

*Marcel Peško\**

## Der Helsinki+40-Prozess: eine Gelegenheit zur Bewertung des umfassenden Sicherheitsmodells der OSZE im 21. Jahrhundert

Im heutigen zunehmend komplexeren und multipolaren Sicherheitsumfeld besteht die größte Herausforderung für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) darin, sich bei der Erfüllung ihrer Hauptaufgabe zu bewähren. Zwar ist auch das OSZE-Gebiet nicht gegen die wachsende Rivalität und die eskalierende Konkurrenz immun, die das internationale System derzeit kennzeichnen. Dennoch gibt es überzeugende Gründe für die Annahme, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten generell anerkennen, dass die Schlüsselfunktion der OSZE als umfassender und inklusiver Rahmen zur Wahrung der Sicherheit und Stabilität im euroatlantischen und eurasischen Raum erhalten werden muss. Dennoch gibt es angesichts der zunehmenden Fragmentierung und der Verschlechterung der Beziehungen im OSZE-Gebiet in den letzten Jahren verstärkt Bedenken gegenüber der Fähigkeit der OSZE, auch zukünftig einen zusätzlichen Nutzen zu erbringen, indem sie der traditionellen Sicherheitsagenda folgt und ihre Instrumente und Mechanismen den neuen Herausforderungen anpasst. Immer mehr Regierungen stellen die Fähigkeit der OSZE in Frage, konkrete Ergebnisse zu liefern, als Forum zur Überbrückung von Meinungsverschiedenheiten durch Dialog zu dienen und die Einhaltung der Verpflichtungen sowie die umfassende Zusammenarbeit bei Themen sicherzustellen, die für ihre Sicherheitsinteressen relevant sind. Gleichzeitig scheint sich eine neue politische Kluft zwischen Ost und West herauszubilden, und neue Sicherheitsbedrohungen treten hervor, die die Prioritäten, Interessen und Werte der Teilnehmerstaaten verändern. Obwohl es gerade im heutigen dynamischen und unberechenbaren Sicherheitsumfeld auf der Hand liegt, dass die Bewahrung und Stärkung des einzigartigen kooperativen und umfassenden Sicherheitsansatzes der OSZE oberstes Ziel sein sollte, könnte die zunehmende Konkurrenz die Teilnehmerstaaten dazu verleiten, eine Politik zu betreiben, die die OSZE noch weiter marginalisiert, den Prinzipien und Werten der OSZE die Legitimität entzieht und ihre Leistungsfähigkeit reduziert.

Die zunehmende Durchsetzungskraft und Abkopplung einiger Teilnehmerstaaten beeinträchtigen ebenfalls die OSZE in ihrer Rolle als Forum für Dialog und Konsultationen. Die wichtigsten Beschluss- und Beratungsgremien der Organisation werden immer öfter dazu genutzt, politische Erklärungen abzugeben und unilaterale Botschaften zu verbreiten, statt dazu, einen sinn-

---

\* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten des Autors wieder, die nicht zwangsläufig mit denen der OSZE identisch sind.

vollen Dialog zu führen, der darauf abzielt, einen Konsens zu erreichen. Die Möglichkeiten, Kompromisse zu suchen und zu finden, haben sich verringert, was unausweichlich zu Frustration und einem abnehmenden Interesse an der Beteiligung am Beratungs- und Entscheidungsprozess führt. Letztlich stehen die Teilnehmerstaaten vor der schwierigen Frage, ob sie – sowohl politisch als auch hinsichtlich der Ressourcen – weiterhin in die OSZE investieren wollen.

Die OSZE kann nur so relevant und wirksam sein, wie es ihre Teilnehmerstaaten zulassen. Im Laufe der Jahre hat die Organisation ungesunde Routinen und schwerfällige Arbeitsabläufe entwickelt, die unilaterales Denken und enge nationale Interessen widerspiegeln und nicht die Prinzipien des Multilateralismus und der Zusammenarbeit. Einige Teilnehmerstaaten koppeln sich von der kooperativen Sicherheitsagenda ab und suchen nach Alternativen in Form von bilateralen und weniger inklusiven internationalen Arrangements. Dieser Trend erschwert die Aussichten auf einen Konsens innerhalb der Beschlussfassungsgremien der OSZE zusätzlich. Es wird aber nicht nur immer schwerer, in komplizierten Fragen einen Konsens zu finden. Auch routinemäßige operative und administrative Abläufe leiden zunehmend unter der politischen Pattsituation. Heute ist die OSZE ein anschauliches Beispiel für die immer komplizierteren Beziehungen in ihrem Gebiet, wie an den zunehmenden Meinungsverschiedenheiten über ihre Rolle in dem sich herausbildenden Sicherheitssystem zu sehen ist. Den Status quo aufrechtzuerhalten und Fortschritte bei den ungelösten Problemen zwischen Ost und West zu verhindern, kann jedoch in niemandes Interesse liegen. Die Bewältigung aktueller Bedrohungen der Sicherheit, deren Ursprünge meist außerhalb des OSZE-Gebiets liegen, erfordert mehr Einheit und Zusammenarbeit. Doch mehr als 20 Jahre nach der Unterzeichnung der Charta von Paris für ein neues Europa<sup>1</sup> haben die Teilnehmerstaaten die Logik des Kalten Krieges im Umgang mit ihren nationalen Sicherheitsproblemen und mit Blick auf die Achtung der Interessen anderer noch nicht überwunden.

Auf dem Spiel steht die Wirksamkeit des auf Werten beruhenden, kooperativen und umfassenden Ansatzes der OSZE. Die Rolle der OSZE im heutigen, sich rasch wandelnden Sicherheitsumfeld und in der sich ebenso schnell verändernden politischen Landschaft wird immer häufiger hinterfragt. Die gute Nachricht ist, dass sich die Teilnehmerstaaten dieser beunruhigenden Entwicklung bewusst sind und weiterhin nach Möglichkeiten zur offenen Diskussion darüber suchen, wie der Sicherheitsdialog und das Kooperationsmodell gestärkt werden können, für die die OSZE steht.

In diesem Kontext kann der Helsinki+40-Prozess als eine neue Anstrengung verstanden werden, die Reformagenda der OSZE voranzutreiben. In gewisser Weise ist er eine Fortsetzung der Diskussionen, die mit dem Ziel, wieder

---

1 Charta von Paris für ein neues Europa, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Paris, 19.-21. November 1990, unter: <http://www.osce.org/de/mc/39518>.

mehr Bewegung in die Organisation zu bringen, 2009 als „Korfu-Prozess“ begonnen hatten. Dieser führte zum Gipfeltreffen von Astana im Jahr 2010, auf das wiederum die „V-V-Dialoge“ („von Vancouver bis Wladiwostok über Wien und Vilnius“) folgten. Letztere wurden vom litauischen OSZE-Vorsitz von 2011 und danach vom irischen Vorsitz von 2012 mit seinem aus einzelnen „Bausteinen“ bestehenden Ansatz gefördert. Das im Jahr 2015 anstehende 40-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki bietet eine gute Gelegenheit, Bilanz zu ziehen, Prioritäten zu definieren und der Arbeit an der Vision einer Sicherheitsgemeinschaft neue Impulse zu geben. Allgemeiner gesagt kann der Helsinki+40-Prozess als Chance verstanden werden, die Relevanz der Grundwerte und Prinzipien der Organisation im 21. Jahrhundert zu demonstrieren.

