

Frank-Walter Steinmeier

Nicht Mächtekoncert, sondern Friedensensemble: Was wir aus den Erfahrungen von Helsinki für die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert lernen können

Europäische Friedensordnungen in Vergangenheit und Gegenwart

„Der Kongress tanzt, aber er kommt nicht vorwärts.“ Mit diesem bald geflügelten Wort scherzte man vor 200 Jahren über die Verhandlungen der europäischen Staaten in Wien. Zehn Monate lang, von September 1814 bis Juni 1815, waren die gekrönten Häupter Europas hier zusammengekommen, um nach den Verheerungen der Napoleonischen Kriege eine neue Friedensordnung für Europa zu schaffen. Während die Diplomaten in den Hinterzimmern verhandelten, gaben sich Kaiser, Könige und Fürsten gerne den Bällen und anderen Vergnügungen der habsburgischen Hauptstadt hin. Wiener Walzer allerdings, der heute bei den gediegensten Empfängen nicht fehlen darf, galt in der Zeit des Kongresses noch als unschicklich und konnte nur verschämt im Spätprogramm getanzt werden.

Auch die politischen Ergebnisse des Kongresses waren vor allem auf Beharrung, auf die Wiederherstellung eines Mächtegleichgewichts in Europa gerichtet, das durch ein „Konzert“ der Großmächte garantiert werden sollte. Zwar enthielt die Wiener Ordnung auch kooperative Vereinbarungen und sogar erste humanitäre Verpflichtungen, etwa über die Freiheit der Schifffahrt auf dem Rhein oder die Abschaffung des Sklavenhandels. Tatsächlich kooperierten die konservativen Großmächte in den nächsten Jahren aber vor allem dabei, gemeinsam nationale und demokratische Bestrebungen niederzuhalten, bis nach nur vier Jahrzehnten der brüchige Frieden in Europa mit dem Krimkrieg wieder zerbrach.

In der Hofburg, dem Ort, an dem zur Zeit des Wiener Kongresses die prächtigsten Bälle und Abendgesellschaften stattfanden, hat heute die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ihren Sitz, die aus einer anderen europäischen Friedenskonferenz hervorgegangen ist. Diese Konferenz aber tanzte nicht. Zumindest erzählen die über 1.000 Berichte, die allein deutsche Diplomaten zwischen 1972 und 1975 von den Verhandlungen in Genf und Helsinki nach Bonn schickten, nichts über ausschweifende Freizeitaktivitäten während der Verhandlungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), bei der am Ende zum ersten Mal seit dem Wiener Kongress wieder die Mehrzahl der europäischen Staats- und Regierungschefs an einem Ort zusammengekommen war. Aber nicht nur im Freizeitverhalten unterschieden sich diese beiden epochemachenden Konfe-

renzen voneinander. Der Wiener Kongress und die Konferenz von Helsinki gaben auch völlig unterschiedliche Antworten auf die Herausforderung, nach zerstörerischen Kriegen wieder einen stabilen Frieden in Europa zu schaffen. Die vor 40 Jahren in Helsinki errichtete europäische Sicherheitsarchitektur ist heute ganz wörtlich unter Beschuss geraten. Die Krise in der und um die Ukraine stellt uns vor die Frage, wie wir in den kommenden Jahren und Jahrzehnten Frieden und Sicherheit in Europa bewahren und organisieren wollen. Als Reaktion auf die Erschütterung der europäischen Sicherheitsordnung fordern manche heute eine grundlegende Erneuerung der Architektur von Helsinki, quasi ein „Helsinki 2.0“. Andere wollen ein ganz anderes Gebäude europäischer Sicherheit errichten, ein angeblich neues und moderneres Gebäude, das oftmals jedoch eher aus der Zeit des Kalten Krieges oder sogar der Zeit der Staatenordnung des Wiener Kongresses zu stammen scheint. Ein Blick zurück in die Geschichte der KSZE und der aus dieser hervorgegangenen OSZE kann uns in dieser Frage etwas mehr Orientierung verschaffen, Orientierung über die Herausforderungen der Zeit, in der die Grundlagen unserer heutigen europäischen Ordnung geschaffen wurden, Orientierung über die Alternativen, die damals erwogen und wieder verworfen wurden, Orientierung über die Entwicklung von der KSZE zur OSZE, die heute zur Bewahrung des Friedens in Europa solch wesentliche Beiträge leistet.

