

Ben Schennink

Helsinki von unten: Entstehung und Entwicklung der Helsinki Citizens' Assembly (HCA)¹

Die Helsinki Citizens' Assembly (HCA) ist eine transnationale Bewegung, die auf einer Koalition von Bürgerinitiativen aus vierzig Ländern beruht. Mit der Wahl ihres Namens demonstrierte sie ihren Willen, Einfluß auf die Politik der Regierungen und der internationalen Organisationen, wie der OSZE, auszuüben.

Die HCA wurde im Oktober 1990 in Prag gegründet. Im Oktober 1995 hielt sie in Tuzla/Bosnien ihre vierte Allgemeine Versammlung ab. Im März 1992 fand in Bratislava die zweite, im Dezember 1993 in Ankara die dritte Allgemeine Versammlung statt. An den ersten drei Zusammenkünften nahmen 800 bis 1.000 Vertreter gesellschaftlicher Gruppen fast aller OSZE-Länder teil; nach Tuzla waren trotz der schwierigen Bedingungen 600 Teilnehmer angereist.

Die Zahl der Teilnehmer an ihren Allgemeinen Versammlungen und die organisatorische Verbreitung in vierzig Ländern der OSZE beweisen, daß die HCA als "Helsinki von unten" das Ansehen gewonnen hat, das ihre Initiatoren anstrebten, als sie in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Idee als ein gemeinsames Projekt entwickelten. Diese Initiatoren waren unabhängige Gruppen für Menschenrechte und Demokratie im Osten Europas, also Dissidenten, namentlich die Gruppe Charta 77, und Friedensgruppen aus dem Westen, die unter teilweise sehr schwierigen Bedingungen zueinanderfanden. Ihnen dienten die Helsinki-Schlußakte und die KSZE von Beginn an als Bezugspunkt bei der Entstehung und Entwicklung der HCA.

Doch hat die HCA inzwischen eine andere Gestalt und Orientierung angenommen, als sie sich die Initiatoren vorgestellt hatten. Sie hatten sie als Mittel gesehen, um "von unten" auf eine Aufhebung der Teilung Europas zu dringen. Durch ein gemeinsames Programm für Entspannung und Abrüstung sollten gesellschaftliche Gruppen in Ost und West in enger Zusammenarbeit dazu beitragen, den Kalten Krieg zu beenden. Als die HCA gegründet wurde, war dieses Ziel zwar schon zu einem guten Teil erreicht. Doch entschied man sich bewußt noch für die Gründung der HCA, einesteils um die Kontinuität mit der Vergangenheit zu wahren, anderenteils weil die Helsinki-Schlußakte einen Zusammenhang von Themen darstellt, die alle von Bedeutung waren, um die Teilung Europas zu überwinden.

¹ Bearbeitet und übersetzt von Kurt P. Tudyka.

"Helsinki" bot also einen Rahmen für die Gestaltung einer "KSZE von unten", ohne daß man sich sofort auf ein spezifisches Thema festlegen mußte. Man konnte an die Arbeit gehen, und die weiteren Ereignisse würden schon zeigen, womit man sich konkret befassen würde.

Die Orte der letzten beiden Allgemeinen Versammlungen, Tuzla und Ankara, ließen erkennen, daß die Frage nach dem Beitrag aus der Gesellschaft für die Verhütung und Beendigung gewaltsamer Konflikte im OSZE-Bereich zum Hauptthema der HCA geworden war. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Aufgabenstellung der heutigen HCA nicht sehr von der der OSZE.

Die Entwicklung, die die HCA seit ihrer Gründung durchlaufen hat, hat jedoch eine Vorgeschichte, die schon in den siebziger Jahren begann.

Vorgeschichte

An der Wiege der HCA standen unabhängig voneinander die tschechoslowakische Gruppe "Charta 77" und der niederländische "Interkirchliche Friedensrat" ("Interkerkelijk Vredesberaad/IKV"). Beide Organisationen hatten 1977 eigene langfristige Kampagnen begonnen, Charta 77 mit dem Kampf für die Anerkennung und Achtung der Menschenrechte in der CSSR, der IKV mit Demonstrationen für atomare Abrüstung und der Forderung, mit der Abrüstung durch den Abzug der Atomwaffen aus den Niederlanden anzufangen. Beide Aktionen waren jedoch auch darauf gerichtet, internationale Unterstützung für ihre Kampagnen zu erhalten, und beide hatten programmatische Ziele, die über ihr eigenes Land hinausreichten. Bemerkenswert ist auch, daß beide Initiativen in der durch die Helsinki-Schlußakte besiegelten Periode der Entspannung entstanden, die von ihren Protagonisten in Prag und Den Haag als eine Zeit lähmender Passivität empfunden wurde. Der große Erfolg im eigenen Land verschaffte dem IKV eine internationale Führungsrolle unter den westlichen Friedensbewegungen, die sich gemeinsam zum "Appell für Europäische Atomare Abrüstung" bekannten, den die END-(European Nuclear Disarmament)-Gruppe von Professor E.P. Thompson 1980 veröffentlicht hatte. Von 1982 an organisierte die END-Gruppe jährliche END-Kongresse für die Friedensorganisationen, die sehr großen Zulauf fanden.

Die erste Reaktion der Gruppe Charta 77 auf den END-Appell Anfang 1981 war negativ. Sie verwarf die Vision des Appells für ein atomwaffenfreies Europa. Westliche Waffen seien nötig, um Freiheit in Europa zu wahren, eine Verstärkung dieser Waffen wurde als eine direkte Unterstützung der osteuropäischen Dissidenten empfunden. Doch bald erkannte die Gruppe Charta 77 in dem END-Appell eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit zwi-

schen den Kampagnen in Ost und West und plädierte für eine gemeinsame Strategie für Demokratie in Europa.

