

Reinhard Mutz

Die KSZE bis zum Ende des Ost-West-Konflikts: Was sie erreicht hat und was ihr misslang

Das charakteristische Merkmal Nachkriegseuropas war seine Spaltung in zwei politisch-ideologische Lager. Die Europäische Gemeinschaft (EG) im Westen, der Rat für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) im Osten, die NATO hier und die Warschauer Vertragsorganisation (WVO) dort bildeten jeweils exklusive Teilordnungen. Sie dienten der gegenseitigen Unterstützung ihrer Mitglieder zwecks gemeinsamer Selbstbehauptung und Entfaltung gegen das konkurrierende Mächtesystem. Sie entsprangen nicht nur selbst der politischen Teilung Europas, sie waren auch deren sinnfälligster Ausdruck. Sie halfen mit, die Teilung zu befestigen. Mit dem Ende der Blockkonfrontation sind die östlichen Organisationen sang- und klanglos verschwunden. Die westlichen bestehen fort, mit im Wandel begriffener Zielsetzung zwar, aber in unveränderter Exklusivität.

Eine Sonderstellung unter den Foren zwischenstaatlicher Kooperation nahm die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ein. Sie verdankte ihre Existenz ebenfalls dem Ost-West-Konflikt und war in wesentlichen Teilen und über weite Strecken eine spezifische Form seiner Ausprägung. Dass sie jedoch die beiden Konfliktlager nicht gegeneinander abgrenzen, sondern zusammenführen wollte, unterschied sie prinzipiell von den überstaatlichen Einrichtungen, die der Zeit des Kalten Krieges entstammen. Von Anfang an war die KSZE eine gesamteuropäische Veranstaltung, die allen teilnahmewilligen Ländern offenstand. Sie schien am ehesten prädestiniert, nach 1989 dem neuen Europa, das nach engerer Verbindung und festem Zusammenhalt strebte, einen Rahmen politischer Kontinuität zu bieten. Der nachfolgende Beitrag sucht zu klären, inwieweit die Geschichte der KSZE diese Annahme stützt.

Die Konferenzidee: Entstehungsbedingungen

Worin bestand die Grundidee der Konferenz, wie kam sie zustande und welchen Zielen sollte sie dienen? Einen sehr allgemeinen Schlüssel zu diesen Fragen liefert der Begriff der Entspannung. In den Worten der Protagonisten, der beteiligten Politiker und Diplomaten, lautete die Antwort so: Es war die Absicht der Teilnehmerstaaten der KSZE, den Entspannungsprozess in Europa zu erweitern und zu vertiefen, die Beziehungen zwischen den Konfliktparteien zu verbessern und das wechselseitige Vertrauen zu vergrößern. Diese Wendungen stehen im wichtigsten Dokument des Konferenzprozesses,

der am 1. August 1975 unterzeichneten Schlussakte von Helsinki.¹ Zwar wird dort nicht behauptet, eine neue Friedensordnung errichtet zu haben, aber die Festigung des Friedens und der Sicherheit durch die Überwindung konfrontativer Verhaltensformen, durch Zusammenarbeit und Vertrauensbildung, sind wiederholt beschworene Zielmarkierungen. Diese Formelhaftigkeit der politischen Kommuniquésprache begleitet den gesamten Weg, der zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa führte. Es ist allerdings eine Sprache, die sich von der in den ersten beiden Jahrzehnten des Ost-West-Konflikts vorherrschenden Sprache wohltuend unterscheidet und die zwar keine neue Qualität der politischen Beziehungen zwischen West und Ost bezeugt, wohl aber einen Wandel der Stimmungslage und des Zeitgeistes. Der Versuch, einen Ausgangspunkt dieser Entwicklung auszumachen, führt zu den beiden Weltkrisen der Jahre 1961 und 1962 um Berlin bzw. Kuba. Beide Auseinandersetzungen glichen sich in der Interessenkonstellation, im Verlauf und im Ausgang. Sie beleuchteten schlaglichtartig die Fähigkeit der Weltmächte, ihr jeweiliges Herrschaftsterrain zu behaupten, und die gleichzeitige Ohnmacht, es zu erweitern. Die Sowjetunion vermochte die DDR vor wirtschaftlicher Auszehrung zu schützen, indem sie den Westteil Berlins einmauern ließ, aber sie konnte Westberlin nicht der Obhut der Vereinigten Staaten entreißen, und sie musste ihr Vorhaben aufgeben, in der Karibik einen Stützpunkt zu errichten, von dem aus Mittelstreckenraketen das amerikanische Festland erreicht hätten. In kurzer Folge waren zwei Versuche der einen Weltmacht gescheitert, sich auf Kosten der anderen auszudehnen. Der Vorgang illustriert den Zustand des internationalen Systems Ende der fünfziger, Anfang der sechziger Jahre. Drei Merkmale fallen ins Auge:

Erstens war die Geographie des Ost-West-Konflikts mit der Rivalität der Supermächte als machtpolitischem Kern eindeutig definiert. Der Konflikt erstreckte sich auf die strategisch wichtigen Regionen der Erde und hatte seinen Schwerpunkt in Europa. Innerhalb dieses Gebietes lagen die Besitzstände fest, die Einflussgrenzen waren markiert. Jede Konfliktpartei wusste, wo ihre Sphäre vitalen Interesses endet und die der Gegenseite beginnt. Diplomatische Initiativen, die Teilung rückgängig zu machen, waren zum Erliegen gekommen; der für drei Jahrzehnte letzte Deutschlandplan der Westmächte datierte aus dem Jahr 1959.²

Zweitens bestärkte die Erfolglosigkeit der Versuche, machtpolitische Einbrüche in das gegnerische Lager zu erzielen, die defensive Grundausrichtung der Ost-West-Politik. Beide Seiten folgten der Devise: Bestandssicherung vor

1 Vgl. Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, S. 1 und 2, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. A.1; auch unter: <http://www.osce.org/mc/39501>, hier: S. 2 und 3 (im Folgenden zitiert als Schlussakte von Helsinki).

2 Vgl. die deutschlandpolitischen Passagen der westalliierten Note vom 14. Mai 1959 an die Sowjetregierung, in deren Zentrum die westlichen Vorschläge zur Beilegung des Berlinkonflikts stehen, in: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Dokumente zur Berlinfrage, 3. Aufl., München 1967, S. 382-383.

Expansion. Das galt für den bereits in den fünfziger Jahren abgeschlossenen Prozess der Blockbildung, es setzte sich während der sechziger Jahre fort in dem Bemühen, die politische, wirtschaftliche und militärische Integration der separierten Teilordnungen voranzutreiben. „Rollback“ hier und „Weltrevolution“ dort waren je nach Blickrichtung Wunschvorstellungen oder Schreckensvisionen bzw. Propagandaformeln, aber keine Leitbilder operativer Politik. Der westliche Interventionsverzicht 1953 in der DDR und 1956 in Ungarn sollte sich 1968 in der Tschechoslowakei wiederholen.

Drittens verdeutlichten die Krisen um Berlin und Kuba den Preis, den jeder Schritt vom Pfad konfliktpolitischer Selbstmäßigung kosten würde. Beide Auseinandersetzungen, bei denen an Droh- und Abschreckungsgebärden nicht gespart wurde, spielten gleichsam vor der Haustür einer atomaren Supermacht. Keiner der Kontrahenten war stark genug, dort seinen politischen Willen militärisch durchzusetzen, aber beide verfügten über die Mittel, die Menschheit in ein Inferno zu reißen. Das Überschreiten der Gewaltschwelle hätte augenblicklich die Wahl zwischen Kapitulation und Katastrophe heraufbeschworen. Diese letzte Entscheidung wurde vermieden. Die Führungen in Moskau und Washington hatten in den nuklearen Abgrund geblickt, aber nicht nur ihnen prägte sich ein, was sie dort sahen.