Kommunikation statt Konfrontation – ein Grundmotiv der „Neuen Ostpolitik“ Willy Brandts

In überraschender Einigkeit hielten die Zeitgenossen der Konferenzen in Wien und Helsinki von deren Ergebnissen zunächst nicht besonders viel. Der alte Goethe meinte, der Wiener Kongress eigne sich nicht einmal zum Nacherzählen, da er keinen Gehalt gehabt und kein greifbares Ergebnis erbracht habe. Ganz ähnlich schrieb die New York Times kurz vor der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im August 1975, noch nie hätten „so viele Menschen so lange Zeit um so wenig gerungen wie um die einhundert Seiten lange Erklärung guter Absichten zu den Ost-West-Beziehungen“. Ein Irrtum, wie wir heute wissen, aber eine Einschätzung, die damals viele teilten. Selbst der sonst so helllichtige Henry Kissinger maß den Verhandlungen der KSZE zunächst keine große Bedeutung bei, gestand mit der ihm eigenen Größe später aber selbstkritisch ein: „Selten sind an einem diplomatischen Prozess die Grenzen menschlicher Voraussicht so deutlich geworden.“

Die Bedeutung der KSZE wurde von vielen unterschätzt, weil die Ergebnisse der mit großem Aufwand organisierten Konferenz zunächst wenig konkret und weitreichend erschienen. Nicht einmal ein rechtlich verbindliches Abschlussdokument hatte die Konferenz nach fast dreijährigen Verhandlungen hervorgebracht. Nur wenige hielten es für möglich, dass in Wirklichkeit die Verhandlungen selbst, der nach Jahren der Konfrontation aufgenommene

gewaltfreie Austausch zwischen Ost und West, den zentralen Wert der Konferenz ausmachen könnten. Dass Entspannung zwischen den Blöcken zunächst einmal die Wiederaufnahme von Kommunikation, die Bereitschaft zum Einstieg in ein Gespräch, voraussetzte, sahen damals wenige so klar wie Willy Brandt. Vor allem in „seiner“ Stadt, in Berlin, ließ sich schmerzhaft erfahren, wie die Blockkonfrontation auch ohne den Ausbruch eines offenen Krieges den europäischen Kontinent spalten, Familien auseinanderreißen und unendliches Leid über die Menschen auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs bringen konnte. Noch bevor er im Oktober 1957 zum Regierenden Bürgermeister von Berlin gewählt wurde, hatte Willy Brandt sich dafür ausgesprochen, angesichts der politischen und ideologischen Gräben zwischen Ost und West die menschlichen, kulturellen und wissenschaftlichen Beziehungen und Kontakte gerade zu intensivieren und sie nicht auch noch abbrechen zu lassen. Nur so, das war seine feste Überzeugung, könnten eine weitere Entfremdung verhindert, das alltägliche Leben in der gespaltenen Stadt verbessert und die Grundlage für eine spätere Wiederannäherung geschaffen werden.

Zur eigentlichen Geburtsstunde von Brandts „Neuer Ostpolitik“ wurde der 13. August 1961, der Tag des Mauerbaus, der zunächst allerdings die Spaltung Europas und die Teilung Deutschlands zu besiegeln schien. Willy Brandt und Egon Bahr, der 2015 verstorbene „Architekt“ der Entspannungspolitik, zogen daraus Schlüsse, die ihren Niederschlag auch in den Prinzipien von Helsinki und dem anschließenden gesamteuropäischen Entspannungsprozess finden sollten. Im Mittelpunkt ihrer Politik stand das, was in der Rückschau treffend als „Deeskalation durch Kommunikation“ (Gottfried Niedhart) bezeichnet worden ist. Nicht von den kalten Höhen strategischer Erwägungen aus wurde diese Politik erdacht und umgesetzt, sondern im Angesicht der alltäglichen, ganz konkreten Probleme einer geteilten Stadt und ihrer Menschen. Eines der ersten Ergebnisse dieser Bemühungen um Entspannung durch Dialog war dann auch ein Erfolg, der die Berliner Mauer wieder etwas durchlässiger machen sollte: Kurz vor Weihnachten 1963 wurde das erste Passierscheinabkommen unterzeichnet, das vielen Berlinerinnen und Berlinern nach über zwei Jahren der Trennung die Möglichkeit gab, die Festtage wieder mit ihren Freunden und Familien zu verbringen. So hatte die „Deeskalation durch Kommunikation“ im Leben der Menschen und auch in der Welt der Diplomatie eine ganz konkrete und lebenspraktische Seite. Dazu gehörte auch, dass erstmals direkte Nachrichtenkanäle zwischen den Hauptstädten in Ost und West zum unmittelbaren Austausch von Informationen, zur Erläuterung von Positionen und zur Vermeidung von Missverständnissen und Fehldeutungen eingerichtet wurden.

Diese kommunikativen Verbesserungen übersetzten Brandt und Bahr in eine Außenpolitik, die „Dialoge an die Stelle von Monologen“ treten ließ, um „Bindungen und Verbindungen [zu] schaffen durch sinnvolle Kooperation der Staaten über die Grenzen der Blöcke hinweg“ und „jene Probleme zu lö-

sen, die trotz aller weiterbestehender Gegensätze gemeinsame Interessen berühren“ (Willy Brandt). Dialog und Kooperation trotz bestehender Gegensätze setzten allerdings die Einigung auf grundlegende Prinzipien in den gegenseitigen Beziehungen voraus. Ohne solche Prinzipien, darüber waren sich die Architekten der deutschen Entspannungspolitik im Klaren, würden der gerade erst wieder aufgenommene Dialog brüchig und die Zusammenarbeit punktuell und eingeschränkt bleiben. Auf die Annäherung im Kleinen folgten daher auch Lösungen in den großen diplomatische Fragen: die Regelung der Beziehungen zu Deutschlands östlichen Nachbarn in den Verträgen von Moskau, Warschau und Prag, das Viermächteabkommen über den Status von Berlin und – bezeichnenderweise wieder mit ganz konkreten Vereinbarungen zu Fragen der Kommunikation und der menschlichen Kontakte – die deutsch-deutschen Verträge über Transit, Reiseverkehr, Post- und Fernmeldewesen, die im Dezember 1972 durch den Grundlagenvertrag über die Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten gekrönt wurden.