Die westlichen Friedensgruppen, die am ausgeprägtesten die Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Dissidenten anstrebten - IKV und Pax Christi in den Niederlanden, END und War Resisters International in Großbritannien, die GRÜNEN in der Bundesrepublik Deutschland und CODENE in Frankreich, brachen ihre ebenfalls zu den östlichen regierungsnahen "Friedensräten" bestehenden Kontakte dennoch nicht ab, wie auch umgekehrt die meisten Friedensräte weiterhin Kontakte und Zusammenarbeit mit ihnen suchten. Der IKV und die anderen Organisationen entwickelten somit eine zweigleisige Politik in Richtung Osteuropa. Einerseits pflegten sie die Zusammenarbeit mit den unabhängigen Gruppen, andererseits unterhielten sie Beziehungen mit den Regierungen und den regierungsbhängigen Organisationen wie den Friedensräten. Auf diese Weise wollten sie die Errungenschaften der "Entspannung von oben" ergänzen und vertiefen durch eine "Entspannung von unten". Der starken und unersetzlichen Stellung, die Organisationen wie die Charta 77 und der IKV innerhalb der Friedensbewegung im jeweils eigenen Land aufgebaut hatten, ist es zu danken, daß die Distanz zwischen den unabhängigen Gruppen im Osten und den Friedensgruppen im Westen überbrückt werden konnte und daß sich beide füreinander öffneten. So blieb der IKV die Vorhut in den Aktionen gegen die Kurzstreckenraketen in den Niederlanden zwischen 1983 und 1985, auch wenn ein großer Teil der niederländischen Friedensbewegung außerhalb des IKV und Pax Christi mit dessen Osteuropapolitik nicht einverstanden war.

Die Überbrückung des programmatischen Abstandes wurde vor allem dadurch möglich, daß sich die Gruppe Charta 77 von Anfang an zur Helsinki-Schlußakte als Rahmen für ein gemeinsam zu entwickelndes Programm und gleichzeitig als Verheißung für ein zukünftiges Europa bekannte. Als Rahmen war sie aufgrund des Zusammenhanges relevant, den die Regierungen zwischen Sicherheit, wirtschaftlicher Zusammenarbeit, kulturellem Austausch und Menschenrechten hergestellt hatten. Die Schlußakte wurde für die Zusammenarbeit zwischen den Bürgerbewegungen um so attraktiver, als die Regierungen nach 1975 nicht viel unternommen hatten, um die Versprechen einzulösen, die sie ihren Völkern mit der Schlußakte gegeben hatten. Die Gruppe Charta 77 half, die implizit bereits bestehende Öffnung ihrer westlichen Partner zu vergrößern, und überzeugte sie davon, daß die Helsinki-Schlußakte ein vortrefflicher Bezugsrahmen für ein gemeinsames Programm und für gemeinsame Aktivitäten von Menschenrechtsgruppen im Osten und Friedensorganisationen im Westen sei.

Die vorsichtige Annäherung zwischen 1980 und 1985, als die Bewegung für "Entspannung von unten" an Gestalt gewann, zeigte, daß sich sowohl die

östlichen als auch die westlichen Teilnehmer dieser Bewegung noch weiter für eine Zusammenarbeit und ein gemeinsames Programm öffnen mußten. Der Tatsache, daß beide Partner Entspannung als Ideal ansahen und die bestehenden Verhältnisse ablehnten, ist es zu danken, daß jene Offenheit zu Kontakten gefunden wurde. Die Reaktion der westlichen Organisationen auf das Verbot der polnischen Solidarnosc-Bewegung trug ebenfalls dazu bei. Die Art und Weise, wie sich die westlichen Partner in der Folge von den regierungsabhängigen Friedensräten distanzieren, erleichterte es den Dissidenten im Osten, diese westlichen "Friedensbewegten" als wahre Partner zu sehen.

Zwischen dem END-Kongreß 1985 in Amsterdam und der Gründung der HCA 1990 in Prag gewann die Idee der HCA ihre konkrete Gestalt. Zwei Elemente wurden in dieser Periode geschaffen: ein gemeinsames Programm, das im November 1986 vorgestellt wurde, und der Entwurf einer Organisation, den die Charta 77 im Juni 1988 vorlegte. Die entstandenen Kontakte führten also schnell zu konkreten Ergebnissen. Die Initiatoren spürten Rückenwind, insbesondere in Osteuropa, wo sich durch die sich anbahnenden politischen Veränderungen auch für sie der organisatorische Kontext veränderte. Durch ihren anhaltenden Dialog konnten sie darauf auch schneller reagieren, als viele westliche Regierungen und Parteien. Diese sahen zunächst nichts von (oder auch in) "Entspannung von unten", doch wuchs ihr Interesse, als sie bemerkten, daß sich in Osteuropa etwas veränderte. Repräsentanten der Friedensbewegung wurden gebeten, ihnen bei ihrer Umorientierung in bezug auf Osteuropa zu helfen. Die Beziehungen zwischen Bewegung und Staat veränderten sich noch spektakulärer in Osteuropa. Verschiedene Regime mußten aufgeben und gelobten gegenüber den Menschenrechtsorganisationen den Übergang zur Demokratie. Die schnelle und weite politische Öffnung in Ost und West ließ den Partnern kaum ausreichend Zeit zur Überlegung und Planung gemeinsamer Aktivitäten. Trotzdem diente das 1986 gemeinsam geschaffene Programm als Rahmen für den Dialog, der mit der Politik und innerhalb der betreffenden Gesellschaften zustande kam.²

