken, in der die allgemeine politische Botschaft des Korfu-Prozesses dargelegt würde, sowie auf einen Ministerratsbeschluss, der den Prozess vorantreiben sollte.

Das Ministerratstreffen von Athen im Dezember 2009 stellte einen Wendepunkt im Korfu-Prozess dar. Am Vorabend des Treffens verbreitete Russland seinen lange erwarteten Entwurf eines europäischen Sicherheitsvertrags in den Hauptstädten. Während des Treffens sprach Lawrow den Vertrag nur kurz an und stellte einen Bezug zu Medwedews ursprünglichem Vorschlag her, nicht aber zum Korfu-Prozess. Fast alle EU- und NATO-Außenminister, die sich zu dem Thema äußerten, sagten, dass die einzelnen Elemente des Vertragsentwurfs innerhalb der OSZE im Kontext des Korfu-Prozesses geprüft werden sollten. Außer Korfu gäbe es keinen geeigneten Ort, um den Entwurf zu diskutieren.

Auf dem Ministerratstreffen konnte man sich ohne nennenswerte Schwierigkeiten auf eine Erklärung einigen, in der die Vision eines freien, demokratischen und stärker integrierten OSZE-Raums von Vancouver bis Wladiwostok, in dem es keine Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau gibt, erneut bekräftigt wurde. Die Erklärung nannte drei Vorgaben für die Zukunft des Korfu-Dialogs: (a) das Festhalten am Konzept der umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit, (b) die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen und (c) die Entschlossenheit, die Zusammenarbeit im OSZE-Raum zu stärken und die Wirksamkeit der OSZE zu erhöhen. Kasachstans Außenminister Kanat Saudabajew verbrachte das Treffen in Athen damit, die Werbetrommel für ein Gipfeltreffen während des kasachischen Vorsitzes zu rühren, was dazu führte, dass ein vorsichtig formulierter Absatz in die Ministerratserklärung aufgenommen wurde, in dem von Kasachstans Vorschlag, einen OSZE-Gipfel abzuhalten, „mit Interesse [...] Kenntnis [genommen]“ wurde, nicht ohne darauf hinzuweisen, dass dafür „entsprechende inhaltliche und formale Vorbereitungen“ erforderlich seien.

Russland versuchte indes mit Unterstützung von Belarus und Turkmenistan, den Entwurf des Beschlusses, in dem die Themen festgelegt werden sollten, mit denen sich der Korfu-Prozess hauptsächlich befassen sollte, abzuschwächen. Bei dem Mittagessen der Außenminister (an dem ich als Vertretung von David Miliband teilnahm) begrüßte Lawrow zwar die Art und Weise, in der Griechenland den Korfu-Prozess als informelle, offene Diskussion ohne vorgeschriebene Agenda geleitet hatte. Doch während er noch akzeptierte,

dass die Verabschiedung einer Erklärung unerlässlich war, wollte er nicht einsehen, weshalb ein informeller Prozess eine formelle Aufgabenstellung in Form eines Beschlusses benötigte. Wir hingegen versuchten den Prozess zu institutionalisieren und einzugrenzen, vor allem durch das Erstellen einer Liste ausgewählter Themen, mit denen er sich auseinandersetzen sollte. So gut wie alle anderen Minister, die sich zu Wort meldeten, unterstützten den Amtierenden Vorsitzenden George Papandreou in der Auffassung, dass ein Beschluss notwendig sei, um einen Arbeitsplan für den Korfu-Prozess festzulegen. Letztlich stimmte Russland widerwillig einem Beschluss zu, der den Staaten zwar die Möglichkeit offenließ, andere Themen anzuschneiden, ansonsten aber die Hauptthemen des Korfu-Prozesses folgendermaßen festlegte:

- Umsetzung aller Normen, Grundätze und Verpflichtungen der OSZE,
- die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit,
- die Rolle der Systeme der Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung beim Aufbau von Vertrauen in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld,
- transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen,
- Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich,
- Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,
- Verstärkung der Wirksamkeit der OSZE und
- das Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999.