Mehr Jazz-Ensemble als Klassikkonzert: die Schlussakte von Helsinki als Beginn einer neuen europäischen Sicherheitsordnung

Ohne die Abkommen zur deutschen Frage wären die KSZE und die Schlussakte von Helsinki vermutlich nicht zustande gekommen. Und es waren die Erfahrungen mit dem schwierigen und langen Weg von Kompromisslösungen im Kleinen zu Durchbrüchen im Großen, vom Passierscheinabkommen von 1963 zum Grundlagenvertrag von 1972, die dann auch in die Verhandlungen in Genf und Helsinki eingingen. Diese Verhandlungen waren kein harmonisches Konzert mit Kapellmeister und feststehender Grundmelodie mehr, wie über eineinhalb Jahrhunderte zuvor in Wien. Jetzt verhandelten nicht mehr allein Großmächte über das Schicksal kleinerer Staaten, steckten Einflussphären ab oder bestimmten selbstherrlich die Grundlinien der Innenpolitik anderer Länder. In der KSZE waren alle Staaten gleichberechtigt und in dem Bewusstsein vertreten, dass ihre Stimme Gewicht besaß und ihre Interessen Gehör finden würden.

Die Verhandlungen von Genf und Helsinki glichen damit vielleicht eher einem vielstimmigen Jazz-Ensemble als einem klassischen Konzert. Die beteiligten 35 Staaten brachten ihre jeweils eigenen Interessen, aber auch ihre historisch gewachsenen Erfahrungen und Fähigkeiten in den KSZE-Prozess ein. Der Vorschlag zum Ablauf der Verhandlungen mit einem Auftakttreffen auf Außenministerebene, einer Kommissionsphase und einer Abschlusskonferenz der Staats- und Regierungschefs kam von Frankreich. Die neutrale Schweiz setzte sich nachdrücklich für die Themenkomplexe friedliche Streitbeilegung und Informationsfreiheit ein. Die Bundesrepublik zeigte verständlicherweise großes Interesse an der Verbesserung von Reisemöglichkeiten und der Einhaltung der Menschenrechte, die Staaten des Warschauer Pakts an wirtschaft-

lichem Austausch und Abrüstung. Diese vielfältige Interessenlage komplizierte und verlängerte die Verhandlungen in Genf und Helsinki, die am Ende mehr als dreimal so lange dauerten wie der gesamte Wiener Kongress. Doch die Vermehrung der Perspektiven und der lange Diskussionsprozess setzten auch Innovationsfreude und Kreativität frei und erhöhten das Verständnis für die Wahrnehmungen und Erwartungen des Anderen. Letztlich entsprach die Komplexität der Schlussakte von Helsinki der gewachsenen Komplexität einer Welt, in der zum Erhalt von Frieden und Sicherheit nicht nur Grenzen festgeschrieben, sondern gleichzeitig auch die Zusammenarbeit über diese Grenzen hinweg gefördert werden mussten.

Die sowjetische Führung um Staats- und Parteichef Leonid Breschnew hoffte vor allem darauf, ihre Legitimität im Innern durch außenpolitische Anerkennung und eine Garantie der nach dem Zweiten Weltkrieg neu gezogenen Grenzen in Osteuropa stärken zu können. Die östlichen Staaten interessierten sich daher vor allem für sicherheitspolitische Fragen, die im ersten der drei „Körbe“ von Helsinki zusammengefasst und verhandelt wurden. Dieses Interesse verband sich mit dem gemeinsamen Wunsch aller europäischen Staaten nach einer tragfähigen Sicherheitsarchitektur. Diese sollte nicht mehr auf der Anwendung oder Androhung von Gewalt beruhen, sondern auf dem Respekt vor der Souveränität der Nachbarstaaten und der Unverletzlichkeit ihrer Grenzen. Im Unterschied zu der über 150 Jahre zuvor besiegelten Wiener Ordnung sollten damit aber aus Sicht der westlichen Staaten nicht die bestehenden Verhältnisse zementiert, sondern die Formen möglicher Veränderungen zivilisiert werden. Auf Drängen der bundesdeutschen Regierung bemühten sich die Unterhändler der KSZE um einen Ausgleich zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Stabilitätsinteresse der Staaten und fanden nach langem Ringen einen Kompromiss: Veränderungen auch bestehender Grenzen sollten möglich bleiben, aber nur im Einklang mit internationalem Recht, gewaltfrei und unter Berücksichtigung des freien Willens der betroffenen Bevölkerungen – ein fundamentaler Unterschied zur staatszentrierten Perspektive der Staatsmänner des Wiener Kongresses.