Angesichts der anhaltenden Verschlechterung der Sicherheitszusammenarbeit seit dem Gipfeltreffen von Astana ist es offenkundig sinnvoll, strategische Diskussionen darüber zu führen, wie das umfassende und dimensionsübergreifende Sicherheitsmodell der OSZE gestärkt werden kann, um den immer komplexeren politischen und sicherheitsrelevanten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu begegnen. Der Helsinki+40-Prozess wurde beim Ministertreffen 2012 in Dublin ins Leben gerufen und „als ein alle Teilnehmerstaaten einbindendes Bemühen“ definiert, „um damit die Arbeit auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft durch einen starken und stetigen politischen Anstoß weiterzuentwickeln, und unsere Zusammenarbeit in der OSZE auf dem Weg in das Jahr 2015, in dem wir den vierzigsten Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki begehen [zu verstärken]“.<sup>2</sup> Eingedenk der Erfahrungen aus früheren Anstrengungen dieser Art gewährleistet der Helsinki+40-Prozess durch seine auf mehrere Jahre ausgelegte Perspektive Kontinuität und dient als Plattform für einen offenen Dialog, um Möglichkeiten zu erkunden, wie umstrittene Themen informell, aber systematisch und strukturiert behandelt werden können.

Der Helsinki+40-Prozess beruht auf der nie zuvor dagewesenen Verpflichtung aufeinander folgender OSZE-Vorsitze, eine gemeinsame Agenda zu verfolgen und auf eine Sicherheitsgemeinschaft hinzuarbeiten, ohne dabei künstliche Fristen festzulegen. Dank seiner langfristigen Perspektive, der breit angelegten Agenda und der flexiblen Arbeitsmethoden verfügt der Helsinki+40-Prozess über sämtliche Voraussetzungen, um Diskussionen in der besten Tradition des frühen Helsinki-Prozesses anzuregen. Da er es den Teilnehmerstaaten ermöglicht, sich auf längerfristige Ziele zu konzentrieren, müssen eventuelle Kompromisse nicht als Zugeständnisse angesehen werden, sondern können als Schritte betrachtet werden, die auf lange Sicht zu einer *Win-win*-Situation führen.

---

2 Beschluss Nr. 3/12, Der „Helsinki+40“-Prozess der OSZE, MC.DEC/3/13/Corr. vom 7. Dezember 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2012, Dublin, 7. Dezember 2012, S. 17-21, hier: S. 17, unter: <http://www.osce.org/de/mc/110737>.

*Das Gipfeltreffen von Astana: bekräftigte Verpflichtungen und verlorener Schwung*

Der Vertrauensverlust aufgrund der Georgienkrise im August 2008 und die Einsicht, dass man sich auch 20 Jahre nach Ende des Kalten Krieges noch immer mit ungelösten Probleme auseinandersetzen muss, waren die wesentlichen Impulse, die die OSZE-Teilnehmerstaaten dazu veranlassten, über einen breit angelegten, dimensionsübergreifenden Dialog zu allen Aspekten europäischer Sicherheit nachzudenken. In der Erkenntnis, dass die Ideale von Helsinki noch keineswegs erreicht waren und dass die OSZE wieder auf den richtigen Weg gebracht werden musste, kamen die Regierungen überein darüber zu diskutieren, wie die OSZE wiederzubeleben sei, die ja schon vor dem Krieg in Georgien Einschränkungen hinnehmen musste, und wie sie an die neuen Gegebenheiten angepasst werden könnte.

Im Juni 2009 richtete der griechische OSZE-Vorsitz ein informelles Treffen der Außenminister in Korfu aus und rief damit den sogenannten Korfu-Prozess ins Leben. Sein Zweck war, die Lage in allen drei Sicherheitsdimensionen zu bewerten und ein gemeinsames Verständnis dessen zu erarbeiten, wie die OSZE angepasst werden könnte, um neue Bedrohungen für die Sicherheit wirksam zu bekämpfen. In den folgenden Monaten fanden im Rahmen des Korfu-Prozesses regelmäßige und informelle Gespräche zwischen den Botschaftern in Wien, unterstützt von Besuchern aus den Hauptstädten, statt. Dank ihres informellen und offenen Charakters schufen diese Treffen ein Forum, in dem wichtige Sicherheitsfragen offen und ehrlich diskutiert wurden. Der Korfu-Prozess verbesserte nicht nur das Dialogklima, sondern half auch dabei, Herausforderungen zu identifizieren, denen sich die OSZE stellen musste, wenn sie Fortschritte erzielen und Unterschiede überbrücken wollte. Zu diesen Herausforderungen gehörten die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen, die Lösung von Langzeitkonflikten, die Rolle der OSZE im Konfliktzyklus, die Rolle der Rüstungskontrollregime und der Instrumente zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung für den Aufbau von Vertrauen in einem sich laufend verändernden Sicherheitsumfeld, transnationale und multidimensionale Bedrohungen und Herausforderungen, Herausforderungen im Wirtschafts- und Umweltbereich, Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Verbesserung der Wirksamkeit der OSZE und ihre Interaktion mit anderen Organisationen und Institutionen.

Der Korfu-Prozess schuf allmählich die Grundlage für eine politische Unterstützung des Vorschlags, einen OSZE-Gipfel abzuhalten, der vom kasachischen Vorsitz des Jahres 2010 vehement befürwortet wurde. Obwohl das Gipfeltreffen in Astana 2010 von vielen als umstritten angesehen wurde, stellte es ein bedeutendes Ereignis in der Evolution der OSZE dar. Viele westliche Teilnehmerstaaten waren von der Aussicht auf ein Gipfeltreffen wenig begeistert. Sie befürchteten, dass es verfrüht sei und nicht genug Substanz habe. Schließlich stimmten sie dem Treffen zu, das den Spitznamen

„Auftaktgipfel“ erhielt, weil es lediglich den politischen Anstoß geben und den Ausgangspunkt für einen Prozess darstellen würde, der zur Überwindung der bestehenden Spaltung führen könnte, statt sofortige Ergebnisse zu zeitigen. Die nachfolgenden Entwicklungen haben gezeigt, dass diese Zweifel an dem Gipfeltreffen zum Teil gerechtfertigt waren.

