

Die KSZE: Lehren aus der Vergangenheit

Andrei Zagorski*

Zusammenfassung

In den 1980er-Jahren durchlebte der Helsinki-Prozess einige Krisen. Als Reaktion darauf hielten Staaten unter anderem die Agenda flexibel und erweiterten sie. Die Unterschiede zwischen den Interessen der Teilnehmerstaaten wurden genutzt, und das Konzept des parallelen Fortschritts in allen drei KSZE-Dimensionen wurde eingeführt. Die wichtigsten Akteure hatten dadurch den Eindruck, für den Prozess mitverantwortlich zu sein – obwohl es sowohl im Westen als auch im Osten Stimmen gab, die den Helsinki-Prozess infrage stellten. Der Beitrag erörtert, ob und in welchem Maße die damaligen Strategien der OSZE helfen könnten, ihre aktuelle Krise zu überwinden.

Schlagworte

Europäische Sicherheit, KSZE, Helsinki-Prozess, Menschenrechte

Bitte zitieren als: Andrei Zagorski, „Die KSZE: Lehren aus der Vergangenheit“, in *OSCE Insights*, Hrsg. Cornelius Friesendorf und Argyro Kartsonaki (Baden-Baden: Nomos, 2023), <https://doi.org/10.5771/9783748933632-06>

Einleitung

Die Krise, der die OSZE gegenübersteht, ist nicht die erste ihrer Geschichte – und nicht einmal die erste existentielle Krise, auch wenn es sich vielleicht um die bisher schwerste handelt. Schon im Februar 1974, nur wenige Monate nach Beginn der zweiten Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Euro-

pa (KSZE) und nach der Verhaftung von Alexander Solschenizyn, „hielt die Konferenz den Atem an“.¹ Denn ihr Schicksal hing davon ab, wie Solschenizyn in Moskau behandelt werden würde. Ein paar Jahre später führte die Diskussion über Menschenrechte beinahe zum Abbruch des ersten Folgetreffens in Belgrad (1977–1978). Die Eröffnung des zweiten Folgetreffens in Madrid (1980–1983) wurde vom sowjetischen Einmarsch in Afghanistan überschattet. Anfang 1982 wurde das Treffen nach Einführung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 mehrere Monate lang ausgesetzt. Die Fortführung des Helsinki-Prozesses war also keine Selbstverständlichkeit. Die Sowjet-

* Andrei Zagorski
Primakov Nationales Forschungsinstitut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen, Russische Akademie der Wissenschaften, Moskau
zagorskiandrej@gmail.com

union und die Vereinigten Staaten waren darüber frustriert, dass die nachfolgenden Treffen von gegenseitigen Schuldzuweisungen geprägt waren, anstatt ernsthafte Diskussionen inmitten der neu entfachten Konfrontation zu ermöglichen. Beide erwogen mehrfach, sich aus der KSZE zurückzuziehen.

Bei dem Treffen in Belgrad wurde öffentlich über die Menschenrechtssituation in der Sowjetunion diskutiert. Das stärkte die Stimmen derjenigen in Moskau, die gegen den Helsinki-Prozess waren. Bei der Vorbereitung auf das Treffen in Madrid stellte die Sowjetunion den Wert des weiteren KSZE-Prozesses infrage, falls der Westen eine Polemik im Belgrader Stil beibehalten würde.² Die Delegationen in Madrid „fragten sich, ob die Sowjets nach Madrid gekommen waren, um die diplomatischen Bemühungen zu beenden, die ihnen nicht mehr nutzten und nur Enttäuschungen gebracht hatten.“³

Während seines Präsidentschaftswahlkampfs 1980 fragte Ronald Reagan, warum US-Diplomat*innen nach Madrid reisen sollten, während amerikanische Sportler*innen die Olympischen Spiele in Moskau boykottierten. Mehrere westliche Staaten – vor allem die Vereinigten Staaten, Frankreich und Dänemark – schlugen vor, das Treffen zu verschieben.⁴ Nach der Einführung des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1981 bestanden die Vereinigten Staaten darauf, dass das Treffen nach der Winterpause nicht fortgesetzt werden sollte.⁵ Dies hätte das Ende des KSZE-Prozesses bedeutet.

