

40 Jahre Schlussakte von Helsinki, 25 Jahre Pariser Charta: Rückblick und Ausblick auf die OSZE

Für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist 2015 ein Jahr der Jubiläen. Vor vierzig Jahren unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs das Gründungsdokument, die Schlussakte von Helsinki. Als Kind des Kalten Kriegs geboren, wies die KSZE, wie sie damals noch hieß, über die Blockkonfrontation hinaus. Bei allen Höhen und Tiefen stand sie doch für die Kultur eines Bündnis- und Systemgrenzen überwölbenden Sicherheitsdialogs. Das Herzstück der Schlussakte, der Dekalog, formulierte seine Programmatik. Die Teilnehmerstaaten wollten sich fortan von seinen zehn Prinzipien leiten lassen. Der globale Macht- und Systemkonflikt sollte politisch entdramatisiert und thematisch kleingearbeitet werden. Friedliche Konfliktaustragung, lautete das Credo. Vor fünfundzwanzig Jahren unterschrieben die Teilnehmerstaaten erneut ein grundlegendes Dokument: Die Pariser Charta erklärte die Spaltung des Kontinents für beendet. Sie proklamierte auf Basis des Dekalogs ein „Europa der Demokratie, des Friedens und der Einheit“. Um zu sehen, wie wenig sich diese Hoffnungen erfüllt haben, reicht ein Blick auf die eskalierende Gewalt in der Ukraine sowie das verschärfte Säbelrasseln zwischen „dem Westen“ und Russland. Erinnerungen an den Kalten Krieg werden wach, der „Geist von Helsinki“ scheint verfliegen. Statt die beiden Jubiläumsdokumente hochleben zu lassen, müssen sie kritisch befragt werden: Besitzt die Schlussakte von Helsinki jenseits ihres historischen Verdienstes überhaupt noch aktuelle Relevanz? Und steht die Pariser Charta mittlerweile nicht für eine vertane Jahrhundertchance? Allerdings wäre es fatal, den Blick ausschließlich zurück zu richten. Schließlich eröffnen Krisen auch neue Möglichkeiten. So genießt die OSZE seit der Verschlechterung der Großwetterlage mehr öffentliche Aufmerksamkeit und politische Wertschätzung als in den fünfundzwanzig Jahren davor. Unter ihrer Ägide werden in Minsk Waffenstillstände verhandelt, vor Ort Konfliktverläufe beobachtet und strittige Sachverhalte aufgeklärt. Obwohl es angesichts des Konfrontationskurses aller Beteiligten viel politischer Phantasie bedarf, deutet sich eine Frage zumindest an: Erhält die OSZE im Anschluss an den eher schleppenden Helsinki+40-Prozess doch noch die Chance, jene belastbare Sicherheitsordnung in Gesamteuropa zu schaffen, die in Paris nicht zustande kam? S+F hat zu den aufgeworfenen Fragen langjährige Experten um ihre Einschätzung gebeten.

Sabine Jaberg

Die Schlussakte von Helsinki: Historisches Dokument mit aktueller Relevanz?

Berthold Meyer

Vierzig Jahre nach der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte drängt sich vor allem angesichts der Geschehnisse in der und um die Ukraine die Frage auf, ob die darin enthaltenen zehn Prinzipien, welche die Beziehungen zwischen den Staaten leiten sollen, noch von politischem Belang sind, zumal nicht zum ersten Mal gegen sie verstoßen wird – allerdings nicht nur von Staaten, sondern zunehmend von substaatlichen Gewaltunternehmern. Letztere spielten 1975 noch keine Rolle, weil innerstaatliche Konflikte weitgehend unter dem Kalten Krieg tiefgefroren ruhten und die Delegationen der KSZE-Teilnehmerstaaten vor allem darauf abzielten, den Ost-West-Konflikt zu entspannen. Dass dieser sich 1989/90 quasi auflöste und sich danach vor allem in Südost-, Mittel- und Osteuropa Kräfte erhoben, um die bis dahin sakrosankten Staatsgrenzen infrage zu stellen und zum Teil neu zu vermessen, war 1975 entweder noch nicht zu ahnen oder erschien nicht so relevant, als dass man die ohnehin schwierigen Verhandlungen über die Schlussakte auch mit der Frage belastet hätte, wie mit substaatlichen Konfliktparteien umzugehen sei.

