

Marianne von Grünigen/Hans-Jörg Renk*

40 Jahre Schlussakte von Helsinki – ein Grund zum Feiern?

Von Helsinki bis zum Fall der Berliner Mauer

Wenn man als jemand, der an der Ausarbeitung der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) beteiligt war, auf die 40 Jahre zurückblickt, die seit ihrer Unterzeichnung vergangen sind, so muss man zugeben, dass die seinerzeitigen Ambitionen der Delegierten in Helsinki und Genf angesichts der Entwicklungen, die dieses Dokument direkt oder indirekt ausgelöst hat, eher bescheiden erscheinen. Selbst die jüngeren Diplomaten, die damals zwischen 30 und 40 Jahre alt waren, konnten sich nicht einmal in ihren kühnsten Träumen vorstellen, dass sie die deutsche Einheit, die Abdankung der kommunistischen Regime in Europa, die Auflösung der Sowjetunion, den Zerfall Jugoslawiens, die Wiederentstehung der baltischen Staaten, die Auflösung des Warschauer Paktes und den Übertritt der meisten seiner ehemaligen Mitgliedstaaten zur EU und zur NATO noch selber erleben würden. Sie hatten einige dieser Entwicklungen – je nach ihrem politischen Standpunkt – zwar entweder erhofft oder befürchtet, keiner von ihnen hätte jedoch darauf gewettet, dass die Veränderungen in Europa so rasch und in einem solchen Ausmaß eintreten würden. Nicht einmal die schärfsten „Kalten Krieger“ unter ihnen beabsichtigten einen „Systemwechsel“ oder gar eine Revolution, dazu waren sie als gewiefte Diplomaten zu sehr Realisten und Anhänger einer Politik des Möglichen. Die Delegierten aus den westlichen und aus den neutralen und blockfreien Staaten (*Neutral and Non-Aligned States*, N+N-Staaten) dachten eher an eine Evolution im Sinne einer langsamen und allmählichen Liberalisierung innerhalb der bestehenden Strukturen, etwa nach dem Muster des nur wenige Jahre zurückliegenden „Prager Frühlings“. Dessen – allerdings nur ephemere – Errungenschaften wie die Presse- und Meinungsfreiheit oder die Möglichkeit, ins westliche Ausland zu reisen, wurden zur Blaupause vieler Vorschläge, z.B. von Seiten der Schweiz im Bereich der Informationsverbreitung, die nach zähen, durch die N+N-Staaten koordinierten Verhandlungen schließlich zu einem großen Teil im „Dritten Korb“ der Schlussakte ihren Niederschlag fanden; die inoffizielle Bezeichnung „Körbe“ für die einzelnen Kapitel der Schlussakte ist übrigens auch eine schweizerische „Erfindung“. Die Unterdrückung des „Prager Frühlings“ durch den Einmarsch der Truppen der Sowjetunion und anderer Länder des Warschauer Paktes im August 1968 gab

* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autoren wieder. Er berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2014.

wiederum den Anstoß zur Aufnahme vertrauensbildender Maßnahmen (VBM) in die Schlussakte, einschließlich der Vorankündigung von Manövern, die in Zukunft verhindern sollte, dass diese wie damals über Nacht in den „Ernstfall“ übergingen. Die entsprechenden Vorschläge kamen nicht zuletzt von der Gruppe der N+N-Staaten, von denen drei, nämlich Finnland, Österreich und Jugoslawien, direkt an Staaten des Warschauer Paktes grenzten. Der „Breschnew-Doktrin“ der eingeschränkten Souveränität der Mitgliedstaaten dieses Militärbündnisses, die Moskau zur nachträglichen Rechtfertigung der Invasion der ČSSR erfand, trat der Westen mit der Forderung entgegen, jeder Teilnehmerstaat der KSZE habe das Recht, „internationalen Organisationen anzugehören oder nicht anzugehören, Vertragspartei bilateraler oder multilateraler Verträge zu sein oder nicht zu sein, einschließlich des Rechtes, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein; dergleichen haben sie das Recht auf Neutralität“.¹

Der letzte Teil dieses Satzes ging auf einen Vorschlag der Schweiz zurück. Sie hatte ihn unabhängig von der Frage der Bündnisfreiheit eingebracht, um ihre Neutralität zum ersten Mal seit dem Wiener Kongress von 1814/15 wieder in einem multilateralen Dokument auf höchster politischer Ebene zu verankern. Die Neutralität sollte darüber hinaus jedoch auch als „ein spezifisches Instrument der europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit anerkannt“² werden. Im Zusammenhang mit dem Satz über das Recht, Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein, der wortwörtlich in das erste Prinzip des Dekalogs der Schlussakte aufgenommen wurde, konnte die Erwähnung der Neutralität als versteckter Wink an einzelne Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes interpretiert werden, dieses Bündnis eines Tages zu verlassen und sich für neutral zu erklären. Rumänien, das sich geweigert hatte, an der Invasion der ČSSR teilzunehmen, und sich bei der KSZE darum bemühte, eine von Moskau unabhängige Rolle zu spielen, hatte solche Absichten verklausuliert geäußert, allerdings erschien ein möglicher Austritt aus dem östlichen Militärbündnis wohl selbst in Bukarest als ein Wunschtraum für eine sehr ferne Zukunft.