Der Ministerratsbeschluss sah auch vor, dass der OSZE-Vorsitz in einer gemeinsamen erweiterten Sitzung des FSK und des Ständige Rats im Juni 2010 einen Zwischenbericht vorlegen sollte. In einem separaten Sammelbeschluss zum FSK wurde diesem ein Mandat übertragen, das auch die Diskussion über das Wiener Dokument umfasste und gewährleistete, dass das FSK mit seiner politisch-militärischen Fachkenntnis voll in den Korfu-Prozess eingebunden blieb.

Der kasachische OSZE-Vorsitz, der am 1. Januar 2010 sein Amt antrat, betrachtete den Korfu-Prozess als entscheidenden Test und als Hebel für die Umsetzung von Präsident Nursultan Nasarbajews Ziel, einen OSZE-Gipfel abzuhalten. Der kasachische Botschafter ernannte Botschafter, die mit einer Ausnahme allesamt aus EU- bzw. NATO-Staaten stammten, zu „Korfu-Koordinatoren“, die für bestimmte Themen zuständig waren. Diese Koordinatoren waren:

- Die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit: György Molnár, Ungarn.
- Transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen: Heiner Horsten, Deutschland.
- Allgemeine Fragen der euro-atlantischen Sicherheit: François Alabrune, Frankreich.
- Stärkung des dimensionsübergreifenden Sicherheitskonzepts: Ian Cliff, Großbritannien.
- Verstärkung der Wirksamkeit der OSZE, wozu auch die Prüfung der Empfehlungen im Abschlussbericht des Weisenrates und entsprechender Vorschläge von Teilnehmerstaaten gehört: Cornel Feruță, Rumänien.
- Umsetzung aller Normen, Grundsätze und Verpflichtungen der OSZE: Eoin O'Leary, Irland.
- Das Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999: Renatas Norkus, Litauen.
- Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich: Aljaksandr Sytschow, Belarus.
- Die Rolle des Systems der Rüstungskontrolle und Vertrauens- und Sicherheitsbildung für den Aufbau von Vertrauen in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld: Mara Marinaki, Griechenland.
- Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit: Ana Martinho, Portugal.

Es folgte eine Serie dicht aufeinanderfolgender informeller Botschaftertreffen, bei denen eine große Bandbreite an Ideen zur Wiederbelebung der OSZE diskutiert wurde. Zu den vielleicht wichtigsten gehörten:

- *Vorpositionierter Konsens („pre-positioned consensus“)*
Dies war eine US-amerikanische Formulierung, die dem OSZE-Vorsitz, dem Konfliktverhütungszentrum (KVZ) und den OSZE-Institutionen größere Flexibilität bei der Reaktion auf Krisen verleihen sollte, z.B. durch die vorübergehende Entsendung von Expertenteams und Beobachtern, ohne dabei Russlands Beharren auf dem Konsensprinzip zu ignorieren. Es wurde darauf hingewiesen, dass auch der HKNM stille Diplomatie anwenden darf, ohne jeden Schritt mit dem Ständigen Rat abzusprechen. Die Feststellung, dass die OSZE im Falle einer Krise nicht in der Lage ist schnell zu reagieren kann, da alle 56 Teilnehmerstaaten jedem einzelnen Schritt zustimmen müssen, fand zwar weitgehend Zuspruch. Dennoch lehnte Russland es ab, dem OSZE-Vorsitz und den OSZE-Institutionen einen größeren Handlungsspielraum zu geben. Der Umgang des kasachischen Vorsitzes mit der zeitgleich stattfindenden

den Kirgisistan-Krise veranschaulichte bis zu einem gewissen Grad, was ein entschlossener Vorsitz im Rahmen der bestehenden Regeln unternehmen kann.

- *Stärkung der analytischen Kapazitäten des KVZ*

Hierbei handelte es sich um einen russischen Vorschlag, der allgemeine Unterstützung fand. Er hing mit dem weiterreichenden Argument zusammen, dass der OSZE-Werkzeugkasten, einschließlich der verschiedenen Mechanismen, modernisiert werden müsse. Russland begründete seinen Vorschlag damit, dass die Krisen in Georgien und Kirgisistan zum Teil daher rührten, dass es dem KVZ nicht gelungen sei, gefährliche politische Entwicklungen zu erkennen und dem Ständigen Rat zu melden. Mehrere Länder, darunter auch Großbritannien, argumentierten, dass das KVZ keine zusätzlichen Ressourcen benötige, sondern vielmehr die Informationen, die es von den Feldmissionen, dem BDIMR, dem HKNM und dem Beauftragten für Medienfreiheit erhält, besser miteinander verknüpfen müsse.