Trotz enormer politischer und diplomatischer Anstrengungen hat das Gipfeltreffen von Astana keinen Prozess in Gang gesetzt, der zu Verhandlungen geführt hätte, die die Rolle der OSZE im 21. Jahrhundert definieren sollten. Rückblickend zeigt sich, dass die Teilnehmerstaaten nicht bereit waren, sich über die Ebene der in Astana bemühten politischen Rhetorik hinauszuwagen. Dass kein Konsens über den „Aktionsplan“ erzielt werden konnte, war kein Zufall, sondern die logische Konsequenz des herrschenden Mangels an Vertrauen, der sich nur noch weiter verschlimmert hat. Obwohl die Teilnehmerstaaten ihr Bekenntnis zur OSZE und den Normen und Werten, die sie repräsentiert, demonstrierten, gelang es ihnen nicht, eine klare Leitlinie vorzugeben, wie die positiven Impulse, die der Korfu-Prozess gegeben hatte, genutzt und die zahlreichen Initiativen und Vorschläge in greifbare Ergebnisse umgesetzt werden konnten. In Wirklichkeit waren die Teilnehmerstaaten nicht gewillt, die grundlegenden Schwachstellen in ihren Beziehungen anzusprechen und ernsthafte Beratungen aufzunehmen, um Misstrauen und Argwohn zu überwinden.

Dennoch sorgte allein die Tatsache, dass sich die Staats- und Regierungschefs erneut zu der „Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok [...] deren Grundlagen vereinbarte Prinzipien, gemeinsame Verpflichtungen und gemeinsame Ziele sind“,<sup>3</sup> bekannten, für neuen politischen Schwung und die Wiederbelebung des Enthusiasmus für ein „ungeteiltes und freies“<sup>4</sup> Europa, der den Sicherheitsdialog und die Zusammenarbeit in den Jahren nach dem Fall der Berliner Mauer gekennzeichnet hatte. Zudem wurde der designierte Amtierende Vorsitz beauftragt, „im Rahmen vorhandener Formate einen Folgeprozess zu organisieren und dabei die von den Teilnehmerstaaten, unter anderem auch im Zuge des Korfu-Prozesses und bei der Vorbereitung des Gipfeltreffens von Astana, eingebrachten Ideen und Vorschläge zu berücksichtigen“ und einen konkreten Aktionsplan „auf der Grundlage der vom kasachischen Vorsitz geleisteten Vorarbeit“<sup>5</sup> auszuarbeiten. Der pragmatische Ansatz blieb maßgebend, und der Schwerpunkt verlagerte sich allmählich auf die Frage, wie die OSZE ihr Potenzial zur Förderung einer echten Sicherheitsgemeinschaft, so wie sie in Astana angedacht worden war, entwickeln könnte. Jedoch waren die Erwartungen und der Enthusiasmus weitaus geringer. Als sich der erhoffte Fortschritt in

---

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 1.

4 Charta von Paris für ein neues Europa, a.a.O. (Anm. 1), S. 4.

5 Gedenkerklärung von Astana, a.a.O. (Anm. 3), Absatz 12.

Astana nicht einstellte, wurden die Erwartungen zurückgeschraubt. Die Teilnehmerstaaten wurden vorsichtiger, und ihr Enthusiasmus nahm ab. Tatsächlich stand die OSZE schon bald danach wieder einmal an einem Scheideweg, und das enttäuschende Ergebnis des Gipfeltreffens trug dazu bei, dass sich die Beziehungen zwischen Ost und West weiter verschlechterten.

Mittlerweile ist deutlich geworden, dass die Verbesserung dieses Zustands wahrscheinlich viel Zeit beanspruchen wird. Gleichzeitig ist die OSZE nicht nur zur Geisel des weiterhin ausbleibenden Fortschritts im strategischen Dialog über euroatlantische und eurasische Sicherheit und Zusammenarbeit geworden, sondern trägt selber auch dazu bei. Eine ehrliche Einschätzung der OSZE in ihrer gegenwärtigen Entwicklungsstufe muss jedoch anerkennen, dass die Organisation trotz der abnehmenden Intensität und Qualität des Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen Ost und West seit dem Gipfel in Astana einige Fortschritte erzielt hat. Den Anfang machten zunächst einige zukunftsweisende Beschlüsse des OSZE Ministerratstreffens in Vilnius im Jahr 2011. Dazu gehört ein bahnbrechender Beschluss über den Konfliktzyklus – der allgemein als Kernaufgabe der OSZE angesehen wird –, auf dessen Grundlage die Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge verbessert werden sollen.<sup>6</sup> Ein kleiner, aber wichtiger Fortschritt war auch die Verabschiedung des Wiener Dokuments 2011, einer aktualisierten Version des Wiener Dokuments der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen von 1999. Mit der Verabschiedung eines Beschlusses über die Verstärkung der Koordination und Kohärenz der Bemühungen der OSZE zur Bewältigung grenzüberschreitender Bedrohungen signalisierten die Teilnehmerstaaten außerdem die Fähigkeit der OSZE, auf aktuelle Bedürfnisse und Erwartungen einzugehen. Relativ schnell reagierte die OSZE auch auf die Entwicklungen in der arabischen Welt, indem sie anbot, die demokratischen Übergangsprozesse im südlichen Mittelmeerraum zu unterstützen und nach Möglichkeiten zu suchen, die Zusammenarbeit und den Dialog mit den Kooperationspartnern zu verbessern. Die Teilnehmerstaaten kamen auch überein, dass die OSZE zu den internationalen Bemühungen zur Unterstützung der Übergangsprozesse in Afghanistan und der Zusammenarbeit des Landes mit seinen zentralasiatischen Nachbarn beitragen sollte.

Auch wenn der Ansatz des litauischen Vorsitzes, kleine, aber konkrete Schritte zu unternehmen, nicht darauf abzielte, einen Konsens auf strategischer Ebene herbeizuführen, regte er doch zu informellen Diskussionen darü-

---

6 Beschluss Nr. 3/11, Elemente des Konfliktzyklus im Zusammenhang mit der Verstärkung der Fähigkeiten der OSZE in den Bereichen Frühwarnung, frühzeitiges Handeln, Dialogerleichterung und Mediationsunterstützung sowie Konfliktnachsorge, MC.DEC/3/11/Corr.1 vom 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S.11-16, unter: <http://www.osce.org/mc/88839>. Vgl. Claus Neukirch, Frühwarnung und frühzeitiges Handeln – aktuelle Entwicklungen in der Konfliktverhütungstätigkeit der OSZE, in diesem Band, S. 133-144.

