
Wilhelm Bruns (Hg)

**DIE OST-WEST-
BEZIEHUNGEN AM
WENDEPUNKT?**

Bilanz
und Perspektiven

NG

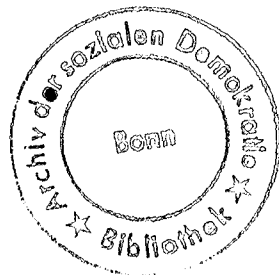
Verlag Neue Gesellschaft

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Die Ost-West-Beziehungen am Wendepunkt? : Bilanz u. Perspektiven/
Wilhelm Bruns (Hg.) — Bonn: Verl. Neue Gesellschaft, 1988
ISBN 3-87831-469-8
NE: Bruns, Wilhelm [Hrsg.]

ISBN 3-87831-469-8

Copyright © 1988 by Verlag Neue Gesellschaft GmbH
In der Raste 20-22, D-5300 Bonn
Umschlag: Karl Debus, Bonn
Satz: elco satz Riemel, Bonn
Druck und Verarbeitung: Druckhaus Göttingen
Göttinger Tageblatt GmbH
Alle Rechte vorbehalten
Printed in Germany 1988



A88-7238

Inhalt

<i>Einleitung des Herausgebers</i>	9
<i>Wilhelm Bruns</i> <i>Vom Ost-West-Konflikt zur Ost-West-Kooperation.</i> <i>Probleme und Perspektiven des KSZE-Prozesses</i>	15
1. Einführung	15
2. Die KSZE-Schlußakte als Grundlage des KSZE-Prozesses	16
3. Die entspannungspolitische Bedeutung der KSZE-Schlußakte	18
4. Konferenzfolgen als Motor des KSZE-Prozesses	19
5. Probleme bei der Anwendung der Schlußakte	22
6. Konferenzprojekte aus den einzelnen „Körben“	24
6.1 Konventionelle Stabilität vom Atlantik bis zum Ural	24
6.2 Projekt „Ost-West-Wirtschaftskonferenz“	27
6.3 Menschenrechtskonferenz	28
7. Ungleichzeitigkeit in der Entwicklung des KSZE-Prozesses	31
8. Zur entspannungspolitischen Rolle der beiden deutschen Staaten	33
9. Erfahrungen im KSZE-Prozeß	35
10. Perspektiven	37

Christian Krause
Konventionelle Stabilität contra Friedensordnung..... 39

1. Konventionelle Abrüstung im Zuge der Entspannungspolitik 40
2. Drei Denkansätze für neue Verhandlungen..... 41
3. Was bedeutet konventionelle Stabilität?..... 48
4. Zwei Friedensbegriffe..... 51
5. Gesicherte Warnzeit als Voraussetzung für militärische Entspannung 53
6. Über die konventionelle Stabilität hinaus..... 56

Eckhard Lübke
Stand und Perspektiven von Abrüstung und Rüstungskontrolle im Ost-West-Verhältnis..... 59

1. Ausgangslage nach dem INF-Abkommen..... 59
2. Strategische Offensiv- und Defensivsysteme..... 64
3. Konventionelle Streitkräfte in Europa..... 69
4. Nukleare Kurzstreckenwaffen..... 76
5. Ausblick 82

Oliver Thränert
Abschreckung und Kriegsverhütung in den Ost-West-Beziehungen 83

1. Einleitung 83
2. Überwindung der nuklearen Abschreckung oder Abschreckungsmanagement? 84
 - 2.1 Der Begriff der Abschreckung..... 84
 - 2.2 Modelle zur Überwindung der nuklearen Abschreckung 86

- 2.3 Zwei unterschiedliche Schulen der nuklearen Abschreckung: Abschreckung durch Kriegsführungsfähigkeiten und Minimalabschreckung..... 93
3. Die Abschreckungspolitik der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion..... 100
4. Schluß: Modelle für den Umgang mit nuklearer Abschreckung..... 105

Wulf Lapins
Kontinuität und Wandel in der sowjetischen Westeuropapolitik 107

Einleitung 107

1. Historischer Abriss der sowjetischen Westeuropapolitik..... 109
 - 1.1 Lenins Programmatik und Stalins Machthandeln bis zum Zweiten Weltkrieg..... 109
 - 1.2 Die Westeuropakonzeption der UdSSR während der Zeit des Kalten Krieges..... 111
 - 1.3 Akzentsetzungen von Chruschtschow und Breschnjew..... 115
2. Michail Gorbatschow ante portas — „Neues Denken“ in der Westeuropapolitik?..... 118
3. Das Sicherheitsregime im „Gemeinsamen Haus Europa“ aus sowjetischer Perspektive..... 123
4. Schlußfolgerungen..... 126

Hans-Georg Ehrhart
Das europäische System und Frankreichs Rolle im Ost-West-Konflikt..... 131

1. Einleitung 131
2. 1917/18: Überlagerung des Ost-West-Konflikts durch den deutsch-französischen Machtkonflikt..... 133
3. 1947/48: Europäische Großmachtträume und die Dominanz des Ost-West-Konflikts..... 135

4. 1967/68: Zweimal Verteidigung plus Entspannung — Frankreich und die NATO.....	138
5. 1987/88: Französische Dogmen — europäische Ziele.....	143
6. Ausblick: Es lebe Europa! — aber welches?.....	151

Henrik Bischof

<i>Perspektiven für die Weiterentwicklung der ökonomischen Zusammenarbeit zwischen Ost und West.....</i>	155
1. Die politischen Rahmenbedingungen.....	155
2. Die ökonomischen Rahmenbedingungen.....	156
3. Der Stand des Ost-West-Handels.....	157
4. Das Verhältnis EG—RGW.....	158
5. Die technologische Zusammenarbeit.....	160
6. Produktionskooperation in Drittländern.....	161
7. Die Gründung von Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures).....	162
8. Die Bedeutung des KSZE-Prozesses.....	164

Uwe Ziegler

<i>Menschenrechte im Ost-West-Konflikt. Das Beispiel DDR.....</i>	167
1. Menschenrechte im Ost-West-Konflikt.....	167
2. Das Beispiel DDR.....	176
2.1 Gleichrangigkeit aller Menschenrechte.....	181
2.2 Staatssouveränität und internationaler Menschenrechtsdialog.....	183

<i>Auswahlbibliographie.....</i>	189
----------------------------------	-----

<i>Zu den Autoren.....</i>	192
----------------------------	-----

Einleitung des Herausgebers

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat der Ost-West-Konflikt die internationale Politik maßgeblich bestimmt. Diesem Konflikt liegen gesellschaftspolitische Gegensätze und machtpolitische Rivalitäten zugrunde, die fortbestehen werden. Schon immer jedoch war die Konfrontation nicht die einzige Austragungsform des Ost-West-Konflikts. Daneben hat es auch Kooperation und Kompetition (Wettbewerb) auf den unterschiedlichsten Feldern gegeben.

Die Ost-West-Beziehungen werden durch das Mischungsverhältnis dieser drei Faktoren geprägt. Im sogenannten „Kalten Krieg“ der 50er Jahre überwog z.B. das konfrontative Element, während die Entspannung in der ersten Hälfte der 70er Jahre mit einer verstärkten politischen, wirtschaftlichen und militärischen Kooperation einherging. In Europa gehören die Ostverträge und der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag sowie die Schlußakte von Helsinki zu den Meilensteinen dieser Kooperationsphase.

Durch die Aufrüstung und die Unfähigkeit beider Seiten, in Kategorien gemeinsamer Sicherheit zu denken, geriet die Entspannung Ende der 70er Jahre in eine Krise. Konfrontation beherrschte wieder die Ost-West-Beziehungen. Seit etwa Mitte der 80er Jahre zeichnet sich eine Wende zu verstärkter Kooperation ab. Die wichtigsten Indizien dafür sind:

- eine beweglichere, auf mehr Ausgleich und Zusammenarbeit bedachte Außenpolitik der Sowjetunion unter Generalsekretär Gorbatschow;
- die Bereitschaft der Warschauer-Pakt-Mitglieder, zunehmend in Kategorien der Gemeinsamen Sicherheit statt in Kategorien des Klassenkampfes zu denken;
- eine Entideologisierung der amerikanischen Außenpolitik am Ende der Reagan-Ära;
- Fortschritte auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle, die bisher zu drei Ergebnissen geführt haben: die Stockholmer Vereinbarung über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen vom September 1986, der Vertrag über die Abrüstung der Mittelstreckenwaffen vom Dezember 1987 und die mögliche Einigung über ein Mandat für eine Konferenz über konventionelle Stabilität in Europa;

- das Bemühen der westeuropäischen Staaten, eine eigenständigere Rolle zu spielen und damit die Ost-West-Zusammenarbeit zu verstärken;
- die Suche nach neuen wirtschaftlichen Kooperationsfeldern zwischen Ost und West (Joint Ventures, Dritt-Land-Kooperationsmodelle u.ä.).

Die Beiträge dieses Buches von Mitarbeitern der Abteilung Außenpolitik- und DDR-Forschung der Friedrich-Ebert-Stiftung beschäftigen sich mit der Frage, wie tragfähig und zukunftsfruchtig diese Kooperationsansätze sind. Dabei ist Entspannungseuphorie unangebracht. Ost und West bleiben in ihrem Selbstverständnis wie in ihrer gesellschaftlichen Ordnung verschieden, ja gegensätzlich. Also geht es darum, eine Form der Systemauseinandersetzung zu entwickeln, in der Konfrontation dauerhaft von Kooperation und Kompetition überlagert wird.

