

Fred Tanner

## Helsinki+40 und die Krise in der Ukraine

### *Auf der Suche nach Erneuerung*

Der Helsinki+40-Prozess (im Folgenden auch: „Helsinki+40“) ist die jüngste einer ganzen Reihe von Bestrebungen, die Arbeit und Leistungsstärke der OSZE zu überprüfen, in der Hoffnung, die Wirksamkeit und die Bedeutung der Organisation zu erhöhen. Gleichzeitig ist es auch der Versuch, wachsendem Misstrauen und unterschiedlichen Wahrnehmungen von Sicherheit, die unter einigen der Teilnehmerstaaten herrschen, zu begegnen.

Die OSZE kämpft wie jede andere internationale Organisation kontinuierlich darum, mit den sich verändernden internationalen Parametern Schritt zu halten und sich ihnen anzupassen. Als Hüter von Frieden und Stabilität im euroatlantischen und eurasischen Raum muss die Organisation seit dem Beginn des neuen Jahrtausends auf zahlreiche „*ruptures stratégiques*“ in der internationalen Sicherheit reagieren: auf die bewaffneten Konflikte und gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen auf dem Balkan und im Kaukasus, auf den internationalen Terrorismus im Gefolge der Anschläge vom 11. September 2001 und auf die wieder aufgeflammete Rivalität zwischen Russland und dem Westen, zunächst um Georgien und später um die Ukraine. Beide letztgenannten Konflikte haben das Bekenntnis der Teilnehmerstaaten zu den Prinzipien des Helsinki-Dekalogs sowie deren Auslegung infrage gestellt. Die Krise in der und um die Ukraine hat zudem zu einem Paradigmenwechsel in den europäischen Sicherheitsvereinbarungen geführt und stellt daher eine existenzielle Herausforderung für die OSZE dar.

In den fast 40 Jahren ihrer Existenz musste sich die OSZE – zunächst als Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – gegenüber anderen regionalen und internationalen Akteure wie z.B. der NATO, der EU, dem Europarat und den Vereinten Nationen (VN) stets von Neuem umgestalten und erneuern. Die in den letzten 20 Jahren erfolgte Erweiterung der EU und der NATO weit in den Osten und Südosten des OSZE-Gebiets hinein stellte für die Arbeit der Organisation infolge zunehmend konkurrierender Tätigkeiten und Strategien eine besondere Herausforderung dar. Der relative Bedeutungsverlust und die abnehmende Wirksamkeit der OSZE<sup>1</sup> führten immer häufiger zu dem Ruf nach Reformen und Erneuerung. Beobachter wie Praktiker befanden gleichermaßen, dass es einer klarer definierten Vision und stärkerer strategischer Führung bedürfe.

---

1 Vgl. Daniel Trachsler, *The OSCE: Fighting for Renewed Relevance*, Zürich 2012, S. 2, unter: <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/CSS-Analysis-110-EN.pdf>.

Der Ruf nach Reformen wurde erstmals nach den Anschlägen vom 11. September anlässlich der Suche nach einer strategischen Antwort auf den internationalen Terrorismus laut. 2003 wurde auf dem Treffen der OSZE-Außenminister in Maastricht die „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“<sup>2</sup> verabschiedet. Die Strategie beruht auf einem dimensionenübergreifenden Ansatz und stellte in erster Linie eine Antwort auf grenzüberschreitende Bedrohungen der Sicherheit dar. Eine umfassende Überprüfung der Rolle der OSZE fand ein Jahr später statt, als die OSZE-Außenminister einen Weisenrat ins Leben riefen, dessen Aufgabe es war, „die Wirksamkeit der Organisation, ihrer Organe und Strukturen [zu] überprüfen und im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen [zu] beurteilen“.<sup>3</sup> Der Abschlussbericht „*Common purpose – Towards a More Effective OSCE*“ empfahl, den Vorteil der OSZE als inklusive Organisation besser zu nutzen, und setzte Prioritäten bei der Förderung des politischen Dialogs und der Verbesserung von Fähigkeiten in den Bereichen Konfliktverhütung und Konfliktnachsorge, Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM).<sup>4</sup> Die Umsetzung der Empfehlungen wurde von Meinungsverschiedenheiten einer Reihe von Teilnehmerstaaten darüber, wie umfassend die drei Dimensionen sein sollten, über den Status der OSZE als internationale Organisation, die Stärkung seiner Durchführungsorgane und die beste Strategie zum Umgang mit Langzeitkonflikten beeinträchtigt. Der georgisch-russische Krieg von 2008 beendete diese Reformbemühungen.

#### *Von Korfu zu Helsinki+40: Bewältigung des georgisch-russischen Konflikts*

Mit dem bewaffneten Konflikt zwischen Georgien und Russland im Jahr 2008 kehrte das Schreckgespenst, dass Kriege zwischen europäischen Staaten noch immer möglich sind, zurück. Es brachte Schock, Bestürzung und den dringenden Bedarf nach einem „Realitätscheck“ mit sich. Um die politischen Auswirkungen des Konflikts zu bewältigen, setzte die OSZE unter ihrem griechischen Vorsitz einen neuen politischen Prozess in Gang: den Korfu-

---

2 OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, auch unter: <http://www.osce.org/mc/17504>.

3 Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 61-62, hier: S. 61, auch unter: <http://www.osce.org/de/mc/41815>.

4 Vgl. *Common Purpose – Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, 27. Juni 2005, abgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006, S. 395-415, auch unter: <http://www.osce.org/cio/15805>.

Prozess, der das Vertrauen wiederherstellen und den Dialog über die Förderung einer umfassenderen europäischen Sicherheit voranbringen sollte. Der Korfu-Prozess fand seinen Höhepunkt im Dezember 2010 auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana mit der Verabschiedung der „Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“.<sup>5</sup>

Der kasachische Vorsitz von 2010 erarbeitete mit großem Engagement einen Aktionsplan, der für die OSZE eine Grundlage für konkrete Schritte zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft geschaffen hätte. Der auch in der Gedenkerklärung von Astana empfohlene Aktionsplan enthielt für jede Dimension spezifische Vorschläge, wie die Arbeit der OSZE verbessert und die zuvor herausgearbeiteten Themenbereiche vorangebracht werden könnten.<sup>6</sup> Leider wurde auf dem Gipfeltreffen in Astana ein Konsens über den Aktionsplan knapp verfehlt, was in erster Linie auf unversöhnliche Differenzen darüber, wie mit dem Georgien-Konflikt umgegangen werden sollte, zurückzuführen war.