ber an, wie die Vision von Astana vorangetrieben werden könnte. Diese Debatte führte schließlich zu der Idee, das 40-jährige Jubiläum der Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 dazu zu nutzen, über die Fortschritte auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft Bilanz zu ziehen. Der irische OSZE-Vorsitz von 2012 unterstützte diese Idee voller Enthusiasmus und der Beschluss des Ministerratstreffens in Dublin über den Vorsitz für die Jahre 2014 und 2015 (die Schweiz bzw. Serbien) verwandelte diesen Grundgedanken in den Helsinki+40-Prozess, der von allen Teilnehmerstaaten unterstützt wird. Bei dem Treffen wurde auch der Prozess des Beitritts der Mongolei zur OSZE als vollwertiger Teilnehmerstaat abgeschlossen.<sup>7</sup>

### *Strategische Dissonanz: eine Spirale schwindenden Vertrauens*

Der Korfu-Prozess, das Gipfeltreffen in Astana und der „Baustein-Ansatz“ stellten nach dem russisch-georgischen Krieg von 2008 wichtige Schritte zur Wiederherstellung von Vertrauen zwischen den Hauptakteuren der OSZE dar. Sie bauten auf dem neuen Schwung auf, den die „Neustart“-Politik der Obama-Regierung gegenüber Russland generiert hatte. Darüber hinaus nutzten sie das wachsende Interesse der EU-Mitgliedstaaten an einer Stärkung der strategischen Partnerschaft mit Russland und anderen Ländern im postsowjetischen Raum. Sie profitierten auch von den progressiven Elementen im außenpolitischen Diskurs Russlands unter Präsident Dmitri Medwedew, wie etwa das Nachlassen der russischen Lobbyarbeit für einen europäischen Sicherheitsvertrag im Rahmen des Korfu-Prozesses. In den Jahren seit Astana hat sich die politische Landschaft jedoch weiterentwickelt, was sich natürlich auch auf die OSZE ausgewirkt hat.

Obwohl die Zusammenarbeit und die Interdependenz zwischen den Staaten ein nie zuvor dagewesenes Niveau erreicht haben und Europa keine militärische Auseinandersetzung in großem Maßstab mehr fürchtet, spielen die Logik des Gleichgewichts des Schreckens und das Nullsummenspielen im OSZE-Rahmen nach wie vor eine Rolle. Es ist weithin anerkannt, dass der Mangel an Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten, der von historischen Feindseligkeiten und aktuellen Ungewissheiten noch verstärkt wird, ein entscheidendes Hindernis bei der Suche nach gemeinsamen Antworten auf die gegenwärtigen Sicherheitsherausforderungen darstellt. Die unterschiedlichen Auffassungen darüber, wie diesen Herausforderungen und den Langzeitkonflikten begegnet werden soll, belasten die OSZE-Agenda nach wie vor. Als Konsequenz daraus bleiben die entscheidenden Fragen, die die Dynamik des Sicherheitsdialogs und der Zusammenarbeit im OSZE-Gebiet bestimmen, unbehandelt.

---

7 Vgl. Beschluss Nr. 2/12, Beitritt der Mongolei zur OSZE, MC.DEC/2/12 vom 21. November 2012, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neunzehntes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 2), S. 15-16.

Obwohl die dringendsten Sicherheitsthemen – wie etwa die globale Raketenabwehr oder das iranische Nuklearprogramm – außerhalb der Zuständigkeit der OSZE liegen, beeinflussen sie die strategischen Überlegungen zur Gestaltung einer zukünftigen Sicherheitsgemeinschaft im Allgemeinen und der OSZE im Besonderen. An dieser Stelle muss noch einmal betont werden, dass die Rolle der OSZE weitgehend von den Interessen der Teilnehmerstaaten bestimmt wird. Die Relevanz der Organisation hängt von dem Wunsch der Teilnehmerstaaten (oder seinem Nichtvorhandensein) ab, ihre Instrumente und Mechanismen dafür zu nutzen, sich mit der „alten“ und auch der „neuen“ Sicherheitsagenda zu befassen. Obwohl sich die KSZE/OSZE seit Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki mehrmals neu erfunden hat, hingen Fortschritte stets vom Verhältnis zwischen den Interessen verschiedener Staaten oder Staatengruppen und deren Kompromissbereitschaft ab. Bei den wichtigsten Teilnehmerstaaten nimmt das Gefühl der Mitverantwortung heute immer stärker ab. Entweder sind sie der Meinung, die OSZE diene ihren Interessen nicht hinreichend; daher nutzen sie sie auch nicht, um selbige zu verfolgen. Oder aber sie entscheiden sich für einen „À-la-carte“-Ansatz und konzentrieren sich nur auf bestimmte Aspekte der Arbeit der OSZE. Damit wird der umfassende und inklusive Charakter der Organisation jedoch ausgehöhlt.

Obwohl die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsgemeinschaft immer noch universell attraktiv ist, werden Fortschritte immer wieder durch abweichende strategische Perspektiven und den Widerwillen erschwert, umstrittene Themen in einem direkten Dialog anzusprechen. Aus diesem Grunde sind die Teilnehmerstaaten immer weniger in der Lage Selbstkritik zu üben und neigen immer mehr dazu, den schwarzen Peter anderen zuzuschieben. Dabei überbetonen sie die Differenzen, anstatt sich auf die Gemeinsamkeiten zu konzentrieren. Grob gesagt wollen die westlichen Länder die OSZE als eine Gemeinschaft stärken, die auf den in den gemeinsamen Verpflichtungen und Prinzipien verankerten Werten beruht, insbesondere der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Russland und andere GUS-Staaten hingegen sind immer noch einem Blockdenken verhaftet und wollen unteilbare und gleichberechtigte Sicherheit mittels eines rechtsverbindlichen Sicherheitsvertrags erreichen. Die Unfähigkeit, alte Denkmuster zu überwinden, führt zu Blockaden und fördert Misstrauen und Argwohn. Dieser Teufelskreis erschwert es den Regierungen, einen sinnvollen und ergebnisorientierten Dialog aufzunehmen und sich und die OSZE darauf vorzubereiten, den Bedrohungen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wirkungsvoll zu begegnen. Viele halten eine unilaterale Neuausrichtung in der sich abzeichnenden Sicherheitsarchitektur für strategisch wichtiger als eine Diskussion über die Krise des OSZE-Modells der kooperativen Sicherheit.