Der europäische Kontinent fiel in Erstarrung. Der politische Bewegungsspielraum für die nur gemeinsam lösbaren Ordnungsaufgaben war erschöpft. Die beiden Konfliktlager konzentrierten sich auf ihre eigenen Probleme, feindlich voneinander abgewandt und zugleich in aggressiver Polemik einander verhaftet. In West- wie in Osteuropa schritt der Aufbau schlagkräftiger Militärapparate voran, die furchteinflößenden Kernwaffen miteinbeziehend. In diesem Klima keimte die Neigung zum außenpolitischen Methodenwechsel, die Bereitschaft zur Entspannung. Ausschlaggebend war die doppelte Einsicht in die Grenzen der Steuerbarkeit des politischen Ost-West-Prozesses einerseits und in die verhängnisvolle Unwägbarkeit der sich selbst überlassenen Konfliktodynamik andererseits. Einen Methodenwechsel bedeutete der Übergang zur Entspannungspolitik deshalb, weil sich die Austragungsweisen, nicht die Inhalte des Konflikts änderten. Unter Entspannung, wie sie die so etikettierte Phase der europäischen Nachkriegsgeschichte charakterisiert, lässt sich die Form der Interessenvertretung in einem gegebenen Konfliktverhältnis verstehen, die sich kooperativer statt konfrontativer Strategien und Instrumente bedient. Die eigenen Ziele werden nicht mehr ausschließlich gegen den Widersacher bzw. zu dessen Lasten verfolgt, sondern vermehrt auch im Benehmen mit ihm. Entspannungspolitik heißt Gespräch, Verhandlung, Vereinbarung, Kompromiss und Konsens anstelle von Drohung, Druck und Zwang.

Irrig zu meinen wäre, in direkter Reaktion auf die amerikanisch-sowjetischen Machtproben in Mitteleuropa und vor der Küste Floridas sei unverzüglich zwischen West und Ost das alte Beziehungsmuster des Kalten Krieges umgeschlagen in jenes neue der Entspannung. Vielmehr vollzog sich der Trend-

wandel zaghaft, langwierig und voller Rückschläge. Lediglich auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle wirkten die neuen Impulse umgehend. Bereits im Sommer 1963 kam es zu den Abkommen über die Einrichtung einer direkten Nachrichtenverbindung zwischen Washington und Moskau („heißer Draht“) und über die Einstellung von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre. Dagegen benötigte der lange erörterte Nichtverbreitungsvertrag (NVV) noch Jahre bis zur Unterschriftsreife (Juli 1968) und erst im November 1969 begannen die amerikanisch-sowjetischen Verhandlungen über die Begrenzung der strategischen Nuklearwaffen (*Strategic Arms Limitation Talks*, SALT).

Die Jahreszahl 1969 könnte dann auch am ehesten als Auftakt einer Phase der Nachkriegspolitik gelten, die mit dem Entspannungsbegriff zutreffend gekennzeichnet wäre, denn zwei wichtige Regierungswechsel, der Beginn der Nixon-Administration in Washington und der sozialliberalen Koalition in Bonn unter Willy Brandt, verdichteten die blocküberspannende Kommunikation bis zu einem Grad, der die Verhandlungspolitik eine Zeitlang zum dominierenden Element der Ost-West-Beziehungen machte. Diese Etappe erreichte 1975 mit der KSZE ihren auch protokollarisch auffälligen Höhepunkt. Neben der strategischen Rüstungskontrolle waren die Neue Ostpolitik der Bundesrepublik und die Ostverträge zum zweiten großen Entspannungsthema geworden. Die Abkommen von Moskau, Warschau und Prag gingen daraus ebenso hervor wie der Grundlagenvertrag mit der DDR und mittelbar auch das Viermächteabkommen über Berlin.

Das dritte Entspannungsthema war das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz. Es stellt das am längsten und ausführlichsten diskutierte Vorhaben dar und verband die größte Vielfalt an Erwartungen mit der geringsten Klarheit der Ziele. Zwar ließ sich vorstellen, welche Wirkungen eine europäische Staatenkonferenz zeitigen könnte, nicht aber welche Ergebnisse. Konkrete Fragen, auf die zwingende Antworten nur die Gesamtheit der europäischen Staatenfamilie geben konnte, drängten sich nicht auf – es sei denn, man hätte sich vorgenommen, die auf dem Gegeneinander der Bündnisysteme ruhende Sicherheitsordnung Europas auf vollständig neue Fundamente zu stellen. Eine so umstürzende Zielsetzung lag jedoch außerhalb der Intention aller maßgeblichen politischen Akteure sowohl im Westen wie im Osten. Hatte sich die Furcht vor der nuklearen Apokalypse nicht als machtvoll genug erwiesen, einen Minimalbegriff von Sicherheit zu gewährleisten? Dann war viel mehr als der Schutz der Abschreckungsmaschinerie vor technischen Defekten, Bedienungsfehlern und destabilisierenden Einflüssen nicht erforderlich. Den politischen Zusammenhalt unter den Verbündeten zu wahren, ein imposantes Maß an militärischer Stärke bereitzuhalten und den gemeinsamen Verteidigungswillen zu demonstrieren – das waren die Grundgebote des Sicherheitsverständnisses im geteilten Europa. Sie gerieten auch während der Zeit intensiver Ost-West-Kommunikation nicht ernsthaft ins Wanken. Unter den an Blockdisziplin gewöhnten Ein-Parteien-Regimen Osteuropas verstand sich dies von selbst, die westlichen Alliierten hingegen sahen sich

genötigt, der Gefahr auseinanderstrebender nationaler Ambitionen vorzubeugen, indem sie eigens ein Grundsatzdokument verabschiedeten, das die Prioritätenfolge von Verteidigungspolitik und Entspannungspolitik neu bekräftigte – den Harmel-Bericht von Dezember 1967.³

Motive und Interessen

Zu diesem Zeitpunkt führte die WVO bereits ihre auf Breitenwirkung bedachte Kampagne zur Einberufung einer gesamteuropäischen Staatenkonferenz. Als Plattform und Referenzdokument diente die im Juli 1966 verabschiedete Bukarester Deklaration des Politischen Beratenden Ausschusses der WVO.⁴ Darin liegt der Schwerpunkt zum einen auf politischen Forderungen nach Anerkennung der bestehenden Grenzen und der Auflösung der Blöcke, zum anderen auf der Einladung zu vermehrtem Handelsaustausch und wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Eher am Rande erwähnt werden Maßnahmen zur militärischen Entspannung, darunter der Abzug aller ausländischen Truppen von fremdem Staatsgebiet, die Verminderung der Streitkräfte beider deutscher Staaten, die Bildung atomwaffenfreier Zonen und die Einstellung des Überfliegens europäischen Territoriums bzw. des Anlaufens europäischer Häfen durch atomar bewaffnete Flugzeuge und Schiffe. Aus diesem Maßnahmenkatalog, der einseitig die Vorschlagenden begünstigt hätte, sprach allzu auffällig die propagandistische Absicht, um von irgendeiner westlichen Regierung als ernst gemeintes Verhandlungsangebot aufgefasst zu werden. Von der Verminderung der deutschen Streitkräfte wäre schon der gegebenen Größenordnung wegen an erster Stelle die Bundeswehr betroffen gewesen. Der vollständige Abzug ausländischer Truppen hätte die amerikanische Präsenz in Europa beendet. Indem es obendrein mit heftigen Anwürfen an die Adresse der USA und der Bundesrepublik durchsetzt war, bot das Dokument kaum Ansätze, einen aussichtsreichen Entspannungsdialo g zu eröffnen.

