

Büro Hans-Dietrich Genscher

Rede

von Bundesminister a. D. Hans-Dietrich Genscher

bei der Festveranstaltung anlässlich

25 Jahre Schlussakte von Helsinki

am 19. Juli 2000

in Wien

Es gilt das gesprochene Wort!

Sehr verehrte Frau Vorsitzende, meine sehr verehrten Damen und Herren,
es ist für mich eine große Ehre heute aus Anlass des 25. Jahrestages der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki vor den Vertretern der Mitgliedstaaten der OSZE sprechen zu dürfen. Wien ist für eine solche Veranstaltung ein besonders geeigneter Ort, denn die neutralen und die nicht gebundenen Staaten haben zum Erfolg der Schlussakte von Helsinki und des KSZE-Prozesses Wesentliches beigetragen. Das gilt in besonderem Maße auch für die Außenpolitik Österreichs. Ganz gewiss wären der Rückblick auf 25 Jahre KSZE und OSZE und der Ausblick auf die Aufgaben der Organisation im neuen Jahrhundert ein guter Anlass gewesen, um die Staats- und Regierungschefs der OSZE zusammen zu führen. Es sollte nicht gering geschätzt werden, was die OSZE, als einzige Organisation, die alle Staaten Europas einschließlich der Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und die USA und Kanada umfasst, zur Stabilität in ganz Europa und zur Stabilität im Norden unseres Erdballs beitragen kann.

Was vor 25 Jahren geschah, wird in der historischen Würdigung der Geschichte des 20. Jahrhunderts als eines der herausragenden Ereignisse bewertet werden. In einer Zeit der tiefsten Spaltung unseres Kontinents, geprägt von tief greifenden ideologischen Gegensätzen und geplagt von einer einmaligen militärischen Konfrontation, trafen sich die Staats- und Regierungschefs von 35 Staaten, um sich über die Regeln des künftigen Zusammenlebens zu verständigen.

Wie kam es dazu? Die Niederschlagung des Volksaufstandes am 17. Juni 1953 im Ostteil Berlins und in der DDR, die Niederschlagung des ungarischen Volksaufstands 1956, der Mauerbau in Berlin am 13. August 1961 und die Warschauer-Pakt-Invasion 1968 in der Tschechoslowakei hatten die Spaltung des Kontinents immer weiter vertieft. Der Rüstungswettlauf beschleunigte sich immer mehr. In den 60er Jahren unternahm die Sowjetunion mit ihrem Vorschlag für eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz den Versuch, den politisch und militärisch erreichten Besitzstand in Europa dauerhaft zu befestigen und mit dem Ausschluss der USA und Kanadas von dieser Konferenz Europa von diesen Staaten zu trennen. Auf der anderen Seite eröffnete der sogenannte Harmel-Bericht der NATO aus dem Jahr 1967 die konzeptionellen Voraussetzungen für eine politische Strategie zur Überwindung von Mauer und Stacheldraht in Europa und damit den Beginn der Entspannungspolitik in Europa. Zutreffend bezeichnete der Harmel-Bericht die Deutschland-Frage als Kern der Spannungen in Europa. Er stellte den West-Ost-Konflikt in den

Zusammenhang der internationalen Entwicklungen, er forderte als höchstes politisches Ziel der Allianz eine gerechte und dauerhafte Friedensordnung für ganz Europa. Für eine solche Entwicklung war es bedeutsam, dass die Bundesrepublik Deutschland einen Modus vivendi im Verhältnis zu ihren östlichen Nachbarn fand. Das geschah mit den Verträgen mit der Sowjetunion, mit Polen, mit der Tschechoslowakei, mit dem Grundlagenvertrag mit der DDR sowie mit dem Vier-Mächte-Abkommen der USA, der Sowjetunion, Frankreich und Englands. Der „Brief zur Deutschen Einheit“, der die Unterschrift meines Vorgängers, Außenminister Walter Scheel, trägt, bekräftigte im Zusammenhang mit dem Moskauer Vertrag und mit dem Grundlagenvertrag das Ziel der Bundesregierung, auf einen Zustand des Friedens in Europa hinzuwirken, in dem das deutsche Volk in freier Selbstbestimmung seine Einheit erlangt. Das bedeutete die Einbettung des deutschen Schicksals in das europäische.