Der Westen und die N+N-Staaten konnten solch weitgehende Forderungen wie jene nach der Bündnisfreiheit nur durchsetzen, weil die Sowjetunion so stark am Zustandekommen der KSZE interessiert war, dass sie bereit war, dafür einen hohen Preis in Form von Konzessionen zu bezahlen. Der Hauptgrund ihres Interesses war, das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen

-
- 1 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, Prinzip I, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), *KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Köln 2008, Kap. A.1 (im Folgenden zitiert als: *Schlussakte von Helsinki*).
 - 2 Ansprache von Herrn Bundespräsident Pierre Graber, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements, gehalten in Helsinki am 30. Juli 1975, in: *Bundesblatt* Nr. 35, 5. September 1975, Seite 919. Zur Rolle der Schweiz in der KSZE siehe ausführlich Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972-1983 – Einfluss durch Neutralität*, München 2014.

(wobei der hierfür verwendete russische Begriff „*neruschimost*“ sogar eher noch dem Begriff der „Unantastbarkeit“ näher kommt) in die Schlussakte aufzunehmen, obwohl die Grenzen in Mitteleuropa durch die Ostverträge der Bundesrepublik Deutschland und den Grundlagenvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten faktisch bereits anerkannt waren. Moskau suchte jedoch eine feierliche multilaterale Bekräftigung dieses Prinzips auf höchster politischer Ebene, sozusagen als „Ersatz“ für die Friedenskonferenz, die in den 30 Jahren nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs nie stattgefunden hatte. Der Westen konnte jedoch ein uneingeschränktes Verbot jeglicher Grenzänderungen nicht akzeptieren, da die Europäische Gemeinschaft (EG) sich die Möglichkeit offenhalten wollte, eines Tages ihre Binnengrenzen abzuschaffen, und die Bundesrepublik aufgrund ihrer Verfassung jeglichen potenziellen Hindernissen für eine Wiedervereinigung nicht zustimmen durfte. Der Kompromiss bestand nach langen und intensiven Verhandlungen darin, dass man sich auf folgende Formulierung einigte: „Sie [die Teilnehmerstaaten] sind der Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“³ Der Kompromiss sah aber auch vor, dass dieser Satz nicht im dritten Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen figurierte, wo er logischerweise hingehört hätte, sondern im ersten Prinzip, unmittelbar vor dem oben zitierten Satz über die Bündnisfreiheit.

Dieses Beispiel veranschaulicht die beiden gegensätzlichen Konzepte der europäischen Sicherheit, die sich in der KSZE gegenüberstanden: auf der einen Seite das statische Konzept der Sowjetunion und ihrer Verbündeten, das darauf abzielte, den Status quo in Europa nicht nur territorial, sondern auch politisch und ideologisch auf dem Stand von 1945 einzufrieren, und auf der anderen Seite der dynamische Ansatz der westlichen und neutralen Staaten, nach dem nicht nur die Grenzen, sondern auch die politischen Systeme veränderbar sein sollten – beides selbstverständlich nur durch friedliche Mittel. Dieses zweite Konzept war eine Art multilaterale Fortschreibung der deutschen Ostpolitik, die auf „Wandel durch Annäherung“ und der Grundidee, die Grenzen wohl anzuerkennen, sie aber durchlässig und eines Tages sogar überflüssig zu machen, beruhte. War das östliche Konzept auf die Probleme der Vergangenheit konzentriert, so erlaubte es das westliche, sich mit denjenigen der Zukunft zu befassen. Die KSZE, die sich als erste gesamt-europäische Versammlung seit 160 Jahren gerne mit dem Wiener Kongress vergleichen ließ, vermied so den grundlegenden Fehler ihres „Vorgängers“, der Europa wohl eine 30-jährige Friedensepoche verliehen hatte, jedoch um den Preis der Unterdrückung jeglicher Veränderungen im Innern der damaligen Staaten und zwischen ihnen, bis sich der Drang nach inneren Reformen in den Revolutionen von 1848 und derjenige nach äußeren Veränderungen durch das Aufkommen der Nationalstaaten gewaltsam Bahn brach.

3 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), Prinzip 1.

Der Kompromiss zwischen diesen beiden Konzepten spiegelte sich in der gesamten Schlussakte wider, am deutlichsten im Prinzipienkatalog. Die meisten der zehn Prinzipien waren mehr oder weniger stark von der Charta der Vereinten Nationen (VN) und der kurz vor Beginn der KSZE-Verhandlungen verabschiedeten Erklärung der VN über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten inspiriert und unterstrichen so, wie auch das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen, eher das statische Konzept, während die Bestimmungen über die friedliche Änderung von Grenzen und die Bündnisfreiheit das dynamische Konzept repräsentierten. Letzteres gilt insbesondere auch für das siebte Prinzip, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit. Wohl gab es auch in diesem Bereich VN-Vorbilder, angefangen bei der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und den beiden Pakten von 1966,⁴ die KSZE verzichtete jedoch darauf, diese Bestimmungen zu wiederholen, sondern betrat Neuland, indem sie erstmals festhielt, die Achtung der Menschenrechte sei „ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen [...] die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen [den Teilnehmerstaaten] sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten“.⁵

