

Egon Bahr

Die deutsche Ostpolitik und der Weg nach Helsinki

Ein Wunder kann genannt werden, dass nach 30 Jahren Gründe bestehen, sich an die Schlussakte von Helsinki zu erinnern.

Die Vorgeschichte ließ zweifeln, ob es überhaupt zu einer Konferenz kommen würde. 1954 hatte der sowjetische Außenminister Wjatscheslaw Molotow eine gesamteuropäische Sicherheitskonferenz vorgeschlagen. Das zielte auf der einen Seite auf die Störung der NATO-Mitgliedschaft der Bundesrepublik, die für das folgende Jahr vorgesehen war, und konnte leicht abgelehnt werden, weil – gänzlich unrealistisch – die USA nicht beteiligt sein sollten. Als Polen 1964 vor den Vereinten Nationen den Vorschlag machte, über ein europäisches Sicherheitssystem zu beraten, wurde das auch als Interesse dieses Landes an Entspannung gewertet. Zwei Jahre später verabschiedete der Warschauer Pakt eine „Deklaration zur Festigung von Frieden und Sicherheit in Europa“, gefolgt von einer unterstützenden Beratung der kommunistischen Parteien einige Monate danach. Nun reagierte die NATO mit ihrem Harmel-Bericht, der die Entspannung neben die Verteidigung setzte.

Willy Brandt hatte nach dem Bau der Mauer in großer Kontinuität für seine Auffassung geworben, dass der Einbindung in den Westen eine Zusammenarbeit mit dem Osten folgen müsse. Im deutschen Interesse, aber auch im Interesse der osteuropäischen Völker müssten wirtschaftliche Zusammenarbeit und menschliche Erleichterungen entwickelt werden, und zwar aus mehreren Gründen. Nur in einer europäischen Verklammerung würden sich die deutschen Aussichten verbessern. Außerdem wollte er nicht begreifen, warum der Westen dem Osten Friedensoffensiven überlässt, statt das Wort Frieden mit eigenen Inhalten zu füllen und selbst entsprechende Vorschläge zu machen. Er war deshalb auch in den USA schon während der 1960er Jahre für offensive Koexistenz eingetreten und hielt eine europäische Konferenz für möglich, wenn Amerika sich beteiligte und der Westen sich inhaltlich auf eigene Positionen einigte.

1969 veränderten zwei neue Faktoren die Lage. Im Sommer schlug die Sowjetunion eine Konferenz vor, um das Ost-West-Verhältnis zu verbessern, natürlich mit Amerika, das nun reagieren musste. Im Herbst wurde Brandt Bundeskanzler mit dem festen Entschluss zu einer sehr genau überlegten deutschen Ost- und Entspannungspolitik. Dabei wollten die europäischen Verbündeten die Deutschen nicht allein lassen. Man kann es auch undiplomatisch ausdrücken: Deutsch-russische Gespräche lassen sich im europäischen Verbund besser kontrollieren. Das galt erst recht für Washington. Dass die Deutschen sich bewegten, ebnete den Weg, der nach Helsinki führte.

In Bonn festigte sich der Eindruck: Die Konferenz wird kommen. Das war auf der einen Seite erwünscht, auf der anderen Seite gefährlich. Denn selbst-

verständlich würde die DDR gleichberechtigt mit am Tisch sitzen. In diesem Augenblick würde sie ihren internationalen Durchbruch erzielen und allen unseren Wünschen gegenüber hartleibig werden. Grundlagenvertrag und die Regelung des zivilen deutschen Verkehrs nach Berlin mussten also vorher abgeschlossen sein. Bonn musste darauf hinwirken, dass die Konferenz nicht zu schnell kam. Die drei Westmächte hatten dafür Verständnis. Außerdem konnten sie kalkulieren, dass noch gar nicht erwiesen war, dass die bilateralen Verträge der Deutschen überhaupt zustande kämen und Brandt Kanzler bleiben würde. In diesem Falle könnte man sich alle Spannungsrisiken einschließlich dieser Konferenz sparen. Diese Dimension des konstruktiven Misstrauensvotums war im April 1972 nur wenigen bewusst.