Mit dem Abschluss der Ostverträge war der Weg frei für die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von Helsinki im Jahr 1975 markiert den Beginn eines grundlegend neuen, multilateralen Entspannungsdialogs in Europa. Erstmals verständigten sich West und Ost auf gemeinsame Werte als Grundlage ihrer Innen- und Außenpolitik. Mit der Teilnahme der USA und Kanadas an der Konferenz erkannte auch die Sowjetunion die Verantwortung dieser Staaten in und für Europa endgültig an. Die multilaterale Anlage der Entspannungspolitik sicherte ein höheres Maß an Einfluss aller europäischen Staaten in West und Ost, nicht nur der Großmächte. Von grundlegender Bedeutung war die Anerkennung des Rechtes auf Selbstbestimmung eines jeden europäischen Volkes, die Achtung der Menschenrechte und das Recht auf freie Bündniswahl. Die Vereinbarungen über die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Korb II der Schlussakte eröffnete den Weg für eine praktische Zusammenarbeit, die immer stärker systemöffnende Wirkungen entfaltete. Sie zeichneten den Weg vor für die Schaffung eines gesamteuropäischen Wirtschaftsraumes, in dem demokratische Freiheiten und Marktwirtschaft untrennbar mit einander verbunden sind. Die wirtschaftliche Dimension der OSZE muss auch in Zukunft als wichtiger Faktor europäischer Sicherheit und Stabilität beachtet werden. Die Aufnahme der Lösung humanitärer Fragen in die Schlussakte von Helsinki verlieh dem prinzipiellen Gebot des Menschenrechtsschutzes konkrete Ausformung. Der Mensch in seiner Würde und mit seinen unveräußerlichen Rechten wurde zum Maßstab europäischer Verantwortungspolitik.

Von besonderer Bedeutung war die Aufnahme einer Bestimmung über die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen in Europa. Sie eröffnete die Chance für die deutsche Einheit,

aber auch für den immer engeren Zusammenschluss der damals noch Europäische Gemeinschaft genannten Europäischen Union. Zu der historischen Betrachtung der KSZE gehört auch, dass die Konferenzergebnisse von Helsinki durchaus umstritten waren. Manche sahen darin ein eher wertloses Dokument, das wie viele andere zu den Akten genommen werden würde; manche erhofften sich davon eine Besiegelung der Teilung Europas und Deutschlands und wieder andere sahen in der Schlussakte die Befestigung des Status quo in allen Bereichen. In Wahrheit handelt es sich bei der Schlussakte nicht um die Besiegelung eines bestehenden Zustandes – also um ein statisches Konzept –, sondern um den Ausgangspunkt für einen dynamischen Prozess, der in die Überwindung der Spaltung des Kontinents mündete. Nicht der Status quo wurde befestigt, wohl aber wurden stabile Rahmenbedingungen geschaffen für einen friedlichen Veränderungsprozess in ganz Europa. Mit Helsinki begann ein Prozess von weitreichenden Wirkungen für die Ost-West-Beziehungen, aber auch für die innere Entwicklung der Staaten Mittel- und Osteuropas. Die Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten war nunmehr ausdrücklich zu einem zentralen Element der Beziehungen zwischen Ost und West geworden. Schon vor der KSZE-Schlussakte hatten sich Menschen in den Staaten des Warschauer Pakts für ihre elementaren Grundrechte eingesetzt. Nun aber verfügten die Bürgerrechtsbewegungen mit der Schlussakte und anderen KSZE-Dokumenten über eine Berufungsgrundlage, die die kommunistischen Führungen selbst sanktioniert hatten. Das Beharren auf der vollständigen Implementierung der Vereinbarungen über die menschliche Dimension wurden zu einem Ansporn für die Menschen- und Bürgerrechtler in Mittel- und Osteuropa. Die „Macht der Machtlosen“ wie es Václav Havel nannte, wurde gestärkt. Erleichterungen für die Presseberichterstattung, Begegnungen in vielen Bereichen und stetig zunehmender Reiseverkehr in beiden Richtungen wirkten der Politik der Abgrenzung erfolgreich entgegen. Zudem eröffnete die KSZE den Weg zu einer kooperativen Sicherheitspolitik. Sie verbesserte die Voraussetzungen für Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa. Das Wiener Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen war ein wichtiger Schritt zur Überwindung der militärischen Konfrontation. Das Gleiche gilt für den Vertrag über den „offenen Himmel“, der durch seine prinzipiell globale Anlage zu einem wichtigen Beitrag zur globalen Stabilität werden kann. Besonders hervorzuheben ist auch der KSE-Vertrag, der grundlegend reformiert und an die heutigen Realitäten angepasst werden konnte. Er wird nach Ratifizierung in den 30 Mitgliedstaaten auch allen weiteren Staaten in Europa offenstehen. Von allen diesen Vereinbarungen führt ein direkter Weg hin zur Verabschiedung der Sicherheitscharta der OSZE im November 1999 in Istanbul. Aber es sind weitergehende Schritte notwendig, um die

