

**Vierzig Jahre KSZE-Schlussakte von Helsinki
1. August 1975 – 1. August 2015**

1. Die Helsinki-Schlussakte vom 1. August 1975 stellte ein Dokument der Hoffnung in einer Zeit der machtpolitischen und ideologischen Konfrontation in Europa dar.

Es manifestierte die Bereitschaft und Fähigkeit der beiden aus ideologischen und machtpolitischen Gründen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa einander gegenüberstehenden Blöcke und Allianzen, sich im Interesse der Kriegsverhütung auf einige von beiden Seiten akzeptierten Grundsätze im Umgang mit einander zu verständigen:

- die bestehenden Grenzen zu respektieren und die bestehenden Spannungen durch Verhandlungen zu bewältigen und mit vertrauensbildenden Maßnahmen auf militärischem Gebiet einen Krieg aus Missverständnis zu verhindern. Mit der Bestätigung der Grenzen strebte die Sowjetunion an, die bestehenden Grenzen auch völkerrechtlich anerkannt zu bekommen – vor allem die Teilung Deutschlands. Daher gab es gegenüber diesem Teil der Schlussakte von 1975 in Deutschland durchaus kritische Strömungen. Die Bundesregierungen mussten die deutsche Frage offen halten.
-
- die wirtschaftlichen Beziehungen zu verstärken und
-
- den Austausch von Menschen und Ideen über die Trennungslinie hinweg zu verstärken und damit möglicherweise die ideologische Konfrontation abzubauen.

Die Verbesserung von Reisemöglichkeiten über die macht- und ideologisch bedingten Grenzen hinweg stellte - strategisch

betrachtet - vielleicht die entscheidenden Weichen für die spätere Aufbruchsstimmung in den Ländern des Warschauer Pakts,

In Ländern des Ostblocks konnten in gewissem Umfang freiheitliche Nichtregierungsorganisationen entstehen – vor allem in Verbindung mit der Schlussakte von Helsinki - Charta 77 genannt. In der Sowjetunion allerdings wurde dieser Nichtregierungsorganisation - wenn immer möglich - die Luft zum Atmen abgeschnitten.

Es war also ein Schritt in der richtigen Richtung getan – aber eine Schwalbe macht noch keinen Sommer. Und im Gegensatz zum naturgesetzlichen Ablauf der Jahreszeiten gibt es einen solchen Automatismus in der internationalen Politik eben nicht.

Allerdings – die Schlussakte von Helsinki war nur möglich geworden, nachdem sich die vier für die Deutschland und Berlin als Ganzes betreffende Fragen zuständigen Mächte – die Siegermächte von 1945 USA, Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich - im Jahre 1972 auf einen Modus Vivendi in Berlin geeinigt hatten, also über eine Stadt, um die es sowohl 1949 bei der Blockade von West-Berlin als auch nach dem Chruschtschow-Ultimatum vom November 1958 mit der Androhung der einseitigen Aufhebung des Viermächte Status von Berlin und nach dem Bau der Mauer in Berlin im August 1961, um die Entvölkerung der DDR zu begegnen, deren Bevölkerung sich mehr und mehr auf den Weg nach Westdeutschland begab (von 1949-1961 fünf Millionen Menschen) – also wegen der Berlin Konfrontation mehrfach zu einem Krieg hätte kommen können.

Die Schlussakte von Helsinki hatte die Lage im geteilten Europe erleichtert, aber die zugrundeliegenden Probleme bestanden fort und konnten zu jeder Zeit von beliebiger Seite angefacht werden.

Es war ungewiss, was aus dem nun erreichten Schwebezustand werden würde.