In den 1980er-Jahren nahmen die Spannungen zwischen Ost und West zu.

Auch die westliche Kritik an der KSZE wuchs. Bei dem Ministertreffen 1985 in Helsinki, bei dem eigentlich das zehnjährige Jubiläum der Schlussakte gefeiert werden sollte, herrschte eine düstere Stimmung. Der Frust angesichts mangelnder Fortschritte in der menschlichen Dimension stärkte die Stimmen im Westen, die behaupteten, die Entspannungspolitik und die ursprünglichen Helsinki-Kompromisse beruhten auf falschen Annahmen über das Denken der sowjetischen Führung. Im Jahr 1986 zog die US-Regierung in Erwägung, das Helsinki-Abkommen zu kündigen, und suchte dafür nach Umsetzungsmöglichkeiten.⁶

Dennoch überlebte die KSZE. Die Gründe sind vielfältig. Einige Teilnehmerstaaten traten weiterhin für die KSZE ein. Als Reaktion auf die Kritik an den Helsinki-Abmachungen betonten sie deren langfristige Wirkung. Eine Gruppe neutraler und blockfreier Staaten vermittelte. Außerdem entwickelten die Teilnehmerstaaten Strategien, dank derer die KSZE weiterarbeiten konnte:

- Ein *asymmetrisches Verhandeln* (asymmetric bargaining) ermöglichte, die unterschiedlichen Interessen der Teilnehmerstaaten zu nutzen.
- Die KSZE wurde als *Prozess* betrachtet, der auf der Verständigung auf einen Modus Vivendi beruhte und künftigen Wandel nicht ausschließen würde.
- Die breite und flexible Agenda der KSZE wurde genutzt, um einen *parallelen Fortschritt* (balanced progress) in allen „Körben“ (Dimensionen) zu gewährleisten. Dabei wurden die unglei-

- chen Interessen der Teilnehmerstaaten berücksichtigt.
- Die umstrittenen *Helsinki-Abmachungen* wurden genauer ausgearbeitet, um Unklarheiten zu reduzieren.

Dieser Beitrag beschreibt die Anwendung dieser Strategien bis zum Ende des Kalten Krieges. Anschließend wird diskutiert, ob – und in welchem Ausmaß – diese Strategien der OSZE helfen könnten, ihre aktuelle Krise zu überwinden.

Asymmetrisches Verhandeln

Die umfassende Agenda der KSZE stand nicht von Anfang an fest. Sie war vielmehr das Ergebnis harter Verhandlungen über den möglichen Ausgang der Konferenz, bei der der Osten und der Westen unterschiedliche Ziele verfolgten.⁷

Die Sowjetunion wollte den territorialen und politischen Status quo in Europa bestätigen, der sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hatte. Ihr ging es um eine paneuropäische Konferenz, bei der die endgültige Regelung in Bezug auf Deutschland ersetzt werden sollte, und um eine Konsolidierung ihres Einflussbereichs gemäß den Vereinbarungen der Konferenz von Jalta. Deswegen war es für Moskau am wichtigsten, dass Prinzipien für zwischenstaatliche Beziehungen vereinbart wurden. Betont wurde die Unverletzbarkeit von Grenzen; auch eine wirtschaftliche und ökologische Zusammenarbeit war Teil des ursprünglichen Agenda-Vorschlags des Ostblocks.

Vor allem die Vereinigten Staaten betrachteten diesen Ansatz als „vereinbar

mit den Grundannahmen der Nixon-Kissinger-Außenpolitik“, die darauf beruhten, dass der Status quo „die einzige realistische Politik darstellte, die mit amerikanischen Interessen kompatibel war“.⁸ In den NATO-Debatten zwischen 1969 und 1971 stellte sich heraus, dass die westeuropäischen Regierungen zwar bereit waren, über Prinzipien zu diskutieren. Allerdings wollten sie die Agenda so erweitern, dass auch Themen wie mehr Freizügigkeit für Menschen, der Austausch von Ideen oder (militärisch relevante) vertrauensbildende Maßnahmen dazugehörten. Westliche Regierungen versuchten auch, praktische humanitäre Probleme zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Prinzipienkatalog aufzunehmen. Die Bundesrepublik Deutschland hatte das Prinzip der Unverletzbarkeit von Grenzen in den Verträgen mit Moskau und Warschau 1970 akzeptiert und versuchte, die Tür für eine Wiedervereinigung Deutschlands offen zu halten. Daher betonte sie die Möglichkeit einer friedlichen Veränderung von Grenzen.⁹