Einige Beobachter sind der Auffassung, dass der Unwille, Kompromisse einzugehen und den Sicherheitsdialog voranzutreiben, daher rührt, dass Posi-



tionen aus dem Kalten Krieg noch immer auf die neue Wirklichkeit angewendet werden. Andere verweisen auf das Fehlen visionärer politischer Führungspersönlichkeiten und den Mangel an kreativem Denken. Auch ohne ein ideologisches Urteil zu fällen kann man behaupten, dass die tektonischen Veränderungen in der gegenwärtigen Sicherheitslandschaft und das Fehlen wirksamer Reaktionen darauf die Regierungen dazu treiben, nationale Narrative und kurzfristige Prioritäten auf Kosten langfristiger strategischer Initiativen zu betonen. Dies führt wiederum dazu, dass sie sich auf die Unterschiede konzentrieren, auf abweichende Bedrohungs- und Sicherheitswahrnehmungen, statt nach Wegen zu suchen, wie diese durch die Entwicklung einer gemeinsamen zukunftsorientierten Agenda wirksam behoben werden könnten. Anscheinend tragen die Größe und die Mehrdimensionalität der gegenwärtigen Herausforderungen dazu bei, ein Klima der Ungewissheit, Unberechenbarkeit und Instabilität zu schaffen, in dem sich die Regierungen unsicher fühlen und daher stärker abwehrende, nach innen gerichtete Optionen multilateralen, aber oftmals unbeständigen Lösungen vorziehen.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass immer mehr politische Führer, bei denen sowohl politische als auch persönliche Interessen auf dem Spiel stehen, ihre internationale Agenda lieber unilateral verfolgen oder sich auf die Vertiefung von Verteidigungs- und Integrationsarrangements wie die NATO oder die EU einerseits und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS), die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft und die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) andererseits konzentrieren, statt auf die kooperativen Sicherheitsmechanismen der OSZE. In diesem Kontext scheint die Option, sich auf das ungewisse und unkalkulierbare Projekt einer Sicherheitsgemeinschaft einzulassen, heute in weite Ferne gerückt und nicht gerade vorrangig zu sein.

Die Folge davon ist, dass die politisch-militärische Zusammenarbeit im Rahmen der OSZE stagniert. Das Profil der Wirtschafts- und Umweltdimension bleibt schwach und es fehlt ihr an einer strategischen Ausrichtung. In der menschlichen Dimension werden die zentralen demokratischen Normen, Menschenrechte und Grundfreiheiten weiterhin von einigen Teilnehmerstaaten ignoriert und in Frage gestellt. Außerdem erwies es sich für mehrere aufeinander folgende Vorsitze als schwierig, einen Konsens über dringend notwendige neue Verpflichtungen in diesem Bereich zu erzielen (z.B. über die Gewährleistung von Grundrechten und -freiheiten im Internet und die Stärkung des Schutzes von Journalisten, um nur zwei zu nennen).

Kurz gesagt: In einer Zeit, in der die Legitimität der OSZE als Wertegemeinschaft immer öfter in Frage gestellt wird und ihr Modell umfassender und kooperativer Sicherheit auf dem Spiel steht, könnte der Helsinki+40-Prozess ein Forum werden, in dem viele der kritischen Fragen, denen sich die OSZE gegenüber sieht, angesprochen werden und in dem über ihre Rolle im aktuellen Sicherheitskontext nachgedacht werden kann. Im krassen Gegensatz zu

früheren Bemühungen dieser Art gibt es dieses Mal jedoch sehr viel weniger Enthusiasmus und Klarheit über die erhofften Resultate.

*Der Helsinki+40-Prozess – eine Chance, den Geist von Helsinki neu zu beleben*

Der Ministerratsbeschluss Nr. 3/12 über den Helsinki+40-Prozess forderte die kommenden OSZE-Vorsitze Ukraine, die Schweiz und Serbien auf, bei der Arbeit zur Schaffung einer Sicherheitsgemeinschaft einen koordinierten, strategischen Ansatz mit einer mehrjährigen, Kontinuität gewährleistenden Perspektive zu verfolgen. Dieser Prozess sollte durch eine unbefristete, informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe auf Ebene der ständigen Vertreter in Wien unterstützt werden. Die seinerzeit aktuellen und zukünftigen Mitglieder der Troika sowie die designierten Vorsitze (Litauen, Irland, Ukraine, Schweiz und Serbien) wurden gebeten, eine Tagesordnung für die informelle Arbeitsgruppe vorzuschlagen. Die künftigen Vorsitze wurden außerdem beauftragt, zweimal im Jahr über die im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses erzielten Fortschritten zu berichten. Das OSZE-Forum für Sicherheitskooperation (FSK) wurde ebenfalls eingeladen, zum Helsinki+40-Prozess beizutragen. Die Teilnehmerstaaten wurden dazu aufgerufen, sich ebenfalls engagiert an dem auf 2015 ausgerichteten ergebnisorientierten Prozess zu beteiligen.

Eine der wichtigsten Lektionen aus dem Korfu-Prozess war die, dass es wichtig ist, langfristige Ziele im Auge zu behalten, während man auf kurzfristige realistische Ergebnisse hinarbeitet. Wichtigster Zweck des Helsinki+40-Prozesses sollte es daher sein, die Teilnehmerstaaten dazu zu ermutigen, sich an ergebnisorientierten Diskussionen zu beteiligen, die die positive Agenda der OSZE erweitern und sich günstig auf die Konsensfindung in strategischen Themen auswirken.

Erhöhtes Vertrauen unter den Teilnehmerstaaten gehört nicht nur zu den Erwartungen, die man an den Helsinki+40-Prozess knüpft, sondern ist gleichzeitig ein Indikator für dessen Erfolg. Der Prozess kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn die Teilnehmerstaaten – und vor allem die wichtigsten Akteure – ihre Bereitschaft demonstrieren, sich langfristig engagiert an einem offenen und konstruktiven Dialog über alle Themen zu beteiligen, die schon seit Längerem auf der OSZE-Agenda stehen. Dazu gehören auch diejenigen Fragen in der politisch-militärischen und der menschlichen Dimension, die am heftigsten umstritten sind. Sie müssen ebenso zeigen, dass sie den politischen Willen haben, sich auf konkrete Ergebnisse im Vorfeld des Jahres 2015 zu einigen. Die frühe Phase des Helsinki-Dialogs, in der die Regierungen trotz ideologischer und anderer Differenzen zu einem Konsens gelangten, könnte hierbei als Inspiration dienen. Die grundlegenden Prinzipien des Helsinki+40-Prozesses sollten Engagement, die Anerkennung wechselseitiger Abhängigkeit und die Notwendigkeit, Herausforderungen gemeinsam anzu-

gehen, sein. Dennoch ist der Prozess kein Allheilmittel für die Probleme der OSZE. Viele der umstrittensten Fragen werden wahrscheinlich auch nach 2015 noch auf der Tagesordnung stehen.