Der endgültige Text des Programms wurde unter dem Titel "Giving Real Life to the Helsinki Accords: A Memorandum to Citizens, Groups and Governments of all CSCE Countries" im November 1986 in Wien zu Beginn der dritten KSZE-Überprüfungskonferenz vorgestellt und ist deutlich von der Charta 77 geprägt. Das Memorandum plädiert für eine Intensivierung des Helsinki-Prozesses von "oben" und von "unten" und ersucht die Regierungen, sich für eine "Entspannung von unten" dadurch zu öffnen, daß sie

² European Network for East-West Dialogue, Giving Real Life to the Helsinki Accords: a Memorandum to Citizens, Groups and Governments of all CSCE Countries, Berlin 1986.

die Beschränkungen der Kontakte zwischen den Bürgern aufheben und Möglichkeiten zu ihrer Vertiefung schaffen. Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in Europa seien von großer Bedeutung für "unsere gemeinsamen Bemühungen, ein neues und friedfertiges Europa zu bauen". Das Memorandum betont nicht nur die Verbindung mit "Helsinki", sondern unterstreicht auch die Untrennbarkeit von dessen "Körben", also den Zusammenhang von Frieden und Freiheit. Das Memorandum folgt der Helsinki-Schlußakte auch darin, daß es alle Themenbereiche anspricht, auf die diese sich bezog. Europa solle gewaltlos unter Anerkennung des territorialen Status quo durch friedlichen und allmählichen Wandel gestaltet werden, heißt es unter anderem im Schlußkapitel.

Mit dem Memorandum hatten die Autoren 1986 ein Programm formuliert, das die Zeichen der Zeit besser als die meisten Politiker in Ost und West verstand. Sie gaben dem Helsinki-Prozeß einen starken Anstoß, indem sie die Versprechen der Helsinki-Schlußakte nicht der Wirklichkeit auslieferten und ihre Ziele nicht auf "Geduld und Realismus" reduzierten. Das Verdienst dafür kommt zu einem großen Teil der Opposition in Osteuropa zu. Durch die Bildung einer Koalition mit der westlichen Friedensbewegung statt mit den "Aufrüstern" im Westen, wie die ersten Reaktionen der Gruppe Charta 77 auf den END-Appell vermuten ließen, blieben die zwei wichtigsten Dimensionen des Helsinki-Prozesses miteinander verknüpft: Menschenrechte und Sicherheit; der Helsinki Prozeß blieb auf Entspannung und Abrüstung gerichtet. Es ist das Verdienst der westlichen Friedensbewegung, die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Opposition im Osten früh erkannt zu haben. Dadurch wurde "Entspannung von unten" ein gemeinsames Ost-West-Projekt, und die Unteilbarkeit des Helsinki-Prozesses wurde verstärkt. Durch Nutzung der politischen Öffnung im Osten und das Bemühen um "Entspannung von unten" im Westen konnten die Initiatoren die Grundlage für die HCA als eine Organisation schaffen, die die Entspannung entscheidend mitgestalten konnte.

Die Autoren des Memorandums hatten die weitere politische Entwicklung auf ihrer Seite. Im Juni 1988 lud Charta 77 westliche und östliche Unterzeichner des Memorandums nach Prag zu einer Konferenz über Form und Ziel einer gemeinsamen Organisation ein. Trotz des Eingreifens der Polizei war die Konferenz ein Erfolg, und es gelang den Teilnehmern, die Idee eines "Europäischen Parlaments für Frieden und Demokratie" der Charta 77 und der "Unabhängigen Friedensvereinigung" zu diskutieren. Dieses "Parlament" sollte ein dauerhaftes Forum werden, das alle positiven Aspekte des Helsinki-Prozesses von unten unterstützen sollte.

Diese Idee wurde im folgenden bei verschiedenen Treffen des Europäischen

Netzwerks für den Ost-West-Dialog erörtert, und im Juni 1989 wurde in Budapest unter dem Namen "Helsinki Citizens' Assembly" die Gründung angekündigt. Die Assembly sollte ein Forum für Personen und Institutionen werden, die von den etablierten Machtstrukturen unabhängig waren, und sie sollte die zivile Gesellschaft so umfassend und vielfältig wie möglich repräsentieren. Die Vertreter sollten durch nationale Verbände der HCA und durch Arbeitsgruppen entsandt werden, die beide erst noch zu bilden waren. Die Assembly sollte mindestens alle zwei Jahre zusammentreten und die Hauptlinien ihrer Politik festlegen. Daneben waren ständige Arbeitsgruppen von Fachleuten und Aktivisten zu bilden, die das Rückgrat der HCA werden sollten. Die Koordination und die praktische Organisationsarbeit sollten in den Händen eines in Prag zu gründenden Büros und einer Gruppe von Sprechern liegen, die als Leitung gewählt wurde. Die erste Zusammenkunft der HCA sollte im Oktober 1990 in Prag stattfinden.