Die Bukarester Erklärung wurde im März 1969 vom Budapester Appell abgelöst,⁵ einem kürzeren und strafferen Schriftstück, gleichfalls auf Gipfel ebene der Warschauer Vertragsstaaten verabschiedet, das sich noch drängender für das östliche Konferenzprojekt verwandte, die antiwestlichen Anwürfe jedoch nicht wiederholte. Inzwischen war die Sowjetunion wegen der bewaffneten Intervention in der Tschechoslowakei und der gewaltsamen Unterdrückung des „Prager Frühlings“ europapolitisch in die Defensive geraten,

3 Vgl. Harmel-Bericht der Nordatlantikpakt-Organisation vom 14. Dezember 1967, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Dokumentation zum KSZE-Prozess, 7. Aufl., Bonn 1990, S. 383-386.

4 Vgl. Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrags vom 6. Juli 1966 zur europäischen Sicherheit, Bukarest, 6. Juli 1966, in: Europa-Archiv 16/1966, S. D 414-D 424.

5 Vgl. Appell der Budapester Konferenz der Staaten des Warschauer Vertrags an alle europäischen Länder vom 17. März 1969, Budapest, 17. März 1969, in: Europa-Archiv 7/1969, S. D 151-D 153.

während die NATO die durch den Austritt Frankreichs aus der militärischen Bündnisintegration verursachten Turbulenzen überwunden und politisch wieder Tritt gefasst hatte. Gleichwohl blieb das Misstrauen gegenüber dem aktualisierten Vorschlag wach. Denn auch das Budapester Dokument verhehlte nicht, dass die sowjetische Führung die europäische Sicherheitskonferenz nach wie vor als eine Zusammenkunft der Europäer verstanden wissen wollte, auf der außereuropäische Mächte überflüssig wären, was die Vereinigten Staaten ausgeschlossen, die Sowjetunion jedoch einbezogen hätte.

Die politische Öffentlichkeit des Westens teilte die Zurückhaltung der meisten Regierungen gegenüber einer europäischen Sicherheitskonferenz überwiegend nicht. Bei den sozialdemokratischen Parteien und den liberalen Medien, in den Kirchen und in den Gewerkschaften sowie bei der Friedens- und Abrüstungsbewegung fand das Projekt Anklang. Die optimistischen Erwartungen trugen teils idealistische, teils pragmatische Züge. Eine gewisse Suggestivität übte die verbreitete Formel einer europäischen Friedensordnung aus, die der Umschreibung des langfristigen Ziels von Entspannung diente,⁶ wengleich wenig dafür sprach, dass schon diplomatisches Konferieren allein das Feindschaftsverhältnis der beiden ideologischen Lager in Europa überwinden könnte. Aber die positive, Verständnis und Verständigung fördernde Funktion eines institutionalisierten Dialogs wurde von allen Befürwortern der Konferenzidee unterstellt. Musste nicht bereits der Entschluss zum Verhandeln ein Mindestmaß an Kompromissbereitschaft erzeugen? Und war nicht Reden friedentiftender als Rüsten? Dass es zunächst nur darum gehen konnte, die Konfliktparteien miteinander ins Gespräch zu bringen, begrenzte den Erwartungsrahmen vorerst auf deklaratorische Resultate.

Wer in Europa hatte Interesse an deklaratorischer Politik? Die östliche Seite jedenfalls mehr als die westliche. Eine Deklaration bestätigt in der Regel, ungeachtet ihres Inhalts, die bestehende Realität. Eine Vereinbarung substanzieller Art hingegen verändert die Realität, fügt ihr zumindest neue Elemente hinzu. An einer förmlichen Bestätigung des Status quo in Europa lag dem Osten, an dessen Veränderung dem Westen. Der Zusammentritt einer gesamteuropäischen Konferenz würde die vertretenen Staaten als souveräne Teilnehmer gleichen Rechts mit eigener Gebietshoheit in *de facto* anerkannten Grenzen ausweisen. Dieser demonstrative Akt musste aus östlicher Sicht bereits als Konferenzerfolg gelten, selbst wenn die Verhandlungen nichts weiter hervorbringen sollten als Grundsatzserklärungen und Absichtsbekundungen. Auf die internationale Anerkennung der politischen Ordnung Osteuropas, einschließlich der Anerkennung der Eigenstaatlichkeit der DDR, hatte die Sowjetunion lange hingearbeitet. Diese Anerkennung sollte Moskau die Bestätigung auch der eigenen Hegemonialstellung verschaffen. Wenn sich die Konferenz in weitere Vorteile ummünzen ließe, z.B. westlicher Unter-

6 Auch die NATO machte sich den Begriff zu Eigen und übernahm ihn in den Harmel-Bericht, Ziffer 9: „Das höchste politische Ziel der Allianz ist es, eine gerechte und dauernde Friedensordnung in Europa (...) zu erreichen.“ Harmel-Bericht, a.a.O. (Anm. 3), S. 385.

stützung zur Modernisierung der sowjetischen Volkswirtschaft den Weg zu ebnen, so lag darin nur ein zusätzliches Motiv, das Projekt voranzutreiben. Alles, was die Sicherheitskonferenz für das sozialistische Lager attraktiv machte, sprach aus westlicher Sicht gegen sie. Es gab kein Thema von politischem Interesse, das auf die Tagesordnung des Entspannungsdialogs gehört hätte und über das zugleich mit Delegationen aus Liechtenstein oder San Marino zu sprechen gewesen wäre. Den Triumph eines protokollarisch glanzvollen Auftritts vor den Augen der Weltöffentlichkeit als Gleiche unter Gleichen wollte man in den westlichen Hauptstädten den politischen Führern Osteuropas gerade vorenthalten. Die Landkarte dieses Teils des Kontinents war das Ergebnis des Sieges der Roten Armee im Zweiten Weltkrieg und die dortigen Regime die Folge erzwungener Anpassung an das sowjetische System. Seit den Anfängen des Kalten Krieges hatte die westliche Politik alles darangesetzt, den eingetretenen Zustand als vorläufig, un abgeschlossen und revidierbar erscheinen zu lassen. Sie wollte jetzt nicht dem Eindruck Vorschub leisten, sie sei es selbst, die ein notgedrungen geduldetes Provisorium festschreibe. Insofern stand sie vor der Wahl, „eine Konferenz zunächst zu verhindern, sie zu überstehen oder sie im eigenen Interesse zu organisieren“.⁷ Was aber war das eigene Interesse?

Wenn Entspannung, wie es die konservative Lesart des Begriffs wollte, die Beseitigung der Spannungsursachen bedeutete, so wäre z.B. die Beendigung der Teilung Deutschlands ein gegebener Verhandlungsgegenstand gewesen. Jedoch herrschte unter den Hauptalliierten der Bundesrepublik längst stillschweigendes Einvernehmen, die Lösung der deutschen Frage nicht mehr, wie in den fünfziger Jahren, zur Vorbedingung verbesserter Ost-West-Beziehungen zu machen. Die Bundesregierung war spätestens seit dem Koalitionswechsel von 1969 ihrerseits entschlossen, die Verfolgung eigener ostpolitischer Anliegen nicht an deutschlandpolitischen Forderungen scheitern zu lassen, auf deren Durchsetzung keinerlei Aussicht bestand. So blieb tatsächlich für die Sicherheitskonferenz, der man sich schon aus innenpolitischen Erwägungen nicht auf Dauer entziehen zu können glaubte, keine andere Ausgangsbasis als der Status quo, dessen symbolische Bestätigung in Kauf genommen werden musste, der aber wenigstens nicht, so der Wunsch der Bundesregierung, mit den Weihen einer quasi-friedensvertraglichen Endgültigkeit versehen werden sollte. Sich nicht auseinanderdividieren zu lassen, mit abgestimmten Positionen geschlossen aufzutreten und die Initiative am Verhandlungstisch zu gewinnen, das waren die Vorsätze der westlichen Teilnehmerländer am Vorabend der Konferenz. Für diejenigen unter ihnen, die weder spezifisch nationale Belange einzubringen hatten noch über besondere Zu-

7 Uwe Nerlich, Die Interessenlage der Bundesrepublik: Bezugsrahmen und Beurteilungselemente, in: Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970, S. 85-99, hier: S. 99. Fast identisch spricht Wilhelm Grewe von einem westlichen Interesse, „die europäische Sicherheitskonferenz abzuwenden, aufzuhalten oder doch auf einen Weg zu bringen, der den Zielen des Westens entsprach“. Wilhelm G. Grewe, Rückblenden, Berlin 1979, S. 674.

ständigkeiten verfügten (wie Großbritannien und Frankreich bezüglich Berlins) und die deshalb im Ost-West-Dialog noch nicht zu Wort gekommen waren, bot sich nun Gelegenheit, als Mitwirkende am Entspannungsfortschritt ebenfalls in Erscheinung zu treten. „Multilateralisierung der Entspannungspolitik“ war das sinnstiftende Stichwort, das jedem etwas bot und westliche Zweifel am Nutzen der Veranstaltung zerstreute.