Durch die Anhebung der Menschenrechte auf die Ebene der Prinzipien, die die zwischenstaatlichen Beziehungen leiten, schuf die Schlussakte erstmals eine Verbindung zwischen dem inneren und dem äußeren Verhalten von Staaten und machte die Menschenrechte zum Maßstab für deren Verlässlichkeit. Das neunte, damals weit weniger beachtete Prinzip über die Zusammenarbeit zwischen den Staaten enthielt einen Satz, dem später wesentliche Bedeutung zukam: „Sie [die Teilnehmerstaaten] bestätigen, dass Regierungen, Institutionen, Organisationen und Personen eine relevante und positive Rolle zukommt, zur Erreichung dieser Ziele ihrer Zusammenarbeit beizutragen.“⁶

Damit wurde die Tätigkeit dessen legitimiert, was man heute „Zivilgesellschaft“ nennt, und darauf stützten sich auch die „Helsinki-Gruppen“, die nach Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte in zahlreichen Ländern spontan entstanden. Die erste wurde bereits 1976 in der Sowjetunion gegründet, gefolgt von ähnlichen Gruppen in anderen osteuropäischen Staaten, aber auch außerhalb Osteuropas, so z.B. im Februar 1977 in der Schweiz als erstem nicht-kommunistischen Land. Zusammen mit anderen Bürgerbewegungen forderten diese Gruppen in Mittel- und Osteuropa, trotz Repressalien und Verhaftungen, ihre Regierungen auf, die in Helsinki feierlich unterzeichneten Verpflichtungen auch umzusetzen, namentlich diejenigen im Bereich der Menschenrechte und deren „Ausführungsbestimmungen“ zu menschlichen Kon-

4 Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR).

5 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), Prinzip VII.

6 Ebenda, Prinzip IX.

takten, Information, Kultur und Bildung im „dritten Korb“. Die meisten dieser Länder, selbst die UdSSR und die DDR, hatten den Text der Schlussakte zum Erstaunen westlicher Beobachter kurz nach deren Unterzeichnung *in extenso* in Millionenaufgaben in ihren Partei- und Regierungszeitungen veröffentlicht und in einer offensichtlichen Fehleinschätzung der Stimmung unter ihren Bürgern nicht daran gedacht, dass sich diese auf dieses Dokument berufen würden. So stieg 1976 beispielsweise die Anzahl der Gesuche um Ausreise aus der DDR aufgrund der Bestimmungen über die Familienzusammenführung sprunghaft an. Ein Jahr später berief sich die „Charta 77“ in der ČSSR ausdrücklich auf die KSZE, wie auch später die Gewerkschaft „Solidarność“ in Polen und die Opposition in der DDR. Die Schlussakte entwickelte somit eine von niemandem erwartete Eigendynamik und trug schließlich, zusammen mit vielen anderen Faktoren – nicht zuletzt den Folgekonferenzen und Expertentreffen der KSZE – dazu bei, dass 1989 in Polen die ersten weitgehend freien Wahlen in einem kommunistischen Land stattfinden konnten und dass im selben Jahr der Fall der Berliner Mauer das Ende der DDR und der anderen kommunistischen Regime in den Satellitenstaaten der UdSSR und schließlich die deutsche Wiedervereinigung einläutete. Die Bestimmungen der Schlussakte zur friedlichen Grenzänderung und zur freien Wahl eines Bündnisses spielten in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, da sie die Abschaffung der innerdeutschen Grenze legitimierten und der Bundesrepublik in den „2-plus-4“-Verhandlungen ein Argument dafür lieferten, auch als wiedervereinigtes Land weiterhin in der NATO bleiben zu können. Die Helsinki-Schlussakte war somit eine Art „Schutzschirm“ unter dem sich die europäische Wende von 1989/90 in friedlicher und geordneter Form vollziehen konnte.

Von 1989 bis heute

Heute gilt der Fall der Berliner Mauer am 9. November 1989 als Symbol für die „Wende“ in Europa. Dies hat insofern seine Richtigkeit, als Berlin, die geteilte Stadt im Kalten Krieg, stets ein Gradmesser der Ost-West-Beziehungen war und seit der Teilung mehr als eine Krise zu bestehen hatte. Wer indessen im Helsinki-Prozess mitarbeitete, konnte im Verlaufe der Verhandlungen hautnah das wechselhafte Verhältnis zwischen den damaligen Supermächten USA und Sowjetunion und dessen Auswirkungen auf ganz Europa miterleben. Schon früher waren dort Anzeichen für mögliche Veränderungen zu spüren. Nach dem Tod Leonid Breschnews im Jahr 1982 wartete man gebannt auf Signale aus Moskau. Den Anstoß für eine neue politische Großwetterlage gab jedoch erst Michail Gorbatschow nach seiner Wahl zum Generalsekretär der KPdSU im März 1985 mit seiner Politik von *Glasnost* und *Perestroika*. Das erste Gipfeltreffen zwischen ihm und US-Präsident Ronald

Reagan fand im November desselben Jahres in Genf statt; der damals viel zitierte „*esprit de Genève*“ belebte danach gleichermaßen die multilaterale Diplomatie, namentlich in den VN und natürlich in der KSZE, und die bilateralen Abrüstungsverhandlungen zwischen den beiden Supermächten.