2. Beide Sichtweisen waren richtig. Beide Seiten hofften, aus dem Schwebезustand mittel- und langfristig für ihre Grundpositionen politisch Gewinn zu ziehen.
3. Ich habe die Bedenken geteilt, aber gleichzeitig darauf hingewiesen, dass die verbesserten Reise- und Informationsmöglichkeiten auch den Bewohnern Ostmitteleuropas Einblicke in die Lebensumstände freier Nationen geben und den Wunsch nach Selbstbestimmung verstärken würden. So ist es ja auch gekommen – aber nicht nur wegen der Schlussakte von 1975, sondern auch und vor allem deshalb, weil sich die sowjetische Führung im Jahre 1985 auf den Pfad der Reformen und der substantiellen Verbesserung der Beziehungen zu den USA, zum Westen begeben hatte.
4. In der Sowjetunion betrachteten in den siebziger Jahren nicht nur die Diplomaten, die ausländischen Journalisten und ausländischen Wirtschaftsvertreter, sondern auch die Kader der Partei und der Massenorganisationen **die Befindlichkeit der Sowjetunion als die eines in Stagnation befindlichen absterbenden Organismus.**
5. Die Schlussakte von Helsinki hat zur Verbesserung der Bewegungsfreiheit in den von der Sowjetunion unterworfenen Teilen Ost- und Mitteleuropas beigetragen. Die Aufbruchsstimmung erreichte mit der Gründung der Volksbewegung Solidarnosc – zunächst einer Gewerkschaft auf der Danziger Werft – also in Polen im Jahre 1980 – zeitlich noch vor dem Beginn der Reformpolitik von Gorbatschow einen politischen Erfolg ersten Ranges im kommunistischen Polen.
6. Der Fall der Mauer, die Vereinigung Deutschlands und die Abrüstungsverträge zwischen den USA und der Sowjetunion auf dem Raketengebiet und zwischen der NATO und dem Warschauer Pakt haben zur Weiterentwicklung der Schlussakte von Helsinki im Wege der Verabschiedung der Charta von Paris geführt, die im November 1990 von den Regierungs- und Staatschefs der am KSZE-Prozess beteiligten Staaten in Europa sowie den USA und

Kanada verabschiedet worden war und die im Geiste der Werte des gemeinsamen Hauses Europa die Umwandlung der kommunistischen Staaten Ost-Mitteleuropas, einschließlich der Sowjetunion und der WP-Staaten in pluralistische Demokratien, privatwirtschaftlich organisierte Marktwirtschaften und die Unabhängigkeit der Gerichte vorsah und in weiten Teilen Europas ja auch so umgesetzt wurde. **Die Unterstützung der demokratischen und wirtschaftlichen Transformationen in allen Teilen Europas war und ist das Credo der Charta von Paris und damit tritt die Charta an die Stelle der Schlussakte, die nur gewisse Öffnungen aufwies, ohne das sozialistische System abzuschaffen oder in Frage zu stellen.**

7. Allerdings sträubt sich das Russland Putins seit 2000 gegen diesen Transformationsprozess und kehrte zum autoritären allerdings nicht kommunistischen, sondern russisch-nationalistischen Regierungssystem und der staatlich gesteuerten Großindustrie zurück. Dieses autoritäre, mit den individuellen Menschenrechten unvereinbare Staats- und Gesellschaftssystem macht Putin zur Grundlage der von Moskau heutzutage angestrebten Eurasischen Union, die sowohl russisch-hegemoniale, als auch ausgesprochen undemokratische Rechtsstrukturen für Staat und Gesellschaft fördert und im eigenen Machtbereich auch durchsetzt. Mit der außenpolitischen und auch militärischen Einmischung in die Angelegenheiten anderer Nachfolgestaaten der Sowjetunion, wie sie von Medwedjew in Verbindung mit der Russland-Georgien-Krise im Jahre 2008 proklamiert und jetzt von Putin in Verbindung mit der Russland-Ukraine-Krise im Jahre 2014 bestätigt wurde, werden allerdings auch die Grundsätze der Helsinki-Schlussakte verletzt (Unverletzlichkeit der Grenzen, friedliche Beilegung von Konflikten).
8. Helsinki war eine wichtige, ja produktive Etappe auf dem Weg zur Beendigung des Kalten Krieges und zur Überwindung der ideologischen und machtpolitischen Konflikte, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in Europa tobten. Die Befürchtung, dass die Schlussakte zur Verewigung der Teilung Berlins,