Obwohl die Aussichten auf einen neuen Grundkonsens über wesentliche Fragen bisher noch gering sind, wird man sich mehr und mehr des Risikos bewusst, dass die Abwesenheit eines produktiven Dialogs zu einem Zusammenbruch der Sicherheits- und Stabilitätsstrukturen im OSZE-Raum führen könnte. Mit der Gründung der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe haben die Teilnehmerstaaten gezeigt, dass ihnen die derzeitige Situation durchaus bewusst ist und dass sie Wege aus der Sackgasse finden wollen. Erfreulich ist dabei, dass die Regierungen trotz des wachsenden Misstrauens gegenüber und der allmählichen Abkopplung von internationalen Institutionen im Allgemeinen und der OSZE im Besonderen weiterhin die Überzeugung teilen, dass die Funktion der Organisation als inklusives Dialogforum und ihr umfassender Sicherheitsansatz bewahrt werden müssen. Sie sehen immer noch den zusätzlichen Nutzen der OSZE darin, als Plattform dafür zu dienen, Unterschiede zu identifizieren und zu verstehen sowie Wege zur Förderung gegenseitigen Vertrauens zu finden und gemeinsame Ziele zu definieren.

Der Helsinki+40-Prozess stellt eine Chance dar, einen neuen Konsens zwischen Ost und West herzustellen und die Rolle der OSZE auf eine Weise neu zu definieren, dass sie die Interessen aller Teilnehmerstaaten widerspiegelt. Er bietet außerdem den Regierungen nicht nur Gelegenheit, umstrittene Themen in der politisch-militärischen und menschlichen Dimension anzusprechen, sondern auch auf der gemeinsamen Überzeugung aufzubauen, dass grenzüberschreitende Bedrohungen und Herausforderungen, deren Ursprung außerhalb des OSZE-Gebiets liegt, gemeinsam bewältigt werden müssen.

#### *Die informelle Helsinki+40-Arbeitsgruppe: vom Allgemeinen zum Konkreten*

Auf der Sitzung des Ständigen Rates der OSZE am 17. Januar 2013 bekräftigte der neue Amtierende Vorsitzende, der ukrainische Außenminister Leonid Koschara, die Verpflichtung der Ukraine, den Helsinki+40-Prozess voranzutreiben, und kündigte die Gründung der informellen Helsinki+40-Arbeitsgruppe an. Beim ersten Treffen der Arbeitsgruppe am 12. Februar 2013 in Wien demonstrierten die Botschafter ihr Engagement und ihre Bereitschaft, sich aufs Neue mit den offenen Fragen und Vorschlägen zu befassen. Die mögliche Verabschiedung eines richtungsweisenden Dokuments Ende 2015 wurde als wichtiger Bezugspunkt für die Diskussionen festgelegt. Um die Chancen auf die Verabschiedung eines solchen Dokuments zu erhöhen, kamen die Botschafter überein, den „Baustein-Ansatz“ weiterzuverfolgen. Ziel war es, diejenigen Bereiche, in denen Übereinstimmung herrschte, unter jedem der Vorsitze der Jahre 2013 bis 2015 in konkrete Ergebnisse zu überführen. Damit sollten über einen Zeitraum von mehreren Jahren graduelle

Fortschritte ermöglicht werden. Die Ansicht des Vorsitzes, dass die Diskussionen das umfassende Sicherheitsmandat der OSZE widerspiegeln und sich auf Themen konzentrieren sollten, die schon seit einigen Jahren auf der Agenda der Organisation standen, fand breite Zustimmung. Hierzu gehörten:

- die Förderung militärischer Transparenz durch die Neubelebung und Modernisierung konventioneller Rüstungskontrollregime sowie vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen,
- der weitere Ausbau der Kapazitäten der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen,
- die weitere Stärkung der OSZE-Kapazitäten im gesamten Konfliktzyklus,
- die Verbesserung der strategischen Ausrichtung der Wirtschafts- und Umweltdimension,
- die Stärkung der Umsetzung aller bestehenden OSZE-Verpflichtungen, darunter auch die in der menschlichen Dimension eingegangenen, sowie
- die Stärkung der Wirksamkeit und Effizienz der OSZE.

Mehrere Botschafter wiesen darauf hin, dass die Langzeitkonflikte eine ernsthafte Bedrohung für die Sicherheit in der OSZE-Region darstellen und empfahlen, dass im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses auch angestrebt werden sollte, die Fähigkeit der OSZE, zur Lösung dieser Konflikte beizutragen, zu stärken. Der Vorschlag des Vorsitzes, sich in der Anfangsphase des Prozesses auf eine Debatte über die „strategische Orientierung“ zu konzentrieren, fand breite Unterstützung. Außerdem herrschte große Einigkeit darüber, dass die einschlägigen Beschlussfassungsorgane die Ideen und Vorschläge, die innerhalb der informellen Arbeitsgruppe vorgelegt wurden, aufnehmen und in konkrete Beschlüsse überführen sollten.

Bei den nachfolgenden Treffen der informellen Arbeitsgruppe traten viele Teilnehmer dafür ein, den Helsinki+40-Prozess dafür zu nutzen, eine neue Kultur des Engagements innerhalb der OSZE zu schaffen. Sie teilten die Ansicht, dass es in den Diskussionen nicht darum gehen sollte, das Wesen und die Arbeitsmethoden der OSZE grundlegend zu verändern, sondern vielmehr darum, die Organisation zu „optimieren“, d.h. auf ihren Stärken, ihrem Know-how und ihren Fähigkeiten aufzubauen. Der Prozess sollte es den Beteiligten nicht erlauben, anderen ihre Sichtweisen aufzudrängen oder sie zu belehren, sondern sich darauf konzentrieren, einen Konsens über zentrale Themen herbeizuführen, um zur Wiederherstellung des Vertrauens beizutragen.

Alle waren sich einig, dass die Fähigkeit der Organisation, auf neue Sicherheitsbedrohungen zu reagieren und sich gleichzeitig auch weiterhin mit bestehenden Herausforderungen zu befassen, geprüft werden muss. Einige westliche Länder äußerten ihre Sorge über wachsende Diskrepanzen in der Interpretation der OSZE-Werte und die unzureichende Umsetzung der Verpflichtungen.

tungen durch einige Teilnehmerstaaten, während Russland und andere GUS-Staaten die Notwendigkeit hervorhoben, eine neue Zielsetzung für die OSZE zu finden und Bereiche zu identifizieren, in denen gemeinsame Aktionen möglich sind und es gemeinsame Interessen gibt, vor allem bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen. Nach vorherrschender Meinung hatten die Teilnehmerstaaten in den letzten Jahren den kooperativen Sicherheitsansatz zu wenig unterstützt und ihre Meinungsunterschiede überbetont, statt sich auf eine Agenda zu konzentrieren, die sie wieder vereinen könnte. Man kam überein, dass das Vertrauen durch konkrete Schritte, wie z.B. die Einigung auf Fragen der täglichen Arbeitsabläufe der Organisation und auf erreichbare Ergebnisse, allmählich wiederhergestellt werden könnte.