Dies ist um so dringlicher, als wir in einer präzedenzlosen Zeit leben: Seit es Nuklearwaffen gibt, kann sich die Menschheit zum erstenmal selbst auslöschen. Gesicherte nukleare Vergeltungsfähigkeiten bedeuten, daß Sicherheit nicht mehr gegen den anderen errüdet, sondern nur noch mit ihm gemeinsam gestaltet werden kann. Dieser Zustand hat die Politik beider Seiten bisher jedoch nur unzureichend bestimmt. Militärisch befindet sich Europa immer noch in einer Konfrontationssituation. Trotz des universalen Gewaltverzichts, völkerrechtlich wie politisch, trotz der Ostverträge, des Grundlagenvertrags und der KSZE-Schlußakte sind die Streitkräfte von NATO und Warschauer Pakt so organisiert und disloziert, als müßte mit einem Überfall der anderen Seite gerechnet werden.

Einige der hier vorgelegten Beiträge versuchen deshalb eine Antwort auf die Frage, wie wir auch militärisch eine Situation schaffen können, in der Kooperation statt Konfrontation überwiegt. Es wäre jedoch verfehlt, eine perspektivische Analyse der Ost-West-Beziehungen auf den militärischen Bereich zu verengen. Abrüstung und Rüstungskontrolle können dauerhaft nur gedeihen, wenn gegenseitige Öffnung und Abhängigkeit die Ost-West-Beziehungen insgesamt prägen. Das zu unterstreichen, ist ein Anliegen dieses Buches.

Im einzelnen befassen sich die folgenden Beiträge mit folgenden Fragen:

Um Probleme und Perspektiven des KSZE-Prozesses geht es *Wilhelm Bruns* in seinem Beitrag „Vom Ost-West-Konflikt zur Ost-West-Kooperation“.

Mit der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) verbinden sich in Ost und West große Hoffnungen. Die KSZE-Schlußakte von

Helsinki, die umfassend, verbindlich, konkret und auf ganz Europa anwendbar ist, formuliert ein gemeinsames Entspannungsverständnis von 35 KSZE-Staaten und schafft eine Berufungsgrundlage für eine friedliche Transformation überkommener europäischer Verhältnisse. Der KSZE-Prozeß gibt einer gesamteuropäischen Entwicklung eine gute Perspektive.

Folgende Fragen werden untersucht:

Welche Stationen nahm der KSZE-Prozeß? Wo liegen die Probleme und wo die Perspektiven? Wie ist der gegenwärtige Stand der Wiener KSZE-Beratungen zu bewerten? Welche Rolle spielen die beiden deutschen Staaten? Und nicht zuletzt: Welche Erfahrungen und Erkenntnisse vermittelt der KSZE-Prozeß von 1972 bis 1988?

Christian Krause untersucht den Stand der konventionellen Abrüstung in Europa und analysiert die Absichten der Beteiligten und die Erfolgsaussichten. Seine These ist: Die derzeitige Diskussion geht von einem Friedensbegriff aus, der nicht mehr haltbar ist, nämlich daß Frieden mit Abwesenheit von Krieg gleichzusetzen ist. Er empfiehlt die derzeitige Diskussion in der Sowjetunion zu nutzen, um eine neue Friedensordnung Europas zu entwickeln. Zum Abbau der militärischen Konfrontation in Europa schlägt er Truppenreduzierungen und die Senkung des Bereitschaftsstandes vor. Voraussetzung dafür ist eine gesicherte Warnzeit vor einem Angriff. Diese Voraussetzung hält er für erfüllbar.

In dem Beitrag von *Eckhard Lübke* wird gefragt, ob die Ost-West-Beziehungen im Hinblick auf Abrüstung und Rüstungsbegrenzung an einem Wendepunkt stehen. Untersuchungsgegenstand sind strategische Waffen. Angesichts der Problemfälle, die vor allem die von NATO und Warschauer Vertragsorganisation angestrebte Herstellung konventioneller Stabilität aufwirft, warnt der Autor vor Euphorie; aber, so sein Fazit, Ost und West haben es selbst in der Hand, was sie aus der sich bietenden Wendemöglichkeit machen.

Oliver Thränert beschäftigt sich in seinem Beitrag „Abschreckung und Kriegsverhütung in den Ost-West-Beziehungen“ mit Modellen zur möglichen Überwindung der nuklearen Abschreckung: eine vollständige nukleare Abrüstung einer Seite; eine völlige nukleare Abrüstung weltweit als Folge von Abrüstungsverhandlungen; die weitgehende Integration zwischen Ost und West; die Errichtung eines umfassenden Verteidigungssystem gegen Nuklearwaffen.

Da keines dieser Modelle auf absehbare Zeit Eingang in die politische Praxis

finden dürfte, wird es zunächst um ein Management der nuklearen Abschreckung gehen müssen. Dabei muß das mittelfristige Ziel zunächst in einer Abkehr beider Supermächte von einer „Abschreckung durch Kriegsführungsfähigkeiten“ bestehen. Diese sowohl von der Sowjetunion als auch von den Vereinigten Staaten bisher verfolgte Abschreckungspolitik sollte durch eine beiderseitige Minimalabschreckung ersetzt werden, die jedoch ebenfalls nicht völlig auf flexible Optionen verzichten könnte. Da jedoch nukleare Abschreckung immer nur kriegsverhütend, nicht jedoch friedensstiftend wirken kann, müßte daneben eine zweite Phase der Entspannungspolitik entschlossen angegangen werden.

Wulf Lapins schlägt in seinem Beitrag, „Kontinuität und Wandel in der sowjetischen Westeuropapolitik“ einen Bogen von Lenins Kritik an der Europa-Lösung der Sozial-Demokratischen Arbeiter-Partei Rußlands bis hin zu Gorbatschows Metapher vom „Gemeinsamen Haus Europa“.

Wie wechselhaft und spannungsgeladen diese über 70 Jahre lang hinweg untersuchte Periode sowjetischer West(europa)-Politik war, rückt die Erinnerung an Ereignisse wie den Hitler-Stalin-Pakt, die Zeit des Kalten Krieges sowie Gorbatschows Rede vor dem französischen Parlament wieder ins Gedächtnis. Schien jahrzehntelang das Interesse der UdSSR auf die Verhinderung der westeuropäischen Integration und die Entkoppelung des westeuropäisch-amerikanischen Sicherheitszusammenhangs gerichtet zu sein, so deuten seit Amtsantritt von Michail Gorbatschow als Generalsekretär der KPdSU viele Anzeichen auf einen Bruch mit dieser Traditionslinie hin.

Die Rolle Frankreichs als wichtigem Akteur in Fragen der europäischen Sicherheit ist gerade in letzter Zeit angesichts seiner Bemühungen um eine „Europäisierung der Verteidigung“ stärker ins öffentliche Bewußtsein gerückt. *Hans-Georg Ehrhart* untersucht in seinem Beitrag in einer historischen Längsschnittanalyse, die sich an vier für den Ost-West-Konflikt entscheidenden Daten (1917/18, 1947/48, 1967/68 und 1987/88) orientiert, diese französische Rolle mittels folgender Kategorien: Internationales System, innenpolitische Aspekte des Ost-West-Konflikts, Ziel-Mittel-Relation, Kontinuität und Wandel. Er vertritt die These, daß es ohne oder gar gegen Frankreich keine Fortschritte bei dem als notwendig erachteten Bemühen geben wird, die labilen europäischen Sicherheitsstrukturen zu verändern, daß es aber ungeachtet der sich intensivierenden deutsch-französischen und westeuropäischen Sicherheitskooperation

noch grundlegende Differenzen gibt, die ein gemeinsames ost-, rüstungskontroll- und abrüstungspolitisches Vorgehen erschweren.

Um Perspektiven für die Weiterentwicklung der ökonomischen Zusammenarbeit zwischen Ost und West geht es in dem Beitrag von *Henrik Bischof*.

Nach Darstellung der politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen wird in folgenden Bereichen nach Perspektiven gesucht: Verhältnis EG—RGW, technologische Zusammenarbeit (EUREKA-Projekte), Drittland-Kooperation, Joint Ventures und im KSZE-Prozeß. In diesen Bereichen sieht der Autor Möglichkeiten zur Neubelebung der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen. Vieles hängt jedoch vom Ausgang des KSZE-Folgetreffens in Wien ab.

Der abschließende Beitrag befaßt sich mit der humanitären Komponente in den Ost-West-Beziehungen. *Uwe Ziegler* geht darin vor dem Hintergrund des KSZE-Prozesses dem konfliktreichen Verhältnis zwischen einer auf Entspannung und Kooperation und einer auf Menschenrechtsverwirklichung angelegten internationalen Politik nach. Am Beispiel der DDR zeigt er auf, wie — beeinflusst durch die Einbindung in die internationalen Beziehungen — eine für unbeweglich gehaltene ablehnende Position gegenüber der Internationalisierung der Menschenrechtsproblematik vorsichtig in Bewegung gerät. Anhand ausgewählter Fragen wird vorgeführt, wie weit die DDR auf der Suche nach einer international dialogfähigen Politik in Sachen Menschenrechte vorangekommen ist.

Für die Beiträge tragen die Autoren die alleinige Verantwortung.

Bonn, im März 1988

Wilhelm Bruns

Wilhelm Bruns

Vom Ost-West-Konflikt zur Ost-West-Kooperation Probleme und Perspektiven des KSZE-Prozesses

1. *Einführung*

Als am 1. August 1975 in Helsinki 35 Regierungschefs und Staatsoberhäupter die Schlußakte der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) unterzeichneten, haben sie damit die wichtigste gemeinsame Bezugsgrundlage für die Entwicklung der Ost-West-Beziehungen geschaffen und damit einen Prozeß in Gang gesetzt, der den Ost-West-Beziehungen eine kooperative Perspektive gibt.

Da sich die Ost-West-Beziehungen in einer interessanten Phase befinden und die KSZE-Schlußakte Orientierungspunkte für diese Beziehungen setzt, wollen wir uns der Erfahrungen und Erkenntnisse vergewissern, die der KSZE-Prozeß¹, an dem alle europäischen Staaten mit Ausnahme Albaniens teilnehmen, hervorgebracht hat. Die KSZE-Schlußakte hat ein Europa der 35 konstituiert.