Konferenzgeschichte: Etappen und Arbeitsweise

Auf Einladung der finnischen Regierung begannen am 22. November 1972 in Helsinki multilaterale Gespräche zur Vorbereitung der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Schon die Namensgebung trug einer westlichen Vorbedingung Rechnung: Der Verhandlungsgegenstand war die Sicherheit in Europa, nicht die europäische Sicherheit, so dass die Teilnahme der USA und Kanadas keiner weiteren Begründung mehr bedurfte. Auch die zweite westliche Forderung, die parallele Vorbereitung von Verhandlungen über die Reduzierung konventioneller Streitkräfte in Mitteleuropa (*Mutual and Balanced Force Reductions*, MBFR),⁸ hatte die Sowjetunion akzeptiert. Darüber begannen gesonderte Gespräche Ende Januar 1973 in Wien. Drittens hatten die NATO-Staaten ihre Bereitschaft, in KSZE-Konsultationen einzutreten, vom günstigen Verlauf der übrigen Ost-West-Verhandlungen abhängig gemacht. Inzwischen waren die deutsch-sowjetischen und deutsch-polnischen Verträge von Moskau und Warschau ratifiziert, das Viermächteabkommen über Berlin unterzeichnet, der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik und der DDR paraphiert und die erste Runde der amerikanisch-sowjetischen SALT-Verhandlungen mit einem ersten Vertragsschluss beendet. Der Erfüllung der vierten westlichen Bedingung schließlich, die Konferenz nicht unmittelbar zu beginnen, sondern thematisch und prozedural gründlich vorzubereiten, diente die Sondierungsphase in Helsinki. Es sollte dem Risiko vorgebeugt werden, ein prestigeträchtiges Vorhaben in Szene zu setzen, ohne absehen zu können, ob es Erfolg haben würde.

Rechnet man diese Vorverhandlungen hinzu, was der Form nach nicht, wohl aber sachlich begründet ist, so war die KSZE ein vierstufiger Konferenzprozess mit zwei intensiven mehrmonatigen Arbeitsphasen und je einem zeremoniellen Abschluss. Die vorbereitenden Gespräche dauerten sechseinhalb Monate und erbrachten Einvernehmen über die Beratungsthemen, die Konferenzgliederung, die Arbeitsorganisation und die Verfahrensregeln. Auf die Festlegung einer Tagesordnung wurde verzichtet, dafür wurden jedoch konkrete Beratungsmandate erteilt, die bereits sehr ins Detail gingen und die Dreiteilung der Verhandlungsmaterie in die sogenannten „Körbe“ vorprägten:

8 Vgl. Reinhard Mutz (Hrsg.), Die Wiener Verhandlungen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa (MBFR) – Chronik, Glossar, Dokumentation, Bibliographie 1973-1982, Baden-Baden 1983.

Fragen der Sicherheit (Korb I), Zusammenarbeit im Bereich Wirtschaft (Korb II) und Kooperation im humanitären Bereich (Korb III). Die wichtigste Verfahrensregel betraf das Konsensprinzip: Ein Beschluss galt als gefasst, wenn ihm kein Teilnehmerstaat widersprach. Die insgesamt 96 Ziffern umfassenden „Schlussempfehlungen“ der Helsinki-Konsultationen wurden am 7. Juli 1973 von den Außenministern der teilnehmenden Länder verabschiedet.⁹ Zugleich war damit die Hauptkonferenz eröffnet.

Die zweite Arbeitsphase gestaltete sich organisatorisch aufwändiger und zäher in der Durchführung. Sie begann am 18. September 1973 in Genf. Alle europäischen Staaten, außer Albanien, nahmen daran teil, dazu die USA und Kanada. Vollzählig versammelt waren die NATO mit ihren 15 und die WVO mit ihren sieben Mitgliedern, die Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen (N+N) umfasste 13 Länder, darunter den Vatikan.

Obleich die Schlussempfehlungen der Vorkonferenz den Beratungsstoff bereits stark aufgegliedert hatten, handelte es sich doch erst um nicht mehr als eine Sammlung von Überschriften, die Stück für Stück mit Inhalt zu füllen waren. Jede Formulierung musste für jede der vertretenen Staatengruppen annehmbar sein, zugleich aber auch für jede einzelne nationale Delegation. Dafür wurden in 22 Konferenzmonaten fünf Verhandlungsrunden mit 2.341 offiziellen Sitzungen benötigt.¹⁰ Für jeden der drei „Körbe“ war eine gesonderte Kommission mit weiteren Unterkommissionen zuständig. Da Kompromisse nicht nur innerhalb der drei Körbe, sondern auch zwischen ihnen ausgehandelt werden mussten, hatte der Koordinationsausschuss, der als Leitungsgremium fungierte und aus den Delegationschefs im Rang von Botschaftern bestand, ebenfalls praktische Verhandlungsarbeit zu leisten. Das Ergebnis der Bemühungen war die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Sie wurde am 1. August 1975 in Helsinki in feierlichem Rahmen und unter außergewöhnlich großer Anteilnahme der internationalen Öffentlichkeit von den Staats- und Regierungschefs der 35 Teilnehmerstaaten unterzeichnet.

Die Schlussakte von Helsinki

Was ist die Schlussakte der KSZE und was enthält sie? Es handelt sich um ein umfängliches, verschachtelt gebautes und gewunden formuliertes Dokument, in dem Präambeln und operative Bestimmungen einander ablösen. Die Grobgliederung in die Komplexe Sicherheit, Wirtschaft und humanitäre Belange wurde beibehalten. Sie bilden die drei Hauptteile des Dokuments, die

9 Vgl. Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen, Helsinki, 8. Juni 1973, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.0.

10 Vgl. Zum Entscheidungsprozess der KSZE, 1969-1975/78, in: Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Analyse und Dokumentation 1973-1978, Bd. 2, Köln 1978, S. 493-523, hier: S. 519.

sich jedoch in ihrer Systematik und Diktion unterscheiden. Der erste Korb, Fragen der Sicherheit in Europa betreffend, besteht im Wesentlichen aus einer Erklärung über die Prinzipien, „die die Beziehungen der Teilnehmerstaaten leiten“ – zehn an der Zahl, deshalb auch häufig als „Dekalog“ bezeichnet. Diese Erklärung macht gleichsam den „statischen“ Teil der Schlussakte aus. Sie enthält Verhaltensregeln, die grundsätzlich und unbefristet gelten sollen und die zu achten und zu befolgen sich jeder Unterzeichnerstaat verpflichtet. In den „dynamischen“ Teilen des Dokuments, den Körben zwei und drei, sind die Gebiete benannt, auf denen die zwischenstaatliche und zwihschengesellschaftliche Zusammenarbeit in Europa entwickelt werden soll. Das Kooperationsfeld Wirtschaft ist aufgefüchert in die Segmente Handel, industrielle Kooperation, Wissenschaft und Technik, Umwelt, Verkehr und Touristik. Zum humanitären Bereich zählen menschliche (d.h. individuelle) Kontakte, Information, Kultur und Bildung. Die weitschweifigen Formulierungen umschreiben sowohl die Ziele als auch mögliche Formen und Methoden der beabsichtigten Zusammenarbeit.