Schauen wir also zunächst auf die staatlichen Akteure und ihre Beziehungen. Nicht ohne Grund lautet das erste Prinzip der Schlussakte „Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte“. Dazu gehört das Recht

„eines jeden Staates auf rechtliche Gleichheit, auf territoriale Integrität sowie auf Freiheit und politische Unabhängigkeit“. Jedem Unterzeichner steht es folglich zu, „sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln“ sowie „seine Beziehungen zu anderen Staaten im Einklang mit dem Völkerrecht und im Geiste der vorliegenden Erklärung zu bestimmen und zu gestalten, wie er es wünscht.“ Außerdem können die Staaten „ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung“ verändern. „Sie haben ebenfalls 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; desgleichen haben sie das Recht auf Neutralität.“

Bekräftigt werden diese Bestimmungen durch das zweite Prinzip, in welchem die Teilnehmerstaaten einander versichern, auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu verzichten. Hinzu kommt das dritte Prinzip, das die Unverletzlichkeit der Grenzen garantiert, wenn es heißt, die Unterzeichner werden „sich auch jeglicher Forderung oder Handlung enthalten, sich eines Teiles oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen“. Damit korrespondiert das vierte Prinzip, die „territoriale Integrität eines jeden Teilnehmerstaates“ zu achten, insbesondere jede Handlung zu unterlassen, „die eine Androhung oder Anwendung von Gewalt darstellt“, aber auch das fünfte, Streitfälle mit friedlichen Mitteln zu regeln.

Dem sechsten Prinzip zufolge wird sich kein Teilnehmerstaat in die inneren Angelegenheiten eines anderen einmischen und sich „dementsprechend jeder Form der bewaffneten Interventi-

on oder der Androhung einer solchen Intervention“ enthalten. Gleichermaßen werden sie sich „unter allen Umständen jeder militärischen, wie auch politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Zwangsmaßnahme enthalten, die darauf gerichtet ist, ihrem eigenen Interesse die Ausübung der Rechte eines anderen Teilnehmerstaates, die dessen Souveränität innewohnen, unterzuordnen und sich damit Vorteile irgendwelcher Art zu verschaffen.“

Nicht minder bedeutsam sind die weiteren Prinzipien. Das siebte sichert die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit“ zu. Das achte ist der Gleichberechtigung und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker gewidmet. Diese haben „jederzeit“ in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der UN-Charta sowie den einschlägigen Normen des Völkerrechts „das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen und ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung nach eigenen Wünschen zu verfolgen“.

Das neunte Prinzip regelt die internationale Zusammenarbeit und im zehnten bekunden die Teilnehmerstaaten die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben. Dort bekräftigen sie die grundlegende Bedeutung aller anderen Prinzipien, die folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet werden müssen, „wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird“.

Gegenwärtig steht Russland mit einigen dieser Prinzipien auf Kriegsfuß. Das betrifft ganz offensichtlich die völkerrechtswidrige Einverleibung der Halbinsel Krim und – zumindest bis zur Minsker Vereinbarung vom 12. Februar 2015 – die teilweise verdeckte militärische Unterstützung der Separatisten im Osten der Ukraine. Aber auch der Westen hat in der Vergangenheit nicht immer prinzipientreu gehandelt. Dies gilt insbesondere für den Kosovokrieg 1999, als die NATO ohne eine Legitimation durch den UN-Sicherheitsrat Luftangriffe gegen Serbien flog, um die albanischen UÇK-Rebellen in der serbischen Provinz zu unterstützen und dabei den Tod zahlreicher Menschen, darunter etliche Zivilisten, in Kauf nahm. Als danach das Kosovo im Juni 1999 unter UN-Verwaltung gestellt wurde, blieb es auf Grundlage der Sicherheitsratsresolution 1244 serbische Provinz. Als es 2008 trotzdem mit Billigung eines Teils der EU-Staaten seine Unabhängigkeit erklärte, war dies ein einseitiger Akt, der nach wie vor völkerrechtlich umstritten ist.

Die Gewaltakteure, die 1998/99 im Kosovo für eine Eigenstaatlichkeit kämpften, bewegen sich genau wie die in der Ostukraine in einem Spannungsfeld der Schlussakte, zwischen dem zugestandenen Selbstbestimmungsrecht der Völker und der verbrieften territorialen Unversehrtheit der Staaten. Darüber hinaus haben sie ein paradoxes Verhältnis zu den Prinzipien drei und vier: der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität. Indem sie alles daransetzen, ein bestimmtes Territorium aus dem Staat, in dem sie leben, herauszubrechen, stellen sie sich aktiv gegen diese beiden Prinzipien. Zugleich treibt sie aber die Vorstellung, später, und zwar möglichst gleich nach der gelungenen Herauslösung, dieses Gebiet als ihren Staat anerkannt zu bekommen, also von der Staatenwelt ihre

territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit ihrer Grenzen bescheinigt zu bekommen.