Welche Fortschritte hat die KSZE-Schlußakte von Helsinki gebracht? Welche Stationen nahm der KSZE-Prozeß? Wo liegen die Probleme und wo die Perspektiven? Wie ist der gegenwärtige Stand der Wiener KSZE-Beratungen zu bewerten? Welche Rolle spielen die beiden deutschen Staaten? Welche Perspektiven ergeben sich für die *umfassende* Entwicklung der Ost-West-Beziehungen? Herzstück des KSZE-Prozesses ist seine Schlußakte. ·

1 Vgl. auch Wilhelm Bruns, Bilanz und Perspektiven des KSZE-Prozesses, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10/1988, S. 27-38.

2. Die KSZE-Schlußakte

Die KSZE-Schlußakte ist ein umfassendes, konkretes, politisch verbindliches Dokument, das auf ganz Europa anwendbar ist.

Die Schlußakte² ist *umfassend*, denn sie deckt alle Bereiche der Ost-West-Beziehungen ab, das heißt, sie enthält die politische, die ökonomisch-ökologische, die humanitäre Komponente, verteilt auf die drei „Körbe“. (Die militärische Komponente wird allerdings vernachlässigt, sieht man einmal von den vertrauensbildenden Maßnahmen ab.)

Die Schlußakte ist in der Form einer politischen Erklärung von den 35 Staats- bzw. Regierungschefs (Parteiführer) unterschrieben worden und hat damit den höchsten *Verbindlichkeitsgrad*, den ein solches Dokument überhaupt haben kann. Sie ist kein völkerrechtlicher Vertrag.

Die Schlußakte von Helsinki ist *konkret*, das heißt, die Staaten haben sich auf etwa 600 Empfehlungen zur ökonomisch-ökologischen, wissenschaftlich-technischen wie humanitären Zusammenarbeit verständigt.

Die Schlußakte von Helsinki ist schließlich auf *ganz Europa* anwendbar. Das heißt, sie gilt für alle Staaten unabhängig von ihrer jeweiligen Gesellschaftsordnung. Damit ist sie kein Dokument der friedlichen Koexistenz. Denn diese gilt nach der Definition lediglich zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Die Teilnehmerstaaten haben in der Präambel erklärt, daß die Ergebnisse der Konferenz volle Wirksamkeit entfalten sollen zwischen „ihren Staaten und in ganz Europa“. Die Teilnehmerstaaten erklären ihre Entschlossenheit, daß die Prinzipien wie souveräne Gleichheit, Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt, Unverletzlichkeit der Grenzen, friedliche Regelung von Streitfällen, territoriale Integrität der Staaten, Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, aber auch Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht nur von grundlegender Bedeutung sind und ihre gegenseitige Beziehung leiten, sondern „ein jeder in seinen Beziehungen zu allen anderen Teilnehmerstaaten, ungeachtet ihrer politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Systeme als auch ihrer Größe, geographischen Lage oder ihres wirtschaftlichen Entwicklungsstandes zu achten und in die Praxis umzusetzen“. Das heißt, nach

dem erklärten Willen aller 35 Teilnehmerstaaten gilt die Schlußakte von Helsinki als Basis des KSZE-Prozesses für ganz Europa und für Beziehungen zwischen allen europäischen Staaten.

Allerdings wird die Schlußakte bei uns nicht immer richtig verstanden bzw. nicht richtig gelesen, etwa dann, wenn unter Bezugnahme auf die Schlußakte der freie Austausch von Menschen und Meinungen gefordert wird. Die Teilnehmerstaaten haben sich lediglich darauf verständigt (was schon sehr viel ist), die „freihere und umfassendere Verbreitung von Informationen aller Art zu erleichtern“, d.h. sie haben den Komparativ gewählt. Damit kommt auch zum Ausdruck, daß die Schlußakte nicht von heute auf morgen alles ganz anders werden lassen wollte, sondern prozeßhaft Schritt für Schritt die Lage verbessern wollte.

Es gilt, zwei Mißverständnisse auszuräumen:

Der KSZE-Prozeß ist keine Block-zu-Block-Veranstaltung, also keine Ost-West-Konferenz in dem Sinne, daß Ost-Staaten West-Staaten gegenüberstehen. Zum einen sind die 35 KSZE-Staaten unabhängig ihrer Zugehörigkeit zu jeweiligen Wirtschafts- und Militärbündnissen beteiligt und zum anderen gibt es Interessenkoalitionen, die sich Ost-West-Zuordnungen entziehen. So hat Ungarn mit Kanada zusammen einen Konferenzvorschlag zum Schutz nationaler Minderheiten eingebracht, der sich gegen ein Bündnismitglied Ungarns, nämlich gegen Rumänien, richtet.

Der KSZE-Prozeß kennt keine Appellationsinstanz, d.h. Verletzungen der Schlußakte sind nicht einklagbar. Obgleich es an einer solchen Instanz fehlt, werden die Überprüfungstreffen der KSZE von den Staaten häufig als ein Forum begriffen, das zur Anklage von Verletzungen genutzt wird, während die angegriffenen Staaten das Forum benutzen, um sich zu verteidigen bzw. zu rechtfertigen. Der KSZE-Prozeß unterscheidet sich jedoch von einem Gerichtsverfahren, und zwar in zwei entscheidenden Punkten: Es gibt keinen Richter, der einen verbindlichen Spruch in einer konkreten Situation ausspricht, und es gibt keinen analog des innerstaatlichen Rechts funktionierenden Durchsetzungs- bzw. Vollstreckungsmechanismus. Dennoch verhalten sich die meisten Staaten insbesondere vor den anstehenden Überprüfungskonferenzen so, daß sie ihrer in der KSZE-Schlußakte dokumentierten Absicht gerecht werden, sich um eine Verbesserung ihres Verhaltens zu bemühen.

² Vgl. Hermann Volle und Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE, Bonn 1976.

3. Die entspannungspolitische Bedeutung der KSZE-Schlußakte

Die Ost-West-Beziehungen traten in ein neues Stadium, als am 1. August 1975 von 35 Staaten die Schlußakte von Helsinki unterzeichnet wurde. Diese Schlußakte, die auch die „Magna Charta“ europäischer Entspannung genannt wird, war und ist der zentrale Bezugsrahmen für die politische, ökonomische, humanitär-kommunikative Entspannung in Europa. Sie ist zu einem anerkannten Maßstab geworden, an dem das Handeln der Unterzeichnerstaaten (darunter die beiden deutschen Staaten) gemessen wird.

War der Entspannungsbegriff im gesamteuropäischen Rahmen bis 1975 diffus und mehr Ausdruck willkürlicher — östlicher wie westlicher — Wünsche, so hat er durch den KSZE-Prozeß und durch die Schlußakte von Helsinki etwas konkretere Formen und einen bestimmteren Inhalt bekommen.

Zum ersten Mal wurde ein Mindeststandard dessen formuliert, was Entspannung im Ost-West-Verhältnis bedeutet. Nach den sogenannten Körben geordnet, kann von politischer Entspannung (friedliche Regelung von Streitigkeiten, Gewaltverzicht u.ä.) — Korb 1 — gesprochen werden wie von wirtschaftlicher Entspannung (Transparenz von Wirtschaftsabläufen, Intensivierung der Zusammenarbeit u.ä.) — Korb 2 — sowie von humanitär-ideologischer Entspannung (Abbau von Barrieren bei der grenzüberschreitenden Information und Kommunikation, Reiseerleichterungen u.ä.) — Korb 3. Die sogenannte militärische Entspannung (Rüstungskontrolle und Abrüstung) ist zwar im Helsinki-Dokument angesprochen, etwa im Abschnitt über vertrauensbildende Maßnahmen, wird jedoch im wesentlichen außerhalb des KSZE-Rahmens bilateral zwischen den USA und der UdSSR, regional im Rahmen der Wiener Truppenreduzierungsgespräche (MBFR) und weltweit im Rahmen der UNO (Genfer Abrüstungskonferenz) verhandelt.

Der KSZE-Prozeß verlangt von den beteiligten Staaten alle Anstrengungen, „zur Entwicklung besserer und engerer Beziehungen untereinander auf allen Gebieten und damit zur Überwindung der aus dem Charakter ihrer früheren Beziehungen herrührenden Konfrontation sowie zu besserem gegenseitigen Verständnis“ zu kommen.

Es gibt eine weitverbreitete These, wonach eine Intensivierung internationaler wie transnationaler Wechselbeziehungen, d.h. ein wachsender Austausch von Ideen und Gütern über die Grenzen hinweg, geeignet ist, die internatio-

nale Sicherheit durch Vertrauenszuwachs und Kooperationsintensität zu festigen. Eine solche These kann sich auf die Schlußakte der KSZE stützen, denn diese legt einen breiten Entspannungs- und Sicherheitsbegriff zugrunde, der nicht nur den militärischen Faktor umfaßt, sondern ökonomische, politische und humanitäre Aspekte umgreift. Dieser breite Entspannungs- und Sicherheitsbegriff war in etwa auch der Tenor der meisten Reden, die aus Anlaß der Unterzeichnung der Schlußakte in Helsinki gehalten wurden: Sicherheit ist nicht, einen Zaun zu bauen, sondern eine Tür zu öffnen. Als „Türöffner“ eignet sich der KSZE-Prozeß.