Dem litauischen Vorsitz von 2011 gelang es, Teile des Aktionsplans von Astana in seine „V-V-Dialoge“ (*Vancouver to Vladivostok via Vienna and Vilnius*) zu integrieren und einen bahnbrechenden Beschluss über „Elemente des Konfliktzyklus“, mit dem die Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung, Mediationsunterstützung und Konfliktnachsorge gestärkt werden sollten, durchzubringen.<sup>7</sup> Dieser Beschluss, der in etwa der Agenda für den Frieden der Vereinten Nationen entspricht, aber stärker operative Elemente enthält, verbesserte die Fähigkeiten der OSZE ebenso wie ihr Image als internationaler Akteur bei der Konfliktprävention und der Konfliktbewältigung. In den darauffolgenden Jahren wurde der Konfliktzyklus zu einem wichtigen Element des Helsinki+40-Prozesses. Seine Stärke, vielleicht aber auch seine Schwäche besteht in der Tatsache, dass er sich mit anderen Arbeitsgebieten im Rahmen von Helsinki+40 überschneidet, so u.a. mit den Themenbereichen Langzeitkonflikte und grenzüberschreitende Bedrohungen. Diese Verflechtung wurde auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz (*Annual Security Review Conference*, ASRC) im Jahr 2014 vom Direktor des *International Peace Institute* (IPI), Walter Kemp, hervorgehoben, der nachdrücklich dafür plädierte, die Themen „organisierte Kriminalität“ und „Korruption“ in die Arbeit zum Konfliktzyklus zu integrieren.<sup>8</sup>

---

5 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, unter: <http://www.osce.org/de/cio/74988>.

6 Vgl. Shared Priorities and Objectives. Astana Framework for Action, CIO.GAL/179/10/Rev.5, 30. November 2010.

7 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, unter: [www.osce.org/de/mc/86623](http://www.osce.org/de/mc/86623).

8 Vgl. Walter Kemp, Intervention to ASRC panel on conflict cycle, PC.DEL/741/14, 25. Juni 2014.

Nach diesem kurzen Überblick über bisherige Initiativen soll nun im Folgenden die Entwicklung des formellen OSZE-Prozesses untersucht werden, der zum Beginn des Helsinki+40-Prozesses geführt hat. Der Helsinki+40-Prozess, der aus den Bemühungen, die Folgen des georgisch-russischen Konflikts zu bewältigen und die Umsetzung der Gedenkerklärung von Astana wiederzubeleben, hervorgegangen war, wurde unter dem irischen OSZE-Vorsitz von 2012 konzipiert und auf den Weg gebracht, unter dem ukrainischen Vorsitz von 2013 fortgesetzt und schließlich in schweizerisch-serbischer Partnerschaft konkretisiert und operationalisiert. 2014 fiel dieser Prozess – wie die meisten Aktivitäten der OSZE – der Ukraine-Krise zum Opfer.

#### *Der Start des Helsinki+40-Prozesses*

Als der 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte in greifbare Nähe rückte, befand sich die OSZE als inklusive, auf Konsens beruhende und regionale Organisation am Rande der Bedeutungslosigkeit. Eine solch kritische Situation kurz vor einem wichtigen Jubiläum erforderte eine Überprüfung aller Bereiche der OSZE, sowohl unter organisatorischen als auch unter inhaltlichen Gesichtspunkten.

Die ersten konzeptionellen Arbeiten für Helsinki+40 fielen in die Zeit des irischen Vorsitzes. Dieser legte im April 2012 ein sehr beeindruckendes *Food-for-thought*-Papier vor, in dem ein Konzept für einen solchen Prozess skizziert wurde. In dem Papier wurde die Idee eines „Helsinki+40-Rahmens“ entwickelt, der die Reformbemühungen vorantreiben und die im Aktionsplan von Astana vorgeschlagenen Schritte in die Wege leiten sollte. In dem Papier wurde außerdem empfohlen, ein Visionsdokument zu erarbeiten, in dem die wichtigsten Prinzipien einer Sicherheitsgemeinschaft enthalten sein sollten. Erstmals wurde hier auch der Gedanke eines längerfristigen Planungshorizonts „durch gemeinsame Prioritäten für die Dauer mehrerer Vorsitze“<sup>9</sup> in Worte gefasst.

Dieser Vorschlag kam nur zwei Monate, nachdem die Teilnehmerstaaten den aufeinanderfolgenden Vorsitzen der Schweiz und Serbiens zugestimmt hatten – ein Novum in der OSZE. Unter solch aufeinanderfolgenden Vorsitzen wären Reformen wie z.B. die Einführung mehrjähriger Planungsprozesse, einschließlich der Haushaltsplanung, leichter durchzuführen. Da mit der Übernahme des Vorsitzes durch die Schweiz im Jahr 2014 keines der Troika-Mitglieder der NATO, der EU oder der OVKS angehören würde, schien der Zeitpunkt politisch opportun, den Helsinki+40-Prozess über einen Zeitraum von drei Jahren zu planen und die Agenda „von Astana nach Belgrad – über

---

9 OSCE, Chairperson-in-Office, Towards an OSCE Security Community: The „Helsinki+40“ Concept, CIO.GAL/49/12, 25. April 2012 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Dublin, Kiew und Bern“<sup>10</sup> voranzutreiben. Weitere Reformvorschläge betrafen die Überprüfung des Vorsitzmodells und der Rolle des Generalsekretärs, die gestärkt werden sollte, ohne jedoch die Autonomie der Institutionen entsprechend ihrem jeweiligen Mandat anzutasten.<sup>11</sup> Schließlich wurde in dem Papier auch ein sakrosanktes Element der OSZE angesprochen: die Konsensregel.

