

*Alice Ackermann/Herbert Salber\**

## Der „Korfu-Prozess“ der OSZE – ein vorläufiges Resümee des Sicherheitsdialogs über Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und die Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt

*Eine kurze Chronik des „Korfu-Prozesses“ der OSZE*

Seit 2009 wird intensiv über die Rolle der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) im europäischen Sicherheitsumfeld diskutiert. Dies geschieht vor allem im Rahmen des „Korfu-Prozesses“, benannt nach einem informellen Treffen der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten im Sommer 2009 auf der griechischen Insel Korfu. Erste Anregungen zur Erneuerung des Dialogs über die Zukunft der europäischen Sicherheit hatten im Jahr 2008 die Präsidenten Russlands und Frankreichs, Dmitri Medwedew und Nicolas Sarkozy, gegeben. Die formalen Grundlagen wurden 2008 auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Helsinki geschaffen. Sie dienten dem griechischen Vorsitz im Juni 2009 als Ausgangsbasis für den Start eines umfassenden Sicherheitsdialogs, der als der „Korfu-Prozess der OSZE“ bekannt wurde.

In der Anfang Dezember 2009 auf dem Athener OSZE-Ministerratstreffen verabschiedeten Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE kamen die Teilnehmerstaaten darin überein, den Dialog über gegenwärtige und künftige sicherheitspolitische Herausforderungen im OSZE-Gebiet fortzusetzen.<sup>1</sup> Im Beschluss Nr. 1/09 des Ministerrats legten sie darüber hinaus acht konkrete Themen zur Erörterung fest, darunter „die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit“.<sup>2</sup>

Unter kasachischem Vorsitz wurde der Korfu-Prozess in der ersten Hälfte des Jahres 2010 in Form regelmäßiger informeller Treffen weitergeführt. Eines der ersten informellen Treffen auf Botschafterebene war der Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und der Stabili-

---

\* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autoren wieder, die nicht zwingend mit denjenigen der OSZE übereinstimmen. Er behandelt die Entwicklungen bis November 2010.

1 Vgl. Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE. Die Sicherheit und Zusammenarbeit von Vancouver bis Wladiwostok erneut bekräftigen – überdenken – wiederbeleben, MC.DOC/1/09/Corr.1 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 3-4.

2 Beschluss Nr. 1/09, Förderung des Korfu-Prozesses, MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 1), S. 15-16, hier: S.15.

sierung der Lage in der Konfliktfolgezeit gewidmet, wobei die Absicht zum Ausdruck gebracht wurde, die Fähigkeiten der OSZE in diesem Bereich zu stärken. Die Teilnehmerstaaten trugen eine Reihe konstruktiver Vorschläge vor, die im Frühjahr 2010 auf den informellen Treffen, die von den zu Korfu-Koordinatoren ernannten Botschaftern einberufen worden waren, diskutiert wurden. Weitere Diskussionen fanden im Herbst 2010 in Rahmen der Überprüfungskonferenz statt, die dem für Dezember 2010 angesetzten Gipfeltreffen in Astana vorausging.

### *„Neue“ Überlegungen zur Konfliktbeilegung*

Wie bereits erwähnt wurde der Korfu-Prozess nach dem Austragungsort des informellen Treffens der Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten auf der Insel Korfu am 27. und 28. Juni 2009 benannt. Im Anschluss an dieses Treffen rief der griechische Vorsitz eine Serie von informellen Treffen auf Botschafterebene in Wien ins Leben. Der Beschluss dazu war auf Korfu gefasst worden, woraufhin die griechische Amtierende Vorsitzende der OSZE die griechische OSZE-Botschafterin und Vorsitzende des Ständigen Rates der OSZE damit beauftragte, einen themenorientierten und strukturierten Dialog über die europäische Sicherheit in die Wege zu leiten, in dessen Rahmen die Teilnehmerstaaten gemeinsam mit Experten über die vorrangigen Bedrohungen der europäischen Sicherheit diskutieren sollten.