Nach der „Orientierungsphase“ begann die informelle Arbeitsgruppe mit thematischen Diskussionen. In der ersten Debatte ging es darum, einen strategischen Ansatz für die Wirtschafts- und Umweltdimension zu entwickeln. Auf dem zweiten vom ukrainischen Vorsitz einberufenen Treffen wurde über Fragen im Zusammenhang mit der Wirksamkeit und Effizienz der OSZE diskutiert, darunter die Stärkung der Rechtspersönlichkeit der Organisation und ihre Aktivitäten vor Ort sowie die Verbesserung ihrer Arbeitsmethoden und Praktiken. Die nachfolgenden Treffen der Arbeitsgruppe beschäftigten sich mit Möglichkeiten, die militärische Sicherheit im Hinblick auf konventionelle Rüstungskontrolle sowie vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu fördern. Außerdem wurde erörtert, wie die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen, insbesondere in der menschlichen Dimension, verbessert werden könne.

#### *Der Weg nach vorn*

Im Dezember 2013 stellten der ukrainische, der Schweizer und der serbische Vorsitz gemeinsam einen „Fahrplan“ für den Helsinki+40-Prozess vor, der die wesentlichen Themenbereiche, die Ziele und die möglichen Ergebnisse weiterer Diskussionen skizzierte.<sup>8</sup> Zu den bereits genannten Themen kamen nun noch zwei weitere hinzu:

- das Streben nach konkreten Fortschritten bei der Beilegung der Langzeitkonflikte mit friedlichen Mitteln und durch Verhandlungen und
- die zunehmende Interaktion mit den Kooperationspartnern sowie mit internationalen und regionalen Organisationen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind.

Die drei Vorsitze deuteten auch ihre Absicht an, für jeden der Themenbereiche einen Sonderkoordinator aus den Reihen der OSZE-Botschafter in Wien

---

8 Joint Letter on Helsinki +40 Process: A Roadmap towards 2015, MC.DEL/8/13, 5. Dezember 2013, unter: <https://www.osce.org/mc/109302>.

zu ernennen. Die Funktion der Sonderkoordinatoren soll darin bestehen, die Diskussionen in den entsprechenden Bereichen durch eine Bestandsaufnahme der bisherigen Initiativen und Vorschläge, informelle Beratungen und die Sammlung von Anregungen aus den Teilnehmerstaaten, den OSZE-Organen und -Institutionen, wissenschaftlichen Einrichtungen und *Think-Tanks* voranzutreiben. Die Koordinatoren werden darum gebeten, für den Vorsitz Konzeptpapiere und Beschlussentwürfe vorzubereiten, die dann bei den Treffen der Arbeitsgruppe erörtert werden. Wenn die Diskussionen vermuten lassen, dass sich aus den vorgeschlagenen Ideen konkrete Beschlüsse ergeben könnten, kann der Vorsitz entscheiden, sie zur Erörterung an das entsprechende Beschlussfassungsorgan weiterzuleiten. Dort werden die Ideen daraufhin geprüft, ob sie in verschiedenen Bereichen bis zum Jahr 2015 zu greifbaren Ergebnissen führen können. Der gegenwärtige Vorsitz und die designierten Vorsitze sind sich der Notwendigkeit bewusst, die zukünftige Agenda der Arbeitsgruppe möglichst breit anzulegen und sie offen und zukunftsorientiert zu gestalten. Gleichzeitig sehen sie die Gelegenheit, die Diskussionen in einzelne Bereiche aufzuteilen, in denen es eher möglich ist, die Teilnehmerstaaten dazu zu bewegen, sich auf „Tauschverhandlungen“ einzulassen, und die ursprüngliche Rolle der OSZE als Plattform für eine Annäherung zwischen Ost und West wiederherzustellen.

Das erste Jahr des Helsinki+40-Prozesses hat gezeigt, dass zwar allgemein der Wille besteht, sich auf einen Dialog einzulassen, die Teilnehmerstaaten jedoch noch weit davon entfernt sind, systematische Anstrengungen zur Überbrückung von Differenzen zu entwickeln und mögliche „Paketlösungen“ zu diskutieren. Angesichts der breiten Unterstützung für die Idee, als Ergebnis der Debatten ein richtungsweisendes Dokument vorzulegen, das 2015 verhandelt und verabschiedet werden soll, sind sich der gegenwärtige Vorsitz und die designierten Vorsitze einig, dass die Hauptarbeitsbereiche der Arbeitsgruppe aus den oben genannten Themen bestehen sollte. Ihre ambitionierte Agenda erhielt auf dem Ministerratstreffen der OSZE in Kiew im Dezember 2013, auf dem eine Erklärung zur Fortsetzung des Helsinki+40-Prozesses verabschiedet wurde,<sup>9</sup> einen kräftigen politischen Impuls. Viele halten diese Erklärung für das wichtigste politische Dokument des Ministerratstreffens. In ihm bekräftigen die Teilnehmerstaaten erneut ihr entschlossenes Bekenntnis zur Weiterentwicklung des Helsinki+40-Prozesses und fordern die designierten Vorsitzländer Schweiz und Serbien dazu auf, weitere Anstöße für einen ergebnisorientierten Dialog zu geben, um den Prozess durch konkrete Folgemaßnahmen voranzubringen. Zu diesem frühen Zeitpunkt ist es schwierig sich vorzustellen, welche konkreten Ergebnisse (d.h. Beschlüsse der OSZE-Entscheidungsgremien) dabei erreicht werden können. In manchen Fällen wäre schon etwas erreicht, wenn überhaupt ein Dialog zustande käme.

---

9 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ministerrat, Kiew 2013, Erklärung über die Förderung des „Helsinki+40“-Prozesses, MC.DOC/1/13, 6. Dezember 2013, unter: [www.osce.org/mc/109345](http://www.osce.org/mc/109345).

Dennoch sind alle Teilnehmerstaaten einhellig der Meinung, dass dieser schrittweise Ansatz helfen könnte, das strategische Ziel, auf eine Sicherheitsgemeinschaft hinzuarbeiten, zu erreichen, und dass er die Wahrscheinlichkeit erhöht, 2015 tatsächlich ein richtungsweisendes Dokument zu verabschieden. Ob diese Taktik funktioniert, wird sich jedoch erst zeigen müssen.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit haben gezeigt, dass die Zivilgesellschaft und die Wissenschaft stärker in die Debatten eingebunden werden müssen. Kurz nachdem er das Amt des OSZE-Generalsekretärs übernommen hatte, erkannte Lamberto Zannier die Notwendigkeit, die Interaktion zwischen der OSZE und *Track-II*-Initiativen zu stärken und so die Beiträge traditioneller multilateraler Strukturen und der Zivilgesellschaft mit den Bemühungen zum Aufbau einer Sicherheitsgemeinschaft zu verbinden. 2012 rief er die „*Security Days*“ ins Leben, eine informelle Dialogplattform, in deren Rahmen namhafte Experten, Vertreter der Zivilgesellschaft und Regierungsbeamte aus der gesamten OSZE-Region und darüber hinaus zusammenkommen, um sich in offenen Diskussionen über verschiedene Aspekte der aktuellen Sicherheitsagenda auszutauschen. Dazu gehören beispielsweise die Rolle der OSZE im 21. Jahrhundert, Herausforderungen, deren Ursprung in sicherheitsrelevanten Entwicklungen außerhalb des OSZE-Gebiets liegt, die Rolle der OSZE im Umgang mit grenzüberschreitenden Bedrohungen, die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle, der Beitrag der OSZE zu historischen Aussöhnungs- und Konsolidierungsprozessen nach einem Konflikt, Afghanistan nach 2014 sowie viele andere wichtige Themen. Die *Security Days* haben sich rasch zu einem renommierten Format für den Meinungsaustausch über den weiteren Weg der OSZE entwickelt. Durch sie können zudem Beiträge aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft in den Helsinki+40-Prozess eingespeist werden. Außerdem wurde Generalsekretär Zanniers Idee umgesetzt, ein OSZE-Netzwerk wissenschaftlicher Einrichtungen zu gründen.<sup>10</sup>