- *Ein neuer Ansatz zur Lösung der Langzeitkonflikte*

Viele Teilnehmerstaaten sahen den Hauptzweck der OSZE nach wie vor in der Lösung der Langzeitkonflikte. Das Unvermögen der OSZE, die Auseinandersetzungen um Transnistrien und Berg-Karabach nach 20 Jahren zu beenden, und der Umstand, dass Georgien explodiert war, untergruben die Glaubwürdigkeit der Organisation. Trotz vieler Diskussionen verblieben die Auseinandersetzungen jedoch in den bereits bestehenden Prozessen. Letztlich war es das Unvermögen, sich auf eine konkrete Formulierung für jeden Langzeitkonflikt zu einigen, das den auf dem Gipfel in Astana vorgeschlagenen Aktionsplan zum Scheitern gebracht hat.

- *Transnationale Bedrohungen/Afghanistan*

Die USA und Russland stimmten darin überein, dass ein Bereich, in dem die OSZE mehr leisten könnte, die Bekämpfung von Drogen, organisierter Kriminalität und Terrorismus ist. Die USA verbanden diesen Gedanken mit einer aktiveren Rolle der OSZE in Afghanistan. Mehrere andere NATO-Länder, darunter Kanada und Großbritannien, wollten, dass die OSZE sich am Grenzmanagement in Afghanistan beteiligt. Russland bestand jedoch darauf, dass das diesbezügliche Know-how der OSZE nicht innerhalb Afghanistans zur Anwendung kommen könne, da Afghanistan ein Kooperationspartner und kein OSZE-Teilnehmerstaat sei. Folglich konzentrierte man sich verstärkt auf die Möglichkeit von Schulungen für Angehörige des Grenzschutzes in Turkmenistan und insbesondere Tadschikistan. Beide Länder sind OSZE-Teilnehmerstaaten, die an Afghanistan grenzen. Die OSZE gründete eine Stabsakademie für Grenzmanagement in Duschanbe, die sowohl von Grenzpolizisten aus Afghanistan als auch aus OSZE-Teilnehmerstaaten besucht wird. Im Laufe der Diskussion wurden weitere Bereiche in Betracht ge-

zogen, in denen sich die OSZE an der Bekämpfung des Drogenhandels und des organisierten Verbrechens beteiligen könnte. Einige Teilnehmerstaaten hatten allerdings Bedenken, dass sich ein solches Engagement mit der Arbeit anderer internationaler Organisationen überschneiden könnte.

- *Energiesicherheit/Klimawandel*

Während des gesamten Korfu-Prozesses war Energiesicherheit, vor allem Russlands Gaslieferungen an Deutschland und viele andere Länder in Mitteleuropa, in der europäischen Politik ein zentrales Thema. Da die Erzeuger-, Transit- und Verbrauchsländer allesamt OSZE-Teilnehmerstaaten sind, wurde das Argument vorgebracht, die Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE müsse hierbei eine Rolle spielen. Allerdings stieß dieser Vorschlag auf wenig Gegenliebe bei der Europäischen Kommission und Russland. Einige Länder nutzten den Korfu-Prozess auch dazu, für einen Beitrag der OSZE in Bezug auf die Sicherheitsaspekte des Klimawandels zu plädieren, womit sie auf eine Diskussion zurückkamen, die auf dem Ministerratstreffen in Madrid 2007 geführt worden war. Russland bestand jedoch darauf, dass der Klimawandel ein Thema für die VN sei. Die Wirtschafts- und Umweltdimension blieb letztlich ein Randthema des Korfu-Prozesses, trotz der weit verbreiteten Einsicht, dass sich hinter vielen Konflikten und potenziellen Konflikten im OSZE-Raum wirtschaftliche Faktoren verbargen. Man kam aber überein, dass die OSZE sich stärker mit dem Thema Wasser beschäftigen sollte, das zu Spannungen in Zentralasien führte, vor allem zwischen Tadschikistan und Usbekistan.