Gleichwohl steht die Beseitigung der Trennmauer mitten durch Berlin für den Beginn eines neuen Kapitels europäischer Geschichte, das bis heute nicht abgeschlossen ist. Die Menschen in Osteuropa waren voller Erwartungen, was das neue Europa ihnen politisch und wirtschaftlich bringen werde. Eigenverantwortung mussten viele nach Jahren der Unterdrückung erst lernen. Die widerstreitenden Interessen ausgleichende Kraft eines demokratischen, rechtsstaatlichen Systems muss erarbeitet und erfahren werden. Neben vielen positiven Entwicklungen gibt es bis heute immer wieder Rückschläge. Auch „alte Demokratien“ sind dagegen nicht gefeit, wenn sie für ihre demokratischen Institutionen und Prozesse nicht Sorge tragen.

Von der ersten Stunde an waren sich die Verantwortlichen dessen bewusst, dass das neue Europa im Rahmen multilateraler Strukturen entwickelt werden sollte. Uneins war man jedoch darüber, welche Organisation die Führung in diesem Prozess übernehmen sollte, dies in der anfänglichen Verkennung, dass jede Organisation ihren ganz besonderen Auftrag hat und das Zusammenwirken aller das beste Ergebnis erzielen würde.

Unmittelbar nach der Wende übernahm die KSZE die Führung, dies nach kurzer Diskussion darüber, ob sie mit dem Fall der Mauer ihre Aufgabe erfüllt habe und sich auflösen sollte oder ob sie das Forum für dieses neue Kapitel europäischer Geschichte bilden könne. In ihr waren seit 1973 sämtliche Staaten Europas – damals noch mit Ausnahme Albaniens und Andorras – sowie die USA und Kanada vertreten, und sie hatte Sicherheit stets umfassend verstanden, nämlich nicht nur als militärische Sicherheit nach außen, sondern auch als Sicherheit im Innern durch Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche und soziale Sicherheit sowie die Achtung der Menschenrechte.

Gleichzeitig überdachten auch der Europarat, die NATO und die EU (damals noch die EG) ihre jeweilige Rolle im neuen Europa. Die unterschiedlichen Ambitionen aller vier Organisationen führten in den folgenden Jahren zu manchmal verbissenen Rivalitäten, die der konkreten Aufgabe, Europa politisch und wirtschaftlich aufzubauen und mögliche Konflikte zu verhindern, nicht eben dienlich waren. Erst 1999, vor dem Hintergrund der Lage im Kosovo, konnte auf dem Gipfeltreffen der OSZE in Istanbul ein Dokument über die sicherheitspolitische Kooperation der bestehenden Organisationen verabschiedet werden.⁷

Die KSZE nahm 1990 ihre Aufgabe sofort wahr und führte im selben Jahr eine Wirtschaftskonferenz in Bonn und eine Menschenrechtskonferenz in

7 Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: OSZE, Gipfeltreffen von Istanbul 1999, Dokument von Istanbul 1999, Istanbul, Januar 2000/Corr., S. 1-46, insbesondere: Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, S. 44-46, unter: <http://www.osce.org/mc/17502>.

Kopenhagen durch. In Kopenhagen wurde – von der entsprechenden Verhandlungsgruppe unter schweizerischer Leitung – erstmals ein umfangreicher Katalog von Rechten von Angehörigen nationaler Minderheiten erstellt. Gerade in Konfliktsituationen sind Minderheiten regelmäßig besonderen Diskriminierungen ausgesetzt. Im November 1990 fand in Paris ein KSZE-Gipfeltreffen statt, auf dem zunächst die Staats- und Regierungschefs der NATO-Staaten und der Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) unterzeichneten und danach die Staats- und Regierungschefs aller OSZE-Teilnehmerstaaten das Wiener Dokument über militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) verabschiedeten und schließlich in einem besonders feierlichen Akt die Charta von Paris für ein Neues Europa unterzeichneten. Die Charta war von Juli bis November in Wien in einem völlig anderen politischen Klima ausgehandelt worden als die Schlussakte von Helsinki in den 70er Jahren. Sie war als zeitgemäße Fortsetzung der Schlussakte gedacht und sollte den politischen Ereignissen Rechnung tragen, indem sie ein zukunftsorientiertes Programm für das neu entstehende, sich einigende Europa enthielt und entsprechende Instrumente für dessen Durchsetzung schuf. Zum letzten Mal waren die Botschafter der neutralen Staaten aufgerufen, die Arbeiten zu koordinieren, d.h. die Diskussionen zu leiten und die Texte zu redigieren. Der Schweiz fiel damals die Verantwortung für das Kapitel über das künftige Programm der KSZE, die „Leitsätze für die Zukunft“, zu.