Wegen der anhaltenden Spaltung zwischen West und Ost – zumindest im OSZE-Kontext – sind Geduld und Beharrlichkeit beim Umgang mit traditionellen und neuen Sicherheitsherausforderungen gefragt. Der Helsinki+40-Prozess wurde dazu konzipiert, eine langfristige Perspektive anzubieten. Außerdem bietet er eine Plattform dafür, auf dem Weg zu einer strategischen Vision konkrete Ergebnisse zu erreichen. Auf eine Sicherheitsgemeinschaft hinzuarbeiten ähnelt eher einem Marathon als einem Sprint. Die Teilnehmerstaaten werden nur dann Fortschritte machen, wenn jeder einzelne Staat sich Mühe gibt, die Bedrohungsperzeptionen der anderen Staaten zu verstehen und potenzielle Bereiche der Annäherung zu finden. Frühere Bemühungen haben gezeigt, dass eine Sicherheitsgemeinschaft nicht künstlich von oben herab geschaffen werden kann. Sie erfordert vielmehr einen langfristigen, schrittweisen Prozess, an dem nicht nur Regierungen und politische Institu-

---

10 Siehe hierzu ausführlich: Wolfgang Zellner, Das OSZE-Netzwerk von *Think-Tanks* und wissenschaftlichen Einrichtungen: erste Schritte, im vorliegenden Band, S. 293-300.

tionen beteiligt sind, sondern alle Bereiche der Gesellschaft. Es besteht kein Grund dazu in Panik zu verfallen oder unter Druck Beschlüsse zu fassen. Die Chance, zu einer neuen grundlegenden Übereinkunft über die Rolle der OSZE und die Prinzipien, auf denen sie beruht, zu gelangen, mag jedoch nicht mehr sehr lange gegeben sein. Ob der Helsinki+40-Prozess ein Erfolg wird, hängt weitgehend davon ab, ob er den Geist von Helsinki wiederbeleben und Fortschritte in Bereichen erzielen kann, in denen die Teilnehmerstaaten sich trotz ihrer Meinungsunterschiede in anderen Fragen einig sind. Im besten Falle wird der Helsinki+40-Prozess eine Atmosphäre schaffen, in der wieder Kompromisse möglich sind. Diese sollten die bestehenden Verpflichtungen, vor allem in der menschlichen Dimension, jedoch nicht verwässern, sondern stattdessen Wege eröffnen, alle drei Sicherheitsdimensionen zu stärken und die Rolle der OSZE im Umgang mit globalen transnationalen Bedrohungen weiter auszubauen.

Im weiteren Kontext wird deutlich, dass grundlegende Fortschritte in den Ost-West-Beziehungen in nächster Zeit nicht zu erwarten sind. Ehrlich gesagt können sie auch erst dann erreicht werden, wenn die politischen Eliten Russlands und anderer GUS-Staaten gemeinsame Werte mit ihren westlichen Pendanten teilen und ihre Interessen im Einklang mit denjenigen der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union und nicht gegen sie gerichtet sehen. Im Moment sieht es ganz danach aus, dass der Transformationsprozess in diesen Ländern weiterhin schwierige Momente erleben wird und sich weiter verlangsamen könnte. Doch auch wenn die von der OSZE geförderte Verknüpfung von Sicherheit und Demokratieinitiativen in einigen Ländern unbeliebt geworden ist, gibt es keinen Grund, nach Alternativen zu der Organisation zu suchen. Im Gegenteil: In einer Zeit, in der eine wachsende Zahl externer und interner Faktoren den Zusatznutzen multilateraler Arrangements im Allgemeinen – und das OSZE-Modell umfassender Sicherheit im Besonderen – in Frage stellt, ist es deutlich sinnvoller, die OSZE zu bewahren und zu reorganisieren als ihren Zusammenbruch und die dadurch entstehende Ungewissheit zuzulassen.

Die Erwartungen an den Helsinki+40-Prozess müssen jedoch realistisch bleiben. Er ist lediglich eine Phase in den langfristigen Bemühungen der Organisation, die traditionelle Sicherheitsagenda zu bewältigen und gleichzeitig ihr Profil unter den heutigen Verhältnissen neu auszurichten. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Teilnehmerstaaten schon auf dem Ministerratsreffen in Sofia 2004 einen Weisenrat ins Leben gerufen hatten, der damit beauftragt war, „der Organisation eine strategische Vision für das 21. Jahrhundert [zu] geben“.<sup>11</sup> Trotz der Fortschritte in vielen Bereichen stellt dies immer noch eine grundlegende Herausforderung auf der Agenda der

---

11 Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04, 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 61-62.



OSZE dar. Wenn es nicht gelingt, diese Herausforderung zu bewältigen, wird die anhaltende Marginalisierung der Organisation nur weiter vertieft und die Normen und Verpflichtungen, die sie nicht nur repräsentiert, sondern auf denen sie auch beruht, darunter die gemeinsame und kooperative Sicherheit sowie Demokratie und Menschenrechte, werden delegitimiert.

Die Regierungen haben keine vernünftige Alternative dazu, Gelegenheiten für einen vertieften Dialog dort zu suchen und Fortschritte dort zu erzielen, wo sie möglich sind. Der Helsinki+40-Prozess kann ihnen dabei helfen, ihre nationalen Interessen innerhalb des Rahmens einer gemeinsamen Agenda auszubalancieren. Angesichts der aktuellen Dynamiken in der OSZE wird der Helsinki+40-Prozess wahrscheinlich eine der wenigen Gelegenheiten bieten, in den nächsten Jahren Fortschritte zu erzielen und den euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsdialog und die Zusammenarbeit wieder auf den richtige Weg zu bringen.