Deutschlands und Europas führen würde, hat sich glücklicherweise nicht als begründet erwiesen. Allerdings – sind nun die ideologischen Konflikte in Europa mit der Hinwendung Moskaus zur Restauration einer autoritären und außenpolitischen russischen Macht in Europa und Asien wieder aufgebrochen. Das Kriegsrisiko ist nach Europa zurückgekehrt. In Europa wird Krieg von der territorial größten Macht gegen einen großen Nachfolgestaat der Sowjetunion geführt.

9. Die Schwachstelle der OSZE besteht darin, dass operativ relevante Entscheidungen – wie auch alle anderen in der OSZE zu treffenden Entscheidungen - einstimmig getroffen werden müssen. Eine Gegenstimme - es sei denn es ist die des betroffenen Staates - verhindert die Beschlussfassung und damit in erheblichem Umfang die Relevanz der OSZE als Instrument zum internationalen Krisenmanagement.
10. Ferner hat Russland die in den Grunddokumentenvereinbarten internationalen Fördermaßnahmen für die demokratische Transformation der osteuropäischen Staaten seit dem Jahre 2000 blockiert und damit die Weichen für die Rückkehr zu einem autoritären Staat ohne freie und faire Wahlen, unabhängige Justiz und den Schutz der individuellen Menschenrechte gestellt. **Das ist der größte Rückschritt auf dem Wege zu einem gemeinsamen Haus Europa auf der Basis eines gemeinsamen Wertesystems:** Nur dort, wo mit dem Willen zur Mitgliedschaft in der EU die Bereitschaft zu einschneidenden Reformen vorhanden ist, kann die OSZE-Förderung für Transformationsmaßnahmen greifen.
11. Auch die von den Mitgliedern der NATO und des damals noch bestehenden Warschauer Pakts vereinbarte Reduktion der konventionellen Streitkräfte auf vereinbarte Höchstgrenzen (KSE) ist nach der Auflösung der Sowjetunion mit den an sich erfolgreichen Anpassungsverhandlungen auf Gegenwind gestoßen. Sowohl Moskau als auch Washington sehen sich durch die Regelungen des angepassten Vertrages in ihrer Handlungsfreiheit beeinträchtigt. Jetzt hat Putin den KSE-Vertrag von 1990, der 1992 in Kraft getreten war, gekündigt. Minsk soll,

wie Putin erklärte, russische Interessen innerhalb der KSE-Regelungen wahrnehmen.

12. Die OSZE ist aber zu einer der wenigen Institutionen geworden, die im Sinne des Krisenmanagements in den umstrittenen Regionen der Ostukraine durch die Monitoring-Aufgabe ein Mindestmaß an Kontrolle der Umsetzung von Waffenstillstandsvereinbarungen gewährleisten kann. In dieser Funktion ist die OSZE unentbehrlich geworden und kann zur Stabilisierung an der Waffenstillstandslinie beitragen, wenn denn die Streitparteien dazu – aus welchen Gründen auch immer – bereit sind. Man kann zu weiteren Schritten gelangen oder auch Rückschläge erleben.
13. In Belarus stand die demokratische Transformation des Landes im Mittelpunkt der Aufgabe der Berater- und Beobachtergruppe (1997-2001). Diese Aufgabe wurde mit dem Erfolg gekrönt, dass die Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs der am OSZE-Prozess beteiligten Staaten in Istanbul im November 1999 die Eröffnung von Verhandlungen der politischen Opposition mit Vertretern des Präsidenten über eine begrenzte demokratische Reform begrüßte und dabei die Vermittlerfunktion der OSZE-Gruppe bestätigte. Monate später – im Windschatten des restaurativen politischen Kurses von Wladimir Putin im Kreml – dem Nachfolger von Boris Jelzin – und Jahre später – nach den Terrorakte vom 11. September 2001 in New York und in Washington - konnte Lukaschenko diese demokratische Zusagen, die er als Fesseln auf dem Wege zum autokratischen Regime ansah, abstreifen - gleichwohl er blieb auf der internationalen Ebene isoliert – bis heute.
14. Zu den Instrumenten des erfolgreichen internationalen Krisenmanagements gehört auch immer eine militärische Komponente – um die eigene Glaubwürdigkeit für die Öffentlichkeit und für die amtlichen Stellen einer Gegenseite sichtbar zu machen. Der erklärte Verzicht auf diese Komponente schwächt die Möglichkeiten der diplomatischen Vermittlung im taktischen und strategischen Bereich substantiell. Die