Nachdem diese Hürde genommen, der Moskauer Vertrag ratifiziert, der Berlin-Verkehr so wirksam gesichert war, dass dieses Problem bis zur Einheit nicht wieder akut wurde, konnte mit dem Abschluss des Grundlagenvertrages gerechnet und grünes Licht für die Vorbereitung der Konferenz gegeben werden. Schon 1971 hatte Brandt mit Leonid Breschnew in Orianda die Formel für die Verringerung der konventionellen Streitkräfte gefunden. Über ausgewogene und beiderseitige Truppenreduzierungen (MBFR) konnten Verhandlungen 1973 beginnen. Der Beginn dieser Verhandlungen ebnete den Weg für die Konferenz; sie erhielt den Namen KSZE und benannte sich 1995 in OSZE um.

Aber noch war nicht gesichert, dass es am Ende zu einem gemeinsamen Dokument kommen würde. Der Westen begann, Geschmack an der Sache zu finden, füllte die Verhandlungen mit seinen Inhalten und drückte die Sowjetunion, die „ihre“ Konferenz zum Erfolg bringen wollte, zu Zugeständnissen, die weder in Moskau noch in Washington anfangs erwartet worden waren. Dabei war der Kern des Sicherheitskorbes, der Charakter der Grenzen aller Staaten in Europa, bereits durch den Moskauer Vertrag gelöst. Nicht „unverletzlich“ oder „unantastbar“ oder „unveränderbar“ oder „unverrückbar“, sondern unter dem Gesetz des Gewaltverzichts sollten sie einvernehmlich und friedlich verändert werden können. Das wurde zur rechtlichen und politischen Voraussetzung für die deutsche Einheit.

Über Menschenrechte und Grundfreiheiten entwickelte sich ein mit Feinheiten geführtes Verhandlungsmarathon, das nur noch Experten durchschauen konnten und Brandt zu der unwirschen Bemerkung veranlasste, man könne die Kommunisten nicht am Grünen Tisch dazu bewegen, sich selbst abzuschaffen. Nun hätte er schneller erreichbare einfachere Formeln vorgezogen, zumal er auf den dann einsetzenden Prozess rechnete und den Kreml nicht für ein Amtsgericht hielt. Was letztlich gelang, gestattete Lech Walesa und Václav Havel, mit zeitlichem Abstand auch den Bürgerrechtlern der DDR, sich auf die Schlussakte von Helsinki zu berufen. Erst nach diesem Dokument wurde aus der Vokabel Dissident, mit dem bis dahin ein kirchlicher Abweichler bezeichnet wurde, ein politischer Begriff. Es kann hier nicht unter-

sucht werden, welchen Anteil Helsinki an der Überwindung der europäischen Teilung hatte, aber unentbehrlich war er bestimmt.

Im Rückblick ist der Widerstand gegen die Schlussakte erstaunlich. Obwohl die USA und Kanada sowie alle 33 europäischen Staaten, auch der Vatikan, mit Ausnahme Albaniens versammelt waren, lehnte die deutsche Opposition das Ergebnis mit der Begründung ab, damit würde die deutsche wie die europäische Teilung zementiert. Der Widerstand in den USA war wichtiger. Ronald Reagan, der im Jahr darauf Präsident werden wollte, kritisierte Präsident Gerald Ford: „Ich bin dagegen und ich denke, alle Amerikaner sollten dagegen sein“. Die *New York Times* schrieb, die Konferenz hätte gar nicht stattfinden sollen, Ford habe die Grenze von einer Entspannungspolitik zu einer Beschwichtigungspolitik überschritten, und Alexander Solschenizyn attackierte die USA öffentlich, nun würde Osteuropa zu Grabe getragen, weil sich Westeuropa ein für allemal von Osteuropa lossage. Unter einem öffentlichen Trommelfeuer zögerte der amerikanische Präsident lange, ob er überhaupt nach Helsinki fahren sollte. Dort fanden alle einen von den Folgen seines Schlaganfalls gezeichneten Breschnew vor.