Die Vorstellungen von der konkreten Organisation und Arbeitsweise blieben in vielen Punkten vage, wenig ausgearbeitet oder offen für weitere Beratungen - die Absicht zur Gründung einer Organisation stand jedoch fest. Und wieder hatte man die Zeit auf seiner Seite: In Polen und Ungarn sprachen Regierung und Opposition über freie Wahlen, und die kommunistischen Parteien gaben ihr Machtmonopol auf. In Polen wurden schon im Juni 1989 Wahlen abgehalten. In der Tschechoslowakei kam es zu einer Volksbewegung. Die vereinten oppositionellen Gruppen bildeten in Tschechien das "Bürgerforum" und in der Slowakei das Komitee "Öffentlichkeit gegen Gewalt", die unter dem Vorsitz von Vaclav Havel in Beratungen mit der kommunistischen Regierung den sanften Übergang zur Demokratie zustande brachten. Als "unten" in Prag "oben" wurde, war eine der ersten Initiativen der neuen Regierung, die Gründung der HCA zu unterstützen. Mit ihrer Hilfe wurde die Gründungsversammlung der HCA vorbereitet.

Gründung und Wandel

Während der Gründungsversammlung der HCA im Oktober 1990 in Prag war einerseits die Euphorie groß, weil das Ziel der HCA eigentlich schon erreicht war. Andererseits herrschte auch große Verwirrung, da man nun auf der Suche nach einer neuen Aufgabe war. Das wurde während der Diskussion über die Form der Organisation deutlich. Probleme aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über den Aufbau der Organisation wurden erst im Verlaufe der Zeit gelöst. Dazu trugen der Wandel der politischen Umgebung und die Reaktion der Teilnehmer an der HCA darauf in

erheblicher Weise bei. Die HCA entwickelte sich zunehmend zu einer Organisation, die bei der Verhütung und Lösung von gewaltsamen Konflikten im neuen Europa an Bedeutung gewann.

Die das Ansehen prägenden Tätigkeiten der HCA wurden Friedensprojekte im Balkan und in Transkaukasien. Die dortige Basisarbeit der HCA übernahmen Gruppen aus den jeweiligen Regionen, die in der HCA ein geeignetes transnationales Netzwerk zur Unterstützung ihrer Friedensarbeit fanden. Es war weder selbstverständlich noch vorhersehbar, daß Konfliktverhütung und -lösung zur Hauptaufgabe der HCA werden würden. In der Vorbereitungsphase strebten die Gründer nach einer breiten HCA, einer "KSZE von unten", in der alle Teile der Gesellschaft sowie alle ideologischen Strömungen vertreten sein und alle Aspekte des Helsinki-Prozesses berücksichtigt werden sollten. Das Streben nach einem breiten und umfänglichen Pluralismus äußerte sich während der Vorbereitung der ersten Assembly, und zwar thematisch im Prager Appell (auf den man sich in Budapest im Februar 1990 geeinigt hatte), organisatorisch in den zu schaffenden ständigen Ausschüssen von Experten und Aktivisten und schließlich gesellschaftlich in den Richtlinien für die Zusammensetzung der nationalen Delegationen für die Assembly.

Die Themen, denen die HCA Aufmerksamkeit durch international zusammengestellte ständige Ausschüsse schenken wollte, waren Abrüstung und Friedenspolitik, Wirtschaft und Umwelt, Probleme des Nationalismus und des Föderalismus, Menschen- und Minderheitenrechte, Bürgergesellschaft und die Institutionalisierung der europäischen Integration. Schließlich wurde auch ein ständiger Frauen-Ausschuß ins Leben gerufen, der für eine starke Vertretung von Frauen und Frauen-Themen in der HCA sorgen sollte. Um diese Themen und Ausschüsse war die erste Assembly organisiert. Die nationalen Kontaktpersonen wurden ersucht, Delegationen zu entsenden, die ein möglichst breites Spektrum gesellschaftlicher Gruppen und politischer Strömungen repräsentierten. Man wollte in der HCA die zivile Gesellschaft so vollständig wie möglich vertreten sehen, damit sie zu einer Diskussionsplattform wird, auf der ein umfassend getragener Konsens zustande kommen kann.

Diese ehrgeizige Zielsetzung wurde nur in einigen Fällen erreicht. Die wirkliche Breite der HCA war während der ersten Assembly schwer festzustellen. Die Mehrheit der Teilnehmer kam aus dem Westen, und die westlichen Delegationen waren sehr heterogen zusammengesetzt. Während und nach der ersten Assembly wurde offenkundig, daß das umfassende Themenspektrum die HCA überforderte. Eine Reihe von Themen, wie ökologische, gewerkschaftliche und kirchliche Fragen, kam kaum zur Geltung. In Mittel- und Osteuropa war die Zivilgesellschaft zumeist noch

nicht organisiert und wurde, soweit vorhanden, in erster Linie vom Aufbau der Demokratie im eigenen Land in Anspruch genommen. In den mittel- und osteuropäischen Delegationen, insbesondere der tschechoslowakischen, gerieten "oben" und "unten" darum noch durcheinander.

Bei der Wahl des Präsidiums und des Vorsitzenden für die erste Zusammenkunft des Internationalen Koordinationskomitees im Februar 1991 wurde zugunsten einer unabhängigen HCA entschieden. Diese Entscheidung war geprägt von der Erfahrung, welche Schwierigkeiten es bereitet, in solch kurzer Zeit in einem so sehr veränderten europäischen Umfeld eine sehr breite HCA zu schaffen. Der Beschluß des Vorstands, daß die HCA als Forum für Bürger dienen sollte, in dem sie ihre Ansichten unabhängig von ihren Regierungen ausdrücken können, und daß die Aktivitäten um Themen der ständigen Ausschüsse konzentriert werden sollten, bedeutete, daß die Identität der HCA zu einem wichtigen Teil von den Themen abhängig wurde, die die Teilnehmer der HCA beschäftigten. Zu diesen gehörte bald der aufkommende Nationalismus in Mittel- und Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Konflikte in Jugoslawien und der früheren Sowjetunion und das Problem des Schutzes von Minderheitenrechten wurden Themen, die die Tagesordnung der HCA-Arbeit schon 1991 bestimmten. Die HCA wurde gebeten, gegen den drohenden Krieg in Jugoslawien Stellung zu beziehen, Beobachter sowohl in die baltischen Staaten, die sich von der Sowjetunion gelöst hatten, als auch in die Türkei zu senden, um dort den Konflikt mit den Kurden politisch verhandelbar zu machen.