Dem Prinzipienkatalog angefügt ist ein Dokument, das einen neuen Begriff in die Diskussion einführt: vertrauensbildende Maßnahmen. Gemeint sind die vorherige Ankündigung von größeren militärischen Manövern und der gegenseitige Austausch von Manöverbeobachtern, beides auf freiwilliger Grundlage. In diesen wenigen Bestimmungen erschöpfen sich die Aussagen der Schlussakte über militärische Sicherheitsvorkehrungen. Ein weiteres, zwischen dem zweiten und dem dritten Korb platziertes Teildokument widmet sich in einigen allgemeinen Wendungen Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum. Es sollte die südeuropäischen Teilnehmerstaaten zufriedenstellen, die auf eine Einbindung auch der afrikanischen Mittelmeeranrainer in den KSZE-Prozess gedrängt hatten. Schließlich findet sich im Schlussteil des Dokuments der unscheinbare, aber höchst bedeutungsvolle Satz: „Der Text der vorliegenden Schlussakte wird in jedem Teilnehmerstaat veröffentlicht, der ihn so umfassend wie möglich verbreitet und bekanntmacht.“¹¹

Vergleicht man das Resultat der Konferenz mit den Intentionen, die beiderseits der Systemgrenze ursprünglich damit verbunden waren, so kommt es insgesamt den westlichen Erwartungen näher als den östlichen. Die sozialistischen Staaten hätten ein knappes Abschlussdokument bevorzugt mit eindeutig die bestehende Mächteordnung bekräftigenden Festlegungen und einer zu schaffenden gesamteuropäischen Einrichtung als Aufsichtsorgan. Dagegen zielten die westlichen Vorstellungen auf möglichst wenig Institutionalisierung und möglichst viele Ebenen des Austauschs und der Kommunikation zwischen West und Ost. Schon die Länge und thematische Vielfalt der Schlussakte, vor allem aber die Einfügung des dritten Korbes, der sich die östlichen Teilnehmer erfolglos widersetzt hatten, bestätigten diese Linie. Gleichwohl überwog bei der Sowjetunion und ihren Partnern eine Interpreta-

11 Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), S. 75 bzw. S. 81.

tion des Resultats von Helsinki, die den Prinzipienkatalog des ersten Korbes in den Vordergrund rückte und dessen Billigung durch ein gesamteuropäisches Forum auf höchster protokollarischer Ebene als einen Akt wertete, der die als Ergebnis des Zweiten Weltkriegs entstandenen Realitäten in Europa definitiv besiegelte. So konstatiert eine DDR-Publikation zum Ergebnis der KSZE: „Mit der Vereinbarung dieser Prinzipien wird endgültig die politische Grundfrage des territorialen Status quo in Europa gelöst, auf multilateraler Ebene politisch und völkerrechtlich die Unverletzlichkeit der Nachkriegsgrenzen fixiert, und es werden die Prinzipien der friedlichen Koexistenz gesamteuropäisch verankert.“¹² Mindestens drei Komponenten dieser Deutung halten einer Überprüfung am Text des Helsinki-Dekalogs nicht stand: die der Endgültigkeit und der Völkerrechtsverbindlichkeit der Prinzipien sowie des Koexistenz-Charakters der künftigen Staatenbeziehungen in Europa.

Von der Endgültigkeit des territorialen Status kann insofern keine Rede sein, als die Grenzen aller Staaten in Europa zwar für unverletzlich erklärt werden (Prinzip III), was einen gewaltsamen Anschlag auf bestehende Staatsgrenzen verbietet, gleichzeitig aber auch für veränderbar, nämlich durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung (Prinzip I).

Die Schlussakte insgesamt und folglich auch die Prinzipienklärung, mit der sie beginnt, haben kein neues Völkerrecht geschaffen. Sie wurden weder von den nationalen Parlamenten ratifiziert noch beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt, wie es Artikel 102 der VN-Charta vorschreibt, würde es sich um ein internationales Abkommen handeln. Sie enthalten lediglich Feststellungen, Willens- und Absichtsbekundungen. Sie sind kein internationaler Vertrag, sondern eine gemeinsame Deklaration. Sie binden die Unterzeichner politisch, nicht rechtlich.

Dass die in Helsinki vereinbarten Grundsätze keine Prinzipien friedlicher Koexistenz sein können, stellt die Einleitungsklausel des Katalogs klar. Dort erklären die KSZE-Staaten, sich von diesen Prinzipien in ihren Beziehungen „zu allen anderen Teilnehmerstaaten“ leiten lassen zu wollen, „ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Systeme“. Die Grundsätze friedlicher Koexistenz hingegen galten nach der kommunistischen Außenpolitiklehre für die Beziehungen zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Innerhalb des eigenen Lagers durfte nach anderen Prinzipien verfahren werden, z.B. dem der Breschnew-Doktrin, die von einer im Binnenverhältnis begrenzten Souveränität sozialistischer Staaten ausging. Dieser Aufspaltung in ein inter- und ein intrasystemares Völkerrecht wollte die Allgemeingültigkeitsklausel des Helsinki-Katalogs gerade entgegenwirken.¹³

12 Werner Hänisch/Dieter Vogl, Helsinki – Ergebnisse und Perspektiven, Berlin 1977, S. 25.

13 Zum westlichen, insbesondere bundesrepublikanischen Verständnis der Helsinki-Grundsätze vgl. Klaus Blech, Die Prinzipienklärung der KSZE-Schlussakte, in: Europa-Archiv 8/1976, S. 257-270.

Der KSZE-Prozess

Die Gipfelzeremonie von Helsinki anlässlich der Unterzeichnung der Schlussakte der KSZE war ein Ereignis, das den politischen Ost-West-Alltag auffällig überhöhte. Der amerikanische Präsident und der Führer der Sowjetmacht an einem Tisch, umgeben von den Regierungschefs des Westens und des Ostens, inmitten ihrer Kollegen aus dem sonst wenig beachteten „dritten Europa“ – das hatte es nie zuvor gegeben. Der Vorgang an sich suggerierte ein Bild der Eintracht und des Wohlwollens. Der Eindruck eilte der Wirklichkeit voraus. Ein Blick in das Gipfeldokument vermochte darüber aufzuklären. Denn mit ihrer Unterschrift beurkundeten die versammelten Repräsentanten ihrer Staaten nicht den schon erreichten Zustand der Annäherung und der Verständigung, sondern eine Sammlung ehrgeiziger Vorsätze und Versprechungen, einen Wechsel auf die Zukunft. Wie dieser einzulösen sei, war nur vage angedeutet.

Für ihre Beschlüsse hatte die Akte drei Ebenen der Umsetzung vorgesehen, die unilaterale Ebene einzelstaatlicher Maßnahmen, die bilaterale Ebene zwischenstaatlicher Verhandlungen und Vereinbarungen und die multilaterale Ebene des Zusammenwirkens aller Teilnehmerstaaten.¹⁴ Auf der letzten Ebene war der Rahmen des weiteren Vorgehens grob abgesteckt, indem Zusammenkünfte von Regierungsvertretern bzw. Experten in Aussicht genommen wurden, um die Ausführung der Verabredungen zu prüfen und mögliche weitere Absprachen zu erörtern. Nur für ein erstes Folgetreffen wurden Zeit und Ort festgelegt. Zwischen der KSZE als einer einmaligen Veranstaltung und einer kontinuierlichen Fortführung der Kommunikation blieben damit zunächst fast alle Optionen offen. In der Folgezeit ließen alle drei beteiligten Staatengruppen, wenngleich aus unterschiedlichen Motiven, ihr Interesse erkennen, den einmal geknüpften Gesprächsfaden nicht wieder abreißen zu lassen. Daraus entwickelte sich das Muster des KSZE-Prozesses als lose Folge von Anschlussveranstaltungen, darunter bis zum Ende des Systemkonflikts insgesamt drei reguläre Nachfolgetreffen (Belgrad 1977/78, Madrid 1980-1983, Wien 1986-1989) und eine Vielzahl themenspezifischer Verhandlungen, Expertentreffen, Seminare, Symposien und Foren.