Nach mehrmonatigem Widerstand akzeptierte die Sowjetunion bei den KSZE-Vorgesprächen 1972–1973 die Ausweitung der Agenda.¹⁰ Dies führte zur Bildung der drei „Körbe“ der KSZE: sicherheitsbezogene Themen (Prinzipien und vertrauensbildende Maßnahmen), wirtschaftliche und ökologische Zusammenarbeit sowie humanitäre Zusammenarbeit, einschließlich persönlicher Kontakte und Informationsaustausch.

Die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 war das Ergebnis langwieriger Verhandlungen und beruhte auf unzähl-

gen Kompromissen innerhalb der einzelnen „Körbe“ sowie zwischen den „Körben“. Zu den schwierigsten Themen gehörte, ein Gleichgewicht zwischen dem Prinzip der Unverletzbarkeit von Grenzen und der Klausel über eine friedliche Veränderung von Grenzen zu finden, die in den Text über die souveräne Gleichheit aufgenommen wurde. Ebenfalls strittig waren die Aufnahme des Menschenrechtsprinzips in den Helsinki-Dekalog sowie Bestimmungen zu persönlichen Kontakten und zum Austausch von Informationen. Diese Kompromisse machten die Helsinki-Abmachungen so ausgewogen, dass alle Beteiligten das Ergebnis der Verhandlungen akzeptierten.

Die Konferenz profitierte von den ungleichen Interessen der Teilnehmerstaaten, denn dadurch war die Einigung für jeden Staat ein wichtiges Anliegen. Die Unterschiede zwischen den Staaten waren allerdings nicht aus der Welt geschafft. Dies zeigte sich an den abweichenden Bewertungen der KSZE-Ergebnisse. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten betonten die Unverletzbarkeit der Grenzen (und verschwiegen die Bestimmung über friedliche Grenzveränderungen) und später auch die Nichteinmischung in innenpolitische Angelegenheiten. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten nahmen an, dass diese Prinzipien den territorialen und politischen Status quo in Europa gefestigt hatten. Der Westen dagegen hob die „dynamischen“ Bestimmungen der Schlussakte hervor, vor allem jene aus dem humanitären „dritten Korb“ (sowie die Klausel zur friedlichen Grenzveränderung). Später kam das Menschenrechtsprinzip dazu. Die Helsinki-

Kompromisse wurden als eine Einigung auf einen Modus Vivendi betrachtet, der künftigen Wandel offenließ. Sowohl der Osten als auch der Westen glaubten, dass ihnen die Zeit in die Hände spielen würde.

Die Offenheit des Helsinki-Prozesses sowie die damit verbundenen Ungewissheiten befeuerten letzten Endes jedoch die Kritik – sowohl im Westen als auch im Osten. Bei den Folgetreffen standen die unterschiedlichen Interessen im Zentrum der Streitigkeiten zwischen Ost und West. Sie bezogen sich auf die Umsetzung der Helsinki-Bestimmungen und die Frage, welche nächsten Schritte vereinbart werden sollten.

Der KSZE-Prozess

Westliche Kritiker der Schlussakte meinten, dass die Verpflichtungen, auf die sich der Osten und Westen geeinigt hatten, unausgeglichen waren. Sie behaupteten, von der Schlussakte profitiere vor allem der Ostblock, und wiesen auf Unterschiede zwischen den umkehrbaren und den unumstößlichen Verpflichtungen hin, die beide Seiten unterschrieben hatten. Vor allem betonten sie, dass der Ostblock mit der Unverletzbarkeit der Grenzen als unumstößlicher Verpflichtung sein Hauptziel erreicht habe. Bestimmungen zu einem Austausch von Menschen und Ideen über die Ost-West-Grenze hinweg müssten hingegen erst noch umgesetzt werden. Dies mache den Westen vom guten Willen des Ostens abhängig, wodurch die Verpflichtung umkehrbar werde. Die Hoffnung war, dass

diese Probleme gelöst werden könnten, indem die KSZE als Prozess angesehen wurde – und nicht als einmalige Veranstaltung. Dafür sollte eine Reihe von Folgetreffen vereinbart werden, bei denen unter anderem die Umsetzung der Helsinki-Beschlüsse diskutiert werden würde.