Die Verhandlungen waren von einer ungeheuren Aufbruchsstimmung getragen. Zahlreiche osteuropäische Staaten hatten junge Diplomaten entsandt, die nicht von der eben überwundenen Ideologie geprägt waren, sondern zu einem offenen und friedlichen Europa beitragen wollten. Die EU/EG war in vielen Belangen ein zurückhaltender Partner, weil Brüssel bereits an eigene politische Instrumente dachte und nichts präjudizieren wollte. Die USA bremsten im institutionellen Bereich und bei Fragen, die ihren eigenen Entscheidungsbereich hätten einschränken können. Gemeinsam war aber allen, dass man die „Wende“ und den damit verbundenen Aufbruch in eine gemeinsame Zukunft feiern wollte. Niemand mochte an schwelende Krisen und Konflikte denken. Ein schweizerischer Vorstoß, sich auch gegen künftige Konflikte in Europa zu wappnen, die nach dem Wegfall totalitärer Regime aufbrechen könnten, stieß auf taube Ohren. Im Nachhinein bleibt diese Weigerung, die Realitäten auch nur wahrzunehmen, eine schwer verständliche Kurzsichtigkeit sowohl der einzelnen Regierungen als auch der internationalen Politik, wenn man bedenkt, welche bewaffneten Konflikte nach dieser kurzen euphorischen Phase Europa erschüttert haben und bis heute erschüttern, wie wenig Europa darauf vorbereitet war und wie begrenzt bis heute seine Fähigkeiten sind, wenn eine Krise sich zu einer Bedrohung für die gesamte Region ausweitet.

Aber die Charta konnte alle Teilnehmerstaaten auf gemeinsame Werte verpflichten; sie stellte ein reiches Programm für künftige Aktivitäten auf und begann mit der – bewusst dezentralisierten – Institutionalisierung. In Prag entstand ein kleines Sekretariat, das seit der Gründung der OSZE mit Sitz in Wien, wo sich folgerichtig auch das Generalsekretariat befindet, heute als Archiv dient. Das damals in Warschau – ursprünglich unter der Bezeichnung „Büro für freie Wahlen“ – angesiedelte Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) ist dagegen heute einer der wichtigsten Pfeiler der OSZE für Feldmissionen, Wahlbeobachtung sowie für alle Arten von Treffen im Rahmen der menschlichen Dimension der OSZE. Auch der jährlich wechselnde Vorsitz eines Teilnehmerstaates geht auf die Charta von Paris zurück. Nicht durchzuhalten war allerdings der Zweijahresrhythmus für Gipfeltreffen. Nach einer positiven Anfangsphase, die bis zum Gipfel 1999 in Istanbul anhielt (1992 Helsinki, 1994 Budapest, 1996 Lissabon), gab es im 21. Jahrhundert erst ein Gipfeltreffen, nämlich 2010 in Astana/Kasachstan. Der – 1994 in Budapest mit Wirkung vom 1. Januar 1995 durch den Hohen Rat ersetzte – Ausschuss Hoher Beamter aus den Hauptstädten der OSZE-Teilnehmerstaaten, der sich in Krisensituationen in Prag treffen sollte, erwies sich völlig überfordert, als Krisen und sogar militärische Konflikte nicht lange auf sich warten ließen. Bereits wenige Monate nach dem Gipfel in Paris gab es deutliche Anzeichen für einen blutigen Krieg in Jugoslawien, der zum Zerfall des ganzen Landes führen sollte. Auch in der Sowjetunion wurde der Zusammenbruch unausweichlich, der mit zahlreichen Konflikten verbunden war, die bis heute nicht gelöst sind. Seit 1995 hat der Ständige Rat der OSZE-Botschafter in Wien die politischen Funktionen des in Prag tagenden Ausschusses Hoher Beamter bzw. des Hohen Rates übernommen.

Die KSZE war nicht stark genug, sich den zum Teil brutalen Ereignissen zu Beginn der neunziger Jahre wirksam entgegenzustellen. Das gleiche gilt im Übrigen für die anderen europäischen Organisationen. Alle suchten aber wie die KSZE nach neuen Mitteln und Wegen, den gewaltsamen Konflikten möglichst mit friedlichen Mitteln beizukommen. Immerhin stellte die KSZE auf dem Gipfeltreffen 1992 in Helsinki unter intensiver Mitarbeit der Schweiz ein Programm für militärische Friedenserhaltung auf und erklärte sich im Einvernehmen mit New York zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen. Zudem schuf sie den bis heute aufgrund seiner diskreten und behutsamen Diplomatie unentbehrlichen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (HKNM) mit Sitz in Den Haag und legte den Grundstein für kurzfristige Erkundungsmissionen in Krisengebiete und für Langzeitmissionen zur Konfliktverhütung oder zum postkonfliktuellen Wiederaufbau, beides – sowohl der HKNM als auch die Erkundungs- und die Langzeitmissionen – auch dringende Anliegen der Schweiz. Die Feldmissionen sind heute neben der Wahlbeobachtung das bewährte Gütezeichen der OSZE, die 1995 unter ungarischem Vorsitz endlich

auch institutionell in eine Organisation mit Sitz in Wien und einem gut funktionierenden Generalsekretariat umgewandelt wurde.