Im zweiten der drei „Körbe“ von Helsinki realisierte sich das Interesse an einer engeren Zusammenarbeit in wirtschaftlichen und ökologischen Fragen – ein Wunsch vor allem vieler Staaten des Ostblocks, aber auch ein Ausdruck des allgemeinen Bewusstseins, dass Verträge über Grenzverläufe und Rüstungsbeschränkungen allein Sicherheit, Stabilität und Frieden nicht dauerhaft und verlässlich garantieren würden. Nachhaltige Sicherheit – auch dies ist eine Erkenntnis von Helsinki – braucht vor allem Vertrauen, Vertrauen, das durch Dialog und Transparenz, aber auch durch Zusammenarbeit für Wohlstand und das Wohlergehen der Menschen gestiftet werden kann. Auch das Bewusstsein für Bedrohungen der gemeinsamen Sicherheit, die nur durch Zusammenarbeit zu bewältigen sind, stand bereits am Beginn des Helsinki-Prozesses. Willy Brandt formulierte 1971: „Wir bedürfen des Friedens nicht nur im Sinn eines gewaltlosen Zustandes. Wir bedürfen seiner als Vorausset-

zung für jene rettende Zusammenarbeit“ im Angesicht von „Hunger, Bevölkerungsexplosion, Umweltgefahren, Abnahme der natürlichen Vorräte“. Leicht ließe sich diese Liste um die uns heute gemeinsam betreffenden und nur gemeinsam zu lösenden Herausforderungen durch internationalen Terrorismus, grenzüberschreitende Kriminalität oder Flucht und Migration verlängern.

Auch die Einigung auf Garantien der Menschenrechte und Grundfreiheiten, etwa der Meinungs-, der Versammlungs-, der Rede- oder der Reisefreiheit, im dritten „Korb“ von Helsinki, folgte der Einsicht, dass Stabilität und Sicherheit einer normativen Grundlage bedürfen, nicht nur im Verhältnis der Staaten untereinander, sondern auch im Verhältnis der Staaten zu ihren Bürgerinnen und Bürgern. Eine grundlegende Erfahrung der unruhigen sechziger Jahre des vorigen Jahrhunderts war, dass es gerade im Interesse innerer und äußerer Stabilität ist, die Bevölkerung stärker an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen und dadurch die Legitimität und die Zustimmungsfähigkeit von Regierungshandeln zu erhöhen.

Am Ende des Verhandlungsprozesses stand ein Dokument, das einen in seiner Breite bisher noch nie dagewesenen Begriff von Sicherheit einführte. Im Ausgleich so vieler verschiedener Interessen und Prioritäten in einer einzigen Vereinbarung lag eine der großen Leistungen der KSZE. Diese Einigung wurde möglich durch eine neue Herangehensweise, die sich grundlegend von der konfrontativen Politik der fünfziger und sechziger Jahre unterschied. „Die Grundphilosophie der KSZE“, so fasste es Hans-Dietrich Genscher zusammen, der als Außenminister seit 1974 für den Abschluss der Verhandlungen auf bundesdeutscher Seite verantwortlich war, lag darin, „dass alle Beteiligten aus ihr würden Nutzen ziehen können“, dass die „Politik des alles oder nichts“ beendet wurde, die zuvor in den Ost-West-Beziehungen vorgeherrscht hatte. Die zunächst von vielen diagnostizierten Schwächen der Schlussakte von Helsinki – ihre rechtliche Unverbindlichkeit, die Verbindung unterschiedlicher Aspekte von Sicherheit, ihre Offenheit für Konkretisierungen in späteren Verhandlungen – haben sich dabei langfristig als ihre großen Stärken erwiesen. Bereits in den abschließenden Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki, in denen die Staaten ihre Entschlossenheit bekräftigten, „den durch die Konferenz eingeleiteten multilateralen Prozess fortzusetzen“, und weitere Treffen auf Experten- und Ministerebene zum Meinungsaustausch über die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte festsetzten, zeichnete sich die Verfestigung der Konferenz in einen „institutionalisierten Dauerdialog“ (Peter Schlotter) ab. Die „Schlussakte“ von Helsinki stellte daher auch keinen „Schluss“, sondern eigentlich einen Auftakt dar – den Auftakt zum Ende des Kalten Krieges.