- *Strukturierte Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des BDIMR*

Die seit Langem von Russland, Belarus und einigen Ländern im Kaukasus und in Zentralasien am BDIMR geäußerte Kritik wurde während des Korfu-Prozesses von den EU- und NATO-Ländern entschieden zurückgewiesen. Allerdings wurde eingeräumt, dass das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau und selbst die Empfehlungen von BDIMR-Wahlbeobachtungsmissionen oder Menschenrechtsexperten oft nur wenige systematische Folgemaßnahmen nach sich zogen. Im Laufe des Korfu-Prozesses kam ein grober Konsens zustande, dass es mehr strukturierte Folgemaßnahmen entsprechend den Empfehlungen des BDIMR geben sollte. Russland und seine Verbündeten lehnten jegliches „Peer Review“ von Menschenrechten in der OSZE ab. Auch das seit Langem bestehende Recht von NGOs, an Veranstaltungen zur menschlichen Dimension teilzunehmen, wurde umfassend diskutiert. Einige Staaten sprachen sich dafür aus sicherzustellen, dass lediglich „kompetente und legale“ NGOs teilnehmen können, während andere gegen solche Beschränkungen waren.

- *Aktualisierung der OSZE-Verpflichtungen zur Medienfreiheit*
Der Korfu-Prozess fand vor dem Hintergrund wachsender Sorge angesichts der Ermordung von Journalisten in Russland und einigen anderen Ländern statt. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit Dunja Mijatović sprach klare Worte zur physischen Bedrohung von Journalisten und zu dem wachsenden Einfluss, den Regierungen im gesamten OSZE-Raum auf die Medien nehmen. Dies führte zur Kritik an der Beauftragten, ähnlich derjenigen am BDIMR. Mehrere Länder meinten, es gäbe Probleme bei den OSZE-Verpflichtungen zur Medienfreiheit, die jedoch daher rührten, dass die Verpflichtungen aktualisiert werden müssten, um der Entwicklung elektronischer Medien und des Internets seit den frühen 1990er Jahren Rechnung zu tragen. Dieses Argument erhielt nach und nach breite Zustimmung, obwohl keine genauen Mechanismen zur Aktualisierung der Medienverpflichtungen definiert wurden.
- *Politische Verbindlichkeit der Bozener Empfehlungen*
Die Unterstützung der Arbeit des HKNM war ein Thema, über das während des Korfu-Prozesses Konsens herrschte. Zu jener Zeit war der Hohe Kommissar Knut Vollebæk aktiv an der Beilegung der Spannungen zwischen der Slowakei und Ungarn über die Rechte der ungarischen Minderheit in der Slowakei sowie an der Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Kirgisistan und seiner usbekischen Minderheit nach dem Gewaltausbruch im Sommer 2010 beteiligt. Einige skandinavische Länder – und auch der Hohe Kommissar Vollebæk selber – schlugen vor, die Rolle des HKNM dadurch zu stärken, dass die Empfehlungen, die 2008 auf der Bozener Konferenz über die Rechte und Pflichten der Staaten im Hinblick auf die Rechte der Minderheiten in anderen Staaten auf den Weg gebracht worden waren, als politisch verbindliche Verpflichtungen der OSZE verabschiedet werden. Dieser Vorschlag wurde lebhaft diskutiert. Viele Länder unterstützten ihn auf der Stelle, wohingegen andere fragten, warum die Bozener Empfehlungen im Unterschied zu anderen Empfehlungen des HKNM einen besonderen Status genießen sollten. Obwohl der HKNM erklärte, dass die Empfehlungen frühere Empfehlungen zu bewährten Praktiken in Bezug auf Minderheiten einschlossen, sorgte die Vorstellung, diese Empfehlungen zu vollwertigen politischen Verpflichtungen der OSZE zu machen, doch bei einigen Beteiligten für Nervosität.
- *Aktualisierung des Wiener Dokuments 1999*
Während des Korfu-Prozesses wurden mehrmals Fortschritte im Hinblick auf den KSE-Vertrag gefordert. Daran waren allerdings nicht alle OSZE-Teilnehmerstaaten direkt beteiligt. Zudem war diese Diskussion Thema eines separaten Prozesses, an dessen Spitze auf NATO-Seite Victoria Nuland stand, der letztlich aber unproduktiv war.
Wichtiger für die OSZE war das Wiener Dokument als Teil einer ganzen Reihe militärischer vertrauensbildender Maßnahmen (VBM). Russ-