Wie nicht anders zu erwarten, waren Ost und West hier unterschiedlicher Auffassung. Zu Beginn der Konferenz in Helsinki schlug die Sowjetunion vor, die KSZE zu institutionalisieren. Sie ließ diesen Vorschlag allerdings fallen, als die Bestimmungen des „dritten Korbes“ der Schlussakte Gestalt annahmen. Am Ende der Verhandlungen wollte Moskau die Konferenz auf das Unterzeichnen der Schlussakte begrenzen. Der Westen hingegen, der anfangs bei der Frage nach einer Institutionalisierung der KSZE zögerte, war zunehmend an einem Nachfolgeprozess interessiert, mit dem die „dynamischen“ KSZE-Verpflichtungen bekräftigt, umgesetzt und verbessert werden könnten. Die entsprechenden Bestimmungen in der Schlussakte legten nur fest, dass das erste Folgetreffen 1977 in Belgrad stattfinden würde. Dennoch spielten die Folgetreffen eine entscheidende Rolle für den weiteren Verlauf des Helsinki-Prozesses. Sie dienten vor allem drei Zwecken: Die Fortsetzung des KSZE-Prozesses sollte sichergestellt werden, die Teilnehmerstaaten sollten für die Umsetzung der KSZE-Verpflichtungen verantwortlich sein, und Vorschläge für die Weiterentwicklung der KSZE-Verpflichtungen sollten diskutiert werden.

Bei dem Treffen in Belgrad gelang es nicht, diese Ziele zu erreichen. Nachdem Jimmy Carter zum US-Präsidenten

gewählt worden war, betonten die Vereinigten Staaten die Menschenrechte und drängten auf eine Umsetzung der entsprechenden Bestimmungen der Schlussakte. Anstatt mit stiller Diplomatie fortzufahren, ging die neue Regierung dabei höchst öffentlich vor. Die Sowjetunion kam mit einer großangelegten und größtenteils deklarativen Abrüstungsagenda sowie mit Vorschlägen für ehrgeizige paneuropäische Wirtschaftsprojekte nach Belgrad. Die USA zeigten sich an einer Abrüstungsdiskussion aber wenig interessiert. Sie befürchteten, dass eine entsprechende Ausweitung der KSZE-Agenda vom Thema Menschenrechte ablenken würde. Die Sowjetunion lehnte den US-Ansatz als „Gewichtsverschiebung“ innerhalb des Helsinki-Prozesses ab. Sie zeigte offen ihren Widerwillen, neue Verpflichtungen im „dritten Korb“ einzugehen, wollte sich den Diskussionen über die Menschenrechtslage im Land entziehen und betonte das Prinzip der Nichteinmischung in innerstaatliche Angelegenheiten. Mehrere europäische Teilnehmerstaaten versuchten, einen gemeinsamen Nenner zu finden, indem sie ihr Interesse an Gesprächen über die von Moskau vorgeschlagenen Wirtschaftsprojekte bekundeten. Im Gegenzug hofften sie auf Verbesserungen in der menschlichen Dimension. Doch der Versuch schlug letztlich fehl; das Treffen in Belgrad führte zu keinem nennenswerten Ergebnis. Jedoch stellte es die Fortsetzung des KSZE-Prozesses sicher: Die Teilnehmerstaaten einigten sich auf ein zweites Folgetreffen, das 1980 in Madrid beginnen sollte.