Die stattliche Liste an Aktivitäten wäre bei Einschluss der mehrwöchigen Vorbereitungstreffen, die den meisten Veranstaltungen vorausgingen, noch wesentlich umfangreicher ausgefallen, aber das besagt wenig über den politischen Ertrag des KSZE-Folgeprozesses. Ein bestimmtes Klima war nötig gewesen, die Konferenzidee keimen zu lassen; es hätte andauern müssen, sollte sie Früchte tragen. Das Jahr 1975 brachte den Höhepunkt der Entspannungsära und zugleich die Vorboten des Abschwungs. In Vietnam mussten die letzten Amerikaner fluchtartig das Land verlassen, in Angola und ab 1977 auch in Äthiopien intervenierten kubanische Truppen mit sowjetischen Waf-

14 Vgl. den Abschnitt „Folgen der Konferenz“, in: Schlussakte von Helsinki, a.a.O. (Anm. 1), S. 73-75 bzw. S. 80-81.

fen. Die Debatte über die Teilbarkeit oder Unteilbarkeit der Entspannung hob an. Das Jahrzehnt der Verhandlungen und Verträge endete mit dem NATO-Doppelbeschluss, dem Scheitern des zweiten SALT-Abkommens und dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan. Im Zyklus der Ost-West-Beziehungen wurde die zweite Hälfte der siebziger Jahre zu einer Phase der Abkühlung, die erste der achtziger Jahre zu einer Phase der Vereisung. Es hätte verwundert, wäre der Klimaumschwung nicht auch auf der Bühne der KSZE spürbar geworden. Die erste Folgekonferenz in Belgrad blieb ohne Ergebnis, die zweite in Madrid rettete nur eine Unterbrechung von neun Monaten. Der größte Erfolg, den ein KSZE-Projekt hervorbrachte, die Stockholmer Vereinbarung über militärische Vertrauensbildung in Europa vom September 1986,¹⁵ fiel schon in eine andere Zeit. Michail Gorbatschows „Neues Denken“ hatte die sowjetische Außenpolitik verändert.

Bilanz: Erfolge und Defizite

Die Hauptschwierigkeit politischer Wirkungsanalyse besteht in der methodisch hinreichend zuverlässigen Identifizierung von Ursachen und Folgen. Im Fall der KSZE spitzt sich das Problem noch zu. Aus sich allein heraus konnte die multilaterale Konferenzdiplomatie überhaupt nichts bewirken. Jede ihrer Empfehlungen bedurfte zusätzlicher Entscheidungen der Regierungen, um in die Praxis umgesetzt zu werden. Unterblieben solche Entscheidungen, mögen andere Gründe ausschlaggebend gewesen sein als diejenigen, die es den Teilnehmerstaaten zweckmäßig erscheinen ließen, entsprechenden Empfehlungen im KSZE-Kontext dennoch zuzustimmen. Wurden andererseits KSZE-Initiativen realisiert, spricht daraus nicht notwendigerweise die Effizienz des gesamteuropäischen Forums. Es konnte sich ebenso gut um Vorhaben handeln, die so nachdrücklich im Interesse der Teilnehmerstaaten lagen, dass sie auch ohne Anregungen durch die KSZE verwirklicht worden wären. Erfolge politischer Kooperation in Europa sind also nicht automatisch das Verdienst der KSZE, so wenig wie andererseits Kooperationsmängel ein Versagen der KSZE belegen. Eine Konferenzbilanz muss sich folglich darauf beschränken, festzustellen, in welchem Ausmaß KSZE-Zielsetzungen Wirklichkeit wurden. Die Kausalitätsfrage bleibt davon unberührt. Außerdem lässt sich beurteilen, ob und inwieweit der generelle Problemlösungszugang, den die KSZE wählte, als sachlich angemessen und funktional im Sinne der vorgegebenen Zielsetzung gelten kann.

Die Prinzipienklärung der Schlussakte von Helsinki hat in der Zeit ihrer Ausarbeitung wesentlich mehr Aufmerksamkeit auf sich gezogen als während des anschließenden Folgeprozesses. Das zentrale Postulat war das Ge-

15 Vgl. Dokument der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), Stockholm, 19. September 1986, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.1, auch unter: <http://www.osce.org/de/fsc/41240>.

waltverbot. Es ist bis zum Ende der Systemkonfrontation nicht verletzt worden. Allerdings gab es dafür zwischen den Konfliktlagern handfestere Garantien als die wechselseitige Willensbekundung. Aber auch innerhalb der Staatengruppierungen ist nach 1975 bis zum Ende des Ost-West-Konflikts keine Gesellschaft mehr Opfer militärischer Intervention geworden, eine Besorgnis, die immerhin seit Sommer 1980 erneut für Monate das Ost-West-Verhältnis belastete, als sich die Prager Ereignisse von 1968 in Warschau zu wiederholen drohten.

Als übertrieben erweist sich im Rückblick das zähe Insistieren bei der Abfassung der Prinzipienklärung auf bestimmten Formulierungen, die jegliche Änderung des Mächtegefüges in Europa erschweren oder begünstigen sollten. Die geschichtlichen Kräfte weder der Beharrung noch des Wandels haben sich daran gestört. Ein illustratives Beispiel liefert der Passus über das innere Selbstbestimmungsrecht. Der westliche Vorschlag hatte gelautet, jedem Staat sollte erlaubt sein, sein politisches System frei zu wählen, zu entwickeln und zu ändern.¹⁶ Den Begriff „zu ändern“ mochten die sowjetischen Unterhändler nicht akzeptieren. Es fehlt in der Schlussakte, was die Gesellschaften in Osteuropa, als die Stunde gekommen war, nicht hinderte, zu verfahren als stünde es dort.

Am weitesten hinter den Erwartungen aller Beteiligten zurückgeblieben ist die KSZE auf dem Gebiet der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Dieser Bereich schien sich als geeignetes Kooperationsfeld geradezu anzubieten, versprach eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen West und Ost doch am ehesten die entspannungspolitisch erwünschte Gegenseitigkeit von Vorteil und Nutzen. Zudem befand sich der Austausch noch auf einem so niedrigen Niveau, dass mit erheblichen Steigerungen gerechnet werden konnte.¹⁷ Jedoch trat das Gegenteil ein. Erreichte der Ost-West-Handel Ende der sechziger und in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zweistellige Zuwachsraten, so flachte die Kurve seit 1975 ab und entwickelte sich Anfang der achtziger Jahre sogar rückläufig. Im KSZE-Jahr 1975 betrug der Anteil der OECD-Länder, der wichtigsten westlichen Industriestaaten, am Außenhandel des RGW knapp ein Drittel und sank bis 1988 auf unter ein Fünftel. Umgekehrt verringerte sich der RGW-Anteil am Außenhandel der OECD-Mitglieder von annähernd vier auf rund zweieinhalb Prozent. Für die westlichen KSZE-Staaten ließ dieser Trend den Osthandel vollends zu einer auch politisch marginalen Größe verkümmern.

Trotz der Parallelität von sich verschlechternden politischen und schrumpfenden wirtschaftlichen Beziehungen zwischen West und Ost waren die Gründe für die Verringerung des Handelsaustauschs primär ökonomischer Natur. Die Verschiedenartigkeit der Wirtschaftssysteme, die Ungleichheit des

16 Vgl. Karl E. Birnbaum, Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – Eine Zwischenbilanz der Genfer Kommissionsphase, Bonn 1974, S. 24.

17 Vgl. Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski/Klaus Schröder, Perspektiven der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, in: Hanns-D. Jacobsen/Heinrich Machowski/Dirk Sager (Hrsg.), Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Bonn 1988, S. 321-333.