land hatte bereits 2007 zu einer Aktualisierung des Wiener Dokuments aufgerufen. Anfangs hatten viele NATO-Länder Bedenken, dass ein Herumbasteln am Wiener Dokument dazu führen würde, dass es ausgehöhlt wird und letztlich dasselbe Schicksal erleidet wie der KSE-Vertrag. Auf dem Ministerratstreffen in Athen konnte Russland jedoch davon überzeugt werden, seine Forderung nach einem Einzelbeschluss zur Überprüfung des Wiener Dokuments fallen zu lassen. Im Gegenzug sollte ein Sammelbeschluss über die Arbeit der KSE verabschiedet werden. Damit konnte die praktische Arbeit an einer Aktualisierung des Wiener Dokuments parallel zum Korfu-Prozess fortgesetzt werden.

- *Rechtspersönlichkeit*

Viele Länder äußerten im Zuge des Korfu-Prozesses ihre Auffassung, dass eine wesentliche Schwäche der OSZE als Sicherheitsorganisation darin bestehe, dass sie keine Rechtspersönlichkeit besitzt. Andere meinten, dass gerade dies die OSZE flexibler mache. Bereits 2007 hatte man sich auf den Entwurf einer Übereinkunft geeinigt, der das Ergebnis großer Anstrengungen einer von der niederländischen Botschafterin Ida van Veldhuizen-Rothenbuecher geleiteten Arbeitsgruppe war. Russland bestand jedoch darauf, dass es zunächst eine OSZE-Charta geben müsse, bevor eine solche Übereinkunft verabschiedet werden könne. Die Vereinigten Staaten weigerten sich, eine Charta zu akzeptieren. Trotz zahlreicher Treffen am Rande des Korfu-Prozesses konnte dieser Stillstand nie behoben werden.

- *Freizügigkeit*

Russland behauptete, dass Freizügigkeit eine OSZE-Verpflichtung sei, die in der menschlichen Dimension durchgehend ignoriert würde. Im gesamten OSZE-Raum sollten daher Schritte in Richtung einer Liberalisierung der Visabestimmungen unternommen werden, vor allem, was die Einreise in die EU betrifft. Die EU lehnte dies energisch ab.

Während des ersten Halbjahres 2010 legte der kasachische Vorsitz *Food-for-Thought*-Papiere und Arbeitsunterlagen zu allen Themen vor, die im Rahmen des Korfu-Prozesses diskutiert wurden. Gruppen von Teilnehmerstaaten erarbeiteten eigene *Food-for-Thought*-Papiere. Alle Papiere zusammen bildeten die Basis für den Zwischenberichts, der in der gemeinsamen erweiterten Sitzung des FSK und des Ständige Rats bis Ende Juni 2010 vorgelegt werden sollte. Der Bericht wurde anschließend vom Vorsitz auf dem informellen Treffen der OSZE-Außenminister in Almaty im Juli 2010 vorgestellt. Hauptziel des Vorsitzes war es dabei, politische Unterstützung für seinen Vorschlag zu gewinnen, einen OSZE-Gipfel einzuberufen. Aufgrund der unterschiedlichen Ansichten, die während des Korfu-Prozesses deutlich geworden waren, wäre Kasachstan – und vermutlich auch Russland – wahrscheinlich mit einem Gipfel zufrieden gewesen, der lediglich des Endes des Zweiten Weltkriegs vor 65 Jahren, des 35-jährigen Jubiläums der Schlussakte von

Helsinki und des 20-jährigen Jubiläums der Charta von Paris gedacht hätte. Für die EU- und NATO-Staaten war dies jedoch inakzeptabel; sie brauchten mehr Substanz – vor allem, um ihre politischen Führungen dazu zu bewegen, mitten im tiefsten Winter nach Astana zu reisen.