Flexible Agenda und paralleler Fortschritt

Das Belgrader Treffen hatte gezeigt, wie schwierig es war, die ungleichen Interessen der wichtigsten Akteure miteinander zu vereinbaren. Dies galt etwa für die Diskussion über die Umsetzung bereits getroffener Vereinbarungen, die von den Teilnehmerstaaten unterschiedlich interpretiert wurden. Ein erneuter Interessenausgleich in jeder Stufe des Prozesses konnte aber auch die Umsetzung früherer Bestimmungen als Teil neuer Kompromisse ermöglichen.

Dies führte zu der Einsicht, dass in den verschiedenen „Körben“ der Schlussakte parallel Fortschritte erzielt werden mussten. Vor allem musste sichergestellt werden, dass Fortschritte in der menschlichen Dimension mit denen im Sicherheitsbereich – und umgekehrt – Schritt hielten. In den 1980er-Jahren begünstigten drei Umstände diesen Ansatz.

Erstens war die Agenda der Konferenz nie starr. Obwohl sich die Teilnehmerstaaten auf eine genaue Liste an Themen geeinigt hatten, die bei der Aushandlung der Schlussakte berücksichtigt werden sollten, hielten sie die Verfahrensregeln nicht davon ab, die Agenda nach 1975 per Konsens zu erweitern. Das hieß natürlich nicht, dass die KSZE sich mit allen möglichen Themen beschäftigen würde, die Teilnehmerstaaten gerne auf die Agenda setzen wollten. Während der Vorbereitungsgespräche 1972–1973 waren alle Teilnehmer der Ansicht, dass sich die KSZE auf Themen konzentrieren würde, die für die Ost-West-Beziehungen relevant waren. Die Teilnehmer sprachen

sich dagegen aus, den Nahostkonflikt auf die Agenda zu setzen, obwohl der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky nachdrücklich dafür plädierte. Einzige Ausnahme war die Aufnahme einer überschaubaren Mittelmeer-Dimension in die KSZE. Dies geschah auf Druck des Premierministers von Malta Dom Mintoff.

Zweitens wurde nach dem Belgrader Treffen erneut über die US-Strategie nachgedacht – mit dem Ergebnis, dass der Streit über die Menschenrechte mehr schadete als nützte und die Umsetzung der Helsinki-Beschlüsse nicht erleichterte. Und in der Tat verschärfe die Sowjetunion nach einer gewissen Liberalisierung Mitte der 1970er-Jahre wieder ihre Politik hinsichtlich menschlicher Kontakte und der Verbreitung von Informationen.¹¹

Drittens schlugen Frankreich (1978) und der Osten (1979) parallel vor, eine Europäische Abrüstungskonferenz einzuberufen. Ihre Vorstellungen von einer solchen Konferenz näherten sich zwar an, aber beide gingen ihren Vorschlägen schließlich außerhalb der KSZE nach, als ein eigenständiges Projekt.

Die Haltung der USA gegenüber einer Abrüstungskonferenz war, gelinde gesagt, ambivalent. Da unter den europäischen Verbündeten aber die Unterstützung für die französische Initiative wuchs, neigte Washington dazu, durch eine Erweiterung der KSZE-Sicherheitsagenda die Initiative im Rahmen des Helsinki-Prozesses einzubetten: Voraussetzung war, dass auf diese Weise Fortschritte in der menschlichen KSZE-Dimension erzielt werden könnten. Dies wurde für die USA dadurch erleichtert, dass der franzö-

sische (und später auch der sowjetische) Vorschlag vorsah, die Europäische Abrüstungskonferenz in zwei Phasen abzuhalten. In der ersten Phase sollten weitere vertrauensbildende Maßnahmen diskutiert werden. Die Erörterung von Abrüstungsmaßnahmen könnte dann auf die zweite Phase verschoben werden, falls es zu einer entsprechenden Übereinkunft kam. Bei Diskussionen innerhalb der NATO ermutigten die USA Frankreich, den Vorschlag beim KSZE-Treffen in Madrid vorzulegen, anstatt ihn als eigenständiges Projekt zu verfolgen. Obwohl die Sowjetunion die direkte Verknüpfung von Sicherheits- und Menschenrechtsthemen ablehnte, hatte sie sich im Vorfeld des Madrider Treffens dazu durchgerungen, das Prinzip eines „ausgewogenen, parallelen Fortschritts in allen Bereichen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ zu akzeptieren.¹²

