

Ursel Schlichting

## Vorwort

Vor 30 Jahren, am 1. August 1975, unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs von 35 Ländern, darunter die USA und Kanada, in Helsinki die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Dies war nicht nur der Höhepunkt und feierliche Abschluss einer Serie hochrangiger diplomatischer Konferenzen, die fast auf den Tag genau zwei Jahre zuvor begonnen hatte, sondern auch der Beginn einer einzigartigen Erfolgsgeschichte.

Die KSZE ermöglichte und verkörperte in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts wie keine zweite Institution den Dialog zwischen den verfeindeten, hochgerüsteten Blöcken – einen Dialog über Sicherheit in Zeiten des Kalten Krieges und über Zusammenarbeit unter dem Vorzeichen antagonistischer Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme. In einer Zeit, in der die beiden großen Militärbündnisse die einzigen relevanten Akteure im Bereich Sicherheit zu sein schienen, stellte der Helsinki-Prozess eine moderne Alternative und ein geradezu revolutionäres Instrument zur Herstellung von Sicherheit dar.<sup>1</sup>

Der historische Rückblick auf den Helsinki-Prozess bildet den Themenschwerpunkt des vorliegenden Jahrbuchs. Zeitzeugen wie Egon Bahr und John Maresca lassen die Atmosphäre der 1970er Jahre wieder aufleben und schildern die Aufbruchstimmung zu Beginn der Verhandlungen über die Schlussakte, aber auch die Spannungen, die der Ost-West-Konflikt mit sich brachte und die zeitweise am Erfolg der KSZE zweifeln ließen.

Die KSZE bestach mit einem neuen, umfassenden Sicherheitskonzept: In einer Zeit, in der „Sicherheit“ fast ausschließlich mit Blick auf die äußere Sicherheit von Staaten, zwischenstaatliche Beziehungen und militärische Bedrohungen definiert wurde, verknüpfte die Schlussakte von Helsinki die politisch-militärische Sicherheit mit der ökonomisch-ökologischen und der menschlichen Dimension von Sicherheit – eine Innovation, gehörten Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Ära der militärischen Blockkonfrontation doch nicht unbedingt zu den genuinen Sicherheitsfragen. Gerade die menschliche Dimension aber spielte von Beginn an eine herausragende Rolle, so die Bilanz, die Peter Schlotter nach 30 Jahren KSZE-Schlussakte zieht: „Grundlage der KSZE-Vereinbarungen war ein Tauschgeschäft: Die westli-

---

<sup>1</sup> Es gibt wohl kaum eine kompaktere, akzentuiertere und originellere Darstellung der 30-jährigen Geschichte der KSZE/OSZE als die von meinen Kollegen Frank Evers, Martin Kahl und Wolfgang Zellner verfasste und im Sommer 2005 vorgelegte Studie *The Culture of Dialogue. The OSCE Acquis 30 Years after Helsinki*, CORE/Centre for OSCE Research/Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg (IFSH), auf die ich daher nicht nur hinweisen möchte, sondern in meinen Ausführungen auch gern zurückgreife.

chen Staaten kamen dem Interesse der Sowjetunion und ihrer Verbündeten an einer politischen und völkerrechtlichen Anerkennung der territorialen Nachkriegsordnung nach. Als Gegenleistung erhofften sie sich, die sowjetische Außenpolitik in Verhaltensnormen und Regeln einzubinden“, was insbesondere über die Achtung der Menschenrechte erreicht werden sollte: „Man ging von der Annahme aus, dass eine innere Liberalisierung der kommunistischen Regime sich auch auf ihr außenpolitisches Verhalten auswirken und damit Entspannung und friedlichen Konfliktaustrag befördern würde.“ Die These, dass innerstaatliche Demokratie und die Achtung der Menschenrechte zentrale Voraussetzungen für zwischenstaatlichen Frieden sind, fand schließlich explizit Eingang in die Schlussakte: „Die Teilnehmerstaaten anerkennen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden, die Gerechtigkeit und das Wohlergehen ist, die ihrerseits erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen ihnen sowie zwischen allen Staaten zu gewährleisten.“