Die Arbeitssitzungen des informellen Ministerratstreffens in Almaty wurden von Präsident Nasarbajew eröffnet. Er stellte fest, dass die politischen und wirtschaftlichen Umbrüche im Gebiet zwischen Vancouver und Wladiwostok seit 1999 und die Situation in Afghanistan nach der Londoner Konferenz einen substanziellen Gipfel erforderlich machten. Für die EU führte Baroness Catherine Ashton aus, dass ein OSZE-Gipfel dann sinnvoll wäre, wenn er den politischen Willen vor allem in folgenden vier Bereichen mobilisieren könnte: (a) Stärkung der Fähigkeit der OSZE zur Konfliktbearbeitung, angefangen mit Kirgisistan bis hin zu den Langzeitkonflikten, einschließlich Georgiens; (b) Stärkung der Rüstungskontrolle; (c) Verbesserung der Folgemaßnahmen zu OSZE-Verpflichtungen, vor allem in der menschlichen Dimension und bezüglich der Medienfreiheit; (d) erhöhtes Engagement bei der Bewältigung transnationaler Bedrohungen, einschließlich Afghanistans.

Obwohl Russlands Außenminister Lawrow argumentierte, der europäische Sicherheitsvertrag sei die einzige Möglichkeit, die reale Sicherheit zu erhöhen, fanden die vier EU-Themen breite Unterstützung und bildeten die Grundlage für die vom Vorsitz schließlich vorgelegte Liste mit acht Prioritäten, die auf dem „Aufaktgipfel“ in Astana diskutiert werden sollten:

- Entwicklung eines einzigen und unteilbaren Sicherheitsraums ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichem Sicherheitsniveau – eine euro-atlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft;
- die erneute Bekräftigung der Teilnehmerstaaten, an allen OSZE-Verpflichtungen festzuhalten; Verbesserung der Umsetzung und der Folgemaßnahmen (einschließlich Aktualisierungen, falls nötig);
- Stärkung der institutionellen Basis der OSZE und deren Umwandlung in eine vollwertige internationale Organisation;
- Stärkung der konventionellen Rüstungskontrolle und Modernisierung der VSBM (z.B. des Wiener Dokuments 1999); Gewährleistung von Fortschritten bei der Wiederbelebung des KSE-Vertrags;
- Verbesserung der Fähigkeiten und Instrumente der OSZE in allen drei Dimensionen der Sicherheit hinsichtlich Frühwarnung, Konfliktverhütung und Konfliktlösung, Krisenmanagement sowie der Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt; Intensivierung der gemeinsamen Bemühungen um die friedliche Beilegung der Langzeitkonflikte;
- Erhöhung der Aufmerksamkeit für transnationale Bedrohungen, von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen, Internet-Kriminalität und Menschenhandel bis hin zu internationalem Terrorismus und anderen Bedrohungen; Ausbau des OSZE-Engagements für Afghanistan;

- Bewältigung wirtschaftlicher Herausforderungen nach einer Krise, u.a. durch die Anpassung des OSZE-Strategiedokuments von Maastricht an die heutigen Bedingungen;
- Stärkung der Fähigkeiten der Teilnehmerstaaten, die Herausforderungen in der menschlichen Dimension zu bewältigen und u.a. Toleranz, Nicht-diskriminierung, Medienfreiheit und Freizügigkeit zu gewährleisten; Ausweitung der Möglichkeiten der OSZE-Institutionen, die Umsetzung von Empfehlungen, die sie im Rahmen ihres Mandats abgegeben haben, laufend zu überprüfen.

Am Ende des informellen Ministerratstreffens in Almaty fand ein informelles Treffen von Vertretern der NATO, der EU, des Europarats, der GUS und der OVKS statt, das vom Generalsekretär der OSZE auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999 geleitet wurde. Das Treffen war jedoch größtenteils symbolisch, und die Diskussionen blieben sehr allgemein. Obwohl in Almaty Einigkeit darüber erzielt wurde, einen Gipfel auf der Basis der obengenannten acht Prioritäten abzuhalten, waren viele Länder von dieser Idee wenig begeistert. Es gab nach wie vor Bedenken, dass ein solcher Gipfel verfrüht wäre und es ihm an Substanz mangeln würde. Das Gegenargument lautete, dass ein solcher Gipfel keine direkten Ergebnisse liefern würde, sondern vielmehr der „Auftakt“ zu einem Prozess wäre, in dessen Verlauf es zu Beschlüssen über die Zukunft der europäischen Sicherheit kommen würde. In der Praxis war die letzte Phase des Korfu-Prozesses von dem fieberhaften Versuch geprägt, dem Gipfel Substanz zu verleihen. Die Botschaftertreffen im Rahmen des Korfu-Prozesses wurden so auf informelle Treffen zur Vorbereitung des Gipfels reduziert. Eigentlich sollen vor einem Gipfel Überprüfungskonferenzen für alle drei Dimensionen stattfinden. Es wurde jedoch entschieden, die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz (und die laufende Arbeit des FSK) sowie das normale Wirtschafts- und Umweltforum als Überprüfung der ersten beiden Dimensionen gelten zu lassen. Das jährliche Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau wurde in eine Überprüfung der menschlichen Dimension umgewandelt, wobei die letzten beiden Tage des Treffens in Astana, unmittelbar vor dem Gipfeltreffen, stattfanden. In Wirklichkeit war der Korfu-Prozess selber ein riesiger Überprüfungsprozess – auch wenn er schwerfällig und informell war.