Seit dem Treffen in Madrid 1980 beruhte die Entwicklung der KSZE auf einem Ausgleich zwischen den im Sicherheitsbereich erzielten Fortschritten und denen in der menschlichen Dimension. Obwohl die Ost-West-Beziehungen in den frühen 1980er-Jahren äußerst angespannt waren, verabschiedete das Madrider Treffen das Mandat für die KSZE-Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa, die 1984 in Stockholm beginnen sollte. Dieser Beschluss wurde durch eine Reihe neuer Verpflichtungen in der menschlichen Dimension sowie den Beschluss aufgewogen, zwei Expertentreffen einzuberufen: eines zum Thema Menschenrechte (Ottawa, 1985) und eines zu den menschlichen Kontakten

(Bern, 1986). Die Fortschritte in beiden Dimensionen – also Sicherheit und Menschenrechte – sollten bei einem dritten Folgetreffen in Wien 1986 bewertet werden. Die westlichen Staaten machten den Übergang zu Phase zwei der Abrüstungskonferenz von deutlichen Fortschritten in der menschlichen Dimension abhängig.¹³ Obwohl es bei den weiteren Verhandlungen über Sicherheitsthemen inner- und außerhalb der KSZE nach dem Wiener Folgetreffen um viele komplexe Themen ging, achteten die USA darauf, einen „Sicherheitshebel“ im Helsinki-Prozess beizubehalten. Andernfalls wäre eine Zusammenarbeit mit der Sowjetunion unwahrscheinlich gewesen.¹⁴

Konkretisierung der Verpflichtungen

Aufgrund zahlreicher Kompromisse waren viele der Verpflichtungen aus der Schlussakte von Helsinki eher allgemein oder mehrdeutig formuliert. So konnten manche Formulierungen unterschiedlich interpretiert werden, vor allem im „dritten Korb“. Dies führte bei den Folgetreffen zu Kontroversen über die Interpretation und Umsetzung einzelner Bestimmungen. Viele der Vorschläge bei diesen Treffen zielten deswegen darauf ab, die allgemein verfassten Helsinki-Verpflichtungen genauer auszubuchstabieren, um den Interpretationsspielraum zu verkleinern. Die Umsetzung der Verpflichtungen sollte dadurch überprüfbar werden.

Zum Beispiel rief die Schlussakte von Helsinki die Teilnehmerstaaten dazu auf, „Gesuche auf Reisen wohlwollend [zu] prüfen“, um menschliche Kontakte zu er-

möglichen.¹⁵ Bei den nächsten Folgetreffen verkündeten die Sowjetunion und andere Ostblockstaaten, die privaten Reisebeschränkungen ins Ausland etwas erleichtert zu haben. Dies wurde im Westen zum Teil als ungenügend kritisiert. Beim Treffen in Madrid wurde über die Umsetzung dieser Verpflichtung diskutiert, und neue Vorschläge wurden eingereicht. Und so hieß es in dem Abschließenden Dokument dieses Treffens, eine „wohlwollende Prüfung“ bedeute, dass Anträge auf Familienzusammenführung oder Eheschließungen zwischen Bürger*innen verschiedener Staaten „im Normalfall innerhalb von sechs Monaten“ entschieden werden sollten.¹⁶ Im Abschließenden Dokument des Wiener Treffens 1989 wurde schließlich festgelegt, dass Anträge auf Familienbegegnungen „im Normalfall“ innerhalb eines Monats entschieden werden sollten und Anträge auf Eheschließungen innerhalb von drei Monaten.¹⁷

Natürlich waren dies nicht gerade schnelle Bearbeitungszeiten – aber auch der Helsinki-Prozess insgesamt erforderte viel Geduld. Indem die Verpflichtungen des KSZE-Dokuments klarer formuliert wurden, konnte ihre Einhaltung nun auch überprüft werden. Das Wiener Folgetreffen – das 14 Jahre nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki endete – beendete die Kontroversen um die Umsetzung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte.