Im Dezember 2012 leitete der OSZE-Ministerrat in Dublin den Helsinki+40-Prozess formal ein und forderte „die designierten Vorsitze Ukraine, Schweiz und Serbien auf, den ‚Helsinki+40‘-Prozess auf der Grundlage eines koordinierten strategischen Ansatzes fortzuführen und der Arbeit der Teilnehmerstaaten auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft eine Mehrjahresperspektive und Kontinuität zu verleihen“.<sup>12</sup> Der irische Amtierende Vorsitzende, Vizeministerpräsident und Außen- und Handelsminister der Republik Irland Eamon Gilmore, beschrieb den erfolgreichen Start von Helsinki+40 als wichtigsten Erfolg des irischen Vorsitzes von 2012.<sup>13</sup>

Der Prozess ging offiziell Anfang 2013 unter dem ukrainischen OSZE-Vorsitz an den Start: Der Amtierende Vorsitzende, Außenminister Leonid Koschara, bestätigte das Bekenntnis der Ukraine zum Helsinki+40-Prozess. Im Anschluss an die von März bis Mai 2013 geführte „Orientierungsdebatte“ entschied der ukrainische Vorsitz, dass nunmehr eine ausreichende Grundlage für themenbezogene Treffen der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe existierte, bei denen über konkrete Fragen diskutiert werden sollte. In seinem Papier „*Launching the Thematic Discussions*“ kündigte der Vorsitz an, dass die inhaltlichen und organisatorischen Diskussionen der informellen Arbeitsgruppe in allen drei Dimensionen im Rahmen spezifischer Themenbereiche geführt werden sollten.<sup>14</sup>

Im Laufe des Jahres 2013 berief der ukrainische Vorsitz insgesamt sieben Treffen der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe ein, darunter zwei „Orientierungsdebatten“ und fünf themenbezogene Treffen. Als im Dezember 2013 der OSZE-Ministerrat in Kiew zusammentrat, war die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe mit ihrer Agenda schon gut vorangekommen, was auch aus den beiden Fortschrittsberichten hervorging, die der Vorsitz Ende Juli bzw. Ende November 2013 vorlegte. Den Berichten zufolge hatte der Prozess an Dynamik gewonnen und kam planmäßig voran, was den Zeit-

---

10 Walter Kemp/Rytis Paulauskas, Pass dich an oder stirb: „*Smart Power*“, adaptive Führung, der litauische Vorsitz und die Evolution der OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 27-45, hier: S. 44.

11 Vgl. Towards an OSCE Security Community, a.a.O. (Anm. 9).

12 Beschluss Nr. 3/12, Der „Helsinki+40“-Prozess der OSZE, MC.DEC/3/12/Corr.1 vom 7. Dezember 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2012, Dublin, 7. Dezember 2012, S. 17-21, hier: S. 17.

13 Vgl. Eamon Gilmore, Zum Geleit. Helsinki+40: Zurück in die Zukunft, in: OSZE-Jahrbuch 2012, a.a.O. (Anm. 10), S. 9-13.

14 Vgl. OSCE, Chairperson-in-Office, Launching the Thematic Discussions within the Helsinki +40 Process, CIO.GAL/66/13, 31. Mai 2013.

rahmen, den Verlauf und die Inhalte anging. Damit war ein koordinierter strategischer Ansatz in die Praxis umgesetzt worden und die inhaltlichen Diskussionen hatten – beflügelt von der konstruktiven und informellen Atmosphäre, die bei allen Treffen der Arbeitsgruppe vorherrschte – zahlreiche wertvolle Ideen hervorgebracht. Als entscheidende Voraussetzung für den Erfolg des Prozesses hatte sich die Stärkung des Gefühls gemeinsamer Verantwortung erwiesen.<sup>15</sup>

#### *Helsinki+40 unter dem Schweizer Vorsitz*

Unter dem Leitmotiv „Eine Sicherheitsgemeinschaft im Dienste der Menschen schaffen“ stellte der designierte Amtierende Vorsitzende, der Bundespräsident der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Schweizer Außenminister Didier Burkhalter, am 2. Juli 2013 die Schwerpunkte des Schweizer Vorsitzes im Jahr 2014 dem Ständigen Rat vor. „Helsinki+40“ stand dabei als einer der zehn Schwerpunkte ganz oben in der Kategorie „Handlungsfähigkeit der OSZE stärken“. Bei derselben Gelegenheit präsentierte Serbiens Außenminister Ivan Mrkić den gemeinsamen schweizerisch-serbischen Arbeitsplan für 2014/2015, der vollständig im Rahmen von Helsinki+40 ausgearbeitet worden war.

Auf dem Ministerratstreffen 2013 in Kiew präsentierten die Troika-Mitglieder gemeinsam das Dokument „Der Helsinki+40-Prozess: Ein Fahrplan für den Weg ins Jahr 2015“.<sup>16</sup> Bei dem Fahrplan handelt es sich um ein strategisches Dokument, das einen mehrjährigen und dimensionenübergreifenden Ansatz mit übergeordneten Zielen, einem Prozessdesign und der Angabe von Themenbereichen widerspiegelt, die in konkrete Ergebnisse münden sollten. Der Fahrplan beruhte auf dem gemeinsamen schweizerisch-serbischen Arbeitsplan, in dem die acht Themenbereiche, die im Fahrplan vorgeschlagen wurden, bereits festgelegt waren. Der Fahrplan bestimmte acht Leiter von OSZE-Delegationen in Wien als Koordinatoren für jeweils einen konkreten Themenbereich. Es war beabsichtigt, für 2015 ein strategisches Dokument zu entwickeln, das die bis dahin erreichten Fortschritte festhalten, Anleitung für die künftige Arbeit der Organisation geben und es der OSZE ermöglichen sollte, sich an gegenwärtige und künftige Bedrohungen, Herausforderungen und Chancen anzupassen.

Die übergeordneten Ziele wurden im Fahrplan wie folgt definiert:

---

15 Vgl. OSCE, Chairperson-in-Office, Report on Progress Made under the Helsinki +40 Process: January-July 2013, CIO.GAL/112/13, 23; Juli 2013; OSCE, Chairperson-in-Office, Report on Progress Made under the Helsinki +40 Process: July-December 2013, CIO.GAL/167/13/Rev.1, 21. November 2013.

16 OSCE, Ministerial Council, Helsinki+40 Process: A Roadmap towards 2015, MC.DEL/8/13, 5. Dezember 2013, unter: <http://www.osce.org/mc/109302>.