Die – nicht nur verhandlungstaktische – Verknüpfung traditioneller sicherheitspolitischer Fragen wie der Unverletzlichkeit der Grenzen oder militärischer Vertrauensbildung mit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten war unwiderruflich und erwies sich – aus der Retrospektive – als ein dynamisches und letztendlich erfolgreiches Element, insbesondere dann, wenn man nicht nur Entspannung, Sicherheit und Kooperation, sondern die Überwindung des Ost-West-Konflikts im Blick hat. Diese Wirkung war u.a. darauf zurückzuführen, dass die Existenz der KSZE als Regierungsinstitution stets auch Auswirkungen auf Einzelne oder Gruppen hatte. Besondere Bedeutung gewann sie vor allem für die Menschenrechtsgruppen und Bürgerrechtsbewegungen, die – wie die Prager Charta 77 – in den 1970er Jahren in den Staaten Osteuropas entstanden. Mit der Schlussakte von Helsinki konnten sich Dissidenten nun auf ein Dokument berufen, mit dessen Unterzeichnung sich ihre Regierungen zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, verpflichtet hatten. Wie gefährlich und steinig dieser Weg dennoch war, beschreibt nicht nur der Beitrag der ehemaligen Dissidentin Jiřina Šiklová, sondern dokumentieren auch die detaillierten Aufzeichnungen Andrei Zagorskis über das Verhältnis der Sowjetunion zur menschlichen Dimension der KSZE in den Jahren 1989-1990.

Der historische Rückblick auf 30 Jahre KSZE/OSZE ist in diesem Jahr nicht nur Themenschwerpunkt, sondern zieht sich wie ein roter Faden durch das gesamte Jahrbuch, dessen Struktur auch die Geschichte der OSZE widerspiegelt. Nur 15 Jahre nach Unterzeichnung der Schlussakte, im November 1990, erklärte die Charta von Paris für ein neues Europa das „Zeitalter der Konfrontation“ für beendet. Die Euphorie darüber, die sich im Wortlaut der Charta niederschlug, erhielt jedoch schon bald mit dem Ausbruch blutiger Konflikte in der Sowjetunion und im zerfallenden Jugoslawien einen erhebli-

chen Dämpfer. Auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Jahr 1992 brachten die Teilnehmerstaaten ihr Entsetzen darüber zum Ausdruck, dass im KSZE-Raum erstmals seit Jahrzehnten wieder Krieg geführt wurde. Sie reagierten umgehend (und schneller als andere Organisationen) und schufen ein umfangreiches Repertoire an Mechanismen und Instrumenten zur Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge, zu denen vor allem die vielfältigen Feldoperationen der OSZE zählen. Angefangen mit Erkundungs- und Berichterstattermissionen und der Entsendung der ersten Langzeitmissionen in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, verfügt die OSZE heute über ein Netz großer, mittlerer und kleiner, effektiver Missionen, Zentren und Büros in den meisten Konfliktgebieten. Entsprechend dem kooperativen Credo der Organisation, das im Kern darin besteht, Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu unterstützen statt sie für die Nichterfüllung zu bestrafen, gehören zu den Aufgaben der Missionen die vermittelnde Begleitung von Friedensverhandlungen sowie allgemein die Förderung des Aufbaus demokratischer Institutionen und der Achtung der Menschenrechte. Einzelne Schwerpunkte können z.B. Flüchtlingsfragen, Demokratisierungsprojekte, oder auch Hilfestellung bei der Ausarbeitung von Gesetzen sein. Der zweite Teil des Jahrbuchs gibt wie stets einen aktuellen Überblick über ausgewählte Feldaktivitäten der OSZE.

Zu den Höhepunkten des Helsinki-Prozesses gehört die im Moskauer Dokument von 1991 enthaltene bahnbrechende Feststellung, dass die im Bereich der menschlichen Dimension eingegangenen Verpflichtungen „ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“, was 1992 in Prag noch um die Möglichkeit ergänzt wurde, „in Fällen von eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen angemessene Maßnahmen [...] erforderlichenfalls auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates“ zu ergreifen. Beide Beschlüsse markieren entscheidende Fortschritte im Interesse der Menschenrechte. Die Feierstimmung anlässlich des 30. Jahrestages der Unterzeichnung der Schlussakte und die Genugtuung über das bisher Erreichte dürfen jedoch nicht den Blick auf schwerwiegende Defizite bei der Erfüllung hehrer Verpflichtungen verstellen. Die mangelhafte Umsetzung schriftlicher Übereinkünfte oder gar die absichtliche Zuwiderhandlung ist gerade im Bereich der menschlichen Dimension besonders tragisch. So werden nicht nur in einer ganzen Reihe von OSZE-Teilnehmerstaaten – und hier sei der Teil „westlich von Wien“ keinesfalls ausgenommen – schwere Menschenrechtsverletzungen begangen. Immer häufiger weisen Regierungen in Europa und Nordamerika auch „Terrorverdächtige“ in Länder aus, in denen Folter und Misshandlungen an der Tagesordnung sind. Sie berufen sich dabei auf fadenscheinige „diplomatische Zusicherungen“, die eine Folterpraxis in den betreffenden Ländern leugnen. Ein Umdenken ist hier zwingend notwendig, so das eindringliche Plädoyer Ben Wards von *Human Rights Watch* im vorliegenden Band. Gerade die OSZE

kann und muss darüber wachen, dass im Zuge der Terrorismusbekämpfung Menschenrechte nicht zur Disposition gestellt werden.