militärische Stabilität weiter zu festigen. Die Mitgliedstaaten der OSZE müssen sich der globalen Herausforderungen bewusst sein, denen sie sich alle gegenüber sehen und auf die sie gemeinsam eine Antwort geben müssen. Das setzt voraus, dass sie das auch im nuklearen Bereich bisher schon Erreichte als gemeinsamen kostbaren Besitz bewahren. Das gilt für den Nichtverbreitungsvertrag mit seiner Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung, es gilt, für START II, für das Teststoppabkommen und für den ABM-Vertrag. Der systemübergreifende Dialog zwischen den Regierungen der Teilnehmerstaaten im Rahmen der KSZE war – wie die Folgetreffen in Belgrad, Madrid und Wien zeigten – oft mühsam. Er war schweren Belastungs- und Zerreißproben ausgesetzt. Dennoch entstand zunehmend ein Klima der Zusammenarbeit und des Vertrauens. Der Prozess wurde fortgesetzt und er schaffte neue Perspektiven.

In den 80er Jahren wurde immer offenkundiger, wie groß die Veränderungen im östlichen Lager durch die Entspannungspolitik waren. Gorbatschows Forderungen nach neuem Denken, Perestroika und Glasnost sind ohne den KSZE-Prozess kaum vorstellbar, die Fortsetzung des kalten Krieges hätte dafür keine Chance eröffnet. Hier in Wien war es, als auf der KSZE-Konferenz Anfang 1989 der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse erklärte: „Der Eiserne Vorhang rostet.“ Das Prinzip der KSZE, komplexe Fragen mit einander zu verbinden, wie es sich aus den drei Körben der Schlussakte ergibt, und der Wille, den gegenseitigen Vorteil im Auge zu haben, erwiesen sich als erfolgreich. Deshalb war das richtige Verständnis des KSZE-Prozesses auch stets, den Rechten der Bürgerinnen und Bürger zum Durchbruch zu verhelfen. Die Verständigung über die Charta von Paris im Jahre 1990 beweist, dass es im KSZE-Prozess um den Erfolg für die Menschen und für Europa ging und geht. Die Bürgerinnen und Bürger Europas und der unteilbare Kontinent sind die Sieger des KSZE-Prozesses und nicht eine Gruppe von Staaten über eine andere. Auch in Zukunft ist wichtig, nicht in den Kategorien in Siegern und Besiegten zu denken, sondern den gemeinsamen Vorteil zu sehen. Die Entwicklung der KSZE seit 1990 führt zu zwiespältigen Gefühlen. Ohne Zweifel stellte die Etablierung der KSZE als regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen einen wichtigen Schritt nach vorn dar. Allerdings muss angemerkt werden, dass von den darin liegenden Möglichkeiten nur unzureichend Gebrauch gemacht wurde. Die Vorschläge der Europäischen Union, bei Konflikten unter ihren Mitgliedern auch ohne Zustimmung der betroffenen Konfliktparteien eine Sache dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorlegen zu können, könnte ein weiterer wichtiger Schritt sein. Besonders bedeutsam war die Entscheidung beim Budapester Gipfel 1994, die