- die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind, wie es auf dem Gipfeltreffen von Astana zum Ausdruck gebracht wurde, erneut zu bekräftigen und sich ihr anzunähern,
- die Rolle der OSZE als weltweit größte und inklusivste regionale Sicherheitsorganisation im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta optimal zu nutzen,
- zur Stärkung des Vertrauens beizutragen, Fortschritte bei der Lösung von Langzeitkonflikten im OSZE-Gebiet zu machen und die Versöhnung zwischen Teilnehmerstaaten zu fördern, um damit gleiche und unteilbare Sicherheit für alle Teilnehmerstaaten anzustreben,
- die Sichtbarkeit und Wirksamkeit der OSZE als einzigartiger Plattform für Zusammenarbeit, umfassenden Dialog und Transparenz sowie als Rahmen für gemeinsames Handeln zu verbessern, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen zu können und die Sicherheit des OSZE-Gebiets zu erhöhen, und
- greifbare Fortschritte bei der Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen zu erzielen.<sup>17</sup>

Der Fahrplan legte acht Themenbereiche für die Diskussion fest, die sowohl alle drei Dimensionen als auch dimensionenübergreifende Themen abdecken:

- die Förderung militärischer Transparenz durch die Neubelebung und Modernisierung konventioneller Rüstungskontroll- und VSBM-Regime,
- den weiteren Ausbau der Kapazitäten der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen,
- die weitere Stärkung der Leistungsfähigkeit der OSZE im gesamten Konfliktzyklus,
- das Streben nach konkreten Fortschritten bei der Beilegung der Langzeitkonflikte mit friedlichen Mitteln und durch Verhandlungen,
- die Verbesserung der strategischen Ausrichtung der Wirtschafts- und Umweltdimension,
- die Stärkung der menschlichen Dimension,
- die Stärkung der Wirksamkeit und Effizienz der OSZE sowie
- die Intensivierung des Zusammenwirkens mit den Kooperationspartnern sowie mit internationalen und regionalen Organisationen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind.<sup>18</sup>

---

17 Vgl. ebenda, S. 1.

18 Vgl. ebenda, S. 2-4.

Bis Anfang 2014 standen Beratungen, Erklärungen und Planungen im Mittelpunkt des Prozesses. Um ihn auf der Ebene der Politik zu etablieren, begann der Schweizer Vorsitz, auf hochrangig besetzten Treffen außerhalb Wiens für ihn zu werben, so z.B. auf dem „Fondue-Gipfel“ am Rande des Jahrestreffens des Weltwirtschaftsforums in Davos, bei dem der Amtierende Vorsitzende die OSZE-Außenminister und den Generalsekretär zu einem Dinner einlud, das dem Helsinki+40-Prozess gewidmet war.

Der auf zwei Jahre (2014/15) angelegte Prozess sollte auf den im Rahmen des Korfu-Prozesses, im Entwurf des Aktionsplans von Astana und in den Diskussionen nach dem Gipfeltreffen von Astana sowie auf den *Security Days* und anderen *Track-II*-Initiativen entwickelten Ideen aufbauen. Das Prozessdesign ermöglichte ein flexibles und informelles Arbeiten und erzeugte bei vielen Ländern, die bereit waren, in bestimmte, für ihre nationale Agenda interessante OSZE-Themen zu investieren, ein Gefühl der Eigenverantwortung. Kernelemente des Prozesses waren die acht von den Koordinatoren geleiteten Themenbereiche, die regelmäßigen Treffen der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe, erweiterte Sitzungen des Ständigen Rates, hochrangig besetzte Klausurtagungen sowie informelle Treffen hoher Beamter, durch die die Hauptstädte einbezogen werden sollten, um dem Prozess Aufmerksamkeit, Engagement und Impulse von hoher Ebene zuteilwerden zu lassen.

Zur Struktur des Prozesses sah der Fahrplan vor, dass die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe – auf der Ebene der Ständigen Vertreter – das Hauptformat für die Helsinki+40-Gespräche bleiben sollte. Initiativen sollten von den Koordinatoren ausgehen, die Diskussionen anregen und Ideen und Vorschläge in Form von Arbeitspapieren und Beschlussentwürfen entwickeln sollten. Diese sollten dann in der informellen Arbeitsgruppe diskutiert werden. Vorschläge, die ausreichend Unterstützung erhielten, sollten an den Vorbereitungsausschuss weitergeleitet werden, in dem die 57 Teilnehmerstaaten dann über eine Beschlussvorlage verhandeln. Der Vorbereitungsausschuss leitet die Ergebnisse, auf die Teilnehmerstaaten sich verständigt haben, an den Ständigen Rat zur Beschlussfassung weiter. Auf dem Ministerratstreffen in Basel sollte schließlich ein Sammelbeschluss für alle Helsinki+40 betreffenden Beschlüsse, die im Laufe des Jahres angenommen wurden, verabschiedet werden.

#### *Plattformen für den Dialog und den Meinungs austausch zur Förderung der Helsinki+40-Agenda*

Das Prozessdesign konnte zur Förderung der Helsinki+40-Agenda auf mehrere Plattformen zurückgreifen. Die meisten davon gehörten formal nicht zum Helsinki+40-Prozess. Sie waren auch nicht immer klar voneinander abgegrenzt, was Anlass zu Diskussionen unter den 57 Teilnehmerstaaten gab.

Es handelte sich dabei um die folgenden Plattformen:

#### *Die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe*

Auch wenn die Arbeiten zu Helsinki+40 an die acht Koordinatoren delegiert worden waren, blieb die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe das wichtigste Forum für die Diskussionen zwischen den Teilnehmerstaaten, Kooperationspartnern und Institutionen. In der ersten Hälfte des Jahres 2014 fanden zwei Treffen der Arbeitsgruppe statt. Das erste, das noch vor der Krim-Krise zustande kam, gab jedem der acht Koordinatoren Gelegenheit, seinen Arbeitsplan für seinen im Fahrplan festgelegten Themenbereich vorzustellen. Das zweite Treffen gab dem OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen die Möglichkeit, die Befunde und Empfehlungen seiner kurz zuvor verfassten Studie über Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Gebiet vorzustellen.<sup>19</sup> Das dritte Treffen der informellen Arbeitsgruppe im Jahr 2014 fand am 4. November statt und war der Zukunft der OSZE-Feldoperationen gewidmet.