Für die Staatenwelt tut sich da ein Dilemma auf: Der Prinzipiendekalog ging von einer Bestandsgarantie der damaligen Staaten zwischen Vancouver und Wladiwostok aus. Allerdings kam es mit der deutschen Einheit, dem Zerfall der Sowjetunion, dem friedlichen Auseinandergehen der Tschechoslowakei und den Sezessionskriegen im ehemaligen Jugoslawien bis 1999 einem deutlichen Anstieg der Mitgliederzahl der OSZE. Ungelöste oder eingefrorene Territorialkonflikte gibt es darüber hinaus noch in einigen ehemaligen Sowjetrepubliken sowie in Russland selbst, in milderer Form auch in mehreren westeuropäischen Ländern wie Belgien, Frankreich, Großbritannien und Spanien. Würde es zu einer Auflockerung der Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität kommen, gäbe es vermutlich kein Halten mehr. Deshalb werden die bestehenden Staaten darauf pochen, diese Prinzipien zu wahren. Da das erste Prinzip der Schlussakte aber Grenzveränderung mit friedlichen Mitteln erlaubt, bietet es einen Ausweg für potenzielle Separatisten. Mit dem Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) wurde unter Berufung auf das siebte Prinzip eine Einrichtung der OSZE geschaffen, die auch in der Lage wäre Abstimmungsprozesse, die eine Abtrennung zum Ziel haben, so zu begleiten, dass ihre Ergebnisse anerkannt werden könnten.

Nach dem Kosovokrieg hat sich die UNO mit dem Problem befasst, wie sie sich gegenüber einem Mitglied verhalten soll, in dem es innere Unruhen bis hin zum Bürgerkrieg gibt und die Regierung den Schutz von Teilen der Zivilbevölkerung nicht gewährleisten kann oder will. Um in einem solchen Fall handlungsfähig zu sein, wurde das Konzept der Schutzverantwortung entwickelt. Eine Expertenkommission schlug sogar vor, dass im Falle von Massensterben und ethnischen Säuberungen notfalls auch ohne Mandat des Sicherheitsrats militärisch interveniert werden dürfe. Allerdings ist diese Position noch nicht geltendes Völkerrecht.

Um dem humanitären Kriegsvölkerrecht auch in innerstaatlichen Konflikten Geltung zu verschaffen, hat die NGO *Geneva Call* (www.genevacall.org) seit dem Jahre 2000 mit über 90 bewaffneten Gruppen Kontakte aufgenommen und 43 dazu gebracht, Verpflichtungserklärungen gegen Landminen, Kindersoldaten und sexualisierte Gewalt zu unterzeichnen. Nach diesem Vorbild sollte versucht werden, jenseits der Prinzipienklärung, aber mit Bezug darauf, Rebellenorganisationen dazu einzuladen, Verpflichtungserklärungen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu unterzeichnen und umzusetzen. Hier liegt ein Schlüssel, um auch dieses Problem anzugehen.

Wenn solche Möglichkeiten genutzt werden, kann der Dekalog der Verhaltensprinzipien seine Relevanz auch in Zeiten bewahren, in denen sich die Konflikthäufigkeit von der zwischenstaatlichen auf die innerstaatliche Ebene verlagert hat. Das setzt allerdings voraus, dass sich auch die Staaten wieder verstärkt auf die Schlussakte besinnen: Nur auf dem Boden ihres Dekalogs kann eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung gedeihen.

Dr. Berthold Meyer ist Honorarprofessor am Zentrum für Konfliktforschung der Universität Marburg.

Die Charta von Paris: Verpasste Chance für die Zukunft gesamteuropäischer Sicherheit?

Wilfried von Bredow

Die KSZE nahm nach längerem Vorlauf in den 1970er Jahren als ein Projekt blockübergreifender oder intersystemarer Kooperation (Gerda Zellentin) Gestalt an. Die politische sowie die gesellschaftspolitische Konfrontation im Ost-West-Konflikt machte solche Kooperation extrem schwierig. Zugleich erforderte sie wegen der Gefährlichkeit des Rüstungswettlaufs mit Massenvernichtungswaffen ein Minimum an „kooperativer Rüstungssteuerung“ (Wolf Graf von Baudissin). Sie zu konzipieren, war ein hartes Stück erst bipolarer amerikanisch-sowjetischer, bald auch multipolarer Diplomatie. Zunächst dienten die Vorschläge zu einer Europäischen Sicherheitskonferenz auch Propagandazwecken. Es brauchte lange Verhandlungen, damit aus den ursprünglichen Planungen ein handhabbares Projekt wurde: eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die nicht auf eine einmalige Zusammenkunft beschränkt, aber auch nicht richtig institutionalisiert sein sollte. Sehr unterschiedliche, ja gegenläufige Interessen und Erwartungen an die „antagonistische Kooperation“ zwischen Ost und West wurden in einem Gesamtpaket zusammengeschnürt. Wie komplex die Ergebnisse dieses Prozesses waren, kann man an der Schlussakte von Helsinki (1975) ablesen.