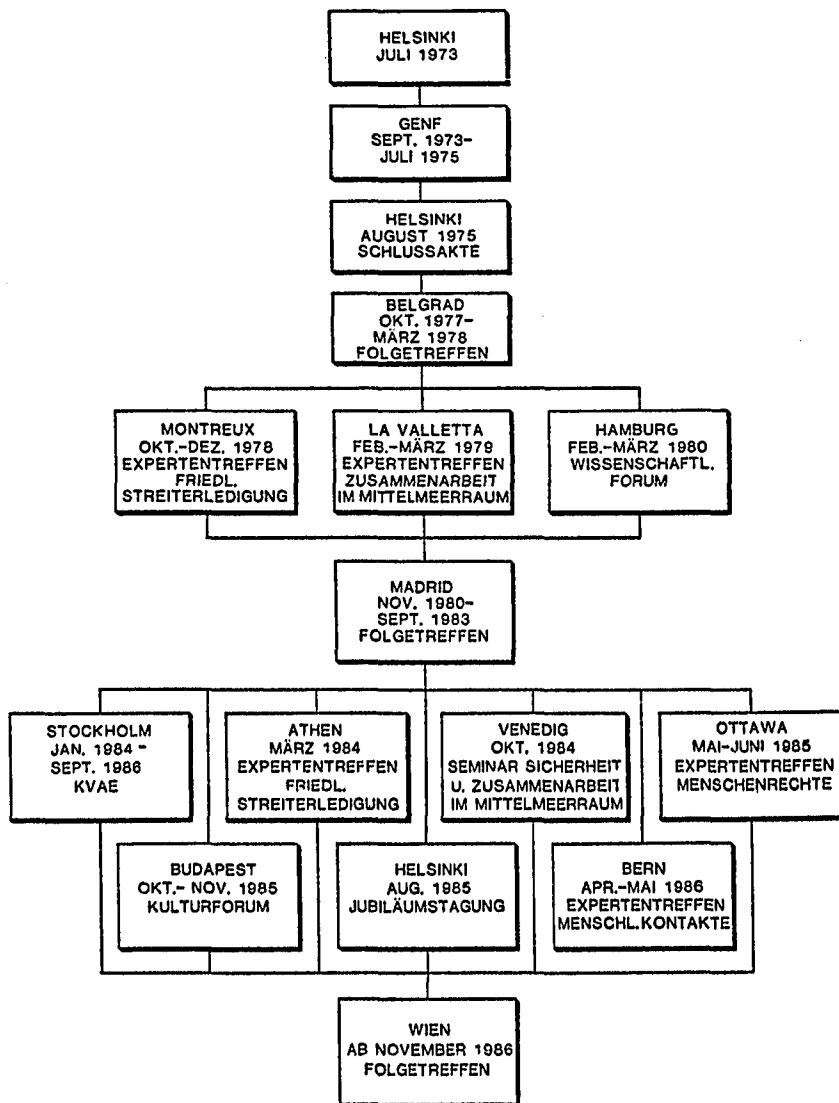
Souveränität und innere Angelegenheiten — zwei wichtige Prinzipien — sind zwar durch die Entspannung und durch die Schlußakte von Helsinki nicht obsolet geworden, haben jedoch unter den Bedingungen der politischen Interdependenz eine andere Qualität erhalten.³

4. Konferenzfolgen als Motor des KSZE-Prozesses

Keiner der Beteiligten ist 1975 davon ausgegangen, daß die Verabredungen und Empfehlungen der KSZE-Schlußakte von einem Tage zum anderen Praxis werden würden. Es sollte vielmehr darum gehen, Schritt für Schritt zu Verbesserungen zu kommen. Der Prozeßcharakter manifestiert sich auch in einer relativ dichten Konferenzfolge, wie dies aus dem unten abgedruckten *Schaubild* hervorgeht. Ausgangspunkt ist die Festlegung in der Schlußakte selbst, und zwar im Abschnitt „Folgen der Konferenz“. Im Rahmen von Überprüfungskonferenzen soll der „eingeleitete multilaterale Prozeß“ geprüft werden, d.h. die KSZE-Teilnehmer haben sich verpflichtet, sowohl „über die Durchführung der Bestimmungen der Schlußakte und die Ausführung der von der Konferenz definierten Aufgaben als auch im Zusammenhang mit den von ihr behandelten Fragen, über die Vertiefung ihrer gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die

3 Vgl. Bruno Simma u. Edda Blenk-Knocke (Hrsg.), *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit*, Berlin 1979. Vgl. auch Wilhelm Bruns, *Einmischung — völkerrechtlich unzulässig oder nur politisch unerwünscht?* in: *Die Neue Gesellschaft* H. 12/1980, S. 1045-1050.

Der KSZE-Prozeß von 1973 bis 1986



Quelle: Wilfried Aichinger, Der Stand des KSZE-Prozesses zu Beginn des Wiener Folgetreffens, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, XXIV (1986) S. 505–512, hier S. 507.

Entwicklung des Entspannungsprozesses in der Zukunft“ einen „vertieften Meinungsaustausch“ vorzunehmen. Ferner wurde zur multilateralen Stärkung und Verstetigung des KSZE-Prozesses die Einrichtung von sog. Expertentreffen geschaffen (d.h. vom Wissenschafts-Forum in Hamburg über Expertentreffen zur Streitschlichtung bis zum Berner Expertentreffen über menschliche Kontakte).

Die beiden ersten Folgetreffen Belgrad (vom 4. Oktober 1977 bis 9. März 1978) und Madrid (vom 11. November 1980 bis 9. September 1983) verliefen recht unterschiedlich. In Belgrad⁴ dominierte das Menschenrechtsthema die Debatte und führte dazu, daß die USA aus dem Folgetreffen ein Tribunal über die Situation der Menschenrechte in Osteuropa, insbesondere in der UdSSR, machten. In einer Konfrontationssituation schafften es die 35 KSZE-Staaten lediglich, ein Datum für das nächste Überprüfungstreffen zu formulieren. Dieser bescheidene Ertrag war absolut notwendig, denn ohne Festsetzung eines Datums für die nächste Folgekonferenz wäre der KSZE-Prozeß 1978 zu Ende gewesen. Obgleich die internationalen Rahmenbedingungen auch für die Madrider Folgekonferenz nicht optimal waren (Polen-Krise und konfrontative Reaktion des Warschauer Pakts auf den NATO-Doppelbeschluß), gelang es, sich auf ein weiterführendes Mandat für die Stockholmer KVAE zu verständigen⁵, wie über die dritte Überprüfungskonferenz in Wien, die am 4. November 1986 begann.

Obgleich es nicht gelang, sich bei den Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa (April bis Juni 1985)⁶ über menschliche Kontakte in Bern (April bis Mai 1986)⁷ wie beim Kulturforum in Budapest von Oktober bis November

4 Dieses Treffen ist dokumentiert in: Hermann Volle u. Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen, Bonn 1978.

5 Das Madrider Folgetreffen ist dokumentiert in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, Bonn 1984.

6 Vgl. die Bewertung des bundesdeutschen Delegationsleiters Ekkehard Eickhoff, Das KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa — eine Bewertung, in: Europa-Archiv Folge 19/1985, S. 573-580.

7 Vgl. Andreas Doepfner, Das KSZE-Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern, in: Europa-Archiv Folge 17/1986, S. 513-521.

1985⁸ auf ein Schlußdokument zu verständigen, wurden hier Vorschläge in den einzelnen Bereichen gemacht, an die jederzeit angeknüpft werden kann. Bemerkenswert war die Konferenz in Bern.

Auf der Grundlage eines vermittelnden Vorschlages der Neutralen gelang es, die Auswanderungsrechte zu präzisieren, darunter auch die von Minderheiten. Da sich die USA weigerten, dem Text zuzustimmen (vermutlich wegen nicht hundertprozentiger Garantien für die Ausreise von Juden aus der UdSSR), kam es nicht zu einem einvernehmlichen Schlußdokument. Dies hat zu erheblichen Verstimmungen innerhalb des Westens geführt. Es wurde auch deutlich, daß nicht immer der Ost-West-Konflikt einvernehmliche Regelungen im KSZE-Prozeß verhindert, sondern auch West-West-Konflikte (dies zeigt sich auch an den Verhandlungen über ein Mandat für konventionelle Stabilität in Europa wie an der Behandlung von Menschenrechten insgesamt).⁹

5. Probleme bei der Anwendung der Schlußakte

Ohne hier in eine Detailprüfung des Entspannungsbefundes eintreten zu können, sollte darauf hingewiesen werden, daß die Ost-West-Wirklichkeit 13 Jahre nach Verabschiedung der KSZE-Schlußakte durch drei Schwierigkeiten gekennzeichnet ist:

Die Schlußakte ist zwar zum anerkannten Bezugsdokument geworden, das sich die Teilnehmerstaaten wechselseitig vorhalten. Sie wird jedoch unterschiedlich, ja teilweise gegensätzlich interpretiert. Während die einen den Korb 1 (Prinzipien-Katalog) und hier auch nur ausgewählte Prinzipien herausstellen (wie die Staaten des Warschauer Pakts), reduzieren andere (wie westliche Staaten) die Schlußakte auf den Korb 3 (humanitäre Fragen). Es gibt also zwischen Ost und West einen praxiswirksamen *Interpretationsdissens*.

⁸ Vgl. Hans Lindemann, Die Kulturbeziehungen zwischen Ost und West im KSZE-Prozeß, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1986, H. 24/25, S. 33-45.

⁹ Siehe insgesamt zur politischen Bewertung der KSZE-Konferenzen von Berthold Meyer/Norbert Ropers/Peter Schlotter, Der KSZE-Prozeß, in: Gert Krell/Egon Bahr/Klaus v. Schubert, Friedensgutachten 1987, Frankfurt/M. 1987, S. 140-159.