#### *Die offene Arbeitsgruppe zum Konfliktzyklus*

Im Laufe des Jahres 2013 fanden drei Treffen der offenen Arbeitsgruppe zum Konfliktzyklus statt. Ein Arbeitsgruppentreffen am 23. Juni 2014 war den Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die Arbeit der OSZE im Bereich Krisenbewältigung und in Bezug auf den Konfliktzyklus insgesamt gewidmet. Als Diskussionsgrundlage hatte das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) ein Papier über Erfahrungen im Zusammenhang mit der Reaktion der OSZE auf die Krise in der und um die Ukraine vorbereitet. Aus dem Treffen ging eine Reihe von Empfehlungen hervor, wie die Arbeit in der Arbeitsgruppe mit Blick auf die Schwerpunkte der Helsinki+40-Themenbereiche besser strukturiert werden könnte.

#### *Security Days*

Seit 2012 haben sich die auf Initiative von OSZE-Generalsekretär Lamberto Zannier ins Leben gerufenen *Security Days* zum wichtigsten Forum der Organisation für den informellen Dialog und Meinungsaustausch über aktuelle sicherheitspolitische Herausforderungen entwickelt. Die OSZE *Security Days* bringen neue Ideen in den Helsinki+40-Prozess ein, indem sie als wichtig erachtete Themen identifizieren. 2013 waren die *Security Days* u.a. den Themen Konfliktzyklus und Rüstungskontrolle gewidmet, 2014 standen Kapitel VIII der VN-Charta (mit besonderer Betonung auf Mediation und Konfliktbewältigung), die Erhöhung der Sicherheit durch Wasserdiplomatie sowie konventionelle Rüstungskontrolle und VSBM im Mittelpunkt.

#### *Das OSZE-Netzwerk von Think-Tanks und wissenschaftlichen Einrichtungen*

Das Netzwerk ist eine flexible und informelle Gruppe bestehend aus *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen und wurde anlässlich der OSZE

---

19 OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Threat Perceptions in the OSCE Area, April 2014, unter: <http://www.osce.org/networks/118080>.

*Security Days* am 18. Juni 2013 von mehr als einem Dutzend Forschungsinstituten ins Leben gerufen. Seine Gründung geht auf eine Anregung von Generalsekretär Zannier in seiner Amtsantrittsrede im Juli 2011 zurück. Es hat Beiträge zu mehreren *Security Days* geleistet und in Kiew vor der Eröffnung des Ministerratstreffens ein *Side Event* veranstaltet, bei dem darüber diskutiert wurde, wie die akademische Gemeinschaft die Teilnehmerstaaten im Helsinki+40-Prozess unterstützen kann. Das Netzwerk hat eine umfangreiche Studie über Bedrohungswahrnehmungen hervorgebracht, die in der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe vorgestellt wurde.

#### *Die Helsinki+40-Initiative der Parlamentarischen Versammlung*

Die Parlamentarische Versammlung der OSZE beteiligt sich gemeinsam mit einer Reihe von *Think-Tanks* ebenfalls am Helsinki+40-Prozess. Die Initiative der Parlamentarischen Versammlung besteht aus drei Seminaren, die von *Think-Tanks* aus den USA, Russland und Schweden vorbereitet und organisiert und 2014 und 2015 durchgeführt werden sollen. Den Höhepunkt des Projekts soll ein Abschlusskolloquium in Helsinki bilden, das an demselben Ort, an dem das Gründungsdokument der OSZE unterzeichnet wurde, stattfinden soll. Noch ist unklar, ob es ein Abschlusspapier oder eine Entschließung geben wird und welche Synergien sich möglicherweise zwischen den unterschiedlichen Veranstaltungen ergeben werden. Eine offizielle Verbindung zwischen dem Projekt der Parlamentarischen Versammlung und dem formalen Prozess in Wien besteht bislang nicht, was einmal mehr die dezentralisierte Organisationsstruktur der OSZE veranschaulicht.

#### *Helsinki+40 und die Krise in der Ukraine: die „erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt“*

Am 16. März 2014 wurde die OSZE mit Nachdruck daran erinnert, dass gemeinsame und unteilbare Sicherheit keinesfalls als selbstverständlich betrachtet werden kann: Durch die Aufnahme der Krim ohne Zustimmung der Ukraine oder die Autorisierung durch den VN-Sicherheitsrat nahm Russland einseitig eine Grenzänderung in Europa vor und verstieß damit gegen mehrere Helsinki-Prinzipien, darunter die territoriale Integrität der Staaten, die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Dies stellte nicht nur einen Rückschlag für die Verwirklichung der Vision von Astana und die Umsetzung des Helsinki+40-Prozesses dar, sondern auch eine existenzielle Bedrohung für die OSZE selbst.

Auf operativer Ebene konnte die OSZE die erste und schwierigste Phase der Krise dadurch meistern, dass sie auf den Ausbruch der Gewalt erfolgreich mit einer Sonderbeobachtermission (*Special Monitoring Mission, SMM*) reagierte, die sehr schnell nachdem man zu einem Konsens gelangt war entsandt

wurde.<sup>20</sup> Im Juli 2014 wurde mit der Stationierung von OSZE-Beobachtern an zwei Grenzkontrollposten auf der russischen Seite der ukrainisch-russischen Grenze eine zweite OSZE-Mission gestartet. Die OSZE wurde in kurzer Zeit zu einem zentralen Akteur in den internationalen Bemühungen um die Bewältigung des Konflikts. Unter der Leitung des Schweizer Vorsitzes gelang es ihr, starke politische Unterstützung von wichtigen Teilnehmerstaaten und der EU zu gewinnen. Durch die Arbeit der SMM und der verschiedenen OSZE-Institutionen – der Hohen Kommissarin für nationale Minderheiten, der Beauftragten für Medienfreiheit und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) – trug sie zur Deeskalation und Stabilisierung der Ukraine bei. Internationale Krisentreffen auf hoher Ebene in Genf (17. April 2014) und Berlin (2. Juli 2014), die der Deeskalation und Konfliktlösung in der Ukraine dienen sollten, übertrugen der OSZE zusätzliche Aufgaben.<sup>21</sup> Die OSZE war – gemeinsam mit der Ukraine und der Russischen Föderation – außerdem an der Trilateralen Kontaktgruppe beteiligt, die mit dem Ziel, einen Waffenstillstand zu erreichen und humanitäre Vereinbarungen zu treffen, auch mit den Anführern der Separatisten verhandelte. Diese Bemühungen schlugen sich im Minsker Protokoll vom 5. September 2014 und im Minsker Memorandum vom 19. September 2014 nieder, in denen sich alle Konfliktparteien auf einen Waffenstillstand und die Einleitung eines politischen Prozesses zur Lösung der Krise verständigten. Die Vereinbarungen übertrugen der SMM weitere Aufgaben wie die Überwachung des Waffenstillstands und Grenzbeobachtung. Dies führte zu einer erheblichen Ausweitung der Tätigkeit der Mission, zur Erhöhung ihres Budgets und zu ihrer Ausstattung mit zusätzlicher Ausrüstung; hinzu kam insbesondere der Einsatz von Drohnen.