Warenangebots mit verarbeiteten Industrieerzeugnissen und Investitionsgütern hier und Rohstoffen dort, als Folge davon Devisenverknappung und wachsende Verschuldung Osteuropas setzten der Ausweitung der intersystemaren Wirtschaftskooperation strukturelle Schranken. Hinzu kamen als komplementäre Faktoren die Einflüsse einer restriktiven westlichen Ostwirtschaftspolitik. Die umfassenden Beschränkungen des Technologieexports in kommunistische Länder (CoCom-Liste) wurden erst ab 1987 behutsam gelockert. In den frühen achtziger Jahren standen Boykott- und Embargomaßnahmen als mögliche Hebel gegen die sowjetische Militärrüstung hoch im Kurs. Insgesamt brachte der zweite Korb der KSZE-Agenda nicht die erhofften Impulse für Fortschritte der politischen Entspannung in Europa.

Auf die Habenseite der Konferenzbilanz gehört der Verhandlungsertrag über die Erhöhung der militärischen Transparenz in Europa. Die vertrauensbildenden Maßnahmen, ursprünglich aus Verlegenheit in die Schlussakte gelangt, um dem Eindruck entgegenzuwirken, das Konferenzprojekt mit dem anspruchsvollen Titelbegriff „Sicherheit“ ignoriere vollständig die militärische Dimension des Sicherheitsproblems, standen lange Zeit im Hintergrund des KSZE-Prozesses. Auf Bertreiben Frankreichs, zunehmend unterstützt durch die Bundesrepublik, war der Westen mit der Absicht in das Madrider Folgetreffen gegangen, die östliche Seite für das Mandat einer Sonderkonferenz über neue und zusätzliche transparenzfördernde Absprachen zu gewinnen, die im Unterschied zu den dürftigen Vereinbarungen von 1975 militärisch bedeutsam, politisch verbindlich, angemessen verifizierbar und in ganz Europa gültig sein sollten. Die Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), die daraus hervorging, stellt ein bemerkenswertes Kapitel west-östlicher Rüstungskontrolldiplomatie dar. Begonnen im Januar 1984, im eiskalten Klima des Raketenstreits, traten die Gespräche zweieinhalb Jahre lang fast auf der Stelle, bis der Stoff endlich in nur zwei Monaten abschließend verhandelt werden konnte. Das vereinbarte Schlussdokument vom September 1986 enthält so gut wie ausschließlich die Vorschläge des Westens – eine Hommage Gorbatschows an das Prinzip militärischer Glasnost.

Mit Abrüstung hatte die Übereinkunft entgegen dem Konferenznamen zwar nichts zu tun, aber sie legte den Grundstein für ein flächendeckendes Netz europaweit zugänglicher Informationen über sicherheitsrelevante militärische Aktivitäten. Dazu gehörten die Ankündigungspflicht für Manöver und größere Truppenbewegungen, die obligatorische Einladung von Beobachtern und die Verpflichtung jedes Teilnehmerstaates, jährlich bis zu drei Inspektionen auf seinem Territorium zuzulassen. Nach üblicher KSZE-Praxis hatte die Vereinbarung nicht die Form eines völkerrechtlichen Abkommens, sondern beruhte auf gegenseitiger Selbstverpflichtung. Sie wurde ungeachtet dessen ohne schwerwiegende Beanstandungen implementiert. Bereits im ersten Anwendungsjahr überstieg die Zahl der Einladungen westlicher Manöverbeobachter in Warschauer Vertragsstaaten diejenige des gesamten vorausgegan-

nen Jahrzehnts nach den unverbindlichen Bestimmungen der Helsinki-Schlussakte von 1975. Das Wiener Dokument (WD) vom November 1990 baute den Informationsteil des Regelwerks weiter aus.¹⁸ Langfristig besteht die Zielsetzung eines umfassenden Informations- und Inspektionssystems darin, einen Zustand herbeizuführen, der keinem Land mehr ermöglicht, verdeckte Kriegsvorbereitungen zu treffen, sowenig wie ihm bedrohliche Vorhaben anderer verborgen bleiben. Der Zuwachs an militärischer Transparenz und Berechenbarkeit in Europa kam seinerzeit allen KSZE-Staaten zugute. Er dürfte, da kooperativ statt konfrontativ erzeugt, ein nicht zuletzt psychologisch wirksamer Sicherheitsfaktor gewesen sein.

Wahrscheinlich ist der KSZE-Prozess mit einer Auflistung realer Transaktionen zwischen den Teilnehmerstaaten nur unvollständig bilanziert. Jenseits der politischen und diplomatischen Geschäftigkeit bildete sich eine Sphäre informeller zwischengesellschaftlicher Öffentlichkeit, die es unter der sprachlosen Abschottung der fünfziger und sechziger Jahre nicht gegeben hatte. Außer Regierungsvertretern kommunizierten auch Journalisten, Wissenschaftler, Künstler, Angehörige verschiedenster Berufe über Gegenstände ihres Interesses und ihrer Lebenswelten und diskutierten damit zugleich das Thema Europa – ob immer in der Absicht wachsender Verständigung, steht dahin, wohl aber stets mit dem Ergebnis vermehrten Wissens und geschärften Bewusstseins. Die Förderung des Dialogs, auch des kontroversen Dialogs, kann als eine wichtige mittelbare Konferenzfolge gewertet werden.

Die asymmetrische Entspannung

Das Dilemma der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa bestand darin, ihr Anliegen unter einen Leitbegriff gestellt zu haben, der nie ausreichend geklärt, geschweige denn abschließend definiert worden war. Stets widerstritten zwei typologisch unterschiedliche Auffassungen einer problemangemessenen Politik der Entspannung. Die eine Politik strebt nach Interessenausgleich und Verständigung auf der Grundlage bestehender Verhältnisse. Ihre Lösungsansätze sollen sowohl hinsichtlich Leistung und Gegenleistung ausgewogen sein als auch auf qualitativ gleichartigen Konzessionen beruhen (symmetrische Entspannung). Die andere Politik will Spannungsminderung dadurch bewirken, dass sie ihr Gegenüber zur einseitigen Veränderung bzw. Aufgabe von Einstellungen zu bewegen sucht (asymmetrische Entspannung). Die eine Politik setzt auf den gegenseitigen Vorteil, die andere misst Fortschritt am Maßstab eigener Ziele. Die eine ist zu politischen Kompromissen bereit, die andere allenfalls zu materiellen Anreizen. Von Beginn an krankte die KSZE an der Ambivalenz des zugrundeliegenden Entspannungsverständnisses. Die Folge davon war, dass die Konsolidierung der eu-

18 Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 17. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.2.

ropäischen Sicherheit nach einem halbherzigen Plan und mit widersprüchlichen Mitteln begonnen wurde. Der erste Mangel geht auf das Konto des Ostens, den zweiten verantwortet der Westen.

Halbherzig war der Plan, weil er sich auf einen schmalen Ausschnitt nötiger und möglicher Maßnahmen beschränkte. Natürlich zählt der Prinzipienkatalog der Schlussakte von Helsinki erschöpfend auf, was geschehen musste, sollten ein Krieg in Europa ausgeschlossen und die Sicherheit der Unterzeichnerstaaten verlässlich verbürgt werden. Besonders die ersten fünf Prinzipien lassen an Klarheit nichts zu wünschen übrig: Souveränität, Gewaltverzicht, Unverletzlichkeit der Grenzen, territoriale Integrität, friedliche Streitbeilegung – mehr als die buchstabengetreue Einhaltung dieser Grundsätze ist nicht erforderlich, um den äußeren Frieden zu wahren. Aber die Feierlichkeit gegebener Versprechen schützt nicht vor der Versuchung, sie bei günstiger Gelegenheit zu brechen, noch schafft sie Gewissheit, dass Worte und Taten stets übereinstimmen. Deshalb hätte es nahegelegen, die Verkündung von Sicherheitsprinzipien durch praktische Sicherheitsmaßnahmen abzustützen, und welches Vorhaben wäre dazu geeigneter gewesen, als das dem Kalten Krieg entstammende Übermaß an Streitkräften, Waffen und Rüstungen in Europa gemeinsam abzutragen? Dies war der Ausgangsvorschlag der NATO, dem die östlichen Staaten nicht folgen mochten, wohl ahnend, dass dann der Konferenzabschluss in unbestimmte Ferne rücken würde. So kam es zu den getrennten Beratungen über die Sicherheitsdeklaration und die Truppenreduzierung mit dem Ergebnis, dass die Schlussakte der KSZE längst ein Stück Zeitgeschichte darstellte, als die in das Wiener MBFR-Projekt ausgelagerten Abrüstungsgespräche noch immer nicht über den Sachstand hinaus gediehen waren, auf dem sie begonnen wurden.