Die über 600 Detailempfehlungen der Schlußakte sind bislang nicht bzw. unzulänglich umgesetzt worden. Ost und West werfen sich wechselseitig vor, wenn auch unter anderen Vorzeichen, sie würden die Schlußakte nicht zum Bestandteil ihrer Politik machen. Es gibt also ein *Vollzugsdefizit* (Beispiele: Die wirtschaftliche Entspannung bleibt weitgehend eine unzulänglich erfüllte Forderung. Die ökonomische Interaktion ist nicht intensiver geworden. Die Transparenz von Außenhandelsvorgängen und nationalökonomischen Entwicklungen ist in einigen Fällen sogar schlechter geworden. Intensivere Kooperationsformen wie Joint Ventures und andere sind zwar in der Literatur in Ost und West durchaus wohlwollend behandelt worden, weisen jedoch ein hohes Maß an Realitätsdefizit aus. Der Befund beim sensitiven Korb 3 ist ambivalent: Neben Fortschritten, etwa beim Reiseverkehr und der Familienzusammenführung, gibt es Stillstand und sogar Rückschläge. Wie beim Korb 2 muß man hier jedoch die bilateralen Beziehungen im einzelnen untersuchen. So ließe sich feststellen, daß etwa im deutsch-deutschen Verhältnis eine bessere Entwicklung zu verzeichnen ist als etwa im tschechoslowakisch-bundesdeutschen Verhältnis.)¹⁰

Neben dem Vollzugsdefizit gibt es ein erhebliches *Komplettierungsdefizit*. Das heißt, daß es bisher nicht gelungen ist, die politische Entspannung durch die militärische (Abrüstung) zu ergänzen.¹¹

Die KSZE-Staaten sind sich einig, daß insbesondere das Wettrüsten, das trotz der Entspannungsfortschritte ungehemmt weiterging und weitergeht, die Entspannung in eine schwere Krisen gestürzt hat.

¹⁰ Der Reise- und Besucherverkehr im deutsch-deutschen Verhältnis weist imposante Zahlen auf. So teilte Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Pressekonferenz am 11. Januar 1988 in Bonn mit, daß es 1987 5.062.914 DDR-Besuche in der Bundesrepublik einschl. Berlin (West) gegeben habe. „Davon waren 1.286.896 Besuche von Personen unterhalb des Rentenalters“, in: Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Nr. 5/1988, S. 31.

¹¹ Vgl. zum Zusammenhang von militärischer und politischer Entspannung und zu den Voraussetzungen für eine zweite Phase in der Ostpolitik der Bundesrepublik: Horst Ehmke, A Second Phase of Detente, in: World Policy, Summer 1987, S. 363-382.

6. Konferenzprojekte aus den einzelnen „Körben“

Drei große Konferenz-Projekte, das Projekt einer Konferenz über konventionelle Abrüstung, das Projekt einer Wirtschaftskonferenz sowie das einer Menschenrechtskonferenz, symbolisieren das fragile Gleichgewicht zwischen den einzelnen Elementen des KSZE-Prozesses, also zwischen Sicherheit, Zusammenarbeit und Menschenrechten. Wenn wir uns mit diesen drei ausgewählten Konferenzprojekten befassen, dann bedeutet dies nicht, daß es nicht auch noch andere Konferenzvorschläge zu weniger brisanten Themen gäbe (so gibt es beispielsweise einen Konferenzvorschlag zur kulturellen Identität Europas, der ganz sicher im Konsens angenommen wird wie ein Informationsforum in London).

Für die Auswahl dieser Projekte spricht, daß hier Elemente gebündelt werden, die sich den einzelnen Körben zuordnen lassen.

6.1 Konventionelle Stabilität vom Atlantik bis zum Ural

Nach der vertraglichen Einigung von Washington vom 8. Dezember 1987, die nuklearen Waffen von 500 bis 5.000 km Reichweite zu vernichten, verlagert sich das Interesse auf die konventionellen Waffen und konzentriert sich auf die Hoffnung einer baldigen Aufnahme von Verhandlungen sowohl über konventionelle Stabilität als auch auf die Fortsetzung einer Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (KVAE II). Beide Konferenzen müßten ihr Mandat von der KSZE erhalten.

Die Beratungen über ein Mandat für eine Konferenz über konventionelle Stabilität in Europa (KSE) haben im Kreise der 23 (16 NATO-Staaten und 7 Warschauer Pakt-Staaten) am 17. Februar 1987 in Wien begonnen. Alle Beteiligten sind sich einig, daß die Verhandlungen über konventionelle Stabilität vom Atlantik bis zum Ural die schwierigsten Abrüstungsgespräche sein werden, die es je gab, denn hier geht es nicht nur um das Zählen von Gefechtsköpfen und den dazugehörigen Trägern (wie bei der Abrüstungsvereinbarung von Washington), sondern hier gilt es, historisch gewachsene höchst unterschiedliche Streitkräftestrukturen, unterschiedliche Einsatzgrade von Soldaten, unterschiedliche Qualitäten von Waffen, Dislozierungen u.a. zu berücksichtigen wie die hinter den Waffen und Streitkräften stehenden Militärdoktrinen mit der

Ausrichtung Vorverteidigung bei der NATO und Vorwärtsverteidigung beim Warschauer Pakt. Diese Stichworte zeigen bereits, wie schwierig und komplex Verhandlungen über konventionelle Stabilität sein werden.¹² Einen Teil der Schwierigkeiten versucht der „Kreis der 23“ durch die Verhandlungen über ein Mandat zu beseitigen. Hier ist man gut vorangekommen.

Es gibt eine Reihe von Übereinstimmungen:

- Das Ziel soll die konventionelle Stabilität in Europa sein.
- Beide Seiten stimmen darin überein, daß asymmetrische Abrüstungsschritte dort vollzogen werden, wo es Ungleichgewichte gibt nach dem Grundsatz: Wer mehr hat, muß auch mehr abrüsten!
- Die Abrüstungsmaßnahmen müssen wirksam kontrolliert werden.
- Der Reduzierungsraum ist „ganz Europa“, d.h. er reicht vom Atlantik bis zum Ural.
- Es wird zwei Konferenzen geben: eine über konventionelle Abrüstung und eine über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa (KVAE II).

An der Abrüstungskonferenz werden die 23 Staaten der NATO und des Warschauer Pakts teilnehmen, an der KVAE II werden alle 35 KSZE-Staaten beteiligt sein.

Dieser Fundus an Übereinstimmung ist beachtlich. Im Grunde gibt es nur einen — allerdings gravierenden — Dissens: Der Osten fordert die Einbeziehung von Nuklearwaffen. Der Westen, insbesondere Frankreich, ist strikt gegen eine Einbeziehung von nuklearen Komponenten. Hier zeichnen sich jedoch Lösungen (Kompromisse) ab.

Unterschiedliche Vorstellungen gibt es auch über eine Parzellierung des Reduzierungsgebietes: Das Regionalkonzept der NATO sieht eine Einteilung Europas in drei Regionen vor.¹³ Nach diesem Konzept sollen die unterschied-

12 Vgl. Sigurd Boysen, Konventionelle Rüstungskontrolle vom Atlantik bis zum Ural, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/1987, S. 19-27; zu Problemen von Kräftevergleichsanalysen: Erhard Forndran/Hans Joachim Schmidt (Hrsg.), Konventionelle Rüstung im Ost-West-Vergleich, Baden-Baden 1986.

Zum Verhandlungsansatz s. Karsten D. Voigt, Von der nuklearen zur konventionellen Abrüstung in Europa — Kriterien konventioneller Stabilität und Möglichkeiten der Rüstungskontrolle, in: Europa-Archiv Folge 14/1987, S. 409-417.

13 Vgl. Rolf Hüttel, Vom Atlantik bis zum Ural, in: Loyal 5/1987, S. 24-26.

lichen Streitkräfteansammlungen und Stationierungen nach den militärgeographischen Unterteilungen Europas beseitigt werden.¹⁴

Dagegen konzentriert sich der Vorschlag des Warschauer Pakts, der sog. Jaruzelski-Plan, zunächst auf Abrüstungsschritte in Mitteleuropa.¹⁵ Diese Reduzierungszone wäre im wesentlichen das MBFR-Gebiet, ergänzt durch Dänemark und Ungarn.

Es ist völlig normal, daß NATO und Warschauer Pakt mit unterschiedlichen Verhandlungskonzepten in die Verhandlungen über konventionelle Abrüstung gehen.

Wichtig ist nur, daß beide sich im Ziel einig sind und sich auf ein Verfahren verständigen, das zum Ziel der konventionellen Stabilität in Europa führt. Wenn der vielzitierte politische Wille auf beiden Seiten vorhanden ist, sollte es auch entsprechende Verhandlungsergebnisse geben.

Bei der KVAE II geht es um die Weiterentwicklung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen. Dabei können die 35 Staaten auf dem Schlußdokument der KVAE I vom September 1986 aufbauen. Die Vorschläge zur Weiterentwicklung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen reichen von der Einschränkung des Umfangs und der Häufigkeit von Manövern bis zur Beschränkung und Kontrolle von Luftlandeverbänden.

Mit dem „Dokument von Stockholm“ haben 35 Staaten etwas bewiesen, das auch für die Beratungen in Wien von zentraler Bedeutung ist: die Fähigkeit und der Wille zum Kompromiß. Ohne diese Kompromißfähigkeit wäre es in Stockholm nicht gelungen, sich auf wichtige vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen zu verständigen: Ab dem 1. Januar 1987 müssen alle militärischen Manöver und Truppenverlegungen in Europa über 13.000 Soldaten oder 300 Panzer zumindest 42 Tage vorher angemeldet werden. Wenn an solchen Manövern und Truppenverlegungen über 17.000 Mann teilnehmen, müssen militärische Beobachter sämtlicher Teilnehmerstaaten rechtzeitig dazu eingeladen werden. Jedes Jahr wird ein sogenannter Jahreskalender der militärischen Manöver und Truppenverlegungen ausgetauscht. Bis zuletzt umstritten waren

14 Vgl. Lothar Rühl, Ist militärische Stabilität in Europa erreichbar?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.3.1987.