Die – gerechtfertigte – Konzentration auf die menschliche Dimension war aber auch eine der Ursachen für die in den letzten Jahren in erster Linie von Russland und anderen GUS-Ländern vehement geäußerte Kritik an der OSZE, die inzwischen zu einer als tiefgreifend empfundenen Krise geführt hat. Im OSZE-Jahrbuch häufig und eingehend diskutiert, muss die Kritik an dieser Stelle nicht im Einzelnen wiederholt werden. Kernpunkte sind u.a. die geographische und thematische Unausgewogenheit der Aktivitäten der Organisation: ihre bevorzugte Ausrichtung auf die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens und ihre vornehmliche Beschäftigung mit der menschlichen Dimension – auf Kosten der politisch-militärischen und der wirtschaftlichen Dimension, so der Vorwurf, dem auch im vorliegenden Band nachgegangen wird.

Ebenfalls in den letzten Jahren traten neben „traditionelle“ internationale und innerstaatliche Konflikte so genannte „neue“, vorwiegend transnationale Bedrohungen, die die Agenden der internationalen Organisationen zunehmend beherrschen. In der Schlussakte und den wichtigsten Folgedokumenten bereits kurz erwähnt, wird „internationaler Terrorismus“ erstmals in der Istanbul Charter der OSZE aus dem Jahr 1999 als eine der zukünftig gefährlichsten Bedrohungen für die globale Sicherheit hervorgehoben. Seine Bekämpfung zählt seit dem 11. September 2001 auch zu den Hauptaufgaben der OSZE. Die Organisation hat seitdem eine Reihe wichtiger Dokumente verabschiedet, so z.B. den Bukarester Aktionsplan zur Bekämpfung des Terrorismus vom Dezember 2001 und das im selben Jahr verabschiedete Aktionsprogramm von Bischkek, die auf dem Ministerratstreffen in Porto 2002 angenommene OSZE-Charta zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus oder auch die Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus vom Dezember 2004. Die OSZE macht es sich darin vor allem zur Aufgabe, die Teilnehmerstaaten zur Ratifizierung und Implementierung der zwölf den Terrorismus betreffenden Übereinkünfte und Protokolle der Vereinten Nationen zu bewegen und sie dabei zu unterstützen, widmet sich aber auch verstärkt den Themen Grenzsicherheit, Bekämpfung der Finanzierung von Terrorismus oder auch der Verbreitung kleiner und leichter Waffen. Ob und inwieweit die Dokumente einen geeigneten Rahmen für die Terrorismusbekämpfung bilden können, wird im vorliegenden Band von Christophe Billen am Beispiel Zentralasiens untersucht.

Neben internationalem Terrorismus und gewaltsamem Extremismus werden – ebenfalls verstärkt seit dem Gipfeltreffen von Istanbul – organisierte Kriminalität, Menschenhandel sowie illegaler Drogen- und Waffenhandel als neue und schwerwiegende Bedrohungen für die Sicherheit der Staaten und der in ihnen lebenden Menschen identifiziert und beherrschen die Ministerratstreffen in Porto, Bukarest, Maastricht und Sofia. Auch hier reagierte die Organisation: Der Kampf gegen den Menschenhandel wurde zu einer ihrer

Kernaufgaben. Im Jahr 2003 setzte der Ministerrat von Maastricht den Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels in Kraft und schuf den Posten der Sonderbeauftragten zur Bekämpfung des Menschenhandels. Helga Konrad wurde im Mai 2004 vom bulgarischen Vorsitz bestellt und wird von der Sondergruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels unterstützt.

Mit der Verabschiedung der Charta von Paris im November 1990 war zur Achtung der Menschenrechte das Bekenntnis zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und politischem Pluralismus hinzugetreten. Die Pariser Charta leitete aber ebenso wie später vor allem die Beschlüsse der Gipfeltreffen von Helsinki (1992) und Budapest (1994) auch eine umfassende Institutionalisierung der KSZE ein, die sich schließlich in der Umbenennung in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) zum 1. Januar 1995 niederschlug, die heutigen Strukturen der OSZE schuf und solch wertvolle Einrichtungen wie beispielsweise das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) mit Sitz in Warschau hervorbrachte. Seiner vorrangigen Aufgabe, nämlich die Erfüllung der Verpflichtungen aus der menschlichen Dimension zu beobachten und zu unterstützen, kommt das BDIMR u.a. durch umfangreiche und kritische Wahlbeobachtung nach, was im vorliegenden Band anhand der Beobachtung der Parlamentswahlen in Albanien im Sommer 2005 illustriert und mit einer Studie von Victor-Yves Ghebali zu Wahl- und Wahlbeobachtungsstandards in der OSZE fundiert wird.