Widersprüchlich waren die Mittel, die das Helsinki-Manifest als Sicherheitsgaranten vorsah, weil sie eine gravierende Unstimmigkeit aufwiesen. Das siebte Prinzip mahnt die Teilnehmerstaaten zur Achtung der individuellen Menschenrechte und Grundfreiheiten. Damit sprengte es die Systematik des Dekalogs. Alle übrigen Vorschriften verpflichten die Staaten gegenüber anderen Staaten, diese verpflichtet die Staaten gegenüber ihren Bürgern. Indem die Schlussakte von Helsinki ein dem innerstaatlichen Rechtsverkehr entlehntes Verhaltensgebot zur Normierung zwischenstaatlicher Beziehungen heranzieht, liefert sie den Hebel dazu, von außen auf die politische und soziale Binnenstruktur der beteiligten Staaten einzuwirken. Kurioserweise folgt die Menschenrechtsvorschrift unmittelbar auf jene andere Bestimmung, die den Unterzeichnerstaaten aufgibt, sich der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der übrigen Staaten zu enthalten.

Das Prinzip der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Verbindung mit den Maßregeln über eine Zusammenarbeit im humanitären Bereich (Korb III) verleiht der Schlussakte die spezifisch westliche Handschrift. In den ursprünglichen östlichen Entwürfen war es nicht enthalten. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten haben es widerstrebend in Kauf genommen, um

nicht zu gefährden, woran ihnen vordringlich lag – die Billigung des Gesamtdokuments durch alle 35 Staaten. Den Preis des Kompromisses hatten sie bald zu entrichten. Auf den Folgekonferenzen bot das Menschenrechtsprinzip die Handhabe, sie auf die Anklagebank zu setzen. Der Streit um die Ausführung der Helsinki-Bestimmungen drängte die Weiterentwicklung der Schlussakte zeitweilig gänzlich in den Hintergrund; die Szene geriet zum Tribunal. Darin erschöpfte sich weitgehend das erste Folgetreffen in Belgrad, während die immer von neuem entfachte Implementierungsdebatte das zweite Treffen in Madrid auf die ansehnliche Dauer von drei Jahren dehnte. Ohne substanzielle Resultate endeten die KSZE-Expertentagungen über Menschenrechtsfragen in Ottawa (1985) und über menschliche Kontakte in Bern (1986). Zum Verdruss nicht nur der Ost-, sondern auch der meisten Westeuropäer und Neutralen gelang hier nicht einmal die Verabschiedung eines Schlusskommuniqués.

Das dritte Folgetreffen in Wien, das im Januar 1989 noch vor dem Systemumbruch in Osteuropa beendet wurde, brachte die Wende und den vollständigen Triumph des westlichen Verständnisses von den Aufgaben der KSZE. Aussagen zu Menschenrechten und Themen des dritten Korbes beanspruchten die Hälfte des Abschlussdokuments.¹⁹ Allein 15 Einzelbestimmungen führten das Prinzip der Religions- und Überzeugungsfreiheit weiter aus. Darunter fielen das Recht von Religionsgemeinschaften, sich in eigenen hierarchischen Strukturen zu organisieren, und das Recht jedes Einzelnen, Religionsunterricht in der Sprache seiner Wahl zu erhalten. Das Prinzip der Freizügigkeit wurde um zahlreiche neue Merkmale erweitert und umfasste nun auch das Recht von Reisenden, im Ausland Unterkunft in Privatwohnungen zu nehmen, und das Recht von Pilgern, religiöses Schrifttum und sakrale Gegenstände mitzuführen. Angesichts dieser Detailfülle verbreitete sich selbst unter den westlichen Diplomaten die Auffassung, der Regelungsbedarf der Sicherheitskonferenz sei allmählich erschöpft.²⁰ Andererseits fanden auch wirtschaftliche und soziale Menschenrechte Erwähnung. Zu ihrem Anwalt hatten sich traditionell die östlichen Delegationen gemacht. Diese Grundrechtsgattung erscheint im Rang einer summarischen Fußnote: Die Teilnehmerstaaten werden „Problemen in den Bereichen Beschäftigung, Wohnungswesen, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung und Kultur besondere Aufmerksamkeit widmen“.²¹ Was Definitionsmacht bedeutet und was unter asymmetrischer Entspannung zu verstehen ist, veranschaulicht das Wiener Schlussdokument in exemplarischer Weise.

Nur ein Entspannungsbegriff, der die Öffnung des Gegensystems für eigene Wertsetzungen beabsichtigt, erlaubt das Urteil, die KSZE habe ihre Wirkungsmöglichkeit im gespaltenen Europa optimal genutzt. Das geläufige

19 Vgl. Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.3; auch unter: <http://www.osce.org/de/mc/40883>.

20 Vgl. Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien – Kursbestimmung für Europas Zukunft, Köln 1990, S. 153.

21 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, a.a.O. (Anm. 19), Artikel 14, S. 10.

Verständnis von Sicherheit und Zusammenarbeit wäre dann allerdings ebenfalls zu korrigieren. Zu den kooperativ erzielten Sicherheitsgewinnen der Entspannungsära zählen das amerikanisch-sowjetische Arrangement über die Grundlagen der Beziehungen zwischen den beiden Weltmächten aus dem Jahr 1974, der erste SALT-Kompromiss und die konfliktentschärfende Bereinigung lange schwelender Streitherde in Europa, darunter die Westgrenze Polens, die Staatlichkeit der DDR und das Berlin-Problem. Erst dieser substanzielle Einigungsertrag bahnte der KSZE den Weg.

Zwei feindliche Lager, die sich gegenseitig ihre Besitzstände bestätigen und aufgehäuften Konfliktstoff Stück für Stück abtragen, stehen nicht im Begriff, gewaltsam übereinander herzufallen. Sie desavouieren ihr eigenes Entspannungswerk, wenn sie gleichzeitig fortfahren, ungehemmt gegeneinander zu rüsten. Rüstungsbegrenzung und Abrüstung auszuschlagen, wo ihnen politisch der Boden bereitet war, hieß nichts anderes als zuzulassen, dass sich der Rüstungswettbewerb verselbständigte und die Unsicherheit immer weniger dem Konflikt und immer stärker den Waffen entsprang. Dies war die Realität des Ost-West-Verhältnisses zu einer Zeit, in der sich die KSZE mehr und mehr in ein Menschenrechtsforum verwandelte. Den Konferenzprozess überhaupt am Leben erhalten zu haben, galt ab den späten siebziger Jahren schon als Erfolg gesamteuropäischer Diplomatie. Darin zeigte sich der gesunkene Erwartungspegel. Helsinki wurde kein Aufbruch zu neuen Ufern, und der Versuch, die internationale Sicherheit auf dem europäischen Kontinent entspannungspolitisch zu verankern, schlug fehl, weil er taugliche Konzepte kooperativer Sicherheit – Rüstungsbegrenzung und Abrüstung – verwarf und weniger taugliche – die Menschenrechte – überforderte.