In den anschließenden 15 Jahren gab es zahlreiche Folgekonferenzen, Foren und Expertentreffen. Sie bewirkten insgesamt keine Stabilisierung der „östlichen“ Regime, obwohl genau dies ja in deren Absicht lag. Stattdessen verstärkten sie die dortigen Oppositionsbewegungen und Dissidenten. Dennoch hielt das Interessengeflecht der verschiedenen Akteure bis zum Ende des Ost-West-Konflikts – trotz erheblicher Belastungen des Entspannungsprozesses durch außereuropäische Konflikte sowie bedenkliche nuklearstrategische Entwicklungen. Insofern hat die KSZE erheblich dazu beigetragen, dass dieses Ende, nämlich die Implosion des sowjetsozialistischen Ordnungsmodells, bis auf wenige Ausnahmen friedlich verlief.

Zur ordnungs- und sicherheitspolitischen Liquidationsurkunde des Ost-West-Konflikts wurde im November 1990 die „Charta von Paris für ein neues Europa“, unterzeichnet von den Staats- und Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten. Feierliche Abmachungen wie diese sind gleichermaßen für die Zeitgenossen wie später für die Historiker nicht unwichtig. Hier gibt es einen Text, der nicht nur als Symbol für das Ende einer Epoche gelesen werden kann, sondern auch die Beurteilung und Motive der Akteure für die Veränderung der internationalen Konstellation benennt. In ihm wird „ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ ausgerufen, welches das „Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas“ ablösen werde. Alle Unterzeichner bekennen sich zu einer auf Menschenrechten und Grundfreiheiten beruhenden Demokratie, zu Wohlstand durch wirtschaftliche Freiheit und zu sozialer Gerechtigkeit und gleicher Sicherheit „für alle unsere Länder“. Sie verpflichten sich „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken“.

Der Schlussteil der Charta thematisiert dann die organisatorische Weiterentwicklung der KSZE. Zusätzlich zur Verstärkung der Konferenzdiplomatie werden ein Konfliktverhütungszentrum und ein Büro für freie Wahlen angekündigt, das sich mittlerweile zu einem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte weiterentwickelt hat. Außerdem gibt es heute einen Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten und den Beauftragten für Medienfreiheit. Insofern war es durchaus angemessen, die KSZE 1995 in OSZE (*Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit*) umzubenennen. In den zwanzig Jahren ihres Bestehens hat sie sich mit Langzeitmissionen an der Bearbeitung regionaler Konflikte beteiligt. Zu den von ihr übernommenen Aufgaben gehören Wahlbeobachtungen, Überwachung von Waffenembargos und Aufklärung strittiger Sachverhalte, Überwachung des Minderheitenschutzes und andere Aufgaben der zivilen Vorsorge sowie die Nachsorge von Konflikten. Auch in den gegenwärtigen Auseinandersetzungen zwischen prorussischen Separatisten und der ukrainischen Regierung spielt die OSZE eine Rolle.

Es ist aber keine Missachtung der OSZE, wenn man kühl feststellt, dass es sich so gut wie immer um Nebenrollen handelt und ihre Diplomatie massiv unter den Doppelstandards der Regierungen leidet. Einige der übelsten Diktaturen der Gegenwart gehören ihr an. Dieser Befund kontrastiert stark mit der Zuversicht, welche die „Charta von Paris“ durchzieht, aber auch mit den politischen Hoffnungen vieler Beobachter der internationalen Politik zu Beginn der 1990er Jahre, die der KSZE/OSZE eine Hauptrolle für die europäische Sicherheit zuschreiben wollten. Beispielsweise gab es den Vorschlag für eine institutionelle Weiterentwicklung zu einer Europäischen Sicherheitsgemeinschaft (ESG). Ob damit eine klügere Sicherheitspolitik in und für Europa hätte betrieben werden können, wie die Autoren dieser Studie hofften, ist allerdings unwahrscheinlich.

Die vorherrschenden sicherheitspolitischen Grundvorstellungen über die künftige Entwicklung des internationalen Systems waren unmittelbar am Ende des Ost-West-Konflikts und noch ein paar Jahre danach ziemlich illusionär. Das gilt für die Anhänger der Idee einer „einzig verbliebenen Supermacht Amerika“ sowie für die Verfechter von Kooperation und einer sanften demokratischen Transformation der postkommunistischen Staaten gleichermaßen. Obwohl es über den hegelianischen Jubelruf vom „Ende der Geschichte“ (Francis Fukuyama) zu Beginn der 1990er Jahre viel Spott und Hämung gab, war doch das ihm zugrunde liegende Denkmuster fast überall sehr populär: bei den Neokonservativen ebenso wie bei Internationalisten und eben auch bei den Staats- und Regierungschefs, die in der Charta von Paris über das neue Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit schwärmten. Transformation des Wirtschaftssystems, externe Demokratieförderung, Durchsetzung der Menschenrechte und des Minderheitenschutzes, Reform des Sicherheitssektors – alles schien für eine kurze Zeitspanne ganz einfach. Sogar die alten Eliten in den postkommunistischen Ländern bequemen sich diesem Trend an, zumindest rhetorisch.