Vom Dauerdialog mit Missklängen zur neuen Harmonie von Paris: der KSZE-Prozess und die Überwindung der Teilung Europas

Der in Helsinki begonnene Verhandlungsprozess wurde in den kommenden Jahren und Jahrzehnten fortgesetzt, auch wenn bis zum Ende des Kalten Krieges häufig Missklänge vorherrschten und die in Helsinki aufgekommene konstruktive Grundmelodie in der Folgezeit nur noch im Hintergrund vernehmbar blieb. Dies zeigte sich bereits zwei Jahre später beim ersten KSZE-Folgetreffen in Belgrad. Die östlichen Staaten drängten auf weitere Fortschritte bei der konventionellen Abrüstung, während der Westen die Verwirklichung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schlussakte anmahnte. Fortschritte in der Sache konnten in Belgrad daher nicht erzielt werden. Gleichzeitig hatte jedoch keine Seite ein Interesse daran, das mit der KSZE errichtete Forum, das erst seit Kurzem einen gleichberechtigten Austausch ihrer Meinungsunterschiede ermöglichte, zu beschädigen. Die diplomatischen Unterhändler einigten sich daher immerhin auf eine Fortsetzung der Beratungen auf Expertenebene und ein weiteres Folgetreffen zwei Jahre später in Madrid. Damit blieb ein dauerhafter Kommunikationskanal in Gestalt regelmäßiger Folgekonferenzen bestehen. Jeder der die Schwierigkeit, derart verfeindete und misstrauische Parteien überhaupt an einem gemeinsamen Tisch zu versammeln, aus eigener diplomatischer Erfahrung kennt, wird dies nicht gerade für einen unbedeutenden Erfolg halten.

Bewegung in die bald wieder verhärteten Fronten zwischen den Blöcken kam bis in die achtziger Jahre nicht in erster Linie durch Verhandlungen auf Regierungsebene, sondern durch die Eigeninitiative der Gesellschaften, vor allem im Osten Europas. Die Musik spielte hierbei eine nicht unerhebliche Rolle. Im Jahr 1976 wurden die Mitglieder der tschechoslowakischen Rockband „*Plastic People of the Universe*“ verhaftet und mehrere Monate inhaftiert. Die Verhaftung hatte jedoch eine unvorhergesehene Wirkung und verschaffte der Gruppe weitaus mehr Aufmerksamkeit, als sie ohne die Konfrontation mit der Staatsmacht besessen hätte: Hunderte Intellektuelle unterzeichneten in der Folge die berühmte „Charta 77“, in der sie ihre Regierung zur Einhaltung der Verpflichtungen aufforderten, die sie in der Schlussakte von Helsinki eingegangen war, darunter das Recht auf freie Meinungsäußerung. Die „Charta 77“ wurde zum Symbol und zum Vorbild zahlreicher ähnlicher „Helsinki-Gruppen“ in ganz Osteuropa und auch in der Sowjetunion selbst. Mit der Bekanntmachung der Verpflichtungen von Helsinki in allen Unterzeichnerstaaten erhielten die Menschen eine internationale Grundlage, auf die sie sich berufen konnten, um gegenüber ihren Regierungen im Osten wie im Westen die Einhaltung ihrer garantierten Rechte und Freiheiten auch einzufordern.

Bis heute sind die Verpflichtungen in der menschlichen Dimension der OSZE unter den Teilnehmerstaaten umstritten. Seit einiger Zeit ist häufig die Klage zu hören, die OSZE konzentriere sich in ihrer Kritik an der Einschränkung

von Menschenrechten und Grundfreiheiten einseitig auf die Länder „östlich von Wien“ und fordere zudem die Einführung demokratischer Standards nach westlichem Vorbild, die dem Verständnis vieler Staaten jedoch widersprächen. Dabei zeigt die Geschichte des KSZE-Prozesses: Alle heutigen OSZE-Teilnehmerstaaten, auch die erst später hinzugekommenen, sind die entsprechenden Verpflichtungen freiwillig eingegangen. Und auch die westlichen Staaten betrachteten den Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vor allem als einen Beitrag zur inneren Stabilisierung der europäischen Staaten und damit der europäischen Sicherheitsordnung insgesamt. Spontane Ausbrüche von Protest und Unzufriedenheit, Bürgerkriege oder Minderheitenkonflikte mussten unweigerlich auch zu internationalen Spannungen führen und so die Gefahr einer Konfrontation zwischen Ost und West erhöhen. Die Aussicht auf demokratische Partizipation und eine Annäherung menschenrechtlicher Standards sollten derartige Krisen im Interesse des Friedens verhindern.

Gerade aus deutscher Perspektive waren die Verbesserung der Besuchsmöglichkeiten und der Abbau von Hemmnissen für menschliche Kontakte über die innerdeutsche Grenze hinweg Voraussetzung dafür, die Teilung Deutschlands bis zu einer abschließenden Regelung zu akzeptieren. Die DDR-Regierung erhielt mit dem Grundlagenvertrag und der Schlussakte von Helsinki die gewünschten Sicherheitsgarantien und eine weitgehende, wenn auch nicht vollständige Anerkennung. Um langfristig auch innere Stabilität zu erhalten, hätte sie die in Helsinki eingegangenen Verpflichtungen allerdings konsequent und aus eigenem Antrieb umsetzen müssen. Vielleicht hätte dadurch nicht nur die zunehmende Unzufriedenheit der eigenen Bevölkerung, die schließlich in allen osteuropäischen Ländern und in der Sowjetunion zum Ende der kommunistischen Parteiherrschaft führte, vermieden und eine stärkere Identifizierung der Menschen mit ihren Regierungen erreicht werden können. Dass die Regierung der DDR nach 1975 die Überwachung und Unterdrückung der eigenen Bevölkerung verstärkte, um die Wirkung der Schlussakte zu neutralisieren, trug langfristig sicher nicht zu ihrer Akzeptanz und Stabilität bei. Und wer glaubt, erst das Signal von Helsinki hätte das Bedürfnis nach Reise-, Informations- und Meinungsfreiheit im Osten Europas geweckt, der überschätzt die Wirkung internationaler Abkommen und unterschätzt den natürlichen Wunsch der Menschen überall auf der Welt, frei zu leben und gut regiert zu werden.