Der sich abzeichnende Kurswechsel fand seinen sichtbaren Niederschlag bei den nationalen HCA-"Filialen". Die niederländische HCA stellte im Mai 1992 fest, daß die HCA somit einen klaren Schwerpunkt erhalten habe: Die HCA konzentrierte sich insbesondere auf die Konfliktlösung in Gebieten, in denen Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen zu Gewalt und Bürgerkrieg führen oder zu führen drohten (u.a. Jugoslawien, Türkei, Moldau, Rumänien, Ukraine, Kaukasus). Die Minderheitenproblematik in Europa spielte dabei eine wichtige Rolle, ebenso die Formulierung und vor allem die Achtung der Menschenrechte. Die niederländische Abteilung schloß sich dieser Tendenz an und begann, sich ebenfalls stärker auf diesen Aspekt der Friedensproblematik zu konzentrieren. Die Idee des breiten Themenspektrums für die HCA wurde also aufgegeben, und auch im Hinblick auf die Arbeitsstruktur wurde beschlossen, die Verbindung zwischen gesellschaftlichen und politischen Organisationen und der HCA in den Niederlanden abzuschwächen. Die Leitung der Organisation erhielt eine unabhängige Kerngruppe, die ein Beirat unterstützt, an dem sich verschiedene Organisationen beteiligen.

Engagement bei der Verhütung und Lösung gewaltsamer Konflikte in den OSZE-Ländern wurde für die HCA thematisch bestimmend. Das zeigte die Reorganisation der ständigen Ausschüsse, von denen nach Bratislava 1992 vier übrigblieben: zivile Ansätze zur Konflikt- und Friedenspolitik, Demokratie and Staatsbürgerschaft, Wirtschaft und Umwelt, Frauen. Davon sind vor allem die beiden ersten mit Projekten und Missionen der HCA verbunden, die sich mit gewaltsamen Konflikten und Minderheitenproblemen befassen. Die Arbeit in diesen Bereichen, eine Kombination aus lokaler und internationaler Tätigkeit, ist nur durch die Zusammenarbeit von HCA-Vertretern in den Regionen und mit Mitgliedern möglich geworden, die im Präsidium aktiv sind, mit den ständigen Arbeitsgruppen, dem Prager Sekretariat und interessierten nationalen Abteilungen. Diese Zusammenarbeit ist auf der Grundlage erfolgreich, die die HCA gewählt hat, nämlich eine "Gewissensfunktion" zu erfüllen, wobei sie sich auf die Werte beruft, denen sich die OSZE-Staaten verpflichtet haben. Der Aufbau eines ungeteilten, demokratischen und friedlichen Europas blieb ein Ziel der HCA, weil man fürchtete, daß die Regierungen dieses Ziel nicht mehr allzu ernst nehmen würden. Das Thema der Assembly in Ankara, "Wo endet Europa?", illustrierte diese Sorge. Sowohl die türkisch-kurdischen Spannungen, die während der HCA in Ankara viel Aufmerksamkeit fanden, als auch das Unvermögen der internationalen Gemeinschaft und namentlich der Europäischen Union, den Krieg im früheren Jugoslawien zu beenden, machten diese Frage zu einer "Gewissensfrage". Die HCA-Teilnehmer wollten offensichtlich eine andere Antwort auf die Frage geben als ihre Regierungen. Ihr Engagement für die Konfliktlösung zeigte noch deutlicher die Tatsache, daß die HCA ihre vierte Assembly im Oktober 1995 in Tuzla abhielt. Auch der Titel der Konferenz, "Vereinigen: die Bürger - die Nationen", war ein Aufruf. Dieser Appell verwies nicht nur auf das fünfzigjährige Bestehen der Vereinten Nationen, sondern rief auch zur Unterstützung für das Bemühen der HCA auf, Menschen aus verschiedenen Teilen Bosniens und dem früheren Jugoslawien zusammenzubringen, um die Grundlage für offene und multi-ethnische Staaten zu schaffen. Wie die HCA konkret arbeitet, zeigen ihre Projekte auf dem Balkan und in der transkaukasischen Region.

Das Balkan-Projekt

Angesichts der spürbaren Gefahr eines Krieges in Jugoslawien im Februar 1991 richtete die HCA einen Brief an die Regierungen Jugoslawiens und der sechs Republiken mit dem Ersuchen, eine friedliche Lösung ihrer Konflikte zu finden. Das war auch das Signal für die formelle Konstituierung einer

HCA in Jugoslawien. Sie entstand im Mai 1991 in Sarajewo als Netzwerk von Gruppen im gesamten Jugoslawien, die sich für Frieden und Demokratie einsetzten. Kaum einen Monat später, am 7. Juli 1991 - zehn Tage nach Beginn des Krieges in Slowenien - organisierte die jugoslawische HCA zusammen mit dem internationalen Sekretariat die erste Internationale Konferenz in Belgrad. Es war der Versuch, die mit Gewalt einhergehende Desintegration Jugoslawiens durch europäische Integration aufzuhalten.