Leider war das alles nichts als ein gigantischer Trugschluss. Denn erstens brachte das Ende des Ost-West-Konflikts keines-

wegs die Überwindung aller Unterschiede in den politischen Kulturen der Staaten Europas mit sich. Nationalistische und chauvinistische Mobilisierungsmuster drängten sich wieder in den Vordergrund. Sie konnten sich auch deshalb aufladen, weil sich fast überall in den postkommunistischen Ländern Enttäuschung über das Ausbleiben von „gleicher Freiheit, Wohlstand und Sicherheit“ ausbreitete. Zweitens konnten sich nun geopolitische Gegensätze erneut durchsetzen. Die eiserne politische Homogenisierungsklammer, welche die Völker der Sowjetunion seit Lenin und Stalin zusammengehalten hatte, zerbrach. Ressourcenreiche und ressourcenarme Nachfolgestaaten der Sowjetunion entwickelten gegenläufige politische und wirtschaftliche Interessen. Die russische Führung hatte von Anfang an mit dem sich radikalierenden politischen Islam in der Kaukasus-Region zu kämpfen und strebte nach einigen Jahren des inneren Niedergangs die Rolle einer regionalen Hegemoniemacht an. Nationale Konflikte eskalierten auch außerhalb der ehemals sowjetischen Einflussphäre im multiethnischen Jugoslawien. In der sich bald als vorherrschendes Wahrnehmungs- und Deutungsmuster durchsetzenden geostrategischen Perspektive rief schließlich drittens die Öffnung von EU und NATO für postkommunistische Staaten gewollt oder ungewollt russische Befürchtungen vor weiteren Abstrichen der eigenen Sicherheit und der eigenen Handlungsmöglichkeiten hervor.

Es ist freilich unsinnig, die gegenwärtigen Konflikte um die von Russland widerrechtlich in Besitz genommene Krim und seine Unterstützung separatistischer Bestrebungen in der östlichen Ukraine als Wiederkehr des Kalten Kriegs zu deuten. Heute haben wir es mit einer ganz anderen Konstellation zu tun. Der ideologische Strukturkonflikt über antagonistische Ordnungsmodelle für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft existiert nicht mehr. Das relative Mächtegleichgewicht zwischen den seinerzeitigen „Blöcken“ ist, weil es sie in dieser Form nicht mehr gibt, heute keine empirische und keine analytische Kategorie mehr. Gesamteuropa ist dennoch nicht zu einem Kontinent der Freiheit, des Wohlstands und der Sicherheit geworden. Das liegt hauptsächlich daran, dass sich die unterschiedlichen Sicherheitskulturen und Traditionen der Staaten sowie die unterschiedlichen Interessen und Wertprioritäten ihrer Eliten eben nicht angenähert haben, wie das die Charta von Paris proklamiert hatte. Die Überwindung des Ost-West-Konflikts entwickelte keine über Sonntagsreden hinausgehende gesamt-europäische Sicherheitsidentität. Der euphorische Moment vom November 1990 verpuffte.

Insofern steht die Charta von Paris tatsächlich für eine verpasste Gelegenheit. Denn es wurde eigentlich wider besseren Wissens angenommen, ihre Zielwerte würden sich gleichsam im Selbstlauf durchsetzen. Das war völlig unrealistisch. Schlimmer noch: Die Charta und ihre Folgedokumente dienten viel zu häufig nur als Fassade für eigenmächtige politische Bestrebungen ohne Rücksicht auf die Vision eines friedlichen und demokratischen Gesamteuropa. Daher entstand auf dem OSZE-Gebiet eine unebene, teilweise ziemlich prekäre Sicherheitslandschaft.

Dr. Wilfried von Bredow war von 1972 bis 2009 Professor am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg.

Nach dem Helsinki+40-Prozess: Neue Erwartungen an die OSZE?