KSZE in die OSZE umzuwandeln, das heißt die Konferenzserie KSZE zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa fort zu entwickeln. Die OSZE-Missionen in Süd- und Südosteuropa sowie in der Kaukasusregion gehören zu den Positiv-Seiten der OSZE genauso wie die Einrichtung des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Beauftragten für Medienfreiheit. Zur Erfolgsgeschichte der KSZE/OSZE gehören natürlich das Kopenhagener Dokument zur menschlichen Dimension von 1990 und der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit 1994. Dennoch besteht kein Anlass, sich zufrieden zurückzulehnen. Der Vertrag über die Errichtung des Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs der OSZE ist noch immer nicht von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet und ratifiziert worden. Die Tatsache, dass er aus diesem Grunde keine Universalität im OSZE-Raum beanspruchen kann, führt dazu, dass er trotz vieler ungelöster Fragen noch nicht angerufen wurde. Aber gerade dieser Vergleichs- und Schiedsgerichtshofs könnte eine wichtige Funktion bei der Verwirklichung der von UN-Generalsekretär Khofi Annan geforderten „Kultur der Prävention“ erfüllen. Konfliktprävention und zivile Krisenbewältigung gehören zu den Kernaufgaben der OSZE. Von entscheidender Bedeutung wird auch sein, die Handlungsfähigkeit der OSZE zu stärken. Das bedeutet auch eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung der Organisation. Letztlich stehen die Mitgliedstaaten vor der Frage, ob sie bereit sind, eine Repolitisierung der OSZE vorzunehmen. Ein Verständnis der OSZE als eine Art Dienstleistungsorganisation für die Durchsetzung von politischen Entscheidungen, die innerhalb anderer Organisationen getroffen werden, müsste zu einer Verkümmern der OSZE führen. Das wiederum würde den Verzicht auf die großen Möglichkeiten bedeuten, die die Organisation mit ihrem Prinzip der Universalität im nordamerikanisch-europäischen Raum bereithält. Zu den unverzichtbaren Notwendigkeiten gehört eine Stärkung der Stellung des Generalsekretärs der Organisation mit einer größeren politischen Rolle, was auch einen Zuwachs an Handlungsfähigkeit für den jeweiligen Vorsitz mit sich bringen würde. Die OSZE als politische Organisation und als ein nicht hinweg zu denkender Faktor bei der Entwicklung einer „Kultur der Prävention“ verlangt eine Analyse-Einheit im Sekretariat zur Unterstützung des Vorsitizes. Die OSZE als Organisation sollte auf eine schrittweise Verrechtlichung hinarbeiten. Dieser Weg sollte in einen OSZE-Vertrag einmünden, der Rechte und Pflichten postuliert und handlungsfähige Institutionen schafft. Wenn das Verständnis der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne von Artikel VIII der UN-Charta zu nachhaltigen praktischen Konsequenzen führen soll, muss die seit Beginn der neunziger Jahre erhobene Forderung nach Einrichtung eines OSZE-Sicherheitsrates mit

Entschlossenheit weiter verfolgt werden. Das kann beispielhafte Wirkungen auch für andere Teile der Welt haben.