Während des Treffens wurde eine internationale Friedenskarawane durch ganz Jugoslawien initiiert, um die jugoslawische und die ausländische Opposition gegen den Krieg öffentlich zu machen. Dadurch hoffte man, das Übergreifen des Krieges auf Kroatien zu verhindern. Die Friedenskarawane wurde im September 1991 durchgeführt, als der Krieg in Kroatien schon in vollem Gange war.

Die HCA entwickelte nach der Friedenskarawane eine zweigleisige Aktivität. Nach Diskussionen mit HCA-Aktivisten, Intellektuellen und Politikern aus der Region schlug die HCA als Antwort auf den Vance-Owen-Plan vor, Bosnien und die von den Vereinten Nationen in Kroatien kontrollierten Gebiete unter die Verwaltung der VN zu stellen. Als erster Schritt dazu wurde die Idee der "safe havens" lanciert, für die 300.000 Unterschriften gesammelt wurden, die Owen überreicht wurden. Dieser lehnte den Vorschlag jedoch ab. Nach dem Scheitern der VN-EU-Vermittlung beschloß der VN-Sicherheitsrat im Mai 1993 die Einrichtung von sechs "Sicherheitszonen". Nach Meinung der HCA war das ein zu spätes und zu unsicheres Unternehmen.

Auf einem anderen Gleis wollte die HCA lokale Verwaltungen bei der Eindämmung von Gewalt und der Verhütung von Vertreibungen einbeziehen.

In Ohrid im November 1992 vereinten sich beide Ansätze der HCA während der "Citizens' and Municipal Peace Conference". Dort wurde sowohl die Kampagne für die "safe havens" lanciert als auch formell die dem Europarat verbundene "Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE)" in die kommunale Friedensarbeit im früheren Jugoslawien einbezogen. Das führte 1993 und 1994 zu einer großen Anzahl lokaler Initiativen in Gemeinden innerhalb und außerhalb Jugoslawiens. "Von unten" erhielt so einen Inhalt mit mehrfacher Bedeutung.

1995 kamen während der vierten Assembly in Tuzla zahlreiche Teilnehmer an HCA-Aktivitäten zusammen. Der HCA war es gelungen, wie sich dort erwies, ein Netzwerk "von unten" zu errichten, das sich über alle Teile des früheren Jugoslawiens erstreckt und das mit anderen Balkan-Regionen (Albanien, Griechenland, Mazedonien, Bulgarien) und natürlich mit dem restlichen Europa verknüpft ist. Die Tätigkeit der HCA hat einen engen Bund der

Zusammenarbeit zwischen Gemeinden entstehen lassen, die nach Unterzeichnung des Dayton-Abkommens noch verstärkt wurde. In Tuzla und Banja Luka sind mit Hilfe des UNHCR und der Weltbank sogenannte "Micro-Business"-Projekte für besonders gefährdete Gruppen wie Frauen, Flüchtlinge und demobilisierte Soldaten ins Leben gerufen worden. In Osijek (Ostslawonien) hat die HCA eine "kommunal-demokratische Botschaft" eingerichtet, die mit Unterstützung ausländischer Städte den Wiederaufbau und eine demokratische Entwicklung fördert. Generell engagiert sich die HCA vornehmlich für die Wahrnehmung und die Umsetzung der zivilen Teile des Dayton-Abkommens. Zu diesem Zweck sind 1995 Regionalbüros in Sarajewo und Tuzla eröffnet worden, 1996 wurde in Banja Luka mit der Gründung eines dritten begonnen. Die Büros dienen als Treffpunkte für lokale und internationale Gruppen, die sich um eine verstärkte Zusammenarbeit von Einwohnern verschiedener Teile Bosniens bemühen, um damit eine dauerhafte Grundlage für Demokratie und Frieden zu schaffen.

Das Balkan-Projekt hat den Krieg nicht aufhalten können, doch es ist trotz seiner beschränkten Handlungsmöglichkeiten in Erscheinung getreten. Es hat auch dazu beigetragen, den Stimmen aus der Region, die sich für Frieden und gegen ethnisch motivierte Vertreibungen einsetzen, ein Podium zu geben und die unabhängige Berichterstattung über den Krieg aufrechtzuerhalten. Es demonstriert den Wunsch nach und die Möglichkeiten für Zusammenarbeit in einem vereinigten und demokratischen Bosnien-Herzegowina und hält damit die Versprechungen für dauerhaften Frieden und Demokratie aus dem Dayton-Abkommen lebendig.

Das Transkaukasien-Projekt

Mit den Konflikten der transkaukasischen Region begann sich die HCA dank der Vertreter der russischen Gesellschaft "Memorial" zu beschäftigen, die die erste Assembly besuchten. Memorial organisierte im Dezember 1990 ein Treffen von Intellektuellen aus Armenien und Aserbaidschan im Grenzgebiet zwischen den beiden Republiken. Die Vertreter aus Armenien und Aserbaidschan bildeten nach dem Treffen in Bratislava HCA-Abteilungen in ihren Ländern, die gemeinsam einen Besuch der Region durch eine internationale HCA-Mission im August 1992 vorbereiteten, woran sich - auch die inzwischen geschaffene georgische HCA-Abteilung beteiligte.