Zwar passt die Tatsache, dass es bis heute keinen Gründungsvertrag der OSZE gibt – ein völkerrechtliches Paradox –, zu dem flexiblen, in jeder Situation anpassungsfähigen Charakter der OSZE und erlaubt der Organisation eine relativ kostengünstige Infrastruktur. Dies bedeutet aber auch, dass das jeweilige Vorsitzland jedes Mal eine geeignete Infrastruktur aufbauen und mehr politische Verantwortung tragen muss als in anderen Organisationen. Diese Erfahrung machte die Schweiz, als sie 1996 zum ersten Mal den OSZE-Vorsitz übernahm und vom Krieg in Bosnien und Herzegowina vollends gefordert war. Im selben Jahr musste die von einem Schweizer geleitete OSZE-Mission in Tschetschenien im Konflikt zwischen tschetschenischen Separatisten und Moskau vermitteln, während sich gleichzeitig der Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien um Berg-Karabach ausweitete und sich auch der bis heute mangelnde politische Wille Russlands, seine Streitkräfte aus dem zu Moldau gehörenden, an der Grenze zur Ukraine gelegenen moskaufreundlichen Transnistrien abziehen, immer deutlicher zeigte. Auch für ihren zweiten Vorsitz im Jahr 2014, den sie eng mit Serbien, ihrem Nachfolger für 2015, koordinierte, musste die Schweiz in Bern eine optimal auf die Erfordernisse abgestimmte Task Force mit einem ganzen Stab von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufbauen und die schweizerische Delegation in Wien personell entsprechend verstärken. Außerdem wurden zahlreiche schweizerische Persönliche Vertreter und Sonderbotschafter des Amtierenden Vorsitzenden, z.B. für besondere Krisengebiete wie den Westbalkan oder die Ukraine, geschaffen.

Am schwerwiegendsten ist das Fehlen eines Gründungsvertrages bei der Organisation der Feldmissionen, deren Mandate immer wieder *ad hoc* erneuert werden müssen. Die größten bisherigen OSZE-Missionen entstanden 1996 unter der ersten schweizerischen Präsidentschaft in Bosnien und Herzegowina und, nur wenig später, 1999 im Kosovo nach den NATO-Bombardierungen. Beide bestehen bis heute, neben verschiedenen mittleren und kleineren Missionen in Serbien, Montenegro, Mazedonien und Albanien sowie im Kaukasus und in Zentralasien. Traditionell wirken zahlreiche Schweizerinnen und Schweizer in diesen Missionen mit, nicht selten auch als Missionschefs. Zurzeit wird die Mission in Serbien von einem Schweizer Diplomaten, Botschafter Peter Burkhard, geleitet. Der heutige Schweizer Botschafter in Berlin, Tim Guldemann, war Missionsleiter in Tschetschenien, Kroatien und im Kosovo. Zu Beginn der jetzigen Krise war er auch in der Ukraine eingesetzt. Botschafterin Heidi Tagliavini war ebenfalls für die OSZE in der Tschechien-Mission und als Emissärin des OSZE-Vorsitzes im Kaukasus tätig, bevor sie 2002 Chefin der VN-Beobachtermision in Georgien (*United Nations Observer Mission in Georgia*, UNOMIG) wurde. 2014 wurde sie zur OSZE-Vermittlerin in Kiew ernannt und war als solche maßgeblich am Zu-

standekommen der am 5. September 2014 in Minsk unterzeichneten Waffenstillstandsvereinbarung zwischen der ukrainischen Regierung und den Separatisten beteiligt. Ihr Mandat wurde über die Amtszeit des Schweizer OSZE-Vorsitzes hinaus für 2015 verlängert.

In den meisten Fällen gehört es zu den wichtigsten Aufgaben einer internationalen Präsenz in Krisengebieten, Behörden und Zivilbevölkerung zu eigener Bautätigkeit zu bewegen und deren Eigenverantwortlichkeit zu fördern. Sowohl in Teilen des Westbalkans als auch im Kaukasus und in Zentralasien ist dies ein langwieriger Prozess. Dennoch muss darauf geachtet werden, dass die Anwesenheit solcher Missionen zeitlich nicht unnötig ausgedehnt wird. Dann nämlich kann ein gewaltloser Status quo eine Stabilität suggerieren, die lediglich eine Scheinlösung ist, da die jahrelange Abhängigkeit von internationalen Vertretern eine von Bürgerinnen und Bürgern getragene Demokratie nicht fördert, sondern im Gegenteil lähmt.

2014 war es wieder ein schweizerischer OSZE-Vorsitz – unter dem Schweizer Bundespräsidenten und Außenminister Didier Burkhalter –, der sich mit einer Krise, diesmal in der Ukraine, befassen musste, einer Krise, die schwieriger und alarmierender als alle bisherigen Krisen und Konflikte ist, nicht nur für die OSZE, sondern auch für Europa und weit darüber hinaus. Hier wird versucht, einen ganzen Prozess rückgängig zu machen, den viele für irreversibel hielten. Mit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim wurden grundlegende Prinzipien der Schlussakte von Helsinki, insbesondere das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen – außer im gegenseitigen Einverständnis – verletzt; der Konflikt stellt zudem eine Provokation zur direkten Konfrontation zwischen Russland und den USA bzw. der NATO dar, zu deren Mitgliedern heute auch Länder wie Polen oder die baltischen Staaten gehören. Europa, die USA und Kanada müssen reagieren, dürfen aber in ihrer Reaktion selber nicht provozieren, sondern müssen die Erhaltung des Friedens als Ziel setzen und damit gewaltlose Auswege aus der Krise finden.