Ohne Zweifel verbanden die Beteiligten unterschiedliche Erwartungen mit der Schlussakte. Die einen, und die saßen durchaus nicht nur auf der östlichen Seite der Teilungslinie, rechneten mit einer Verfestigung des Status quo und einer langen Befreiung von den *querelles allemandes*. Bonn kalkulierte auf einen Prozess zu Gunsten der deutschen und der europäischen Entwicklung. Das Wunder war, dass die Mehrheit irrte. Das weitere Wunder war, welche Wirkungen ein Dokument entfaltete, das kein völkerrechtlich gültiger Vertrag war, sondern nur eine in feierlicher Form abgegebene Absichtserklärung.

Als Präsident Harry S. Truman 1945 in San Francisco die Vereinten Nationen gründete, erklärte er, das sei die Organisation, die der Welt den Frieden bringen könne, „wenn die Regierungen es wollen“. Der Vergleich zur OSZE liegt nahe. Sie ist schwächer als die VN, aber nicht weniger abhängig vom Willen der Regierungen. Und die haben sie schwach gelassen und weder mit den Kompetenzen noch den Mitteln und Menschen ausgestattet, die ihren Aufgaben und Zielen angemessen gewesen wären. Das lag am wechselnden Interesse der „Großen“. Zuweilen drängte die Sowjetunion, später fand Russland Einmischungen in der Region seines Einflusses weniger erwünscht.

Auf einem Sektor konnten die Interessen aller gebündelt werden – und das war nicht zufällig die Rüstungsreduktion. Auf Grundlagen, die nach jahrelangen Bemühungen fast zu versanden drohten, konnte Michail Gorbatschow der Sache neuen Schwung geben. Im November 1990 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der beiden Bündnisse den Abbau konventioneller Streitkräfte – den KSE-Vertrag. Er brachte den größten Abbau konventioneller Streitkräfte in der Geschichte. Über 50.000 Waffensysteme wurden zerstört, 2.400 gegenseitige Inspektionen fanden statt. Das Gleichgewicht, praktisch die konventionelle Nichtangriffsfähigkeit, wurde erreicht – und da-

mit eine erstrebte Voraussetzung zur deutschen Einheit. Aber das Gleichgewicht war auf der Basis der deutschen Teilung ausgerechnet worden und so überholte die Entwicklung den Erfolg. Das Ende der Teilung war nicht gedacht worden und wichtiger, das Ende der Sowjetunion bald danach noch weniger. Es bewirkte etwas niemals Angestrebtes: Die Drei-zu-eins-Überlegenheit des Ostens verwandelte sich innerhalb von fünf Jahren zu einer Drei-zu-eins-Überlegenheit der NATO gegenüber Russland. Die NVA bezahlte die deutschen Abrüstungsverpflichtungen mit ihrer Auflösung.

Ende 1990 drang das kaum ins deutsche Bewusstsein. Ebenso wenig die im November vereinbarte Charta von Paris. Sie übernahm aus der Schlussakte den Wortlaut für die friedliche Veränderung aller Grenzen, ungeachtet, wie und wann und durch wen sie zustande gekommen sind, und machte dieses Prinzip damit zu einem Grundgesetz für die friedliche Stabilität Europas. Es lag weder an der KSZE noch an der OSZE, wenn die Regierungen sich nicht danach richteten, als Jugoslawien zerfiel und seine Stabilität auch kaum wiedergewinnen wird, solange es dort keine international anerkannten und garantierten Grenzen gibt.

Ohne jedes Druckmittel, ohne über Sanktionen zu verfügen oder die Lösung ihrer Aufgaben und die Befolgung von Beschlüssen erzwingen zu können, hat die OSZE imponierende Erfolge vorzuweisen. Sie muss überzeugen, ihre Partner durch Argumente gewinnen. Ihre Tätigkeit ist unauffällig und leise. Sie macht keine Schlagzeilen. Krieg fällt auf, die Vermeidung eines Krieges, die friedliche Lösung eines Konfliktes regt nicht auf. Die Erfolge der OSZE finden im Windschatten der Weltpolitik statt. Das ist in unserer lärmenden, aufgeregten Zeit der grellen Farben und hysterischen Dispute ein zusätzlicher Nachteil für die potenziell betroffenen Völker und Staaten, denen die OSZE mehr helfen könnte, wenn die Regierungen sie denn ließen oder benutzen.