Die Teilung Europas in Bereiche unterschiedlicher Geltung der Menschenrechte und demokratischen Freiheiten sollte nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes überwunden werden. Der Wunsch nach einem „Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Einheit“ fand seinen deutlichsten und optimistischsten Ausdruck in der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990. Die Charta erklärte „das Zeitalter der Konfrontation und der Teilung Europas“ für beendet und die Demokratie zur einzigen Regierungsform der Teilnehmerstaaten. Die KSZE-Staaten bekräftigten die Menschen-

rechte und Grundfreiheiten und führten in der Charta von Paris die menschliche Dimension an erster Stelle vor den übrigen Dimensionen von Sicherheit auf. Zugleich legte die Charta die Grundlage für die Umwandlung der KSZE, die bis zu diesem Zeitpunkt lediglich eine Serie von Konferenzen und Folgetreffen war, in eine Organisation ganz eigener Art – die heutige OSZE.

Damals herrschte allgemein Konsens unter den Teilnehmerstaaten der KSZE, einschließlich der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, darüber, dass die Schlussakte von Helsinki mit dem Ende des Kalten Krieges keineswegs überflüssig geworden war. Im Gegenteil – gerade ihr Beitrag zur Überwindung der Blockkonfrontation bestätigte die Richtigkeit des Konzepts umfassender und kooperativer Sicherheit. Nun bot sich die Chance, das Potenzial dieses Konzepts voll auszuschöpfen und den neuen Gegebenheiten anzupassen. Insbesondere in der Wirtschafts- und Umweltdimension, die vor 1989/90 kaum zur Umsetzung gelangt war, schienen nun substantielle Fortschritte möglich, um nicht nur die Sicherheit, sondern auch den Wohlstand und die Lebensqualität der Menschen in Europa nachhaltig zu verbessern. Auch in der politisch-militärischen Dimension der Sicherheit sollte die Gunst der historischen Stunde genutzt und durch mehr Zusammenarbeit das gegenseitige Vertrauen weiter vertieft werden. Nun war es an der Zeit, wie es Willy Brandt schon 20 Jahre zuvor gefordert hatte, von der Konfliktvermeidung zur „Organisierung des Miteinanders“ überzugehen.

Die Teilnehmerstaaten der damaligen KSZE erkannten auch, dass sie nach dem Ende der Blockkonfrontation vor den Herausforderungen neuartiger Bedrohungen stehen würden, Bedrohungen durch Streitigkeiten um Grenzen und Territorien, durch Minderheitenkonflikte oder durch die Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten. Im Abschlussdokument des Moskauer Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1991 hielten die Teilnehmerstaaten daher ausdrücklich fest, „dass die im Bereich der Menschlichen Dimension der KSZE eingegangenen Verpflichtungen ein unmittelbares und berechtigtes Anliegen aller Teilnehmerstaaten und eine nicht ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen“. Auch diese Erkenntnis ist seitdem ein grundlegender Bestandteil des Konzepts gemeinsamer und ungeteilter Sicherheit, zu dem sich alle Staaten der OSZE 2010 auf dem Gipfel in Astana erneut bekannt haben.

Die OSZE kommt nach Wien, die Zukunft unserer Sicherheit liegt in Helsinki

Die KSZE reagierte auf die neuen Herausforderungen nicht nur konzeptionell, sondern auch durch ihre Umbildung zu einer operativ handlungsfähigen Organisation mit besonderen Organen, Institutionen und Instrumenten. Nach der Grundlegung in Paris 1990 und einem intensiven Diskussionsprozess auf weiteren Treffen beschlossen die KSZE-Staaten 1994 auf dem Gipfeltreffen von Budapest schließlich, künftig nicht mehr nur als *Ad-hoc*-Ensemble zu-

sammenzutreten, sondern sich nun als ständiges und verfasstes Orchester zu konstituieren. Der feste Auftrittsorts dieses ständigen, im Geiste der neuen Harmonie geformten Orchesters sollte dort sein, wo schon die Diplomaten des Wiener Kongresses verhandelt und getanzt hatten. Den „Jazz“ allerdings, die Fähigkeit zu überraschender Innovationsfreude und zur eigenen Neuerung, die bereits die KSZE auszeichnete, hat auch die OSZE bis heute nicht abgelegt. Ihre Entwicklung verlief seit ihrer Gründung häufig sprunghaft und in rascher Anpassung an unerwartete Begebenheiten. Vielleicht beruht gerade auf der Mischung aus geduldiger, langfristiger Arbeit an der Bildung von Vertrauen und Kompromissen und der Bereitschaft zu schnellem und entschlossenem Agieren in besonderen Fällen der Erfolg der OSZE, die den Charakter als ständiges Verhandlungsformat, als Konferenz und als Plattform für den Dialog nie abgelegt, sondern als ihren Markenkern bis heute bewahrt hat.