Fazit und Empfehlungen

Wenn wir uns die Erfahrungen im Zusammenhang mit der KSZE ansehen: Wie viel davon ist Geschichte, und was bleibt für die heutige OSZE relevant? Nach den jüngsten Diskussionen innerhalb der Organisation müssten KSZE-Veteran*innen ein Déjà-vu erleben. Die Kritik aus Russland und anderen Teilnehmerstaaten, es gebe ein thematisches Ungleichgewicht bei den OSZE-Aktivitäten – sie seien zu sehr auf die menschliche Dimension konzentriert, auf Kosten der Sicherheitsthemen¹⁸ – zeigt, dass die Interessen ähnlich wie zuvor in der KSZE unterschiedlich gelagert sind. Daher sind Verhandlungen mit ungleichen Schwerpunkten zu erwarten, wenn (und falls) die Teilnehmerstaaten den Dialog über die Wiederherstellung der europäischen Sicherheitsordnung fortsetzen.

Vor dem Krieg in der Ukraine hätte ein neuer Kompromiss auf einem Ausgleich zwischen Russlands Beharren auf der Unteilbarkeit der Sicherheit und dem Prinzip der Bündnisfreiheit beruhen können. Es wäre nicht mehr um eine Versöhnung zwischen der Unverletzbarkeit von Grenzen und der Betonung des Westens, dass Grenzen friedlich geändert werden können, gegangen.¹⁹ Nach dem Krieg wird dies sicherlich anders sein. Die Agenda wird größtenteils vom noch unbekannten Ausgang des Krieges abhängen. Dennoch wird das Thema der Grenzen in Europa bis auf Weiteres wichtig bleiben. Solange keine langfristige Beilegung des aktuellen Konflikts zu erwarten ist, wird ein Kompromiss sicherlich darin bestehen müssen, dass

sich die Parteien zunächst auf Umgangsregeln einigen, anstatt dass ein neuer Status quo etabliert wird. Diese Umgangsregeln können nicht einfach die normativen Grundlagen der OSZE bestätigen. Aber sie könnten darauf aufbauen, während gleichzeitig Änderungen vorgenommen werden, beispielsweise indem das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten oder die Bestimmungen zur Medienfreiheit und freien Informationsverbreitung genauer definiert werden. Damit könnte der Interpretationsspielraum verringert werden. Diese Anpassungen müssten von den Teilnehmerstaaten verhandelt werden, und die OSZE-Strukturen könnten diesen Prozess unterstützen.

Wenn die OSZE in Folge der aktuellen Krise zu ihren Wurzeln zurückkehren und auf einen Ort für den politischen Dialog reduziert werden sollte,²⁰ könnte das Konzept eines parallelen Fortschritts in den verschiedenen Dimensionen wieder relevanter werden. Wenn (und falls) ein Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheitsordnung fortgesetzt wird, könnte die OSZE angesichts ihres umfassenden Teilnehmerkreises dafür die naheliegende Plattform sein. Der Dialog würde von den permanenten Strukturen und Institutionen der OSZE profitieren. Dies würde einen plötzlichen Abbruch der Gespräche verhindern, falls sich die Teilnehmerstaaten nicht auf das nächste Folgetreffen einigen können.

Die Rolle der OSZE als Plattform für den Dialog sollte jedoch nicht als selbstverständlich betrachtet werden. Die Sowjetunion war ein „Demandeur“, der bereit war, im Rahmen des Helsinki-Prozes-

ses und der Verhandlungen Zugeständnisse zu machen. Russland will keine vergleichbare Position einnehmen. In den letzten 15 Jahren hat es Russland explizit abgelehnt, die OSZE als Ort für Gespräche zu nutzen, um nach einer Eingang mit dem Westen zu suchen. Der Vorschlag des damaligen russischen Präsidenten Dmitri Medwedew aus dem Jahr 2008, einen europäischen Sicherheitsvertrag zu schließen, wurde von Moskau außerhalb der OSZE vorangetrieben. Anfang 2022 wollte Moskau die kurze Diskussion über russische Sicherheitsgarantien eindeutig lieber mit den USA und der NATO führen als in der OSZE.²¹ Da ein Dialog über die europäische Sicherheit nicht auf die OSZE beschränkt werden kann und in verschiedenen Rahmen stattfinden würde, könnten die zukünftige Rolle, Form und die Aktivitäten der OSZE auch Gegenstand eines breiteren Kompromisses sein.