Wer Wladimir Putins Rede nach der Annexion der Krim genau liest, erkennt, dass sie sich inhaltlich nicht nur auf die Krim und die Ukraine, sondern auch auf andere Gebiete beziehen könnte. Hinter allem, was derzeit geschieht, steht eine klare, langfristige Planung; es ist keine Situation, die unbeabsichtigt aus dem Ruder läuft. Manchmal schimmert auch der Gedanke durch, es handle sich um eine „Retourkutsche“ für das Kosovo, obwohl der Vergleich der beiden Fälle völkerrechtlich nicht haltbar ist.

Der OSZE stehen auch für die Ukraine „nur“ politische Mittel zur Verfügung. Es sind die Mittel der Konfliktprävention und der friedlichen Konfliktlösung. Aber sie muss alle diese Mittel dafür einsetzen, dass es nicht zu einer neuen Zweiteilung Europas, zu einer neuen Konfrontation zwischen Russland und den USA kommt.

Während die KSZE mit ihrer Schlussakte von 1975, die im Übrigen in letzter Zeit wieder öfter zitiert wird, europäische Geschichte geschrieben hat und

nach der Wende 1989/90 zum Hoffnungsträger für ein „neues Europa“ wurde, ist es um die OSZE in den letzten Jahren stiller geworden. Die osteuropäischen Staaten, die ursprünglich an eine führende Rolle der KSZE nach dem Fall der Mauer geglaubt hatten, interessierten sich schließlich mehr für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und der NATO. Waren die Gründe hierfür in erster Linie wirtschaftlicher und militärischer Natur, so spielte doch zumindest zusätzlich die Tatsache eine Rolle, dass die OSZE es nicht schaffte, sich völkerrechtlich durch einen Gründungsvertrag abzusichern. Wenn die Organisation nun im Falle des Konflikts in der Ukraine wieder im Vordergrund steht, dann sicher auch deshalb, weil sie das Ost-West-Forum *par excellence* geblieben ist und die anderen Organisationen trotz ihrer Erweiterung nach Osten von Moskau aus gesehen doch „westliche“ Organisationen geblieben sind, die zum Teil auf der Seite der ukrainischen Regierung stehen. Der schweizerische Vorsitz machte somit die Erfahrung, dass die OSZE weiterhin eine wichtige Funktion hatte, die es zu nutzen galt.

Schlussfolgerung

Die Schlussakte von Helsinki scheint heute in manchen Teilen überholt, dies aber nicht etwa, weil sie sich als Misserfolg erwiesen hätte, sondern im Gegenteil, weil sie ihr Hauptziel, die Überwindung der Teilung Europas in zwei „Blöcke“ dank der Wende von 1989/90 im Wesentlichen erreicht hat. Beachtliche Fortschritte gab es bei der konventionellen Abrüstung, militärischen VSBM und vor allem im ehemaligen „dritten Korb“, der heutigen „menschlichen Dimension“ der OSZE. Man darf daraus jedoch nicht den Schluss ziehen, dass die Schlussakte deswegen gleichsam zum Opfer ihres eigenen Erfolgs geworden sei, denn bei aller Befriedigung über die erzielten Resultate darf nicht vergessen gehen, dass die Ziele der Schlussakte und der sie bekräftigenden und ausbauenden Charta von Paris noch längst nicht in allen OSZE-Staaten verwirklicht wurden. Obwohl die Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten auch in nachfolgenden Dokumenten nochmals ergänzt wurden, bestehen in manchen Ländern bis heute große Defizite beim Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der nationalen Minderheiten. Daher ist es nach wie vor entscheidend, dass das Gleichgewicht zwischen den drei Dimensionen der OSZE aufrechterhalten bleibt und weitere Fortschritte in allen ihren Tätigkeitsbereichen erzielt werden, so sehr auch infolge der Entwicklungen in der und um die Ukraine Fragen der politischen und militärischen Sicherheit wieder in den Vordergrund der Aufmerksamkeit gerückt sind. Die dortigen Ereignisse haben vor allem die unbedingte Notwendigkeit der zehn Prinzipien der Schlussakte und der Charta von Paris wieder in Erinnerung gerufen, die als Leitlinien zur Lösung der Probleme unerwartete Aktualität erhalten haben. Das gleiche gilt für die VSBM, die auch weit über den rein

militärischen Bereich hinaus als „Werkzeuge“ der Diplomatie wieder an Bedeutung gewonnen haben. Mit anderen Worten: Die Schlussakte von Helsinki und die Charta von Paris samt allen seither verabschiedeten Dokumenten sind heute wichtiger denn je. Die Verantwortlichen in den Teilnehmerstaaten der OSZE wären gut beraten, sich der Verpflichtungen aus diesen Dokumenten, denen ihre Regierungen im Konsens zugestimmt haben, wieder einmal bewusst zu werden – und sie entsprechend umzusetzen.