Das überzeugendste Beispiel für Erfolge, die einen Friedensnobelpreis verdienen würden, wenn sie international gebührend zur Kenntnis genommen würden, ist die Tätigkeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten. Als der 1992 erfunden und beschlossen wurde, war es zunächst fraglich, ob er überhaupt eine Sekretärin brauchen würde, und er musste damit beginnen, eine Stiftung zu gründen, um mehr Geld für seine Aufgaben zu sammeln. Dabei sind mehr als 90 Prozent der militärischen Konflikte der letzten 25 Jahre durch ungebändigte Minderheitenprobleme entstanden. Der Hohe Kommissar hat nicht nur herausgefunden, dass überzogene Selbstbestimmungsforderungen sich gegen nationale und religiöse Minderheiten richten, also neue Konflikte schaffen, weil neue Minderheiten entstehen. Das gilt analog für Autonomie, wenn sie nur als Vorstufe zur Sezession angesehen oder befürchtet werden kann.

Inzwischen hat sich mehrfach der Ansatz bewährt, die Integration der Minderheiten in ihrem jeweiligen Staat, mit Rechten und Pflichten, annehmbar für die Mehrheit, aussichtsreich für die Minderheit, zu vereinbaren, weil die vorgesehenen Regelungen allen Bürgern die Perspektive auf friedliche Ent-

wicklung und Wohlstand öffnen. Letztlich leitet sich jedes Minderheitenrecht von dem Menschenrecht ab, selbst zu bestimmen, in welcher ethnischen Identität ich mich fühle und frei entwickeln will, einschließlich der Sprache und Schule für meine Kinder, loyal gegenüber meinem Staat. Das Rezept ist die Mischung aller dieser Elemente, maßgeschneidert für jeden einzelnen Fall.

Wer sich die Zahl potenzieller Konfliktherde auf dem Territorium der OSZE-Staaten ansieht, unterhalb schon ausgebrochener gewaltsamer Auseinandersetzungen, wird bedrückt feststellen, welches Erbe da ungenutzt oder welches Potenzial nur mangelhaft unterstützt vorliegt. Noch immer fehlen die Konsequenzen aus der Erkenntnis: Vorsorge ist besser und billiger als friedenssichernde Aktionen der VN und beide Wege sind billiger und besser als Gewaltanwendung zur Beendigung von Konflikten, von Blut und Leid und Trümmern ganz zu schweigen, weil Waffen offene Gewalt beenden, aber keinen Frieden herbeizwingen können.

Schwierigkeiten für die Arbeit der OSZE ergaben sich zusätzlich seltsamerweise aus dem Ende des Ost-West-Konflikts. Die Konsequenzen aus der neuen Lage hätten gestattet, nun anstelle des bewaffneten Gleichgewichts des Schreckens gesamteuropäische Zusammenarbeit aufzubauen. Aber das 50 Jahre lang gelernte Denken des Ost-West-Konflikts ist noch immer nicht überwunden, weder in Staaten und Gesellschaften noch bei Regierungen und Individuen. Es braucht Zeit, bis der europäische Körper das injizierte Gift losgeworden ist, im Westen wie im Osten. Noch immer dauert dieser Prozess an.