Dies ist nicht der richtige Ort für eine ausführliche Darstellung oder Analyse des Gipfels von Astana. Doch zur Planung des Gipfels gehörten letztlich auch eine „Überschrift“ sowie der Entwurf einer Gipfelerklärung und eines Aktionsplans. Für alle drei lieferte der Korfu-Prozess den Impuls. Der Aktionsplan scheiterte letztlich, größtenteils aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die Langzeitkonflikte, aber auch, weil man in Washington befürchtete, dass jegliche Übereinkunft unweigerlich zu schwach sein würde. Aus diesem Grund wurde der Gipfel in den Medien – mit Ausnahme der kasachi-

schen – als gescheitert abgetan. Doch die Überschrift und einzelne Elemente der Gipfelerklärung waren für die Zukunft der OSZE sehr wichtig.

Die Überschrift – die zentrale Idee – lautete, dass die OSZE zu einer „Sicherheitsgemeinschaft“ werden sollte. In dieser Sicherheitsgemeinschaft sollte die Anwendung von Gewalt als Mittel zur Beilegung von Konflikten im gesamten Raum von Vancouver bis Wladiwostok undenkbar werden. Dieser Gedanke entstammte ursprünglich einer Sitzung im Rahmen des Korfu-Prozesses, bei der der russische Botschafter Anwar Asimow argumentiert hatte, dass die NATO- und EU-Länder ein höheres Sicherheitsniveau hätten als der Rest der OSZE. Der französische Botschafter Alabrune erwiderte, dass es ein unausgesprochenes Merkmal dieser beiden Organisationen sei, dass die Anwendung von Gewalt zwischen ihren Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit undenkbar geworden ist. Dieses Sicherheitsniveau sollte auf die restliche OSZE ausgeweitet und die OSZE zu einer Sicherheitsgemeinschaft werden.

Die Gedenkerklärung von Astana bekräftigte erneut die gesamte Skala an OSZE-Verpflichtungen, auch diejenigen der menschlichen Dimension. Sie bekräftigte ebenfalls explizit die wichtigsten Formulierungen des Moskauer Dokuments von 1991 auf Gipfelniveau, indem sie noch einmal betonte, dass Menschenrechte und Demokratie in einem OSZE-Staat „kategorisch und unwiderruflich“ das Anliegen aller Teilnehmerstaaten sind. Damit wurden Argumente für die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten ausgehöhlt, auch wenn Belarus zugegebenermaßen nur wenige Wochen nach dem Gipfel gerade diese Argumente vorbrachte, als es brutal gegen Protestierende voring. Die Gedenkerklärung unterstützte auch die Arbeit in den Bereichen Rüstungskontrolle und VSBM grundlegend, wozu auch die Aktualisierung des Wiener Dokuments gehörte.

Fazit

Der Korfu-Prozess war ein wichtiger Baustein bei der allmählichen Wiederherstellung des Vertrauens zwischen Russland und den EU-/NATO-Ländern nach der Georgien-Krise – auch wenn es sich damals nicht immer so anfühlte. Der Prozess war Teil des „Neustarts“, wenn auch weniger greifbar als beispielsweise der neue START-Vertrag. Der Korfu-Prozess hat jedoch auch die Grenzen des Erreichbaren deutlich gemacht.