Aus schweizerischer Sicht ist die Bilanz der letzten 40 Jahre im Großen und Ganzen positiv. Die KSZE war für die Schweiz von Anfang an ein wichtiges Instrument, um an sicherheitspolitischen und menschenrechtlichen Verhandlungen im Rahmen der Ost-West-Beziehungen teilzunehmen und ihre eigenen Anliegen einzubringen, hatte sie sich doch aus neutralitätspolitischen Überlegungen bis dahin – unter anderem in der Diskussion um den VN-Beitritt – stets für die Mitarbeit bei „technischen“ Verhandlungen entschieden, während sie „politischen“ Verhandlungen fernblieb. Gerade die vermittelnde Rolle der N+N-Staaten ermöglichte ihr den Einstieg in die politische Zusammenarbeit in Europa. Allerdings war ihren beiden inhaltlichen Hauptanliegen 1975 nicht der gewünschte Durchbruch beschieden. Die Neutralität wurde nicht, wie damals erhofft, zu einem Faktor der europäischen Sicherheit, kein einziges weiteres Land – mit Ausnahme Turkmenistans 1995 – hat seitdem seine Neutralität erklärt, und die engsten „Verbündeten“ der Schweiz in der KSZE, Österreich, Schweden und Finnland, sind, obwohl rechtlich nach wie vor neutral, heute in die politische Zusammenarbeit in der EU eingebunden. Nach der Wende, der Auflösung des Warschauer Paktes und der zunehmenden Annäherung von Ost und West erübrigte sich auch die „neutrale“ Vermittlung zwischen den Blöcken. Nach der Unterzeichnung der Charta von Paris löste sich die Gruppe der N+N-Staaten auf. Kurz danach zerfielen das blockfreie Jugoslawien und die Sowjetunion. Die Neuordnung Europas in der globalisierten Welt brachte neue Akteure hervor, das sich verfeinernde Beziehungsnetz zwischen Staaten wurde wichtiger als „Abseitsstehen“. Die schweizerische Antwort auf diese Herausforderungen ist seit den 1980er Jahren bis heute eine „aktive“ Neutralitätspolitik, wie sie sich auch beim zweiten OSZE-Vorsitz bewährt hat: Ein vernünftiges Maß an politischer Unabhängigkeit stärkt die Vermittlungsfähigkeit.

Das zweite große Anliegen der Schweiz im Zusammenhang mit der KSZE, das von ihr propagierte System für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten, brachte 1992 zwar nach unermüdlichem diplomatischem Einsatz einen Vergleichs- und Schiedsgerichtshof mit Sitz in Genf hervor; der Gerichtshof wurde jedoch bis heute nie angerufen, auch wenn es an Konflikten in Europa beileibe nicht fehlt. Seine Kompetenzen sind sehr begrenzt; zudem sind seit der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) und verschiedene Gerichte mit speziellen Aufträgen entstanden. Ferner hat die politische Konfliktlösung wieder an Gewicht gewonnen.

Nach der Wende von 1989/90 hat sich die Schweiz gemeinsam mit anderen Teilnehmerstaaten mit eigenen Vorschlägen an der operativen Ausgestaltung der künftigen OSZE beteiligt. Sie hat sich früh für Konfliktmanagement durch die Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung, also für die heutigen Feldmissionen, und für Wahlbeobachtungen eingesetzt. Sie hat auch gemeinsam mit Finnland, Schweden und Norwegen 1992 die Grundzüge für militärische Friedensmissionen der KSZE/OSZE entwickelt. Infolge der geographischen Erweiterung und der inneren Stärkung der Europäischen Union und der NATO im Verlauf der 1990er Jahre ist die Schweiz, die keiner der beiden Organisationen angehört, heute wohl etwas einsamer als vor 40 Jahren, steht aber deswegen nicht im Abseits. Im Gegenteil: Gerade ihre besondere Situation hat ihr während des OSZE-Vorsitzes im Jahr 2014 einen äußerst hohen Grad an Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit verliehen, der es ihr erleichtert hat, dieser großen Verantwortung gerecht zu werden.

Unsere Antwort auf die eingangs gestellte Frage, ob das 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki ein Grund zum Feiern sei, ist klar positiv. Allerdings sollte nicht einfach nostalgisch der Pioniere gedacht werden, die 1975 mit ihrer Unterschrift den ersten Brückenschlag zwischen Ost und West bekräftigten und damit den Weg zur Wende von 1989/90 wiesen. Die OSZE ist zwar nicht die zentrale Organisation gesamteuropäischer Zusammenarbeit geworden, wie dies 1989 viele erhofft hatten. Aber sie bleibt das umfassende Forum von Vancouver bis Wladiwostok mit zahlreichen ihr „zugewandten“ Staaten, das mit politischen Strategien und permanenter Zusammenarbeit Frieden und Sicherheit auf unserem Kontinent erhalten und fördern will, in der Einsicht, dass dazu politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung gleichermaßen nötig sind, dass Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte untrennbar zusammengehören. Ohne akute Konflikte mag es um die OSZE zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung ruhiger geworden sein. Die Ukraine zeigt indessen, wie wichtig das umfassende Forum ist, um gewaltsame Handlungen zu stoppen, Schutz zu gewähren und Verhandlungen zu lancieren. Möge das doppelte Jubiläum der Schlussakte von Helsinki und der Charta von Paris im Jahr 2015 dazu dienen, die Umsetzung der Verpflichtungen der Teilnehmerstaaten aus den OSZE-Dokumenten zu beschleunigen und das Bewusstsein zu stärken, dass damit neue Konflikte verhindert werden können und Europa dem Ziel eines friedlichen Kontinents näher kommt.