Als die Sowjetunion auseinander brach, übernahmen die Nachfolgerepubliken die völkerrechtlichen Verpflichtungen, also auch die Ziele und Prinzipien der Schlussakte nebst allen inzwischen getroffenen vereinbarten Regeln. Das war erfreulich. Es versprach Stabilität und Berechenbarkeit einer auf Europa gerichteten Haltung der neuen Völkerrechtssubjekte. Dass es sich um eine schematische Übernahme gehandelt hatte, wurde deutlich, als sich herausstellte, dass in den meisten neuen Republiken verständlicherweise mit den Vokabeln der OSZE, ihren Begriffen und Werten, durchaus nicht immer die den Gründungsstaaten geläufigen Inhalte verbunden waren. Die neuen Staaten vom Schwarzen Meer bis zur chinesischen Grenze entwickelten ganz unterschiedliche Interessen und Orientierungen, geprägt von ihrer Umwelt, Geschichte und religiösen Orientierung.

Die Individualität ihrer jeweiligen Haltung wurde unbewusst durch die Unfähigkeit der alten OSZE-Staaten gefördert, den neuen Mitspielern ein Gefühl zu vermitteln, dass sie willkommen in einer großen Familie sind. Die OSZE-Familie hätte für die neuen Republiken mehr Verpflichtungen als Rechte und die neuen Mitglieder hätten mehr Rechte als Verpflichtungen empfinden können. Das unterblieb, weil die europäischen Regierungen diese Dimension kaum erkannten und nicht einmal im Stande waren, weder einzeln noch gemeinsam, eine Zentralasienpolitik zu formulieren. Die vielleicht historische

Chance der OSZE, in diesen Regionen eine prägende europäische Rolle zu spielen, ist vertan. Heute kann nicht mehr übersehen werden, dass diese Staaten, durch die unveränderbaren Gesetze der Geografie bestimmt, sich unterschiedlich an Russland oder Amerika anlehnen und mit Ausnahme der Schwarzmeer-Länder eher nach China als nach Europa blicken. Die Aufgabe Europas, Russland eingeschlossen, wird umso wichtiger, sich diesen Regionen zuzuwenden.

Die Einbeziehung Russlands wird heute am wenigstens unter dem Gesichtspunkt betrachtet, dass die Sowjetunion ein wichtiges Gründungsmitglied der KSZE war. Moskau tritt als Interessent und Konkurrent in diesen potenziell explosiven Regionen auf und als Partner im NATO-Russland-Rat. Dabei droht die Erkenntnis verloren zu gehen, dass ohne Russland sicherheitspolitische Stabilität in Europa nicht denkbar ist. Die Vorstellung, die auch mit dem Begriff Helsinki verbunden war, einen Raum der gemeinsamen Sicherheit zwischen Lissabon und Wladiwostok zu bilden, wird kaum noch diskutiert. Niemand wird heute mehr die Sorge haben, dass Amerika nicht ausgeschlossen sein dürfte. Es lässt sich gar nicht mehr ausschließen. Das „E“ in den vier Buchstaben steht für Europa und die europäischen Interessen an gemeinsam selbst bestimmter Sicherheit; sie sollten wiederbelebt und mit der und durch die OSZE genutzt werden.

Es gibt eine große Lehre, die durch das geschaffen wurde, was vor 30 Jahren in Helsinki begründet worden ist. Dort wurde ein Modell geboren für die gewaltige Kraft, die Gewaltverzicht für die Veränderung von Grenzen, Zusammenarbeit und Menschen- und Minderheitenrechte für friedliche Veränderungen darstellen. Das führt direkt zu den gegenwärtigen Auseinandersetzungen zwischen *hard power* und *soft power*. Durch Gewaltanwendung wäre nicht erreichbar gewesen, was durch den Verzicht auf Gewalt erreicht worden ist. *Soft power* kann stärker sein als *hard power*. Die Stabilität der Entwicklung, die damals zwei Supermächte garantiert hatten, würde heute durch die einzige Supermacht zu garantieren sein. Jedenfalls muss es das natürliche Ziel aller Schwachen sein, Macht durch Recht zu ersetzen, durch präventive Diplomatie und Verträge präventive Kriege zu vermeiden, kurz *soft power* so zu verstärken, dass der Einsatz von Gewalt unnötig wird. Wenn es denn ein überragendes heute noch gültiges Vermächtnis von Helsinki gibt, so lautet es, die friedliche Macht Europas zu stärken.