Die HCA-Abteilungen begannen unverzüglich mit dem Austausch von Informationen über Kriegsgefangene und der Vermittlung entweder bei der Freilassung oder der Regelung von Besuchskontakten für Familienangehörige. Der Erfolg der regionalen HCA-Abteilungen in Armenien, Aser-

baidtschan und auch in Berg-Karabach selbst war für die Aktivisten der HCA in Georgien beispielgebend. Das führte 1994 zur Gründung der "Joint Task Force Hostages", einer gemeinsamen Initiative der HCA-Abteilungen in der transkaukasischen Region, die sich die Feststellung der Identität von Kriegsgefangenen, Geiseln oder Vermißten zur Aufgabe machte und sich um deren Freilassung bemühte. Diese Signale des Friedenswillens aus der Gesellschaft wurden leider von der OSZE-Unterstützungsgruppe nicht beachtet, die durch die politischen Gegensätze, namentlich zwischen Rußland, den USA und der Türkei, wie gelähmt wirkt.

Die HCA-Abteilungen standen der Bevölkerung näher und wußten um deren Kriegsmüdigkeit. Neben ihrer Arbeit für Kriegsgefangene, Geiseln und Vermißte entwarfen sie einen Plan zur Errichtung einer "Friedenszone" in der Grenzregion. Als Vorbild diente das Balkan-Projekt, das Anfang 1992 entwickelt worden war. 1995 wurde der Dialog durch wechselseitige Treffen junger Friedensaktivisten in Berg-Karabach bzw. in Baku fortgesetzt. Auch die HCA-Abteilungen von Armenien und Aserbaidtschan trafen sich während der Frauen-Konferenzen in Baku und Jerewan. Diese Initiativen zeigten, daß die Bevölkerung kriegsmüde und bereit zum Dialog und zur Versöhnung war. Jugendliche aus den HCA-Abteilungen drückten das dadurch aus, daß sie die "Friedenszone" zu einem Treffpunkt für Dialogpartner aus allen Konfliktgebieten des Kaukasus weiterentwickelten. Dieser Vorschlag war auch ein Zeichen für die verstärkten Kontakte zwischen HCA-Aktivisten in der gesamten transkaukasischen Region seit 1991. Im August 1995 kamen sie in Tiflis zu einem "organizational workshop" zusammen. Vertreter aus Armenien, Aserbaidtschan, Georgien, Abchasien, Südossetien und Tschetschenien sowie der internationalen HCA entwarfen ein Arbeitsprogramm für Vertrauensbildung und Friedensaufbau. Zum ersten Mal erschienen hier Gruppen aus Abchasien und Südossetien im HCA-Netzwerk. Die HCA hat 1996 in Tiflis ein Regionalbüro eröffnet, das den HCA-Abteilungen und anderen lokalen Initiativen sowie internationalen Gruppen als Treffpunkt und Informationsstelle dient. Mit seiner Unterstützung haben die lokalen HCA-Abteilungen ihr 1995 gemeinsam erarbeitetes Programm durchgeführt, vor allem den Beginn des Prozesses "Peacebuilding through Refugees' Self-organisation".

Im übrigen hat unabhängig von diesem Programm die internationale HCA schon seit Anfang 1995 Kontakt mit den Tschetschenen unterhalten. Ohne viel Erfolg versuchte die HCA, die OSZE zu einer aktiveren Politik in diesem Konflikt zu bewegen.

Die zwei beschriebenen Projekte zeigen die Vorzüge transnationaler Netzwerke für die lokale Friedensarbeit auf. Sie befruchten sich gegenseitig mit Ideen und erhalten durch ihre internationale Verflechtung den politischen

und gesellschaftlichen Spielraum für einen Dialog über die Grenzen ihrer eigenen Gesellschaft hinaus. Dadurch gelang es der HCA, Konfliktgegner als Bürger zusammenzubringen, wo dies auf politischem Niveau nicht möglich war.

Doch unterscheiden sich das Balkan- und das transkaukasische Projekt erheblich. Das Balkan-Projekt steht im Zentrum politischer und gesellschaftlicher Aufmerksamkeit, die Aktivitäten in Transkaukasien spielen sich im Schatten der europäischen Politik ab. Dort ist der Fortschritt der Aktivitäten viel stärker abhängig vom Einsatz lokaler Aktivisten, und es ist viel schwieriger, dafür die benötigten Gelder zu bekommen. Es ist aber ein ermutigendes Zeichen für die Zukunft der Bürgerdiplomatie, daß diese Aktivisten damit Erfolg haben, den Friedensprozeß "von unten" in Gang zu halten, und daß ihr Beispiel Nachahmer in der betroffenen Region findet. Auch gibt dieses Projekt der Gewissensfunktion der HCA Gestalt: Es zeigt der OSZE, daß Friedensarbeit in der Region möglich ist.

HCA und OSZE - Institution oder Gewissen

Die Charta von Paris enthält eine Hommage an die NGOs und das Versprechen, ihre Arbeit zu fördern. Die Staats- und Regierungschefs erklärten: "Wir erinnern an die bedeutende Rolle, die nichtstaatliche Organisationen, religiöse und andere Gruppierungen sowie Einzelpersonen bei der Verwirklichung der KSZE-Ziele gespielt haben, und werden deren Einsatz für die Durchführung der KSZE-Verpflichtungen durch die Teilnehmerstaaten weiter erleichtern. Diese Organisationen, Gruppierungen und Einzelpersonen müssen auf geeignete Art und Weise in die Tätigkeit und die neuen Strukturen der KSZE einbezogen werden, damit sie ihre wichtigen Aufgaben erfüllen können."³ Wie die KSZE/OSZE die NGOs bei der Arbeit und den neuen Strukturen einbeziehen will, geht allerdings nicht klar aus der Charta und den Anlagen hervor.