Endnoten

- 1 John J. Maresca, *Helsinki Revisited: A Key U.S. Negotiator's Memoirs on the Development of the CSCE into the OSCE* (Stuttgart: ibidem-Verlag, 2016), S. 38.
- 2 Yuri Vladimirovich Dubinin, „Ambassador Yuri Vladimirovich Dubinin of the Soviet Union“, in *CSCE Testimonies: Causes and Consequences of the Helsinki Final Act 1972–1989*, CSCE Oral History Project (Prague: Prague Office of the OSCE Secretariat, 2013), S. 214–216. Bis 1989 sollten bei den Folgetreffen Ort und Beginn des nächsten Treffens festgelegt werden. Falls dies nicht gelänge, sollte der KSZE-Prozess beendet werden.

- 3 Victor-Yves Ghebali, *The Diplomacy of Détente: The CSCE from Helsinki to Vienna* (Bern: The Library Am Guisanplatz BiG, 2019), S. 1–23.
- 4 Andrei Zagorski, *Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991* [Der Helsinki-Prozess: Verhandlungen im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1972–1991] (Moscow: Prava Cheloveka, 2005), S. 153.
- 5 Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 172.
- 6 William Korey, *The Promises We Keep: Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy* (New York: St. Martin's Press, in association with the Institute for EastWest Studies, 1993), S. 179–180, S. 214–215.
- 7 Siehe beispielsweise Markku Reimaa, *Helsinki Catch: European Security Accords 1975* (Helsinki: Edita, 2008); Andreas Wenger, Vojtech Mastny, and Christian Nünlist (eds.), *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–1975* (London: Routledge, 2008); Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 31–114.
- 8 James E. Goodby, „The Politics of the Helsinki Process: How Did It Arise During the Cold War? An American Perspective“, in *Peace and Prosperity in Northeast Asia: Exploring the European Experience* (Seogwipo City: JPI Press, 2008), Band 1, S. 124.
- 9 Goodby, a.a.O. (Anm. 8); Christian Nünlist, „Helsinki+40 in the Historical Context“, *Security and Human Rights* 25, no. 2 (2014), S. 201; Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 31–44.
- 10 Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 53–54.
- 11 Korey, a.a.O. (Anm. 6), S. 101, 115.
- 12 John Borawski, *From the Atlantic to the Urals: Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference* (Washington: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, 1988), S. 19–25; Zagorski, a.a.O. (Anm. 4), S. 157–161.
- 13 Ein Ergebnis waren die Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa der Mitgliedsstaaten der NATO und des Warschauer Pakts von 1989 bis 1990, die „im Rahmen“ der KSZE geführt wurden und die Unterzeichnung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa zur Folge hatten.
- 14 Borawski, a.a.O. (Anm. 12), S. 133.
- 15 CSCE, Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act (Helsinki: 1975), S. 39, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>, Hervorhebung durch den Autor.
- 16 CSCE, Concluding Document of the Madrid Meeting 1980 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-Up to the Conference (Madrid: 1983), S. 19, <https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/40871.pdf>
- 17 CSCE, Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-Up to the Conference (Vienna: 1989), S. 25–29, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/7/40881.pdf>
- 18 Andrei Zagorski, „Russland und die OSZE“, in *OSCE Insights*, Sonderausgabe, Frank Evers und Argyro Kartsonaki (Hrsg.) (Baden-Baden: Nomos, 2022), S. 87–95.
- 19 Zagorski, a.a.O. (Anm. 18).
- 20 Siehe z.B. Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger, „Pluraler Frieden: Eine Perspektive für die OSZE“, in *OSCE Insights*, ed. IFSH (Baden-Baden: Nomos, 2022), S. 191–203.

- 21 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, „Foreign Minister Sergey Lavrov’s Remarks and Answers to Media Questions at the Joint News Conference with Following Talks OSCE Chairman-in-Office, Minister of Foreign Affairs of Poland Zbigniew Rau, Moscow, February 15, 2022“, February 15, 2022, https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1798511/