15 Presseabteilung der Botschaft der Volksrepublik Polen in der Bundesrepublik Deutschland Nr. 11/1987 zur „Frage der Rüstungsbegrenzung und Stärkung des Vertrauens in Mitteleuropa“.

die Regelungen über Verifikationsmaßnahmen. Hier gab es dann den größten Fortschritt in den Ost-West-Beziehungen, mit Folgen für die militärische Entspannung. Der Sowjetunion konnte das Einverständnis abgerungen werden, Kontrollmaßnahmen auf ihrem eigenen Territorium (Inspektionen vor Ort) zuzulassen. D.h. dreimal im Jahr muß sich jedes Land Inspektionen gefallen lassen, ohne dagegen Ablehnungseinwände vorbringen zu können. Mit diesen neuen konkreten Maßnahmen wurde der völkerrechtliche Gewaltverzicht im Rahmen der KVAE konkretisiert.¹⁶

6.2 Projekt „Ost-West-Wirtschaftskonferenz“

Der Ost-West-Handel stagniert. Ohne Strukturveränderungen ist sein Volumen nicht zu vergrößern — das ist jedenfalls Expertenkonsens.¹⁷ Dabei werden neue Formen der Ost-West-Kooperation gesucht. Im Korb 2 der Schlußakte von Helsinki über „Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt“ gibt es dazu eine Reihe von Vorschlägen. So reicht etwa die Vorschlagspalette im Bereich der industriellen Kooperation vom Austausch von Know-how über Zusammenarbeit in Drittländern bis hin zu Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures). Die sog. Joint Ventures scheinen die interessantesten Perspektiven zu eröffnen.¹⁸ Allerdings ist dies die anspruchsvollste Ost-West-Kooperation und bedarf daher besonderer Vorbereitungen. Auch die wissenschaftlich-technische Kooperation reicht von

16 Zur Stockholmer KVAE: Horst Bacia, Die Stockholmer Konferenz-Schlußverhandlungen, Ergebnis und Ausblick, in: Europa-Archiv Folge 13/1987, S. 369-378. Zu den Vertrauensbildenden Maßnahmen vgl. Hans G. Brauch (Hrsg.), Vertrauensbildende Maßnahmen und Europäische Abrüstungskonferenz, Gerlingen 1986 sowie Dieter Mahncke, Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument der Sicherheitspolitik (= Forschungsbericht 59 der Konrad-Adenauer-Stiftung), Melle 1987.

17 Vgl. aus jüngster Zeit: Jochen Bethkenhagen, Eine Wiederbelebung des Osthandels liegt in beiderseitigem Interesse, in: Beiträge zur Konfliktforschung, 17. Jg. (1987), H. 4, S. 99-117 (mit Tabellen). Grundsätzlich: Jürgen Nötzold, Politische Voraussetzungen der Wirtschaftsbeziehungen zwischen West und Ost, in: Außenpolitik 1/1985, S. 37-53.

18 Vgl. Henrik Bischof, Erfahrungen von Gemeinschaftsunternehmen (Joint Ventures) mit deutscher Beteiligung in Ungarn (Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung), Bonn 1987.

der Harmonisierung der Normen über die Zusammenarbeit in der medizinischen Forschung bis hin zur Zusammenarbeit beim Umweltschutz.

Einig sind sich die Vertreter von Ost und West, daß eine weitere Teilung Europas, nämlich die technologische Teilung, nicht zugelassen werden darf. Denkbar wäre eine engere Zusammenarbeit von EUREKA im Westen und Komplexprogramm 2000 des RGW.

Eine KSZE-Wirtschaftskonferenz hätte Vorschläge zu unterbreiten für die Intensivierung der ökonomischen wie wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit.

Es gibt zwei Konferenzvorschläge: Der eine kommt von der Tschechoslowakei (wird von den anderen RGW-Staaten unterstützt), und der andere von der Bundesrepublik Deutschland, der inzwischen als offizieller EG-Vorschlag vertreten wird. Man wird beide Konferenzeinladungen berücksichtigen müssen. Hier ist die Kompromißfähigkeit und -bereitschaft von Ost und West gefragt. Eine Kompromißvariante wäre, daß die Wirtschaftskonferenz entweder arbeits- teilig vorgeht, d.h., einen Teil der Materie in Prag und einen anderen Teil der Materie in Bonn behandeln läßt, oder so abläuft, daß sie in Prag beginnt und in Bonn zu Ende geführt wird oder umgekehrt.

6.3 Menschenrechtskonferenz

Die Menschenrechte gehören zum Kernbestandteil der Schlußakte und des KSZE-Prozesses. Die Schlußakte von Helsinki hat insofern einen Fortschritt gebracht, als zum ersten Mal von allen 35 KSZE-Staaten ein Zusammenhang zwischen Frieden und Menschenrechten hergestellt wurde. Nach dem Prinzip 7 des ersten Korbes heißt es: „Die Teilnehmerstaaten anerkennen die universelle Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für den Frieden . . .“ ist. Damit ist sichergestellt, daß zwischen dem Eintreten für Menschenrechte und der Friedenspolitik kein antagonistisches Verhältnis hergestellt werden darf, ausgedrückt durch das Wörtchen „oder“. Vielmehr handelt es sich hier, wie die Schlußakte formuliert, darum, daß die Menschenrechte ein wesentlicher Faktor für den Frieden sind.¹⁹

¹⁹ Vgl. Otto Luchterhandt, Menschenrechtspolitik im KSZE-Prozeß, aus: Politik und Zeitgeschichte H. 19/1986, S. 21-32. Vgl. auch den Beitrag von Uwe Ziegler in diesem Band.

Bis weit in die 80er Jahre erschienen die Menschenrechte auf den Folgekonferenzen der KSZE wie auch auf den Spezialkonferenzen (insbesondere in Bern und Ottawa) als ein Thema, bei dem der Westen die osteuropäischen KSZE-Teilnehmer in die Defensive brachte und die KSZE-Staaten Osteuropas den Eindruck vermittelten, als seien sie gegen jedwede internationale Behandlung des Menschenrechts-Themas.

Unter Gorbatschow hat sich dies insofern geändert, als nun das Menschenrechts-Thema offensiv in den KSZE-Prozeß hineingebracht wurde, und zwar auf zweifache Weise:

- Auf Kritik an Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa wird nicht mehr mit dem abwehrenden Hinweis auf das Verbot, sich in innere Angelegenheiten einzumischen, hingewiesen. Vielmehr wird offensiv auf Vorwürfe des Westens durch Gegenvorwürfe geantwortet. Dies bringt den Westen gelegentlich in Schwierigkeiten, denn immerhin ist das Recht auf Arbeit ein Menschenrecht, und der Westen muß hier Voraussetzungen für die Realisierung eines solchen Menschenrechtes schaffen. Die Schwierigkeiten des Westens ergeben sich auch dann, wenn der Ostblock auf die Forderungen des Westens nach Freizügigkeit und Ausreisefreiheit nicht nur pauschal mit Schweigen und sachfremden Attacken auf den Westen reagiert, sondern geantwortet wird, daß man für Ausreisefreiheit sei, vorausgesetzt, der Westen lasse jeden einreisen, der dies wünsche. Hier hat es insbesondere auf der KSZE-Konferenz in Wien Ratlosigkeit auf Seiten westlicher Staaten gegeben.
- Zum anderen hat die Sowjetunion zu einer KSZE-Menschenrechtskonferenz nach Moskau eingeladen.

Wie ist dieses Projekt zu bewerten? Wie ist der Stand der Beratung in Wien auf der dritten KSZE-Folgekonferenz?

Die unterschiedlichen Menschenrechtsauffassungen zwischen West und Ost finden ihren Ausdruck in zwei konkurrierenden Menschenrechtsprojekten: Nicht nur Moskau hat zu einer Konferenz eingeladen, sondern auch Paris. Die EG-Staaten und die NN-Staaten unterstützen eine Menschenrechtskonferenz in Moskau nur dann, wenn diese „unter angemessenen Umständen“ auf der Grundlage eines konkreten weiterführenden Mandats zusammentreten kann. Entscheidend ist für die Unterstützung auch, daß sich das Mandat für eine solche Menschenrechtskonferenz auf die in der Schlußakte von Helsinki aufgezählten Rechte beschränkt und nicht irgendwelche neuen Kategorien von Menschen-

rechten hinzugefügt werden („Recht auf Frieden“ etwa). Die Bedingung „unter angemessenen Umständen“ heißt, daß die UdSSR allen Pressebeobachtern wie den Vertretern nichtgouvernementaler Menschenrechtsgruppen während der Zeit der Konferenz die Anreise erlaubt.

Es kommt jetzt darauf an, daß die UdSSR auf der laufenden Wiener KSZE-Folgekonferenz einen konkreten Mandatsvorschlag²⁰ unterbreitet und auf die westlichen Bedingungen eingeht.

Möglicherweise gibt es zwei Konferenzen: Eine in Paris und eine in Moskau bzw. in zwei Phasen: Die erste Phase findet in Moskau statt und die abschließende zweite Phase in Paris.

Der KSZE-Prozeß hat Fortschritte gebracht. Denn:

Im Rahmen des KSZE-Prozesses ist es möglich, das schwierige Thema der Menschenrechte zu diskutieren. Bezugspunkte sind einmal das Prinzip VII, wonach die Menschenrechtsfrage Bestandteil des Friedens ist, und die Bestimmungen des Korbes 3. Dabei kommt es darauf an, den Gesamtzusammenhang zu beachten, allerdings nicht in dem Sinne, daß erst „alles Andere“ in der Schlußakte realisiert werden muß, um dann zur Diskussion über die Behandlung der Menschenrechte zu kommen.

Hier müssen Ost und West lernen, mit dem Menschenrechts-Thema so umzugehen, daß a) die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht belastet werden, aber b) auch Menschenrechtsverletzungen abgestellt werden.