Bundesrepublik Deutschland hatte sich nach 1990 politisch der Illusion hingegeben, dass Krisenmanagement ohne erkennbare militärische Komponenten zum Erfolg führen kann. Im Kosovo-Konflikt musste Berlin Farbe bekennen – aber es tat es ohne innere Überzeugung und ohne das eigene Land auf diesem Wege mitzunehmen. Erst 2014 hat eine Wende zur pragmatischen, realistischen, aber auf Werten beruhenden Änderung der deutschen Außenpolitik gebracht. Die Verteidigungsaufwendungen wie auch die für Innere Sicherheit werden ab 2016 substantiell angehoben.

15. Die in Gefahr geratene Sicherheit und Kohäsion der Europäischen Union machte diesen überfälligen Schritt Deutschlands, das zum Schlüsselland für die Europäische Union geworden ist, notwendig – ohne nennenswerten Gegenwind im politischen Bewusstsein der Bundesrepublik Deutschland auszulösen. Nun braucht die Östliche Partnerschaft eine sicherheitspolitische Komponente. Der Riga-Gipfel der Östlichen Partnerschaft im Mai 2015 bietet dazu eine hervorragende politische Gelegenheit.
16. OSZE-Initiativen sind in allen Konflikten am Werk – aber dort, wo eine Großmacht die eine lokale Streitseite unterstützt, sind die internationalen Bemühungen in den seltensten Fällen erfolgreich. Wir leben mit „frozen conflicts“, die am weiteren Eskalieren gehindert werden und darauf warten, bei sich bietender Gelegenheit gewaltsam oder friedlich gelöst zu werden. Das ist eine unerträgliche politische Hypothek für die Sicherheit Europas, für die Moskau die politische Verantwortung trägt.
17. Die Schlussakte von Helsinki bestimmt nicht die Rahmenbedingungen des Russland-Ukraine-Konflikts, sondern die Charta von Paris vom November 1990– mit dem klaren Auftrag an die internationalen Organisationen in Europa, die demokratische Transformation der osteuropäischen Staaten zu fördern. Diese Charta wird von Moskau seit dem Jahre 2000 gröblich verletzt, ja negiert – ebenso von den sogenannten

„Russlandverstehern“ im Westen, vor allem in Deutschland, deren Vorbeter die Kommentatoren von „Russia Today“ sind.

18. Moskau bringt immer einmal wieder einen Vorschlag für eine neue Sicherheitsarchitektur in die Debatte ein. Ich bin gegenüber diesen Initiativen skeptisch, da die Möglichkeiten der heute bestehenden und durchaus von der Zustimmung aller Beteiligten abhängigen Organisationen nicht voll ausgeschöpft sind
19. Serbien kann nicht als Kostgänger Moskau angesehen werden – vielleicht ein Land, das sich als „Go in Between“ definieren möchte – ein Land, das sich aber auch der EU annähert – im Interesse seiner Zukunft.

Berlin, März 2015