Schnell und zugreifend auf neue Krisen reagieren musste die KSZE noch vor Abschluss des in Paris auf den Weg gebrachten organisatorischen Umbaus. Unter deutschem Vorsitz beschloss die Noch-KSZE 1991 in Berlin einen neuen „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“ als Teil eines umfangreichen Pakets neuer Instrumente zur Konfliktverhütung und Konfliktbewältigung. Erstmals aktiviert wurde der Mechanismus schon im selben Jahr nach dem Ausbruch der Kriege in Jugoslawien, noch bevor die entsprechende Übereinkunft formell in Kraft getreten war. Hier zeigte sich zum ersten Mal, welchen Mehrwert die spätere OSZE in akuten Krisenfällen bieten konnte: eine objektive Beobachtung und Dokumentation aktueller Geschehnisse von unabhängiger Seite zur Herstellung von Transparenz und Informationsgleichheit, ein inklusives Forum zur Bewertung der Informationen unter Beteiligung der betroffenen Parteien und ein ganzes Bündel von Instrumenten zu Vertrauensbildung und Entspannung, die bis heute kontinuierlich weiterentwickelt wurden.

Ähnliche Aufgaben übernahm die OSZE ab 1998 mit ihrer bis dahin umfangreichsten Beobachtungsmission im Kosovo, der Kosovo-Verifizierungsmission, der zeitweise bis zu 1.400 Männer und Frauen angehörten, die kriegerische Handlungen und etwaige Übergriffe auf die Zivilbevölkerung beobachten und dokumentieren sollten – auch hier mit dem Ziel, durch objektive Sammlung von Informationen zur Verifikation und Stabilisierung des zuvor geschlossenen Waffenstillstandes und damit zu einer politischen Lösung des Konflikts beizutragen. Zudem sollte die OSZE den Aufbau demokratischer Institutionen unterstützen, die Durchführung freier Wahlen begleiten und Hilfestellung bei der Rückkehr der Vertriebenen und Geflüchteten leisten. Wenn die OSZE die Verschärfung der Feindseligkeiten dadurch nicht verhindern und das Leid der Zivilbevölkerung nicht beenden konnte, dann nicht wegen der Untauglichkeit dieser Maßnahmen. Vielmehr gelang es den Teilnehmerstaaten der OSZE und der internationalen Gemeinschaft im Kosovo und auch bei anderen Konflikten nicht, eine entschlossene und gemeinsame Antwort

auf drohende Gefahren für Frieden, Stabilität und menschliche Sicherheit zu finden. Zudem kehrte in den neunziger Jahren nach einer Phase der Harmonie und des Zusammenwirkens die Disharmonie ins Konzert der OSZE zurück, die mit der Einigung auf die Charta von Paris überwunden schien.

Die genauen Ursachen dieser Disharmonie zu verstehen und sie im Geiste der Kultur des offenen Dialogs, der den Helsinki-Prozess ermöglichte und begleitete, miteinander zu erörtern, wird eine wichtige Voraussetzung für die Wiederherstellung von Vertrauen sein, Vertrauen, das durch die Ereignisse in der Ukraine im vergangenen Jahr sehr nachhaltig zerstört worden ist. Rückblickend lässt sich bereits jetzt feststellen, dass das in Paris erreichte Einvernehmen über die gleichberechtigte Wichtigkeit aller drei Dimensionen der OSZE für die Stabilität der europäischen Sicherheit nur kurz angehalten hat. Die über Jahrzehnte gepflegten Reflexe und Bedrohungsgefühle des Kalten Krieges ließen sich in so kurzer Zeit nicht überwinden. Vielleicht wurde auf allen Seiten eine Lehre unterschätzt, die sich gerade aus dem Helsinki-Prozess ziehen lässt: dass die Bildung von Vertrauen immer Zeit und Anstrengungen erfordert sowie die Bereitschaft zum wechselseitigen Ausgleich von Interessen. Dies bedeutet allerdings nicht, dass der grundlegende Weg von Helsinki heute nicht mehr aktuell wäre. Wir sollten uns gerade in der historischen Rückschau daran erinnern, dass der Helsinki-Prozess der siebziger und achtziger Jahre und die Tätigkeit der OSZE seit den neunziger Jahren Paradefälle für den langen Atem sind, den Diplomatie häufig erfordert. Nach dem endgültigen Untergang der alten Wiener Ordnung in den Gräben des Ersten Weltkrieges fand Europa für Jahrzehnte nicht zu Stabilität und nachhaltigem Frieden zurück. Erst nach einem weiteren Weltkrieg stabilisierte das Gleichgewicht der atomaren Abschreckung notdürftig die europäische Ordnung. Von einem belastbaren, wirklichen Frieden blieb Europa jedoch weit entfernt. Über vierzig Jahre prägte der Kalte Krieg das politische Denken und die gegenseitige Wahrnehmung mehrerer Generationen von Europäerinnen und Europäern. Nicht nur die Vergangenheit, auch die zahlreichen Krisen und Konflikte unserer Gegenwart lehren uns, dass Vertrauen rasch zerstört, aber nur sehr langsam wieder aufgebaut werden kann. Daher sollte uns die Krise der europäischen Sicherheit, der wir heute gegenüberstehen, nicht entmutigen. Jedoch wir sind auch aufgerufen zu verhindern, dass die Grundlagen der europäischen Sicherheit weiter beschädigt werden.