Bei der Behandlung des Menschenrechts-Themas muß erkennbar sein, daß der befragte Staat seine Politik nicht auf Abwehr von Kritik in seiner Menschenrechtspolitik beschränkt, sondern sich um eine Verbesserung der menschenrechtlichen Lage bemüht, für die er verantwortlich ist, die aber keine ausschließliche innere Angelegenheit mehr ist. Eine Kritik an Staaten, die Menschenrechtsverletzungen begehen, stellt keine Einmischung in innere Angelegenheiten dar. Dies ist inzwischen Expertenkonsens. Diese Position kann sich auf die beiden Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen sowie auf die KSZE-Schlußakte von Helsinki gründen.

Wenn sich mit Entschiedenheit gegen Politiker gewendet wird, die die

²⁰ Siehe z.B. Neue Zürcher Zeitung, „Vernachlässigte Menschenrechte an der KSZE“ v. 20/21. Dez. 1987, S. 4.

Menschenrechte zu Kreuzzugsparen für die ideologische Kriegsführung degradieren und von der Mißachtung grundlegender Menschenrechte im eigenen Lager ablenken wollen, so muß man sich auch gegen Versuche wenden, Menschenrechte zu hierarchisieren und so zu definieren, daß sie den eigenen Interessen zwar genügen, aber nicht vereinbar sind mit dem geltenden Völkerrecht sowie der Schlußakte von Helsinki.²¹

7. Ungleichzeitigkeit in der Entwicklung des KSZE-Prozesses

Der KSZE-Prozeß ist durch eine Ungleichzeitigkeit in der Entwicklung der politischen, ökonomischen und humanitären Komponente gekennzeichnet. Weit vorangekommen ist man in Wien in Fragen der ökonomischen Zusammenarbeit, obgleich sich die Staaten noch nicht formell auf die Wirtschaftskonferenz verständigt haben. Ost wie West haben ein hohes und annäherungsfähiges Interesse an konkreten Verabredungen. Beide gehen davon aus, daß es hier ein großes unausgeschöpftes Potential gibt. Relativ weit fortgeschritten ist die Erörterung von Materien aus dem Korb 1, insbesondere, was die beiden Konferenzen über konventionelle Abrüstung und über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa betrifft. Auch hier gibt es ein hohes und annäherungsfähiges Interesse von Ost und West, sich auf eine Regelung zu verständigen, damit die Konferenzen ihre Arbeit aufnehmen können. Es zeigt sich auch in Wien, daß der sensibelste Bereich der der humanitären Zusammenarbeit ist (also der Korb 3).

Mit der kurzen Skizzierung des Entwicklungsstandes in den drei Körben kommen wir zu einem weiteren Kennzeichen des KSZE-Prozesses: Ost und West haben stets Verknüpfungen zwischen diesen drei Bereichen vorgenommen. Ob-

²¹ Vgl. den Aufsatz von Frank Berg u. Werner Flach, Die Dialektik der Menschenrechte, in: IPW-Berichte 16. Jg. (1987), H. 10, S. 28-33 (Tenor: Frieden als Ober-Menschenrecht mit der Folge, daß die anderen Menschenrechte „darunter“ rangieren). Oder der jüngste Versuch der DDR, das Recht auf Freizügigkeit unter Bezug auf die KSZE-Schlußakte und das Völkerrecht gegen jene zu verkehren, die sich dafür einsetzen: Wolfgang Clausner, Menschenrechte und Brain drain, in: Horizont 1/1988, S. 10 u. 22. Vgl. den Beitrag von Uwe Ziegler in diesem Band.

gleich keine Seite bislang von Junktims gesprochen hat, ergibt sich aus der erklärten Gleichrangigkeit und Gleichgewichtigkeit der drei Körbe, daß ein substantielles Dokument in Wien nicht verabschiedet wird, wenn nicht in allen drei Bereichen die Interessen angenähert werden. Der bundesdeutsche Delegationsleiter in Wien, Ekkehard Eickhoff, hat in einem Interview mit der „Süddeutschen Zeitung“ noch einmal unter Zitierung des Außenministers Genscher den Zusammenhang zwischen allen drei Körben unterstrichen, aber bestritten, daß es ein „mechanisches Junktim“ gäbe.²²

Wie auch immer man den Wirkungszusammenhang der drei Körbe der Schlußakte bezeichnet, die EG-Staaten werden in Wien kein substantielles Schlußdokument unterzeichnen ohne konkrete Festlegungen von Verbesserungen der menschenrechtlichen Situation!

Insofern ist die Aussage von Botschafter Eickhoff stellvertretend für den westlichen Ansatz bei der KSZE: „Wir wollen eine bessere Erfüllung der schon bestehenden Verpflichtungen durch präzise Regelungen . . .“.²³

In einer inoffiziellen Zwischenbilanz im Februar 1988 stimmten Vertreter von Ost und West darin überein, daß die Dritte Folgekonferenz in Wien von einem ausgewogenen und substantiellen Schlußdokument noch ein Stück entfernt sei. Allerdings wurden unterschiedliche Gründe für das Ausbleiben eines solchen Schlußdokuments genannt: Der Osten warf dem Westen vor, er beharre auf überzogenen Forderungen im Korb 3, während der Westen der Sowjetunion vorwarf, an Verabredungen im Korb 3 nicht interessiert zu sein. Die KSZE-Staaten stehen also vor einer schwierigen Entscheidung: Entweder lassen sie das Folgetreffen weiterlaufen, mit ungewissem Ausgang und erheblichem Zeitverlust, oder sie sichern das Erreichte, d.h. die sich abzeichnenden Vereinbarungen im sicherheitspolitischen Teil des Schlußdokuments (Korb 1 mit den beiden Konferenzen).

²² Botschafter Ekkehard Eickhoff in der Süddeutschen Zeitung vom 21. Jan. 1988, S. 11.

²³ Ders., a.a.O.

8. Zur entspannungspolitischen Rolle der beiden deutschen Staaten

Zur Geschichte bzw. Vorgeschichte der KSZE gehört auch eine deutschlandpolitische Komponente, auf die die DDR heute selbst nicht zurückkommt und die bei uns offenbar vergessen wurde. In der „Deklaration über die Festigung des Friedens und der Sicherheit in Europa, angenommen vom Politischen Beratenden Ausschuß der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages auf der Konferenz in Bukarest“ am 5. Juli 1966, an der auch die DDR mitgewirkt hat, heißt es im „Maßnahmen“-Katalog zur „Festigung der Sicherheit in Europa“ unter Ziffer 6, daß die „deutsche Friedensregelung den Interessen des Friedens in Europa (entspricht)“. Die sozialistischen Staaten seien bereit, „die Suche nach der Lösung dieses Problems fortzusetzen“.²⁴

Als Basis für die „Lösung dieses Problems“ wird die „Anerkennung der Existenz zweier deutscher Staaten“ genannt. „Gleichzeitig ist für die deutsche Friedensregelung unerlässlich, daß die bestehenden Grenzen anerkannt werden und beide deutsche Staaten auf Kernwaffen verzichten“.

Die „gleichberechtigte Teilnahme beider deutschen Staaten“ an der „Entwicklung und Festigung der europäischen Zusammenarbeit“ ist gleichermaßen eine Voraussetzung für die europäische Sicherheit. „Was die Frage der Vereinigung der beiden deutschen Staaten betrifft, so führt der Weg zu ihrer Verwirklichung über die Entspannung, über die allmähliche Annäherung zwischen den beiden souveränen deutschen Staaten und über Abmachungen zwischen ihnen, über Abrüstungsvereinbarungen in Deutschland und in Europa, auf der Grundlage des Prinzips, daß das zukünftige vereinigte Deutschland ein wirklich friedliebender demokratischer Staat sein wird, von dem niemals eine Bedrohung seiner Nachbarn und des europäischen Friedens ausgehen wird“.²⁵

D.h. in einem grundsätzlichen Dokument des Warschauer Pakts aus dem Jahre 1966 wurde die Vereinigung der beiden deutschen Staaten als ein mit dem Frieden und der Sicherheit in Europa zu vereinbarendes Ziel angesehen.

Interessant ist die Beobachtung, daß auch im grundlegenden Ost-West-Dokument der NATO aus dem Jahre 1967 (Harmel), die deutsche Frage ange-

²⁴ Das Dokument ist abgedruckt in: Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der Deutschen Demokratischen Republik, Die Organisation des Warschauer Vertrages, Berlin (O) 1985, S. 80-92.

²⁵ (Anm. 24), S. 90.

sprochen wurde und die Vereinigung beider deutscher Staaten mit dem europäischen Entspannungsprozeß verbunden wurde.²⁶

Es dauerte bis 1975, als am 1. August dieses Jahres 35 Staaten in Helsinki die Schlußakte der KSZE unterschrieben. Dazwischen liegen wichtige Etappen, die von beiden deutschen Staaten geprägt worden sind: Grundlagenvertrag von 1972/73, UNO-Beitritt von 1973 (auch hier warb die DDR in ihrem ersten Beitrittsesuch von 1966 mit der Vereinigung Deutschlands) sowie die Verbesserung der deutsch-deutschen Beziehungen.²⁷

Seit 1981 sprechen beide deutschen Staaten auch davon, daß von deutschem Boden kein Krieg ausgehen dürfe (Werbellin), was 1987 anläßlich des ersten Besuches eines DDR-Staatsratsvorsitzenden in der BRD bekräftigt wurde.²⁸ Beide deutsche Staaten sind an Abrüstungsverhandlungen und -vereinbarungen beteiligt. Insofern kann man eine Linie von 1966 bis heute ziehen, wenngleich die Bedingungen sich erheblich verändert haben: Es handelt sich um zwei souveräne gefestigte deutsche Staaten, die in ihren Beziehungen zueinander ein Faktor europäischer Entspannung sein wollen und auch sind.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik sind Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung, die in konkurrierenden Wirtschaftsgemeinschaften und antagonistischen Militärbündnissen organisiert sind — mit höchst unterschiedlichen Ideologien. Daraus ergeben sich Unterschiede und Konflikte.