Die OSZE versteht sich vor allem aber auch als Wertegemeinschaft, die allerdings aufgrund der lediglich politischen – nicht rechtlichen – Verbindlichkeit ihrer Beschlüsse die Realisierung dieser Werte nicht erzwingen kann. Kritik an der mangelnden Durchsetzung insbesondere der Menschenrechte ist die häufige Folge. Die OSZE ist und bleibt jedoch eine Regierungsorganisation. Sie kann sich nicht im selben Maße bedingungslos für eine Sache einsetzen wie eine nichtstaatliche Organisation, hat aber dadurch auch mehr Einfluss auf die Regierungen ihrer Teilnehmerstaaten. Die Vor- und Nachteile wurden in den OSZE-Jahrbüchern oft und intensiv diskutiert. Eric Manton kommt im vorliegenden Band zu dem Schluss: „Dank der menschlichen Dimension der OSZE gehen ihre Möglichkeiten, auf die inneren Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einzuwirken, sowohl hinsichtlich der Reichweite als auch inhaltlich weit über diejenigen jeder anderen internationalen Organisation hinaus. Das Rezept, nach dem die OSZE zur Erfüllung ihrer Aufgaben in der menschlichen Dimension vorgeht, ist sicher nicht perfekt; es ist aber dennoch geeigneter und dementsprechend wirksamer als das anderer europäischer und globaler Organisationen, wenn es darum geht, die Menschenrechte in denjenigen Regionen, in denen sie am häufigsten und am schwersten verletzt werden, zu schützen. [...] Mit ihren Verpflichtungen in der menschlichen Dimension hat sie [...] Menschenrechtsstandards entwickelt, die zu den fortschrittlichsten in der ganzen Welt gehören [...] Das ist die Erfolgsgeschichte der OSZE, das ist ihr Wert – und das sollte in diesem Jubiläumsjahr gefeiert werden.“ Die Einbindung normenverletzender Staaten in eine Wertegemein-

schaft ist letztendlich vielleicht erfolgsversprechender als ihr Ausschluss. Die OSZE hat zweifellos ihre Grenzen – aber sind das auch verpasste Chancen? Allein die Tatsache, dass 55 Staaten über diese Themen im Gespräch bleiben und entsprechende Vereinbarungen treffen, ist ein gutes Zeichen und auch ein richtiger, wenn auch mühsamer Weg.

Die Überzeugung, dass die Sicherheit von Staaten auch auf der Sicherheit des Einzelnen beruht, war eine der Errungenschaften des Ost-West-Dialogs. Über drei Jahrzehnte und unter den verschiedensten historischen Bedingungen ist es der OSZE gelungen – so noch einmal die Autoren der erwähnten Studie –, eine „Kultur des Dialogs“ aufrechtzuerhalten, die wesentlich zu Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa beigetragen hat: Auch heute noch ist der multilaterale Dialog das wichtigste Merkmal und der Motor der OSZE – der Dialog zwischen den Regierungen der 55 Teilnehmerstaaten, aber auch der Dialog mit den Zivilgesellschaften, mit nationalen und internationalen NGOs, mit internationalen Partnerorganisationen und mit Kooperationspartnern in Asien und Afrika, der Dialog in Friedenszeiten wie in Zeiten von Kriegen, Krisen und Konflikten. Er setzt die Bereitschaft der Staaten voraus, gemeinsam und offen über alle Themen, die heute die komplexe Agenda der OSZE ausmachen, zu diskutieren, Entscheidungen zu treffen und gemeinsam Lösungen für Probleme zu finden. Dieser Dialog ist es, was die OSZE auch in Zukunft unverzichtbar macht.

Das OSZE-Jahrbuch 2005 behandelt eine Fülle höchst aktueller wie zeitloser Themen, die bei weitem nicht alle in einem kurzen Vorwort gebührende Erwähnung finden können. Herausgeber und Redaktion möchten sich an dieser Stelle bei den Autorinnen und Autoren für ihre engagierten, kenntnisreichen und lebendigen Beiträge bedanken, die wie stets dafür sorgen, dass das OSZE-Jahrbuch weit mehr ist als ein bloßer Tätigkeitsbericht.