Diese Grundlagen sind nach meiner festen Überzeugung weiterhin gültig und richtig. Das Zentrum der OSZE liegt heute in Wien, aber für die Zukunft der europäischen Sicherheit sollten wir auch den Blick zurück nach Helsinki, auf die dortigen Erfahrungen und die dort gelegten Grundlagen richten. Hinter das dort etablierte, umfassende Verständnis von Sicherheit unter Einschluss der Dimensionen politisch-militärischer, wirtschaftlicher und ökologischer sowie menschlicher Sicherheit können wir in unserer Gegenwart nicht zurückfallen. Unsere Gesellschaften werden langfristige Stabilität und dauerhaften Wohlstand nur bewahren können, wenn in ihnen Menschenrechte ge-

schützt und Chancen auf echte Mitbestimmung gewährt werden. Unsere zwischenstaatliche Kooperation wird nur dann funktionieren, wenn sie auf der Anerkennung der souveränen Gleichheit und der territorialen Unversehrtheit aller Staaten beruht. Unsere Welt ist zu komplex für Modelle einer europäischen Ordnung, die vor über 200 Jahren geschaffen wurden und selbst in ihrer Zeit den Frieden unter den europäischen Mächten nur für wenige Jahrzehnte sichern konnten.

Die Erfahrungen des Helsinki-Prozesses lehren uns: Sicherheit beruht nicht nur auf der Einigung auf feste Prinzipien des Umgangs miteinander, sondern auch auf dem Vertrauen in deren Einhaltung. Dieses Vertrauen gilt es heute durch Dialog wiederherzustellen und durch Zusammenarbeit zu festigen. Aus der Geschichte vergangener Friedensordnungen können wir aber auch lernen: Prinzipien und Absichtserklärungen allein sind noch kein Garant für Frieden und Stabilität – wir brauchen auch handlungsfähige Institutionen, um die Einhaltung dieser Prinzipien sicherstellen zu können, deren Verletzungen transparent zu machen und aktiv an der „Organisierung des Miteinanders“ zu arbeiten. Die OSZE hat sich hierbei als eine unverzichtbare Institution erwiesen.

Ich bin mir sicher: Wir brauchen keine neuen Prinzipien, aber vielleicht eine neue Harmonie in Europa, eine Harmonie für die komplexe Welt des 21. Jahrhunderts. Es gibt dafür keine bereits durchkomponierte Partitur; wir müssen stattdessen zunächst auf die einzelnen Stimmen hören und dann prüfen, wie man sie arrangieren kann, um wieder zu gemeinsamer Sicherheit und zu Stabilität im OSZE-Raum zurückzukehren. Dabei sollten wir bereit sein, gute Vorschläge anzuhören, auch wenn sie – um im musikalischen Bild zu bleiben – derzeit noch zu fremd, zu modern oder zu bombastisch klingen mögen.

Eins scheint mir essenziell für jeden diplomatischen Prozess, der sich mit europäischer Sicherheit beschäftigt: Wir sollten die Erfahrung aus mehr als 40 Jahren KSZE und OSZE bewahren und fortentwickeln und nicht hinter diese zurückgehen. Sicherheit beruht auf Prinzipien, auf Institutionen und auf Vertrauen; und Vertrauen beruht auf der Bereitschaft zum Dialog, insbesondere in Zeiten der Krise und der Entfremdung.

Gerade in diesen Zeiten sollten wir bereit sein, weiter über alle Aspekte gemeinsamer Sicherheit zu sprechen, insbesondere solche, die hochaktuell und zukunftsweisend für den OSZE-Raum sind: Rückkehr zur Vertrauensbildung, Schutz vor transnationalen Bedrohungen, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Konnektivität, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in und zwischen unseren Gesellschaften, die durch die Flüchtlingsbewegungen vor große Herausforderungen bei der Integration und beim gegenseitigen Respekt zwischen Kulturen und Religionen gestellt werden. Der deutsche OSZE-Vorsitz des Jahres 2016 wird sich hierfür einsetzen und die Erfahrungen und Lehren aus 40 Jahren KSZE und OSZE als Orientierung und Grundmelodie für alle Bemühungen um ein harmonisches Zusammenspiel in Europa berücksichtigen.