Auf strategischer Ebene kam die Arbeit der OSZE jedoch mehr oder weniger zum Erliegen. Die Krim-Krise, das Auftreten von radikalem Nationalismus und Revisionismus und die bedauerliche Rückkehr der Rhetorik des Kalten Krieges haben Europa deutlich unsicherer gemacht. Die europäische Sicherheitsarchitektur erwies sich angesichts der Entwicklungen in der Ukraine als „dysfunktional“.<sup>22</sup> Die OSZE war plötzlich mit zwei Paralleluniversen, beste-

---

20 Einen Insider-Bericht über den Aufbau der OSZE-Sonderbeobachtermission gibt Botschafter Thomas Greminger: Wie die OSZE-Beobachtermission in der Ukraine zustande kam, in: *Swiss Peace Supporter* 2/2014, S. 24-25.

21 Zu den Details der Ergebnisse des Treffens in Genf siehe: Geneva Statement on Ukraine released by the United States, the European Union, Ukraine, and Russia, 17. April 2014, unter: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/04/224957.htm>. Eine deutsche Übersetzung findet sich in: Die Genfer Erklärung zur Ukraine-Krise, in: *Frankfurter Allgemeine*; 17. April 2014, unter: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/im-wortlaut-die-genfer-erklarung-zur-ukraine-krise-12900917.html>. Zu den Ergebnissen des Berliner Treffens siehe: Joint Declaration by the Foreign Ministers of Germany, France, Russia and Ukraine, 2. Juli 2014, unter: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702\\_Statement.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2014/140702_Statement.html).

22 So Wolfgang Ischinger, zitiert nach: Russia's Igor Ivanov and Germany's Wolfgang Ischinger: A Dialogue on Ukraine, *Atlantic Council*, 23 Juni 2014, unter: <http://www>.

hend aus gegensätzlichen Darstellungen und Interpretationen dessen, was in der ersten Hälfte des Jahres 2014 in der Ukraine passierte, konfrontiert. Der Informationskrieg ergriff Besitz von der OSZE, ihren Plattformen für Dialog und Meinungs austausch und der Helsinki+40-Reformagenda. Paradoxerweise spielte die Organisation in dem Moment, da die Beziehungen zwischen ihren Teilnehmerstaaten auf dem tiefsten Punkt seit dem Kalten Krieg angekommen waren, ihre größte Rolle. Die Krise in der und um die Ukraine hat die OSZE-Hauptstädte dazu veranlasst, sich wieder mit der Organisation zu beschäftigen, und sie sind gewillt, die Werkzeuge, die die OSZE für die Verhütung und die Bewältigung von Konflikten entwickelt hat, so gut es geht zu nutzen.

Die Krise und ihre Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Russland, der Ukraine und den westlichen Ländern absorbierten einen großen Teil der Aufmerksamkeit und der Energie des Schweizer Vorsit zes, des Sekretariats und der Institutionen der OSZE, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und aller Delegationen in Wien. Einige Teilnehmerstaaten forderten, das Tempo des Helsinki+40-Prozesses zu drosseln, um über die Konsequenzen der Ukraine-Krise für die Organisation insgesamt, den Fortbestand der Gültigkeit ihrer Normen und Prinzipien und die Erfüllung der OSZE-Verpflichtungen in allen drei Dimensionen nachzudenken. Andere suchten hingegen nach Gemeinsamkeiten, um wenigstens einen grundsätzlichen Modus Vivendi zu bewahren. In einem entscheidenden Moment der Ukraine-Krise, kurz nach den erfolgreichen ukrainischen Präsidentschaftswahlen, wandte sich der Amtierende Vorsitzende Didier Burkhalter am 24. Juni anlässlich der ASRC mit einer wegweisenden Rede an die OSZE.<sup>23</sup> Er erklärte, angesichts der Verletzung des Völkerrechts und der einseitigen Veränderung von Grenzen in Europa sei es unmöglich, zur „Routine der letzten Jahre“ zurückzukehren. Die OSZE müsse vielmehr „die europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt erneut festigen“ und zu diesem Zweck auf drei Ebenen an die Krise herangehen:

1. *Normen und Prinzipien*: Die Arbeit der OSZE müsse auch zukünftig von der Annahme ausgehen, dass die Beziehungen zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten noch immer von dem OSZE-*Acquis* an Normen und Prinzipien geleitet werden.
2. *Europäische Sicherheitsarchitektur*: Die Ausgestaltung eines stabilen gesamteuropäischen Sicherheitssystems sei noch unvollendet; die Mechanismen bedürften der Überprüfung und Stärkung.

---

atlanticcouncil.org/publications/articles/a-beginning-of-dialogue-russia-s-ivanov-and-germany-s-ischinger-on-the-lessons-of-the-ukraine-crisis.

23 Address by Didier Burkhalter, Chairperson-in-Office of the OSCE, Head of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Empowering the OSCE to reconsolidate European security as a common project, CIO/GAL/102/14/Rev.1, 24. Juni 2014, unter: <http://www.osce.org/pc/120119>.

3. *Nationale politische Strategien*: Der Informationsaustausch über nationale Bedrohungsperzeptionen im gesamten OSZE-Gebiet sei notwendig, um zu einem gemeinsamen Verständnis der Bedrohungen zu gelangen. In diesem Zusammenhang verwies der Amtierende Vorsitzende auch auf die Nützlichkeit der Studie über Bedrohungsperzeptionen im OSZE-Raum, die vom OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen erarbeitet worden war.