Frank Evers

Die Ukrainekrise hat die konfrontativen Sicherheitsbeziehungen in Europa – je nach Sichtweise – offengelegt oder ausgelöst. Die Ursachen liegen jedoch tiefer. Sie liegen in der Spaltung des Kontinents in die großen Integrationsräume mit EU und NATO auf der einen und der Eurasischen Wirtschaftsunion und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) auf der anderen Seite. Sie liegen des Weiteren in konkurrierenden geopolitischen Projektionen der großen Mächte, aber auch in innenpolitischen Entwicklungen nicht zuletzt in Russland, die mit westlichen Werten schwer passfähig sind. Sie haben den Zerfall Gesamteuropas deutlich verschärft. Auf europäischer Bühne und darüber hinaus sind die Ursachen ganz sicher auch in dem zunehmend willkürlichen Umgang mit völkerrechtlich verankerten Normen und Regelungen zu suchen, der sowohl östlich als auch westlich von Wien zu beobachten ist. Die Liste teils handfester, teils eher symbolischer, aber nicht minder eskalationsträchtiger Meinungsverschiedenheiten ist lang. Sie umfasst so unterschiedliche Themen wie etwa das strategische Raketenabwehrsystem der NATO, den Zusammenbruch des konventionellen Rüstungskontrollregimes, den Georgienkrieg Russlands, die Unabhängigkeit des Kosovo, die „farbigen Revolutionen“, Gaskrisen, prominente Menschenrechtsfälle oder Differenzen zu Vorgängen außerhalb Europas wie denen im Irak, im Iran, in Libyen oder Syrien. Sie haben das Konfrontationsempfinden der Eliten und Bevölkerungen nachhaltig geprägt. Verschärft werden diese Zuspitzungen durch die wirtschaftlichen und geopolitischen Positionsverluste des gesamten Nordens. Sie hatten in Russland bereits in den 1980er Jahren mit dem Zerfall der Sowjetunion begonnen, betreffen im Zuge eines globalisierten Wettbewerbs aber auch zusehends den EU-Raum und die USA – wenngleich auf anderem Niveau.

Am vorläufigen Ende dieser Auseinanderentwicklung stehen nunmehr die Ukrainekrise einschließlich der russischen Annexion der Krim und dem Krieg in der Ostukraine mit all ihren Folgewirkungen: vor allem dem Abbruch der 2008 begonnenen EU-Russland-Verhandlungen über ein neues Rahmenabkommen, der Verhängung von Sanktionen durch EU- und Nicht-EU-Staaten, dem Abbruch der zivilen und militärischen Zusammenarbeit der NATO mit Russland und dem Ausschluss Russlands aus der G8.

Die sich ausweitende neue innereuropäische Spaltung sollte schon vor anderthalb Jahrzehnten mit Hilfe der OSZE erörtert, wenn nicht aufgefangen werden. Der hier in mehreren Anläufen geführte Sicherheitsdialog kam jedoch nie über ein Nischendasein hinaus. Die Gespräche fanden vor allem auf der Arbeitsebene im Wiener OSZE-Hauptquartier mit seinem überschaubaren Teilnehmerkreis statt – den Diplomaten vor Ort, den zuständigen Außenamtsmitarbeitern, hinzugeladenen Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaften. Mit Ausnahme des Gipfeltreffens von Astana 2010 drangen diese Gespräche kaum mehr bis zu den Staats- und Regierungsspit-

zen vor. Sie begannen zwei Jahre nach dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 mit Beschlüssen des Bukarester Ministerrattreffens 2001.

Die *OSZE-Reformdiskussionen 2005/2006* gingen aus den Bukarester Beschlüssen hervor. Sie waren insbesondere von Russland und einigen ihm nahestehenden Staaten verlangt worden, wurden indes rasch auf eine Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsdebatte reduziert, versiegten im fehlenden Konsens der Teilnehmerstaaten zu wichtigen politischen Fragen und zeigten mehr noch ihre fehlende Bereitschaft, diese eingehender zu erörtern. Inhaltliche Fragen waren ohnehin schon 2004 in einen Weisenrat ausgelagert worden. Er verfasste zwar einen noch heute lesenswerten Bericht zur Effektivität der OSZE, der allerdings als externes Dokument nicht das erforderliche politische Gewicht besaß. Das die Reformdiskussionen abschließende Brüsseler Ministerrattreffen 2006 erbrachte lediglich Beschlüsse, die sich auf technisch-organisatorische Regelungen beschränkten.

Der *Korfu-Prozess 2009/2010* war eine Reaktion auf Russlands Vorschlag zu einem Europäischen Sicherheitsvertrag vom Juni 2008, vor allem aber eine Antwort auf die Krise nach dem Georgienkrieg. Er offenbarte zunächst einen nie dagewesenen, fast schon euphorischen Mitteilungsbedarf vieler Delegationen und führte zu einer Flut von Positionspapieren, erbrachte aber erneut keinen Konsens. Die Diskussionen waren schon Mitte 2010 so gut wie verebbt. Zur Erleichterung vieler Beobachter verlief der Korfu-Prozess immerhin in verbaler Hinsicht nicht konfrontativ. Das war bemerkenswert. Er verfehlte aber seine Kernintention – die Wiederherstellung von Vertrauen.