Eines der Hauptthemen auf den informellen Treffen in Wien, die zwischen September und November 2009 stattfanden, war das Thema „Konfliktlösung im OSZE-Gebiet“. Es wurde am 20. Oktober auf dem fünften Treffen erörtert, zu dem der Vorsitz zwei Redner eingeladen hatte: den Direktor des Konfliktverhütungszentrums (KVZ), Botschafter Herbert Salber, und den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM), Botschafter Knut Vollebæk. Im Mittelpunkt des Vortrags von Botschafter Salber stand das Instrumentarium der OSZE für die Verhütung von Konflikten, Botschafter Vollebæk sprach über nationale Minderheiten und europäische Sicherheit. Bereits vor dem Treffen hatten einige der Teilnehmerstaaten konkrete Ideen in schriftlicher Form vorgelegt. Andere folgten ihrem Beispiel in den folgenden Monaten und verfassten entsprechende Papiere auf der Grundlage ihrer während der informellen Treffen mündlich vorgetragenen Beiträge.

Nach dem Treffen vom 20. Oktober 2009 legte der griechische Vorsitz ein Arbeitspapier vor, in dem die wichtigsten der vorgebrachten Ideen zusammengefasst waren. Dem Vorsitz war es gelungen, die folgenden gemeinsamen Positionen aus den vielen verschiedenen und nicht immer übereinstimmenden Ansichten der Teilnehmerstaaten herauszufiltern: 1. Ungelöste Konflikte sind nach wie vor eine ernst zu nehmende Gefahr für die Stabilität der gesamten OSZE-Region; Langzeitkonflikte haben nicht nur Auswirkungen auf die subregionale Sicherheit, sondern wirken sich auch auf höherer strate-

gischer Ebene aus. 2. Entscheidend für die Akzeptanz auf dem Verhandlungsweg zustande gekommener Kompromisslösungen ist der politische Wille. 3. Für die Lösung von Konflikten gibt es kein Patentrezept; die universellen Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen und der KSZE-Schlussakte von Helsinki sind dennoch auf alle Konflikte anwendbar. 4. Bei der Konfliktbeilegung sind Verhandlungslösungen der einzig gangbare Weg. 5. Die Aushöhlung der Souveränität und territorialen Integrität eines Staates darf nicht damit gerechtfertigt werden, dass auf seinem Staatsgebiet Angehörige einer Volksgruppe leben, die in einem anderen Staat die Bevölkerungsmehrheit bildet bzw. Titularnation ist (*kin-state*). 6. Der konkreten und wirksamen Lösung von Konflikten im OSZE-Gebiet stehen noch immer einige ernst zu nehmende Hindernisse entgegen, darunter die Schwierigkeit des Übergangs von der Frühwarnung zu Frühmaßnahmen, das Fehlen eines kollektiven Willens, was möglicherweise eine entschlossene Reaktion auf eine sich abzeichnende Krise verhindert, sowie die geringe Inanspruchnahme des OSZE-Werkzeugkastens, dessen Instrumente und Mechanismen häufig als zu schwerfällig oder, gemessen an den heutigen Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten, als veraltet wahrgenommen werden.<sup>3</sup>

Das Arbeitspapier des Vorsitzes zur Konfliktbeilegung im OSZE-Gebiet war nicht nur eine exzellente Zusammenfassung vieler der gemeinsamen Anliegen, die die Teilnehmerstaaten in der Diskussion über Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung geäußert hatten; es war auch hilfreich bei der Festlegung des intellektuellen und strategischen Tenors für die weitere Debatte. Einige der von den Teilnehmerstaaten abgegebenen Empfehlungen hoben die Notwendigkeit hervor, das der OSZE für Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenbewältigung zur Verfügung stehende Instrumentarium zu überprüfen, zu modernisieren und auszubauen und dabei möglichst auch flexiblere Mechanismen ins Auge zu fassen, die ein entschiedeneres Handeln, insbesondere bereits zu Beginn einer Krise oder eines Konflikts, ermöglichen.