Mit Blick auf die zukünftige Arbeit der OSZE äußerte der Amtierende Vorsitz vor der OSZE-Gemeinschaft die Hoffnung, dass es trotz der Ukraine-Krise „noch Raum für Fortschritte“ gebe. Er schlug ein zweigleisiges Herangehen vor: erstens, die Fähigkeit der OSZE, auf Krisen und Konflikte zu reagieren, u.a. durch die Fortsetzung der Arbeiten in Bezug auf den Konfliktzyklus und die Mediationsunterstützungskapazitäten zu stärken; und zweitens, den Helsinki+40-Prozess dazu zu nutzen, über die erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt zu diskutieren.

#### *Auf dem Weg nach Basel und Belgrad*

Die Schweizer Delegation in Wien ergriff die Initiative, die Krise mit allen 57 Delegationen informell zu erörtern. Sie veranstaltete eine Botschafterklausur, die komplett den Auswirkungen der Ukraine-Krise auf die Zukunft des Helsinki+40-Prozesses gewidmet war. Der Vorsitz veröffentlichte anschließend eine Arbeitsunterlage mit den wichtigsten Befunden.<sup>24</sup> Darüber hinaus wurde am 23. Juli der dritte Bericht über die Fortschritte im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses veröffentlicht, in dem Schlussfolgerungen hinsichtlich des ersten Halbjahres 2014 gezogen wurden.<sup>25</sup> Die Dokumente enthalten – aufbauend auf den zentralen Punkten der Rede des Amtierenden Vorsitzenden auf der ASRC – mehrere wichtige Schlussfolgerungen.

Erstens ermögliche das Prozessdesign breit angelegte, inklusive und ergebnisorientierte Beratungen. Zweitens könnten in bestimmten Themenbereichen von Helsinki+40 bereits vor dem Ministerratstreffen in Basel konkrete Ergebnisse erzielt werden. Hierzu bereitete der Schweizer Vorsitz ein *Food-for-thought-Paper* als „Beschlussrahmen“ für das Ministerratstreffen in Basel vor.<sup>26</sup> Es enthielt mehrere Vorschläge für Beschlüsse und Erklärungen in je-

---

24 OSCE, Chairperson-in-Office, OSCE Ambassadorial Retreat Bad Erlach, 5-6 June 2014, CIO.GAL/121/14, 15. Juli 2014.

25 OSCE, Chairperson-in-Office, Report on Progress Made under the Helsinki +40 Process, January-July 2014, CIO.GAL/129/14, 23. Juli 2014.

26 OSCE, Chairperson-in-Office, On the Road to Basel and Beyond: Framework for Decisions in view of the Ministerial Council in Basel on 4 and 5 December, CIO.GAL/140/14, 25. Juli 2014.

der der drei Dimensionen sowie in dimensionenübergreifenden Fragen.<sup>27</sup> Der Schweizer Vorsitz beabsichtigte damit einige grundlegende Komponenten der auf Konsens beruhenden Ergebnisse festzulegen, die dann vom Ministerrat in Basel aufgegriffen werden sollten. Drittens räumte die Arbeitsunterlage in Bezug auf Helsinki+40 zwar ein, dass es notwendig sei, den Prozess vorerst auf Eis zu legen, nannte jedoch einige Bereiche, die angesichts der eindrucksvollen operativen Leistung der OSZE bei der Krisenprävention und in ihrer Reaktion auf die Ukraine-Krise hervorgehoben werden könnten. Viertens könnten andere eher organisatorische und technische Aspekte des Helsinki+40-Prozesses für das Ministerratstreffen in Betracht gezogen werden, wie z.B. Fragen im Bereich „Wirksamkeit und Effizienz“. Fünftens sollte auf dem Ministerratstreffen in Basel eine Erklärung über den weiteren Verlauf des Helsinki+40-Prozesses bis zum nächsten Ministerratstreffen in Belgrad Ende 2015 abgegeben werden. Schließlich äußerte der Vorsitz die Absicht, eine Diskussion über die erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsame Anstrengung in die Wege zu leiten.

Im Oktober 2014 fand außerdem eine erweiterte Klausur auf Botschafterebene zum bevorstehenden Ministerratstreffen in Basel statt. Die erste von zwei Arbeitssitzungen konzentrierte sich komplett auf die Krise in der und um die Ukraine und die Rolle der OSZE.

Der Weg nach Basel versprach angesichts der beunruhigenden Rückkehr der Geopolitik in das OSZE-Gebiet holprig zu werden. Das Überschreiten einer roten Linie, die vierzig Jahre zuvor in Helsinki gezogen worden war, hat wichtige Reformbemühungen und noch laufende Anstrengungen zur Zukunft der Rüstungskontrolle in Europa sowie in Bereichen wie der Modernisierung des Wiener Dokuments, der Entschärfung der Langzeitkonflikte oder der Erfüllung der vereinbarten Verpflichtungen in der menschlichen Dimension in Frage gestellt. Die Zukunft der OSZE bleibt ungewiss, solange die Ukraine-Krise nicht gelöst ist. Hierauf wies der ukrainische Außenminister Pawlo Klimkin auf der ASRC 2014 in Wien hin und verwies dabei auf das Schicksal der Krim und den bewaffneten Konflikt im östlichen Teil seines Landes: „Solche Aktionen verletzen nicht nur die Souveränität, die Einheit und die territoriale Integrität der Ukraine, sondern untergraben die Grundfesten des Friedens und der Stabilität im gesamten OSZE-Raum.“<sup>28</sup>

Die Rückkehr zu einer „Nullsummenbeziehung“ und zur Machtpolitik läuft auf einen Paradigmenwechsel in der europäischen Sicherheitspolitik hinaus. Angesichts dieser neuen Realität empfahl Wolfgang Ischinger, ein OSZE-Gipfeltreffen ähnlich dem in Paris im Jahr 1990 einzuberufen, um „den Grundstein für eine umfassende Überprüfung der euroatlantischen Sicherheit

---

27 So z.B. für Beschlüsse bzw. Erklärungen zu Entführungen zur Erpressung von Lösegeld, zur Bekämpfung der Korruption, zur Verhütung von Folter und zu einer OSZE-Präsenz in der Mongolei.