Im Ergebnis des Korfu-Prozesses kam es zum Gipfeltreffen von Astana 2010. Die europäischen Staats- und Regierungschefs bekannten sich hier erneut zum OSZE-Acquis mit seinen drei Dimensionen und – zur allgemeinen Überraschung – fast im Wortlaut zu den Moskauer Verpflichtungen von 1991. Hier wurden Fragen der menschlichen Dimension nicht länger ausschließlich zur inneren Angelegenheit des betroffenen Landes, sondern zum unmittelbaren und berechtigten Anliegen aller Teilnehmerstaaten erklärt. Darüber hinaus verkündeten sie – ebenfalls unerwartet, weil gegen die europäische Wirklichkeit stark abstechend – in der Gedenkerklärung von Astana ihre gemeinsame „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft“¹ für den gesamten OSZE-Raum. Der Astanaer Aktionsrahmen mit detaillierten Maßnahmen zur Wiederherstellung des Vertrauens, zur gemeinsamen Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen und zur Weiterentwicklung der OSZE, der bereits vollständig vorgelegen hatte, scheiterte aber am Dissens zu den ungelösten Regionalkonflikten in Abchasien, Berg-Karabach, Südossetien und Transnistrien.

Zwei Jahre nach Astana bot das aktuell bevorstehende 40. Jubiläum der Schlussakte von Helsinki Anlass, um noch einmal, wenigstens formell, einen neuen Anlauf zu gemeinsamen Positionierungen zu nehmen. Der irische Amtierende Vorsitzende schlug im Jahr 2012 mit einer inhaltsreichen Arbeitsvorlage einen „*Helsinki+40*“-Prozess vor. Diese Initiative mündete

aber auf dem Ministerrattreffens in Dublin nur in einem Minimalkonsens zu Verfahrensfragen – genauer gesagt in der Einrichtung einer informellen „Helsinki+40“-Arbeitsgruppe und in der Aufforderung an die bevorstehenden OSZE-Vorsitze Ukraine, Schweiz und Serbien, ihr Wirken über die kommenden Jahre hin zu koordinieren. Auch in den nachfolgenden Beschlussfassungen zum „Helsinki+40“-Prozess auf den Ministerrattreffen von Kiew 2013 und Basel 2014 findet sich kaum politische Substanz. In den acht thematischen Untergruppen der erwähnten informellen Arbeitsgruppe fanden so gut wie keine Treffen statt. Lediglich in der Untergruppe „Effektivität und Effizienz“ gelang es, zusammen mit Mitgliedern des OSZE-Netzwerks von akademischen Instituten und *Think Tanks* einen Austausch zu den Feldaktivitäten zu arrangieren.

Wie schon in den OSZE-Reformdiskussionen vor zehn Jahren wurden auch die Gesprächsversuche des „Helsinki+40“-Prozesses in einen Weisenrat ausgelagert. Sein Auftrag lautete, Ratschläge zu geben, wie europäische Sicherheit als gemeinsames Projekt neuerlich zu festigen sein könnte. Nach einem Zwischenbericht zu Erfahrungen aus der Ukraine Krise soll er schon im Dezember 2015, also unmittelbar am Vorabend des deutschen Vorsitzes, seinen Abschlussbericht zu Grundsatzfragen vorlegen.

Damit steht Deutschland vor einem Dilemma. In einer Situation, in der es die Zerwürfnisse über die Ukraine Krise dringend notwendig machen, nun letztlich doch mit substanziellen Gesprächen zum Wiederaufbau von Vertrauen und zur Neugestaltung der Sicherheitsordnung im OSZE-Raum zu beginnen, sind diese nach anderthalb ergebnislosen Jahrzehnten quasi an einem Schlusspunkt angelangt. In Wien herrscht augenblicklich eine wahrnehmbare Ratlosigkeit. Gleichzeitig gehen die Erwartungen vieler Teilnehmerstaaten gegenüber Deutschland gerade in Richtung Dialog.

Dabei wird zunächst aber einmal grundlegend auszuloten sein, ob bei wichtigen Akteuren überhaupt noch ernstzunehmende Erwartungen an gesamteuropäische kollektive Sicherheit und an die OSZE existieren. Lassen sich EU, NATO, die USA und Russland, unter Umständen auch Eurasische Wirtschaftsunion und OVKS auf der OSZE-Bühne oder mit Bezugnahme auf die OSZE zu Gesprächen über Elemente einer gesamteuropäischen Friedensordnung bewegen? Oder werden diese weiterhin bilateral und in den exklusiven, miteinander konkurrierenden Gremien außerhalb der OSZE verhandelt? Deutschland kann hier seinen Einfluss nutzen, um vor allem seinen Partnern in EU und NATO, aber auch Russland gegenüber meinungsbildend zu wirken. Der deutsche OSZE-Vorsitz wird nicht zuletzt an den Positionierungen von EU und NATO zur OSZE gemessen werden.