#### *Das Athener Ministerratstreffen 2009 – Vertiefung des Korfu-Prozesses*

Das 17. OSZE-Ministerratstreffen, das am 1. und 2. Dezember 2009 in Athen stattfand, markierte einen Wendepunkt im Korfu-Prozess: Hier wurde er endgültig zu einer gemeinsamen Anstrengung aller 56 Teilnehmerstaaten, die zudem zum zweiten Mal nach Korfu die offizielle Bestätigung durch die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten erhielt. Der Ministerrat stärkte damit den bestehenden Rahmen für den Sicherheitsdialog.

In Athen wurden zwei Beschlüsse verabschiedet, die für die Fortsetzung des Korfu-Prozesses besonders wichtig waren. Der erste war die am 2. Dezember

---

3 Vgl. Chairperson's Perception: Conflict Resolution in the OSCE Area, CIO.GAL/156/09, 23. Oktober 2009.

angenommene Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE, in der das Festhalten am Konzept der umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit, die Einhaltung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen in allen drei Dimensionen und die Entschlossenheit, die Partnerschaft und Zusammenarbeit im OSZE-Raum zu stärken und die Wirksamkeit der Organisation zu erhöhen, bekräftigt wurden. Die Minister sagten ebenfalls zu, den Korfu-Prozess auf der Ebene ihrer ständigen Vertreter in Wien weiterzuentwickeln. In der Erklärung wurde die Bedeutung des Korfu-Prozesses hervorgehoben, der erheblich zur Wiederbelebung des politischen Dialogs in der OSZE über Sicherheit und Zusammenarbeit beigetragen habe. Darüber hinaus wurde der Vorschlag, 2010 ein OSZE-Gipfeltreffen abzuhalten, mit Interesse zur Kenntnis genommen.<sup>4</sup>

Der zweite einschlägige Ministerratsbeschluss war der Beschluss Nr. 1/09 über die Förderung des Korfu-Prozesses, in dem die Minister die Notwendigkeit, den Korfu-Prozess fortzusetzen, anerkannten und den „positiven Geist“ des Dialogs hervorhoben, der sich insbesondere anhand der zahlreichen Vorschläge zeige, die von den Teilnehmerstaaten eingebracht worden waren. Beschluss Nr. 1/09 ist auch deshalb besonders wichtig, weil in ihm die Themen festgelegt waren, auf die sich die nächste Phase des Korfu-Prozesses konzentrieren sollte, darunter 1. die Umsetzung aller Normen, Grundsätze und Verpflichtungen der OSZE, 2. die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit, 3. die Bedeutung der Regime der Rüstungskontrolle und der Vertrauens- und Sicherheitsbildung für den Aufbau von Vertrauen in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld, 4. transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen, 5. Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich, 6. Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, 7. die Verstärkung der Wirksamkeit der OSZE sowie 8. das Zusammenwirken mit anderen Organisationen und Institutionen auf der Grundlage der Plattform für kooperative Sicherheit von 1999.

Der Beschluss beauftragte außerdem den designierten Vorsitz damit, bis Ende Juni 2010 einen Zwischenbericht vorzulegen, der eine Zusammenfassung der von den Teilnehmerstaaten im Rahmen des Korfu-Prozesses eingebrachten Vorschläge enthält. Des Weiteren wurde beschlossen, die Kooperationspartner der OSZE sowie internationale, regionale und subregionale Organisationen und Institutionen zu den Diskussionen auf *Ad-hoc*-Basis einzuladen.<sup>5</sup>

---

4 Vgl. Ministererklärung zum Korfu-Prozess der OSZE, a.a.O. (Anm. 1).

5 Vgl. Beschluss Nr. 1/09, Förderung des Korfu-Prozesses, a.a.O. (Anm. 2).

*Der kasachische Vorsitz 2010 – die Fortsetzung des Korfu-Prozesses*

Der kasachische Vorsitz setzte den Korfu-Prozess 2010 zunächst mit der Vorlage eines Konzepts mit dem Titel „Der europäische Dialog über Sicherheit und Zusammenarbeit – der Korfu-Prozess der OSZE im Jahr 2010“ fort, das am 13. Januar 2010 verteilt wurde. Am 12. und 13. Februar folgte eine Klausurtagung der Botschafter. Um die Diskussion voranzutreiben, die Ausarbeitung von Papieren und Vorschlägen zu unterstützen und Inputs für den im Ministerratsbeschluss Nr. 1/09 geforderten Zwischenbericht zu erhalten, ernannte der Vorsitz für jedes der acht Themen einen „Korfu-Koordinator“.

Am 23. Februar fand das erste informelle Treffen des Korfu-Prozesses auf Botschafterebene im Jahr 2010 statt. Es war in erster Linie der Stärkung der Kapazitäten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit gewidmet. In einigen Fällen handelte es sich bei den Vorschlägen um überarbeitete Fassungen älterer Vorschläge, die bereits im Herbst 2009 in Umlauf gebracht worden waren; andere Vorschläge beruhten auf neuen Positionspapieren, die von zwei oder drei Delegationen erarbeitet worden waren, denen sich dann häufig mehrere andere Teilnehmerstaaten anschlossen. Die Vorschläge enthielten beeindruckend viele Ideen, darunter solche wie den Amtierenden Vorsitzenden dazu zu bevollmächtigen, als Frühmaßnahme kleine Teams zur Beurteilung, Beobachtung und Berichterstattung in die Teilnehmerstaaten zu entsenden, die Rolle des KVZ bei der systematischen Sammlung, Abgleichung und Auswertung von Frühwarnsignalen zu stärken oder auch die Unterstützung des Sekretariats und des KVZ für Vermittlungsbemühungen und Gute Dienste des Vorsitzes zu intensivieren.

Vor allem aber entschieden sich die Teilnehmerstaaten für ein effizientes Verfahren bzw. eine wirksame Methode zur weiteren Förderung des Korfu-Prozesses, wie Botschafter Salber in seinen Ausführungen zur „Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im OSZE-Gebiet“ anlässlich einer gemeinsamen Sitzung des Forums für Sicherheitskooperation und des Ständigen Rates am 10. März 2010 feststellte. Er hob hervor, dass es vor allem wichtig sei, „formal Position auf der Grundlage von Positionspapieren und schriftlichen Vorschlägen zu beziehen, die offiziell vom OSZE-Konferenzdienst verteilt wurden. Dieses Verfahren gewährleistet eine gemeinsame Diskussionsgrundlage und trägt dazu bei, denjenigen Ideen und konkreten Vorschlägen, die bis dahin in Umlauf gebracht wurden, Rechnung zu tragen.“<sup>6</sup> Er schlug auch eigene Dokumentennummern für den Korfu-Prozess vor, sodass deutlicher erkennbar wäre, dass die vorgelegten Papiere und Materialien zum Korfu-Dialog gehören.

---

6 OSCE, Secretariat, Conflict Prevention Centre, Draft Statement by Ambassador Herbert Salber, Director of the OSCE Conflict Prevention Centre, on „Conflict Prevention and Crisis Management in the OSCE Area“ at the 42nd Joint Meeting of the Forum for Security Co-operation and the Permanent Council, Vienna, 10 March 2010, SEC.GAL/46/10, Wien, 8. März 2010 (eigene Übersetzung).

Zum Korfu-Koordinator für die Rolle der OSZE bei der Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und Stabilisierung der Lage in der Konfliktfolgezeit wurde der Ständige Vertreter Ungarns bei der OSZE, Botschafter György Molnár, ernannt. Unter seiner Leitung fanden im Frühjahr mehrere informelle Treffen – zumeist auf Expertenebene – statt, auf denen die konkreten und oftmals ideenreichen Vorschläge erörtert wurden, die von den Teilnehmerstaaten, vor allem vor und nach dem informellen Treffen auf Botschafterebene am 23. Februar, verteilt worden waren. Die Vorschläge wurden unter vier unterschiedlichen Überschriften in vier separaten Treffen unter Vorsitz von Botschafter Molnár diskutiert. Die vier Überschriften ergaben sich aus den wichtigsten Elementen, die allen Vorschlägen gemein waren: Maßnahmen zur Stärkung der Durchführungsorgane der OSZE, Diskussion über die Mechanismen und Verfahren der OSZE, die Überleitung von Frühwarnung zu Frühmaßnahmen und die Stärkung der diesbezüglichen Rolle des Amtierenden Vorsitzenden sowie die Stärkung der Rolle des Ständigen Rates. Heftig umstritten war der Vorschlag eines „Vorabkonsenses“, der es dem Amtierenden Vorsitz ermöglichen würde, kleine Teams für relativ kurze Zeit auf der Grundlage bestehender Mechanismen und Verfahren zu entsenden, ohne dass der Ständige Rat darüber zuvor zu einem Konsens gelangt sein muss.

Ein am 20. Mai vom kasachischen Vorsitz vorgelegtes Positionspapier über Aspekte der euro-atlantischen und eurasischen Sicherheit enthielt eine allgemeinere Darstellung des Korfu-Prozesses, in der die Bedeutung eines Gipfeltreffens hervorgehoben wurde. Betont wurde dabei insbesondere, dass die Teilnehmerstaaten dort die Chance hätten, erste Schritte in Richtung einer verbesserten Sicherheitsordnung in die Wege zu leiten. Der Vorsitz verwendete zur Beschreibung einer solchen neuen Ordnung den Begriff der „Sicherheitsgemeinschaft“. Zur Verwirklichung einer solchen Sicherheitsgemeinschaft würde es – so der Vorsitz – auch gehören, die Kapazitäten der OSZE zur Verhütung von Krisen und zur Lösung von Konflikten zu stärken.<sup>7</sup>

#### *Abschließende Betrachtung*

Im Anschluss an diese Vorarbeiten fand am 16. und 17. Juli 2010 das informelle Treffen des OSZE-Ministerrats in Almaty statt. Am 3. August wurde ein Ministerratsbeschluss über das Gipfeltreffen und die Überprüfungskonferenz im Jahr 2010 verabschiedet. Der Zwischenbericht zum Korfu-Prozess, in dem die im Rahmen des Korfu-Prozesses vorgelegten Vorschläge zusammengefasst sind, diente als Grundlage für die Fortsetzung des Dialogs auf dem Treffen in Almaty im Juli. Die Stärkung der Fähigkeiten der OSZE und

---

7 Vgl. OSCE Chairmanship, Chairmanship's Food-for-Thought Paper, General Aspects of Euro-Atlantic and Eurasian security – From an area to a security community – Corfu Process, CIO.GAL/76/10, 20. Mai 2010.

ihres Instrumentariums in allen drei Dimensionen mit Blick auf Frühwarnung, Konfliktverhütung und -lösung, Krisenbewältigung und die Stabilisierung der Lage nach einem Konflikt blieb eines der zentralen Themen auf der Agenda für den Herbst 2010.

Es ist noch zu früh, um zu diesem Zeitpunkt bereits beurteilen zu können, welche der vielen konkreten Ideen, die die Teilnehmerstaaten im Bereich Konfliktverhütung und Konfliktbeilegung vorgebracht haben, zukünftig Eingang in den heute schon beeindruckenden Werkzeugkasten mit Instrumenten, Mechanismen und Verfahren zur Verhütung von Konflikten bzw. zur Reaktion auf verschiedenste Krisen finden werden. Wie bereits der kasachische Vorsitz in seinem Positionspapier zur Sicherheitsgemeinschaft bemerkte: Es liegt bei den Teilnehmerstaaten, die Chance, einen großen Schritt nach vorn zu machen, zu nutzen.