Die Entscheidung für den Beginn des KSZE-Prozesses und damit für die Verständigung über die Schlussakte von Helsinki war eine ebenso mutige wie weitsichtige Entscheidung. Das Geheimnis ihres Erfolges war der Wille, dem KSZE-Prozess als multilateralen Verständigungs- und Kooperationsprozess politische Priorität zu geben. Heute, an der Schwelle zu einem neuen Jahrhundert, sind auch angesichts der globalen Herausforderungen die gleiche Mut und die gleiche Weitsicht und die gleiche Prioritätensetzung gefordert. Es ist unverkennbar, dass der OSZE-Raum für globale Stabilität eine besondere Verantwortung trägt. Er wird sie nur erfüllen können, wenn er im eigenen territorialen Bereich Stabilität und Zusammenarbeit verwirklicht. Die Geschichte des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Europa hat gezeigt, wohin das Streben nach Vorherrschaft, nationaler Egoismus und Nationalismus führen können. Europa hat aber in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts bewiesen, dass Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit von Staaten – unabhängig von ihrer Größe –, dass die Verwirklichung von Menschenrechten und Selbstbestimmungsrecht und dass der Wille zur Kooperation und zum allseitigen Vorteil und die Absage an die Konfrontation eine neue Kultur des Zusammenlebens schaffen können. Die Erfolgsgeschichte der Europäischen Union wäre ohne dieses Denken nicht möglich gewesen. Die Vitalität des westlichen Bündnisses wäre ohne diese Grundsätze nicht erklärbar. Es hätte längst das Schicksal früherer Militär-Allianzen erlitten. Für die Stabilität in Europa wird es wichtig sein, die OSZE in Zukunft als umfassende Organisation mit allen ihren Möglichkeiten zu nutzen. Der OSZE kommt eine Schlüsselrolle für die Erhaltung von Frieden und Stabilität in ihrem geographischen Zuständigkeitsbereich zu. Sie muss den Rahmen für eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur bilden. Sie ist ein Baustein dieser gesamteuropäischen Sicherheitsarchitektur, gleichwertig neben den Organisationen der kollektiven Verteidigung. Gewicht und Handlungsmöglichkeiten einer Organisation sind stets abhängig vom Willen der Mitgliedstaaten. Eine Organisation kann nicht besser sein, als ihre Mitglieder es wollen. Das bedeutet auch, dass alle Mitgliedstaaten alle übernommenen Verpflichtungen uneingeschränkt erfüllen. Deshalb ist die Forderung nach einer Stärkung der OSZE zuallererst ein Appell an die Mitgliedstaaten. Dieser Appell schließt die Forderung ein, nicht neue Grenzen in Europa zu schaffen, sondern zum Vorteil aller politisch, sicherheitspolitisch, wirtschaftlich, ökologisch die gesamteuropäische Friedensordnung zu verwirklichen, die der Harmel-Bericht schon 1967 wollte. Die Grundphilosophie der KSZE

hat möglich gemacht, was viele schon für unmöglich gehalten hatten: nämlich die Teilung Deutschlands und Europas zu überwinden. Das gelang, weil Verantwortung und Weitsicht und nicht Kleinmut und Rivalitätsdenken bestimmend waren. Wenn die Mitgliedstaaten der OSZE ihre Stabilitätsverantwortung in einer neuen Weltordnung wahrnehmen wollen, müssen sie die einmalige Chance, die ihnen die OSZE bietet, entschlossen wahrnehmen. Dem großen englischen Gelehrten Arnold Toynbee verdanken wir die Einsicht, dass das Überleben von Kulturen von ihrer Fähigkeit abhängt, auf neue Herausforderungen angemessene Antworten zu finden. Die Antwort auf die Herausforderung der Globalisierung muss heißen: gesamteuropäische Verantwortungspolitik und globale Kooperation, nicht Rückfall in die nationalistischen Irrwege des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Wir dürfen die Chancen nicht verspielen, die in der OSZE als der Organisation liegen, die die USA und Kanada ebenso umfassen wie das neue Russland und die anderen Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion. Die Geschichte pflegt ihre Angebote nicht zu wiederholen und Chancen, die sie uns bietet, bestehen nicht ewig.