Während in der OSZE großangelegte Grundsatzkonsultationen gegenwärtig kaum vorstellbar sind, dürfte es eventuell realistisch sein, zunächst in kleineren Formaten kontroverse Themen zu erörtern. Allein das ist eine Herausforderung. Hierfür bietet sich als Gesprächskanal noch immer der „Helsinki+40“-Prozess mit den Themen seiner *Roadmap* an. Des Weiteren lassen sich die durch den OSZE-Jahreskalender 2016 bereits vorgegebenen Veranstaltungen für einen gezielten Austausch über ausgewählte Sachfragen und regionale Zusammenhänge nutzen. Hier können – auch unter Einbeziehung von Wissenschaftlern

1 OSZE Gedenkerklärung von Astana „Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“, SUM.DOC/1/10/Corr.1*, Astana, 3. Dezember 2010.

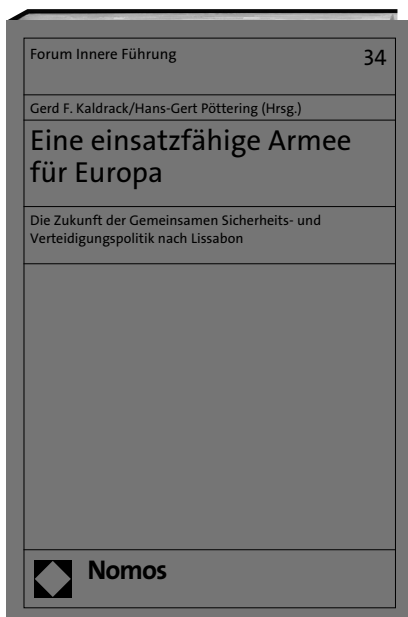
und Vertretern der Zivilgesellschaften – zunächst einmal spezielle, nichtdestotrotz grundlegende Themen erörtert werden, die später in einen umfassenderen Dialog münden könnten. Dazu gehören etwa Lösungsvorstellungen für die langwierigen Konflikte, Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion sowie der Zusammenhang zwischen Toleranz und Nichtdiskriminierung und Terrorismusbekämpfung. Aber auch grundlegendere Fragen könnten behandelt werden. Dazu zählen etwa Bedrohungsperzeptionen sowie Vorstellungen zu den Minimalanforderungen für eine weitere Zusammenarbeit und Vertrauensbildung.

Zur Fortsetzung dieser Erörterungen über 2015 hinaus müsste für das Belgrader Ministerratstreffen im Dezember ein an den „Helsinki+40“-Rahmen anknüpfender Beschluss angestrebt werden. Wenn ein solcher überhaupt erreichbar ist, dann sollten in ihm der deutsche und der österreichische OSZE-Vorsitz

2016 bzw. 2017 mit der weiteren Gestaltung eines näher zu definierenden Dialogs beauftragt werden. Parallel dazu wird es in der jetzigen Situation an erster Stelle notwendig sein, die bestehenden Formate des OSZE-Konfliktmanagements zu nutzen und weiterhin gemeinschaftlich auf eine Beilegung der Ukraine-Krise hinzuwirken. Deutschland hat hier eine prominente Rolle übernommen, befindet sich aber gleichzeitig in der problematischen Lage, dass die – auch von ihm mitgetragenen – Sanktionen und ausgrenzenden Maßnahmen gegen Russland kaum ein integratives strategisches Signal an Russland in sich tragen. Eventuell aber entstehen gerade auch aus der aktuellen Verbindung von Krisenmanagement und Sicherheitsdialog neue Gesprächsinteressen.

Dr. Frank Evers ist stellvertretender Leiter des Zentrums für OSZE-Forschung (Centre for OSCE Research – CORE) am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH).

Eine Armee für Europa



Eine einsatzfähige Armee für Europa

Die Zukunft der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Lissabon

Herausgegeben von Gerd F. Kaldrack und Hans-Gert Pöttering

2011, 570 S., brosch., 49,- €

ISBN 978-3-8329-6909-7

(Forum Innere Führung, Bd. 34)

www.nomos-shop.de/14000

Ein außenpolitisch handlungsfähiges Europa, das seine Verantwortung für ein im Umbruch befindliches internationales System kraftvoll wahrnimmt, muss auch in Sicherheit und Verteidigung geeint sein. Dazu braucht es auch ein militärisches Instrument, das genuin europäischer Natur ist.

Der Band erörtert Schwierigkeiten, die auf dem Weg zu einer europäischen Armee noch zu bewältigen sind, und entwickelt vielfältige Ideen, wie dieser Weg gelingen kann.

Eine Leseprobe finden Sie unter: www.nomos-shop.de/14000

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos