

John J. Maresca

Die KSZE seit 1975: Mythos und Realität

Mit der KSZE verbindet mich seit dreißig Jahren eine Hassliebe.

Vielleicht bin ich unter denjenigen, die an den Verhandlungen über die Schlussakte von 1975 teilnahmen, deshalb ein Sonderfall, weil ich der KSZE auch in den folgenden Jahren noch eng verbunden blieb. Nach der Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki ging ich zurück nach Washington und übernahm die Leitung des KSZE-Büros im Außenministerium. Die Verpflichtungen aus der Schlussakte verfolgte ich fortan dadurch, dass ich einen jährlichen Bericht über den Stand ihrer Erfüllung einführte und die NATO dazu drängte, einen ähnlichen Bericht in Auftrag zu geben. 1979 kehrte ich zum ersten Folgetreffen der KSZE in Belgrad zurück. Ich schrieb ein Buch mit dem Titel „*To Helsinki*“¹ über die Verhandlungen zur Schlussakte. 1989 kehrte ich als Leiter der US-amerikanischen Delegation ein weiteres Mal zur KSZE zurück, diesmal nach Wien. In Wien verhandelten wir die Charta von Paris für ein neues Europa, die auf dem Gipfeltreffen im Jahr 1990 unterzeichnet wurde und den Kalten Krieg symbolisch beendete.

Meine Mitwirkung in der KSZE gehört unbestritten zu den wichtigsten Erfahrungen in meiner diplomatischen Laufbahn. Die unklare Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber den sich hinziehenden Verhandlungen, die politischen Schlachten, die darüber in Washington geschlagen wurden, und die Folgen, die das alles für mich persönlich hatte, hinterließen jedoch jedes Mal, wenn ich direkt mit der KSZE zu tun hatte, Narben. Die Höhen und Tiefen der Erfolge, Sackgassen und Misserfolge im KSZE-Prozess selbst sind nicht nur schwierig zu beurteilen, sondern auch schwer durchzustehen.

Das Ganze war ein ständiger beruflich wie psychologisch gefährlicher Drahtseilakt: Die amerikanischen Verhandlungsteilnehmer hatten praktisch keinerlei Anweisungen, kaum Kontakt zur politischen Führung in Washington und sie erhielten keinerlei Unterstützung. Ein Fehltritt – und niemand fing dich auf. Und zum Schluss wurde es sogar physisch gefährlich – jedenfalls für mich.

Anfang der 1990er Jahre wurde ich im Tiefstflug – sozusagen in Baumwipfelhöhe – in klapprigen alten russischen Armeehubschraubern in die Kriegsgebiete im Kaukasus geflogen. „Um fünf Uhr bin ich wieder zurück“, sagte mir mein russischer Pilot einmal, als ich von Bord ging und zu einer KSZE-Mission in ein gottverlassenes Niemandsland aufbrach. „Und ich werde genau fünf Minuten auf Sie warten.“ In Washington wussten nur wenige, was ich tat – und noch weniger Leute interessierte es. Für mich folgte daraus, dass ich zwar auch die Faszination spürte, die der sporadische Verhandlungspro-

1 John J. Maresca, *To Helsinki: The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Durham, NC/London 1985.

zess auf die anderen „Helsinki“ ausübte, gleichzeitig aber versuchte ich, Abstand davon zu gewinnen.

Es war im August 1975 in Helsinki – und ich war in der Tat „der einzige Amerikaner, der begriff, um was es bei den Verhandlungen eigentlich ging“, wie es Arthur Hartman, Staatssekretär für europäische Angelegenheiten im US-Außenministerium, Henry Kissinger gegenüber auf dem Gipfeltreffen formulierte. Und Hartman hatte Recht – ich wusste über alles Bescheid: Ich kannte die komplizierte Verflechtung der Themen und alle wichtigen Beteiligten; ich hatte begriffen, was auf dem Spiel stand und wie die diversen Gordischen Knoten zu zerschlagen waren, damit das Resultat für alle akzeptabel war. Die Schlussakte war akzeptabel; als sie fertig war, wurde sie von Gerry Ford und Leonid Breschnew und allen anderen unterzeichnet.

Pech für mich, dass die KSZE in Washington immer so etwas wie ein politischer Spielball war: Während sie von den Republikanern schamhaft verschwiegen wurde, obwohl gerade die wichtigsten Ereignisse stattfanden, als sie selbst am Ruder waren, gaben sich die Demokraten größte Mühe, den Republikanern vorzuwerfen, sie ignorierten das Potenzial der KSZE, wobei sie gleichzeitig verzweifelt klar zu machen versuchten, dass es allein ihnen zu verdanken sei, dass sie funktioniere, insbesondere mit Blick auf die jüdische Emigration aus Russland und osteuropäische Hoffnungen auf Unabhängigkeit – Themen, die im amerikanischen Wahlkampf auf positive Resonanz stießen.

Wenn ich auf die 30 Jahre zurückblicke, die seit der Unterzeichnung der Schlussakte vergangen sind, und auf die vielen Jahre, in denen ich selbst intensiv an den Verhandlungen beteiligt und in die Arbeit der KSZE eingebunden war, stelle ich mir noch einmal die Frage, die wir uns alle im Sommer 1975 in Helsinki gestellt haben: Worin liegt die eigentliche Bedeutung der Schlussakte?

Das ist auch heute noch die zentrale Frage für all diejenigen, die an den Verhandlungen teilgenommen haben, die sie beobachtet und ihr Ergebnis daran gemessen haben, welche historischen Kräfte seinerzeit in Europa am Werk waren. Im Kern geht es darum, wie viel diese Verhandlungen, dieses Ereignis, dieses Dokument, diese historische Episode mit der Auflösung des kommunistischen Systems in der Sowjetunion und ihren Satellitenstaaten im damals so genannten Osteuropa zu tun hatten.

Was konkret verhandelt wurde, nahm sich eher bescheiden aus, insbesondere für den sachkundigen Leser. Im Herbst 1975 lud man mich dazu ein, vor einer Reihe interessierter Professoren im *Harvard Faculty Club* einen Vortrag über die Helsinki-Schlussakte zu halten. In der anschließenden Diskussion wurde mir die erste Frage von einem entrüsteten Professor gestellt, der von den Verhandlungen erst etwas mitbekommen hatte, als Präsident Ford ankündigte, dass er zur Unterzeichnung der Schlussakte nach Helsinki reisen

werde: „Warum wurden wir nicht darüber informiert, dass solche Verhandlungen stattfanden?“ Ich antwortete ihm, dass alles, was wir dort taten, öffentlich war und dass mindestens zwei mir bekannte amerikanische Professoren die Verhandlungen aus persönlichem Interesse genau verfolgt hätten. Die eigentliche Frage, gab ich zurück, sei doch, warum amerikanische Wissenschaftler generell, so fixiert, wie sie auf Nuklearverhandlungen und andere strategische Themen waren, kein Interesse an unserer Konferenz zeigten.

Eine andere, nur unwesentlich respektvollere Frage lautete: „Dieses ganze Papier, diese ganze komplizierte Sprache – waren diese zweijährigen Verhandlungen das wirklich wert?“ Wie es der Zufall wollte, hatte das Außenministerium gerade eine Woche zuvor dafür gesorgt, dass zwei tschechoslowakische Kinder mit ihren Eltern zusammengeführt werden konnten – und das auf der Grundlage der Bestimmungen der Helsinki-Schlussakte zur Familienzusammenführung. Ich erzählte den Anwesenden diese Geschichte und fügte hinzu: „Und wenn nur ein einziges Kind infolge unseres Bemühens mit seinen Eltern wieder vereint wird, hat es sich schon gelohnt.“

Zusammenführungen dieser Art waren jedoch seltene und nur vereinzelte Erfolge in einer ansonsten unveränderten Gesamtsituation, die sich auch in den nächsten fast anderthalb Jahrzehnten nicht grundsätzlich ändern sollte.

Heute, da der Kalte Krieg vorbei ist und Europa sich so völlig verändert hat, ist man versucht, die Bedeutung der Schlussakte und die Rolle, die sie bei der historischen Wende gegen Ende des Jahrhunderts gespielt hat, zu übertreiben. Ich habe das auch in der Tat viele tun hören, vor allem solche, die zu jener Zeit selbst an den KSZE-Verhandlungen teilgenommen haben. Ebenso verlockend ist es, die eigene Rolle oder die der eigenen Gruppe hochzuspielen. Auch das habe ich kürzlich auf Zeitzeugentreffen beobachten können. Und auch ich bin dagegen nicht gefeit. Aber: Stimmt das so?

Natürlich gebührt der KSZE ein Platz in der Geschichte jener Zeit, aber: War sie der Motor des Wandels – oder spiegelte sie ihn lediglich wider?

Inhaltlich ist die Schlussakte eigentlich ziemlich dünn. Sieht man sich z.B. einmal den seinerzeit vom Westen als „Familienpaket“ gerühmten Teil des dritten Korbes an – Reiseerleichterungen, Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten, Kontakte auf der Grundlage familiärer Bindungen und Familienzusammenführung –, so wundert man sich, was die kommunistischen Länder an diesen doch recht bescheidenen Punkten als so bedrohlich empfunden haben könnten, dass sie am Verhandlungstisch zwei Jahre lang ihre Zustimmung verweigerten. Dem schlichten Verweis auf die Menschenrechte in der Schlussakte steht zudem die Tatsache gegenüber, dass die Menschenrechte bereits sehr umfangreich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 festgehalten waren, die für alle Unterzeichner der Charta der Vereinten Nationen – anders als die lediglich politisch verbindlichen Verpflichtungen der KSZE – rechtsverbindlich sind. Die KSZE fügte den bereits bestehenden Menschenrechtsverpflichtungen also nur wenig hinzu.

Und doch widersetzte sich die Sowjetunion tatsächlich verbissen jedem positiven Adjektiv und jedem klärenden Komma, versuchte stets und ständig, Ergänzungen hinzuzufügen und Verbformen abzuschwächen, um auch nur den Hauch einer tatsächlichen Verpflichtung in den Abschnitten des Dokuments über „freiere Bewegung“ zu verhindern. Die Sowjets schienen diese Adjektive und Verben zutiefst zu fürchten. In Wahrheit aber ließ die geringe Bedeutung, die westliche Regierungen – insbesondere die Regierung in Washington – diesen Initiativen beimaßen, die Sowjets zu dem Schluss kommen, dass sie die entsprechenden Formulierungen gar nicht unbedingt akzeptieren müssten und auch ohne dies zu tun nach Helsinki kommen könnten. Die Idee der „freieren Bewegung“ war auf der Arbeitsebene in Brüssel, in erster Linie im Politischen Ausschuss der NATO, erdacht und zu Papier gebracht worden. Sie wurde von den westlichen Regierungen zwar offiziell unterstützt, jedoch sah sich kein einziger führender westlicher Politiker dazu in der Lage, sie mit der sowjetischen Führung wirklich ausdiskutieren.

Der sowjetische Unterhändler für Korb III nutzte die Situation aus. Er verstand es meisterlich, seine westlichen Gesprächspartner zu schikanieren, sie lächerlich zu machen und vorzuführen – und tat dies auch bei jeder sich bietenden Gelegenheit. Er wehrte sich bis zum letzten Moment gegen all die bedrohlichen deutlicheren Adjektive und Verbformen. Er widersetzte sich sogar dem Drängen seiner Kollegen in der eigenen Delegation, ja sogar dem Delegationsleiter, was uns regelmäßig von seinen Kollegen auf den Korridoren während der Verhandlungen oder danach zugetragen wurde. So war es auch in einem Beitrag des russischen Chefunterhändlers Anatoli Kowaljow nachzulesen, den ich 1996 kurz vor dessen Tod in dem heute nicht mehr herausgegebenen Magazin „*Transition*“ veröffentlichte. Der sowjetische Unterhändler für Korb III widersetzte sich den entsprechenden Adjektiven bis er schließlich vom Kreml und vom Politbüro der KPdSU selbst im letzten Moment Anweisung erhielt, die Verhandlungen nicht länger zu blockieren, um so den Weg für das von Leonid Breschnew so brennend herbeigesehnte Gipfeltreffen in Helsinki frei zu machen. Warum also dieser heftige Widerstand? Heute erscheint er geradezu absurd.

Ironischerweise war es fast egal, was wir in die Schlussakte aufnahmen. All unsere konkreten Vorschläge und wasserdichten Formulierungen waren unwichtig. Das – wahrscheinlich einzige – was zählte, war, dass es überhaupt eine Schlussakte gab und dass sie irgendeine im Konsens getroffene Vereinbarung über Menschenrechte und eine „freiere Bewegung“ von Menschen und Ideen darzustellen schien. Wie wir in den folgenden Monaten und Jahren feststellten, hätten die Dissidenten in der UdSSR und in Osteuropa sich auch auf jedes andere KSZE-Dokument als Grundlage für ihre Bewegung gestützt. Und schließlich waren es die Dissidentenbewegung und die Sehnsüchte der einfachen Leute, die das kommunistische System zu Fall brachten.

Die wahren Auswirkungen der Schlussakte zeigten sich erst später; sie waren dramatisch und einzigartig, vielschichtig und facettenreich, subtil und uner-

wartet. Als sich der Kalte Krieg dem Ende zuneigte, erkannten wir, dass die Schlussakte eine neue Dynamik erzeugt hatte, eine Dynamik, die auf einem neuen universellen Wertekanon beruhte. Das wichtigste dabei war vielleicht, dass sie ungeahnte neue Möglichkeiten eröffnet und einen neuen „Raum“ geschaffen hatte, in dem diese Werte auch umgesetzt werden sollten.

In dem von der Schlussakte geschaffenen „Raum“ wurden ganz neuartige Entwicklungen möglich. Gemerkt haben wir das erst, als die Geschichte nach solchen Möglichkeiten verlangte, denn die Ereignisse, die sich später abspielten, waren 1975 noch undenkbar gewesen.

Das Drama ereignete sich in Mitteleuropa in den drückend heißen Tagen des Sommers 1989. Zu jener Zeit bemühten sich zahlreiche Ostdeutsche, die ihren Urlaub in Ungarn verbrachten, Ausreisevisa zu erhalten, um über die Grenze nach Österreich zu gelangen. Sie wussten, wenn sie es schafften, die westdeutsche Botschaft im nicht allzu weit von der österreichisch-ungarischen Grenze entfernten Wien zu erreichen, würden ihnen umgehend westdeutsche Pässe ausgestellt und sie wären frei. Frei!

Die ungarische Regierung, die sich gerade auf Druck der eigenen Bevölkerung in einem Wandlungsprozess befand, war in der Zwickmühle: Einerseits schloss ein bilateraler Vertrag mit der Regierung der DDR die Vergabe von Ausreisevisa an DDR-Bürger ohne vorheriges Einverständnis der DDR-Regierung aus. Andererseits interpretierte Ungarns Regierung die Helsinki-Schlussakte jedoch so, dass sie Menschen, die das Land verlassen wollten, die Ausreise gewähren musste. Aus welchen Gründen auch immer – die ungarische Regierung entschied jedenfalls, dass es im Jahr 1989 wichtiger war, die Verpflichtungen der Schlussakte von Helsinki einzuhalten als diejenigen, die sie bilateral gegenüber der DDR eingegangen war.

Tausende ostdeutscher Urlauber überquerten daraufhin jubelnd die Grenze nach Österreich und machten sich so schnell es ging auf den Weg nach Wien und zur westdeutschen Botschaft. Ich war damals als US-amerikanischer Botschafter beim KSZE-Treffen in Wien und kann mich noch gut an unser Erstaunen und unsere Freude erinnern, die wir empfanden, als wir all die winzigen ostdeutschen Trabbis an den Straßenrändern stehen sahen. Die ostdeutschen Familien, die darin hergekommen waren, ließen ihre Autos einfach stehen, wenn sie kein Benzin mehr hatten, und legten den Rest der Strecke nach Wien per Anhalter zurück, wo sich unterdessen vor der westdeutschen Botschaft lange Schlangen von Menschen gebildet hatten, die einen Reisepass beantragen wollten.

Diese Ostdeutschen ließen jedoch weit mehr zurück als nur ihre Autos. Ihre Sehnsucht nach Freiheit war so groß, dass sie alles hinter sich ließen: ihre gesamte Habe, ihre Wohnungen, ihre Verwandten – und das ohne jede realistische Hoffnung, sie jemals wiederzusehen. Es war ein bewegender histori-

scher Augenblick. Man konnte spüren, dass der Deich, durch den vorerst nur dieses dünne Rinnsal sickerte, wohl sehr bald brechen würde.

Die Ereignisse überschlugen sich im weiteren Verlauf des Jahres, als Ostdeutsche über die Mauern der westdeutschen Botschaft in Prag kletterten – und damit den Zusammenbruch der DDR, der sowjetischen Herrschaft über Osteuropa (das heute wieder Mitteleuropa heißt) und schließlich sogar den Zusammenbruch der Sowjetunion selbst auslösten. Mein österreichischer Kollege schickte mir ein Stück des heruntergerissenen Stacheldrahtzaunes, der die Grenze zu Ungarn abgeriegelt hatte. Es liegt noch immer, verrostet und verbogen, in meinem Büro. Bauern begannen, die lange Zeit brachliegenden Felder, die sich diesseits und jenseits der Grenze erstrecken, umzupflügen.

1989 nahm ich an einem Treffen amerikanischer Botschafter in Europa teil, das in Berlin stattfand und auf dem es darum ging, welche Auswirkungen diese Ereignisse haben würden. Die meisten der anwesenden Botschafter waren der Überzeugung, dass Moskau hart durchgreifen und auch dieses jüngste Aufbegehren nach Freiheit niederschlagen würde, so wie es in der Vergangenheit geschehen war. Drei von uns aber, Henry Grunwald, Dick Walters und ich, waren davon überzeugt, dass etwas anderes im Gange war und dass es den Sowjets diesmal sehr schwer fallen würde, das Rad zurückzudrehen.

Im Gegenteil: Es nahmen noch viel überraschendere Entwicklungen ihren Lauf. Albanien, seit den 1940er Jahren vom Rest der Welt isoliert, wollte plötzlich der KSZE beitreten – ein unerwarteter Vorstoß, der die Konferenz in Wien völlig unvorbereitet traf. Albanien war zwar 1973 zu den KSZE-Verhandlungen eingeladen worden, hatte aber nie darauf reagiert. Niemand bezweifelte Albanien's Teilnahmeberechtigung. Wie aber sollte man es in die KSZE aufnehmen, nachdem so vieles geschehen war, was auf Verpflichtungen beruhte, die vor Jahren eingegangen worden waren?

In der Wiener Hofburg, dem Tagungsort der KSZE, berieten sich die Botschafter der wichtigsten Länder. Wir entschieden, dass wir eine „Momentaufnahme“ benötigten, d.h. einen Bericht über die momentane Lage in Albanien, um beurteilen zu können, wie das Land seine Verpflichtungen würde erfüllen können, wenn es der KSZE angehörte. Wie aber sollten wir das im Namen der KSZE bewerkstelligen? „Ganz einfach“, erklärte ich meinem deutschen Kollegen (Deutschland hatte in jenem Jahr den rotierenden KSZE-Vorsitz inne): „Wir schicken eine KSZE-Mission nach Albanien, die über die Lage Bericht erstatten soll.“ „Wie soll das gehen? Es hat doch noch nie eine KSZE-Mission gegeben“, antwortete er. „Wenn wir es beschließen“, gab ich zurück, „dann gibt es eben eine.“ Und so wurde die erste KSZE-Mission aus der Taufe gehoben. Seit jener Zeit wurden KSZE- bzw. OSZE-Missionen (heute heißen sie auch manchmal „Zentren“ oder „Büros“) überall nach Europa und Zentralasien entsandt, ausgestattet mit unterschiedlichen Mandaten und mit Experten aus den unterschiedlichsten Bereichen besetzt. Mit ihnen

erhielt die KSZE völlig neue Möglichkeiten, mit denen die Achtung ihrer Werte gefördert werden konnte.

Ich wurde als Sondergesandter nach Albanien und in die Neuen Unabhängigen Staaten geschickt, um im Auftrag der Vereinigten Staaten die Lage zu erkunden und die Grundlagen unserer bilateralen Beziehungen zu erläutern. Für die meisten der führenden Regierungsmitglieder, mit denen ich dort zusammentraf, war es etwas völlig Neues, sich mit einem amerikanischen Botschafter zu unterhalten. In Tirana erzählte mir der Verteidigungsminister, ein ausgesprochen gebildeter Ingenieur in den Fünfzigern, ich sei der erste Amerikaner, dem er je begegnet sei.

Mit der 1990 unterzeichneten Charta von Paris für ein neues Europa wurde das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau ins Leben gerufen. Diese wichtige, eigenständige Einrichtung trägt seitdem durch Wahlbeobachtung und andere Instrumente dazu bei, dass die in der Schlussakte von 1975 und in späteren KSZE-Übereinkünften so optimistisch verkündeten Demokratie- und Menschenrechtsstandards in der Praxis auch eingehalten werden.

Ein weiteres Beispiel für die neuen Möglichkeiten, die die Schlussakte von Helsinki geschaffen hatte, war ein obskures, aber wichtiges Dokument: die „Gemeinsame Erklärung von zweiundzwanzig Staaten“. Dieses Dokument, das im Vorfeld des Pariser Gipfels von 1990 ausgehandelt worden war, wurde im Elyséepalast von allen Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts unterzeichnet. Sie erklärten darin den Kalten Krieg für beendet und stellten fest, dass es keinen Grund mehr für gegenseitige Feindseligkeiten gäbe. Wenn es ein Dokument gibt, das das Ende des Kalten Krieges unter Beweis stellt, dann ist es diese „Gemeinsame Erklärung“. Vielleicht konnte ein solches Dokument überhaupt nur unter den einzigartigen Bedingungen der KSZE verhandelt werden.

Die Schlussakte hatte mit der Formulierung zur möglichen friedlichen Veränderung von Grenzen auch die Tür für die deutsche Wiedervereinigung offen gehalten: „Sie [die Teilnehmerstaaten] sind der Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“ Dieser Satz war von Andrei Gromyko und Henry Kissinger persönlich im Namen der westdeutschen Regierung und für diesen einen speziellen Fall ausgehandelt worden. Kissinger verspottete die Gespräche über diese Schlüsselpassage später öffentlich als „Kommasetzungsverhandlungen“ und gab damit ein eindrucksvolles Beispiel für die Geringschätzung, die Washington der KSZE entgegenbrachte; dabei war es gerade die Setzung der beiden Kommata in dem Satz, die ihm seine ganze Bedeutung verlieh: Grenzveränderungen *befinden* sich in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, wenn sie mit friedlichen Mitteln und einvernehmlich herbeigeführt werden.

Als die Entwicklungen, die zwischen 1945 und 1990 stattgefunden hatten, nach dem Ende des Kalten Krieges schließlich von der Geschichte eingeholt

wurden, kam es tatsächlich zu zahlreichen Grenzveränderungen in Europa, einige verliefen friedlich, andere kamen Erdbeben gleich. In Deutschland, in der Sowjetunion, in Jugoslawien und in der Tschechoslowakei veränderten sich die Grenzen. Einige etablierte Staaten verschwanden von der Landkarte, einige neue entstanden und einige alte tauchten wieder auf. Natürlich wurden die Handlungen, die zu diesen staatlichen Veränderungen führten, nicht mit der Schlussakte begründet; durch sie wurden aber viele Fragen und sogar mögliche Hindernisse obsolet, die dagegen hätten erhoben werden können.

Eines Tages sagte mir mein ostdeutscher Kollege, der aufgrund der alphabetischen Reihenfolge der Plätze am Konferenztisch direkt neben mir saß, er wolle sich verabschieden. Er war ein verbindlicher Mann, dem ich einmal zu erklären versucht hatte, was „Marktkräfte“ sind. Wir wünschten uns gegenseitig alles Gute, wie Botschafter es tun, wenn einer von ihnen versetzt wird. Am nächsten Tag aber gab es keinen Ostdeutschen mehr an unserem Konferenztisch.

Die KSZE aber hatte ihre Grenzen noch immer nicht erreicht, was Überraschungen und Antworten auf neue Entwicklungen anging. Wie sollte sie z.B. mit den Neuen Unabhängigen Staaten umgehen, die durch den Zerfall der Sowjetunion entstanden waren? Die Antwort fiel in denjenigen Fällen leicht, in denen die Staaten geographisch zu Europa gehörten: Litauen, Lettland, Estland, Belarus, die Ukraine, Moldau und natürlich Russland. Sie hatten eindeutig Anspruch auf Mitgliedschaft in der KSZE. Wie aber sollte die KSZE sich gegenüber den Staaten des Kaukasus und Zentralasiens – Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan, Tadschikistan und Kirgisistan – verhalten?

Viele Europäer waren der Meinung, dass diese neuen Länder keine europäischen Staaten seien und daher eigentlich nicht einer europäischen Konferenz angehören könnten. Ich vertrat hingegen die Ansicht, dass sie als Teilrepubliken der Sowjetunion, eines der „Gründungsmitglieder“, von Anfang an KSZE-Teilnehmerstaaten waren. Sie hatten somit die Prinzipien der Schlussakte bereits akzeptiert und waren so lange an sie gebunden, wie sie diesen als unabhängige Staaten nicht abschwören würden. Sie nicht als KSZE-Teilnehmerstaaten anzuerkennen käme einem Hinauswurf gleich, was jedoch nicht zu rechtfertigen sei.

Wenn diese Länder sich dazu berufen fühlten, die Verpflichtungen aus der Schlussakte einzuhalten – so meine weiteren Überlegungen – sollten wir das begrüßen und versuchen, die Erfüllung der Verpflichtungen nach Erlangung der Unabhängigkeit sicherzustellen. Schließlich wurden alle neuen Länder dazu eingeladen, sich der KSZE anzuschließen. Heute sind die OSZE und ihre Missionen (bzw. ihre Zentren und Büros) in all diesen Staaten sowie im ehemaligen Jugoslawien aktiv und stellen für sie eine wichtige Brücke nach Europa und zum Westen her.

Ich bin davon überzeugt, dass die Mitgliedschaft dieser Staaten in der OSZE Einfluss auf ihre weitere Entwicklung nach der Erlangung der Unabhängig-

keit gehabt hat. OSZE-Beobachter des Warschauer BDIMR haben ihre Wahlen überwacht und kommentiert (was sie übrigens auch bei den jüngsten amerikanischen Präsidentschaftswahlen getan haben) und die OSZE-Zentren und -Büros, die es in fast allen dieser Staaten gibt, geben einen zumindest flüchtigen Eindruck des Wertesystems der Schlussakte von Helsinki. Dass diese Neuen Unabhängigen Staaten in transatlantische Menschenrechtsstandards und Vorstellungen von demokratischer Regierungsführung eingebunden werden sollen – und sei es auch nur durch solch fragile Strukturen wie diejenigen der OSZE – wirkt sich positiv auf ihre Entwicklung aus. So war das Echo von Helsinki in den baltischen Staaten, im Kaukasus und unlängst in der Ukraine deutlich wahrzunehmen, als es darum ging, wie diese Länder ihr Schicksal gestalten.

Selbst die so oft als „Rüstungskontroll-*Junkfood*“ verspotteten KSZE-Verpflichtungen im Bereich der militärischen Sicherheit, die so genannten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (die zunächst vertrauensbildende Maßnahmen, VBM, hießen und erst später zu VSBM weiterentwickelt wurden), werden in ihrer Bedeutung in gewisser Weise unterschätzt. Diese eher bescheidenen Gesten in Richtung militärischer Entspannung tauchten erstmals in der Schlussakte auf und wurden in späteren Verhandlungen im Rahmen der KSZE weiterentwickelt und ausgebaut. In diesen späteren Verhandlungen wurde erstmals auch Einvernehmen über ein Regime militärischer Inspektionen ohne Vorankündigung zwischen der NATO und der Sowjetunion erzielt, das ähnlichen Inspektionen für Nuklearraketen und konventionelle Streitkräfte den Weg ebnete.

Natürlich gab es auch Misserfolge, aber das war zu erwarten. Die Schlussakte enthielt vielversprechende Formulierungen zur friedlichen Streitbeilegung, aus denen später ein KSZE-„Mechanismus“ zur Lösung zwischenstaatlicher Streitigkeiten hervorging. Dieser Mechanismus existiert jedoch nur auf dem Papier, zur konkreten Lösung eines Streitfalls wurde er noch nie angewendet. Auch konnte die KSZE manches Mal ihre „guten Dienste“ anbieten, wo andere Organisationen dazu nicht in der Lage waren. Das gilt z.B. für ihre Tschetschenien-Missionen. Dennoch hat sie mit ihrer Vermittlertätigkeit in Konflikten bislang wenig Erfolg gehabt. Ich weiß wovon ich spreche, denn ich war beim ersten Vermittlungsversuch der KSZE – zwischen Armeniern und Aserbaidzschanern im Konflikt um Berg-Karabach – selbst dabei. Diese Initiative mit dem seltsamen Namen „Minsker Gruppe“ gibt es noch immer – und noch immer kann sie keinen konkreten Erfolg vorweisen. Der Vermittlungsversuch, der nicht nur politisch, sondern auch physisch gefährlich war in jenen Zeiten, da dieser blutige Konflikt noch in vollem Gange war, war ein Fehlschlag, zumindest bis jetzt. Vielleicht ist der Misserfolg aber auch darauf zurückzuführen, dass die US-amerikanische Regierung aufgrund ihrer eigenen widersprüchlichen politischen Interessen in der Region nicht genügend Druck gemacht hat.

Als Jugoslawien in das Inferno ethnischer Säuberungen und blutiger Bürgerkriege abzugleiten begann, hatte die KSZE keine passende Antwort parat. Auf den Treffen der KSZE wurde zwar diskutiert, es wurden auch Beschlüsse gefasst. Die Vereinigten Staaten waren damals jedoch der Ansicht, es handle sich um ein rein „europäisches Problem“, und drängten die Europäische Union dazu, bei seiner Lösung die Führungsrolle zu übernehmen. Die Europäer wiederum, die sich noch nicht einmal auf eine allgemeine Vorgehensweise einigen konnten, reagierten schwerfällig, unbeholfen und ohne wirklichen politischen Willen. Unter diesen Umständen blieb die KSZE darauf beschränkt, den fast völlig nutzlosen „Beobachtern“ der EU einige symbolische KSZE-Vertreter hinzuzugesellen.

Vielleicht aber konnten die KSZE und ihre verschiedenen Missionen und Einrichtungen in manchen Fällen den Ausbruch von Konflikten verhindern. Genau das beabsichtigte die KSZE beispielsweise mit der Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Die beiden bisherigen Amtsinhaber, der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoep und der schwedische Diplomat Rolf Ekéus, haben ihre Arbeit stets auf Länder konzentriert, in denen es ein hohes innerstaatliches Konfliktpotenzial gibt, und ihre Interventionen haben sich ganz offensichtlich positiv ausgewirkt. Natürlich kann man nicht wissen, was ohne ihr Wirken passiert wäre; wenn aber nur ein einziger Konflikt durch sie verhütet werden konnte, so wäre das angesichts der Vielzahl der Kriege, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts in Europa ausgebrochen sind, kein geringer Erfolg.

Wie ist dieses überwältigende Panorama an Ereignissen in dem „Raum“ zu verstehen, der sich im August 1975 durch die KSZE öffnete und der auch heute noch existiert, obwohl er vielleicht durch die sich verändernden Prioritäten etwas ins Abseits geraten ist? In meinem bereits erwähnten Buch über die Verhandlungen zur Helsinki-Schlussakte habe ich die Schlussakte als eine Art Ersatzfriedensvertrag für einen förmlichen Friedensvertrags zur Beendigung des Zweiten Weltkriegs – der wahrscheinlich niemals unterzeichnet werden würde – bezeichnet. Heute, viele Jahre später, stelle ich fest, dass ich mich zumindest teilweise geirrt habe. Meine damalige Analyse war zu einfach, zu voreilig, und sie musste notgedrungen außer Acht lassen, was sich in den folgenden 30 Jahren ereignete.

Heute würde ich es anders zusammenfassen: Die Schlussakte gab uns zwar die riesige politische und historische Chance, die nach dem Zweiten Weltkrieg noch offen gebliebenen Fragen zu lösen. Doch auch der Kalte Krieg, so scheint es heute, war noch eine letzte und lange Zeit unentschiedene Schlacht dieses Krieges. Erst als der Kalte Krieg beendet war, war der Zweite Weltkrieg wirklich vorbei.

Der „Friedensvertrag“, mit dem der Zweite Weltkrieg letztlich beendet wurde, besteht eigentlich aus einer Vielzahl von Dokumenten; dazu gehört

die Helsinki-Schlussakte ebenso wie die Charta von Paris, die Gemeinsame Erklärung von zweiundzwanzig Staaten, die Verträge zur deutschen Wiedervereinigung und viele andere weniger zentrale Dokumente. Heute, da man ungehindert von Deutschland durch Polen hindurch in die Ukraine und sogar nach Russland reisen kann, ist Europa wieder eins, frei vom Vermächtnis des Krieges.

Ein großer Teil der historischen Begebenheiten trug sich im Rahmen der von der Schlussakte neu geschaffenen Möglichkeiten zu. Es wäre vielleicht übertrieben zu sagen, es habe sich überhaupt *nur* nach der Schlussakte so ereignen können. Es waren die Völker Europas, die das Europa des Kalten Krieges zu dem gemacht hat, was Europa heute ist. Ich glaube aber trotzdem mit Fug und Recht behaupten zu können, dass die Ereignisse durch die KSZE zumindest erleichtert wurden.

Von dem Tag im Jahr 1973 an, an dem George Vest mich anrief, um mich zu fragen, ob ich mich der von ihm geleiteten US-amerikanischen Delegation zu den Verhandlungen nach Helsinki anschließen wolle, war ich von der KSZE fasziniert. Ich habe Vest immer sehr bewundert: ein begnadeter Verhandlungsführer, der mit dem ihm eigenen umgänglichen Stil für multilaterale Verhandlungen wie geschaffen war. „Du musst dich nur hinsetzen und bereit sein, den Menschen zuzuhören“, pflegte er zu sagen, „dann kommen sie auf dich zu und reden mit dir.“ Ich sehe ihn heute noch vor mir, wie er rittlings auf einer ledernen Sitzbank im Foyer des KSZE-Konferenzentrums sitzt, umringt von lauter anderen Botschaftern, die ihn sprechen wollen.

Und vielleicht ist das letztendlich die größte Stärke, das Vermächtnis der KSZE: ein Ort zu sein, an dem Menschen einander zuhören – und somit auch ein Ort, an dem Menschen miteinander reden können. Ist das nun ein bescheidener Erfolg – oder ist es der Schlüssel für die Suche nach Lösungen?