28 Pavlo Klimkin, Address by Foreign Minister of Ukraine Pavlo Klimkin at the OSCE Annual Security Review Conference, PC.DEL/738/14, 25. Juni 2014.

zu legen“.<sup>29</sup> Ein solcher Gipfel könnte sich u.a. mit folgenden Themen befassen:

- das Verhältnis zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und territorialer Integrität,
- Völkerrecht und Regeln für die Beziehungen in einer Welt in Unordnung,
- Sanktionen, Zwangsmaßnahmen und die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt,
- Interventionismus, der normative Rahmen für den Schutz von Zivilisten, darunter auch die Schutzverantwortung und die Verantwortung beim Schutz, sowie
- die Wechselbeziehung zwischen Sicherheit, Achtung der Menschenrechte und wirtschaftlicher Entwicklung.

Wie es die ehemalige britische Botschafterin Alyson Bailes auf der ASRC im Jahr 2014 formulierte, sollte man „nie eine Krise vergeuden“.<sup>30</sup> Für eine inklusive und umfassende Organisation wie die OSZE könnte sie eine Gelegenheit bedeuten, sich in der europäischen Sicherheit neu zu positionieren, insbesondere da die EU und die NATO als „interessierte Parteien“ gelten und damit nicht in der Lage sind, die gegenwärtige Krise zu entschärfen. Wie der Amtierende Vorsitzende Didier Burkhalter bereits in seiner Rede auf der ASRC erwähnte, „sollten ‚Helsinki+40‘ zum Ausgangspunkt für die erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt und die OSZE zum zentralen Ort für die Diskussion aller damit zusammenhängenden Fragen werden“.<sup>31</sup>

Die Reformierung und Stärkung der OSZE wurde im Vorfeld des Ministerstatstreffens in Basel tatsächlich zu einem Schwerpunkt der Schweiz. Am Rande der VN-Generalversammlung im September 2014 brachte der Amtierende Vorsitzende eine Diskussion darüber auf den Weg, wie die gegenwärtige Krise in der europäischen Sicherheit zu bewältigen sei. Er skizzierte drei Ansätze für eine erneute Festigung der europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt. Erste Priorität bleibe die Stabilisierung der Lage in der Ukraine. Als zweiten Ansatz empfahl der Amtierende Vorsitzende, die Lehren aus der Ukraine-Krise in den Helsinki+40-Prozess einfließen zu lassen. Und schließlich schlug er vor, einen „Weisenrat zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt“ ins Leben zu rufen, der sich aus Vertretern aller Regionen der OSZE zusammensetzt und zur Reflexion über Fragen z.B. danach beiträgt, wie eine bessere Einhaltung der Helsinki-Prinzipien gewährleistet

---

29 Russia's Igor Ivanov and Germany's Wolfgang Ischinger: A Dialogue on Ukraine, a.a.O. (Anm. 22).

30 Alyson JK Bailes, Working Session II, 25 June: Arms control and confidence- and security-building measures: Challenges and opportunities – Statement by Alyson JK Bailes, University of Iceland, PC.NGO/1/14, 23. Juni 2014.

31 Address by Didier Burkhalter, a.a.O. (Anm. 23), S. 10.

und Vertrauen wieder auf- und Bedrohungswahrnehmungen abgebaut werden können.<sup>32</sup> Diese drei Schwerpunkte wurden in der Rede des Amtierenden Vorsitzenden auf der Herbsttagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Genf noch einmal bekräftigt. Hinsichtlich der Einbeziehung der Lehren aus der Krise in den Helsinki+40-Prozess betonte der Amtierende Vorsitzende die Notwendigkeit, die Kapazitäten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung und schnelle Reaktion auf Krisen sowie Mediation und Versöhnungsarbeit zu stärken. Darüber hinaus forderte er, die Überwachung der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, zu verbessern und einschlägige institutionelle Reformen, insbesondere die Vereinfachung der Haushaltsplanung, durchzuführen.<sup>33</sup>

Helsinki+40 ist ein Versuch, die OSZE nach einigen schweren Jahren, die die Organisation gelähmt haben, neu zu beleben. Bis zur Ukraine-Krise war Helsinki+40 ein vorbildlicher Reformprozess, der von den Teilnehmerstaaten nachdrücklich unterstützt wurde.

Dennoch bleiben die Aussichten von Helsinki+40 ungewiss. Der Prozess könnte durch die Arbeit und die Empfehlungen des Weisenrats, der auf dem OSZE-Ministerratstreffen in Basel vom Schweizer Vorsitz in enger Zusammenarbeit mit dem serbischen Vorsitz für 2015 und dem deutschen Vorsitz im Jahr 2016 ins Leben gerufen wurde, neue Impulse erhalten. Der Weisenrat soll Beratung in der Frage anbieten, wie die europäische Sicherheit, so wie sie in der Schlussakte von Helsinki, der Charta von Paris und in anderen Dokumenten der OSZE angestrebt wird, erneut gefestigt werden kann. Er besteht aus 15 herausragenden Persönlichkeiten aus allen Regionen der OSZE und wird vom Vorsitzenden der Münchner Sicherheitskonferenz, Botschafter Wolfgang Ischinger, geleitet. Der Weisenrat wird zwei Berichte erarbeiten: einen Zwischenbericht, der sich auf die Lehren konzentriert, die die OSZE aus ihrem Engagement in der Ukraine gezogen hat, und einen Abschlussbericht, der sich mit breiter gefassten Fragen der Sicherheit in Europa und im OSZE-Gebiet als Ganzem befassen wird. Die Berichte werden Empfehlungen für das OSZE-Ministerratstreffen in Belgrad enthalten, die unter der Voraussetzung, dass sie breite politische Unterstützung finden, der OSZE-Reformagenda und dem Helsinki+40-Prozess neue Impulse geben könnten.

---

32 Vgl. OSCE, On the road to Basel Ministerial Council, Swiss Chair launches discussion on ways to overcome the crisis of European security, 26. September 2014, unter: <http://www.osce.org/cio/124452>.

33 Didier Burkhalter, Reconsolidating European security with vision, determination, and a stronger OSCE, 3. Oktober 2014, unter <http://www.oscepa.org/publications/all-documents/autumn-meetings/2014-geneva/speeches-13/2619-speech-by-osce-chairperson-in-office-didier-burkhalter-3-oct-2014/file>.