Sie sind jedoch auch Nachbarn und wichtige Staaten mit gemeinsamen Interessen in Europa, die sich mit der Schlußakte von Helsinki ein gemeinsames Programm für die Bewältigung grenzüberschreitender Probleme und der Gestaltung europäischer Sicherheit gegeben haben. Daraus ergibt sich Kooperatives. Hier sollte man den Schwerpunkt künftiger deutsch-deutscher Beziehungen setzen bei allen Unterschieden, die bleiben.

26 Das Dokument ist abgedruckt in: Klaus v. Schubert (Hrsg.), Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Teil I (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung), Bonn 1977, S. 362-365, hier insbes. S. 364.

27 Vgl. hierzu Wilhelm Bruns, Die UNO-Politik der DDR, Stuttgart 1978 (insbes. S. 28 ff.).

28 Siehe Wilhelm Bruns, Nach dem Honecker-Besuch — und wie weiter, in: Außenpolitik H. 4/1987, S. 345-355.

Die beiden deutschen Staaten sind nur zwei der 35 KSZE-Staaten. Von ihrer Mitwirkung und ihren Initiativen kann jedoch eine erhebliche Verbesserung der Ost-West-Beziehungen ausgehen.

Für Initiativen von Bundesrepublik und DDR bietet die Schlußakte ein breites Aktionsfeld. Dabei sollten sie ihr Augenmerk auf den Korb 2 richten, aber vernünftigen Vorschlägen aus den anderen Körben nicht aus dem Wege gehen.²⁹

Nach der letzten KSZE-Konsultation zwischen den beiden Delegationsleitern Ekkehard Eickhoff und Peter Steglich in Ost-Berlin haben beide übereinstimmend hervorgehoben, daß es jetzt darum gehe, „substantielle und ausgewogene Vereinbarungen zu allen Teilen der Schlußakte von Helsinki unter Berücksichtigung der legitimen Interessen aller Beteiligten“ zu erreichen.³⁰

D.h. beide deutsche Staaten wollen, daß das Schlußdokument die allgemeine KSZE-Philosophie von der Gleichrangigkeit aller Körbe widerspiegelt.

9. Erfahrungen im KSZE-Prozeß

Die Einigung auf die KSZE-Schlußakte vom 1. August 1975, die zwei abgeschlossenen Folgekonferenzen von Belgrad und Madrid, die laufende dritte Folgekonferenz der KSZE in Wien, wie aber auch die Einigung auf das Dokument über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen der KVAE in Stockholm sowie die zahlreichen Expertenkonferenzen (von der Familienzusammenführung über Streitschlichtung bis zum Wissenschaftsforum) vermitteln uns eine Reihe wichtiger Erkenntnisse und Erfahrungen, die für die Fortsetzung des KSZE-Prozesses von großer Wichtigkeit sind. Die vier wichtigsten:

1. Es muß ein reales Interesse an der Fortsetzung des KSZE-Prozesses bei den beteiligten Staaten vorhanden sein und sei es nur an bestimmten Elementen dieses Prozesses.

29 „Uns Deutschen fällt die Aufgabe zu, den Korb 2 zum Schwerpunkt in den Ost-West-Beziehungen zu machen“, so Richard von Weizsäcker, Die deutsche Geschichte geht weiter, Berlin 1983, S. 15.

30 Vgl. Neues Deutschland vom 9./10.1.88, S. 5, „Gespräch mit BRD-Diplomat im Außenministerium der DDR“.

2. Alle beteiligten Staaten müssen kompromißfähig und kompromißbereit sein (dieses Erfordernis ergibt sich schon aus der Festlegung, daß Beschlüsse im KSZE-Prozeß nur im Konsensverfahren gefaßt werden können).
3. Es muß stets auf die Ausgewogenheit der einzelnen Materien geachtet werden, d.h., es darf keine Dominanz von Themen geben, die dann zu Lasten anderer gehen. So läßt sich für die erste Folgekonferenz in Belgrad beispielhaft feststellen, daß sich die Teilnehmer deshalb blockierten, weil westliche Staaten fast nur über Menschenrechte (in der Sowjetunion) reden wollten, während die Sowjetunion ausschließlich über Abrüstungsfragen sprechen wollte. Eine solche Unausgewogenheit führte dazu, daß sich die Teilnehmer lediglich auf ein formelles Abschlußdokument verständigen konnten, wobei die wichtigste Festlegung darin bestand, daß der KSZE-Prozeß weitergeht. D.h., Substantielles wurde hier nicht gemeinsam verabschiedet.
4. Keiner darf den anderen überfordern. Es handelt sich um einen langfristigen Prozeß, in dessen Gefolge erst schrittweise die Verabredungen Praxis werden. Diese vier Erkenntnisse und Erfahrungen reichen jedoch nicht aus, wenn die internationalen Rahmenbedingungen einem konstruktiven Herangehen nicht förderlich sind. Dies zeigte sich insbesondere bei der Belgrader Konferenz. Allerdings zeigt der Vergleich der Belgrader Folgekonferenz mit dem zweiten Folgetreffen in Madrid jedoch auch, daß trotz schlechter internationaler Rahmenbedingungen ein substantielles Ergebnis herauskommen kann. Denn trotz der fortdauernden Polenkrise sowie der Stagnation in der Ost-West-Entspannungspolitik gelang es, sich auf ein Mandat für die Stockholmer KVAE-Beratungen zu verständigen, das den Beratungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen vier Kriterien mit auf den Weg gab. Danach sollten vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen politisch verbindlich, militärisch bedeutsam, auf ganz Europa anwendbar und kontrollierbar sein.

Der Stand der noch laufenden dritten Wiener Folgekonferenz läßt sich wie folgt kennzeichnen: Erkennbar ist ein konstruktives Herangehen der meisten Teilnehmerstaaten an die Frage der Umsetzung der KSZE-Schlußakte. Die etwa 150 Vorschläge zeigen ein unvermindert starkes Interesse an der Fortsetzung des KSZE-Prozesses. Kritik an der noch fehlenden Umsetzung einzelner Teile der KSZE-Schlußakte führt nicht zur Konfrontation. Die internationalen Rahmenbedingungen sind durch das amerikanisch-sowjetische Abkommen über die nukleare Abrüstung vom 8. Dezember 1987 erheblich verbessert wor-

den. Obgleich es diese günstigen Rahmenbedingungen gibt, konnten sich die 35 KSZE-Staaten bislang noch nicht auf ein Abschlußdokument verständigen. Sie mußten zweimal die Konferenz verlängern und haben sich nunmehr als Zieldatum den Sommer 1988 vorgenommen. Die Frage stellt sich, warum dies so ist. Der Konferenzverlauf zeigt, daß es insbesondere an der Kompromißfähigkeit bzw. -willigkeit bei der Beratung über die einzelnen Körbe liegt. Ost wie West wollen auf „ihren“ Gebieten Maximales (nicht Optimales) herausholen. Die USA wollen insbesondere durch eine extensive Behandlung der Menschenrechtsproblematik in der Sowjetunion die UdSSR dazu zwingen, Zugeständnisse (insbesondere bei der Auswanderung) zu machen. Die Sowjetunion drängt auf eine baldige Konferenz über konventionelle Abrüstung. Dazwischen liegen die Bundesrepublik, aber auch die DDR, die sich für die Ausarbeitung von Vereinbarungen des Korbes 2 über wirtschaftliche Zusammenarbeit aussprechen, ohne daß diese menschenrechtliche wie abrüstungspolitische Themen vernachlässigen.

10. *Perspektiven*

Die Schlußakte von Helsinki ist kein (Ersatz-)Friedensvertrag. Sie kann jedoch die gemeinsame politische Basis für eine dauerhafte und gerechte Europäische Friedensordnung sein. Es gibt kein anderes Ost-West-Dokument, das so umfassende, politisch verbindliche und auf ganz Europa anwendbare Festlegungen und detaillierte Empfehlungen enthält.

Der KSZE-Prozeß mit der Schlußakte von Helsinki gibt einer gesamt-europäischen Entwicklung eine gute Perspektive. Das heißt, alle Bestrebungen, die sich auf eine schrittweise Überwindung der Teilung Europas richten, können sich auf die Schlußakte von Helsinki berufen. Das heißt negativ, alle Aktivitäten, die die Teilung Europas verstärken, können sich nicht auf den KSZE-Prozeß und auf die Schlußakte von Helsinki stützen.

In den Ost-West-Beziehungen zeigt sich immer deutlicher: Staaten verhalten sich nicht wie Billardkugeln, die nach ihrem Aufeinandertreffen unverändert bleiben. Vielmehr entfaltet Außenpolitik innenpolitische Wirkungen. Innenpolitik und Außenpolitik stehen in einem komplexen Wirkungsverhältnis. Ent-

spannungspolitik ist kein Vorgang, der auf Außenbeziehungen beschränkt ist, sondern umfaßt sowohl die zwischenstaatlichen Beziehungen wie intrastaatliche Entwicklungen — erwünschte wie unerwünschte. Der Staat ist nicht mehr der einzige Akteur im Entspannungsprozeß. Die Schlußakte von Helsinki hat ein Entspannungsverständnis normiert, das sowohl zwischenstaatliche Vorgänge umfaßt wie ökonomische Austauschprozesse und Kommunikationsbeziehungen zwischen den Menschen. Darin liegt normativ der Fortschritt von „Helsinki“.

Die KSZE-Schlußakte konstituiert ein Europa von 35 Staaten, die sich zu einer Politik des Dialogs und der guten Nachbarschaft nach außen verpflichtet haben wie zu einem Umgang mit ihren Bürgern, der den menschenrechtlichen Standards entspricht.

Sie normiert ein Europa, in dem die bestehenden Grenzen ihren trennenden Charakter zwischen den real existierenden Staaten verlieren.

Dies ist eine europäische Perspektive, die insbesondere für die Deutschen in der Bundesrepublik wie in der DDR von praktischer Bedeutung ist.