Der Vorstand der HCA richtete am Vorabend des Pariser KSZE-Gipfels vom November 1990 einen Brief an die Staats- und Regierungschefs mit dem Angebot, ihnen bei der Integration Europas zu helfen, indem die HCA den Helsinki-Prozeß "von unten" institutionalisieren und Arbeitsbeziehungen zwischen der KSZE und der HCA herstellen wolle. Die Entwicklung der Identität der HCA ging jedoch weniger in Richtung einer Institutionalisierung der europäischen Zivilgesellschaft - also einer "breiten" HCA -, als vielmehr in Richtung einer eher locker organisierten sozialen Bewegung, die

³ Charta von Paris für ein neues Europa, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin, Losebl.-Ausg., Kap. A.2, S. 15.

für die Werte eintritt, für die "Helsinki" steht. Es ist dann auch nicht befremdlich, daß die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen zur KSZE nicht die höchste Priorität in der Arbeit der HCA erhalten hat. Diese fanden zwar Beachtung, allerdings eher zur Optimierung der Konfliktverhütungsarbeit, in die die HCA in zunehmenden Maße einbezogen wurde.

1995 veröffentlichte der Generalsekretär der OSZE auf Ersuchen des Budapestener Gipfels eine "Study on Enhancement of NGO Participation". Die Studie beschreibt, daß seit 1990 viel verbessert wurde und daß die jetzt bestehenden Maßnahmen "eine gute Basis für die Verbindung OSZE-NGOs darzustellen scheinen". Es komme auf ihre Verwirklichung an, lautet die Schlußfolgerung. Die Studie stellt auch fest, daß namentlich auf dem Gebiet der Konfliktverhütung eine enge Zusammenarbeit notwendig und wünschenswert sei. Vor allem die Vor-Ort-Missionen der OSZE betonen dieses Interesse, und auch die (23) Regierungen, die an der Studie mitgearbeitet haben, stimmen dem zu. Die Empfehlungen des Generalsekretärs für diesen Bereich kommen teilweise den Wünschen der HCA entgegen. Die Empfehlungen lauten: "Der Generalsekretär sollte gemeinsam mit dem HKNM und dem BDIMR regelmäßige Treffen mit interessierten NGOs, die im Bereich der Konfliktverhütung aktiv sind, organisieren, um weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu erörtern. OSZE-Missionen vor Ort sollten ermutigt werden, ständigen Kontakt zu den entsprechenden NGOs, die in dem jeweiligen Land oder der betreffenden Region arbeiten, zu suchen und aufrechtzuerhalten."

Unterstützung und Mittel, um die die HCA ersucht hatte, wurden jedoch nicht gewährt. Die OSZE anerkenne die Rolle der NGOs und wolle ihren Beitrag nutzen, doch sähe sie es nicht als ihre Aufgabe an, den NGOs bei ihrer Arbeit direkt zu helfen. An Beschlüssen könnten NGOs definitionsgemäß nicht beteiligt werden, da die OSZE eine intergouvernementale Organisation sei, stellte der Generalsekretär fest.

Die Entwicklung der HCA zu einer sozialen Bewegung statt zu einer "Institution" hat verhütet, daß es zu einem Bruch in den Beziehungen zwischen der HCA und "Helsinki" kam. Wie in den achtziger Jahren ist die wichtigste Funktion der HCA die des "Gewissens" für die Unterzeichnerstaaten der KSZE-Schlußakte. Das setzt einen Abstand voraus, der bei einer Institutionalisierung verloren gehen könnte. Die Beziehungen zur OSZE sind zwar anders als in den achtziger Jahren geworden. Sie sind stärker durch Komplementarität und Zusammenarbeit als durch Gegensätze charakterisiert. Aber auch bei solch einer Beziehung ist eine gewisse Distanz wünschenswert, wenn die NGOs kein Subunternehmer werden oder eine Alibi-Funktion erfüllen wollen. Subunternehmer wird eine NGO, wenn sie Aufgaben im Auftrag von Staaten ausführt, ohne die Möglichkeit, sich selbst

mit Kritik zu profilieren. Eine Alibi-Funktion erfüllen NGOs, wenn Regierungen ihre Arbeit nutzen oder mißbrauchen, um eigene Inaktivitäten zu legitimieren. Beide Gefahren drohen beim Zusammenwirken von staatlichen Instanzen und NGOs in Situationen, in denen letztere ersucht werden, gewaltsame Konflikte zu verhüten oder zu beenden. Die HCA hat es verstanden, solche Fallen durch Abstand von staatlichen Instanzen und zugleich durch Orientierung an den Werten und Normen, zu denen die Staaten sich im Helsinki-Prozeß bekannt haben, zu meiden. Viel Arbeit, die die HCA in den vergangenen Jahren geleistet hat, wäre unmöglich gewesen ohne jenen Abstand und die Berufung auf die gemeinsamen Werte. Beides ist wesentlich für die Erfüllung der Gewissensfunktion, die die HCA anstrebt, aber auch als Kitt für die Zusammenarbeit zwischen Aktivisten aus sehr verschiedenen Gesellschaften und Kulturen. Der nötige Abstand bedeutet nicht, daß keine Unterstützung - auch finanzieller Art - seitens der OSZE möglich wäre. Es gibt zahlreiche Beispiele von Regierungen, die kritische Gruppen unterstützen, ohne sie kontrollieren zu wollen. Grund für diese Unterstützung ist, daß eine Demokratie ein "Gewissen" braucht, um gut zu funktionieren. Auch für die OSZE ist ein solches Gewissen wichtig. Das war es in den achtziger Jahren, und das ist es auch heute noch.