

**ABTEILUNG AUSSENPOLITIK- UND DDR-FORSCHUNG**

**Studiengruppe Sicherheit und Abrüstung**

**Nr. 15**

**Wilhelm Bruns**

**Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa**

**Vortrag vor dem Polnischen Institut**

**für Internationale Fragen.**

**am 28. April 1987 in Warschau**

Mit Ihnen über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, also über die KSZE, zu sprechen, hieße eigentlich, Eulen nach Athen zu tragen. Wer die Geschichte, insbesondere die Vorgeschichte der KSZE studiert, wird immer wieder auf polnische Anregungen stoßen. Sie können möglicherweise sogar ein Erstgeburtsrecht für sich beanspruchen, denn es war Ihr ehemaliger Außenminister Adam Rapacki, der 1964 vor der UNO-Generalversammlung vorschlug, das Thema europäische Sicherheit in seiner Gesamtheit auf einer multilateralen Staatenkonferenz unter Hinzuziehung der Sowjetunion und der USA zu erörtern. Dieses Institut hier hat in einer Studie zur europäischen Sicherheit im Mai 1968 Ihre Ziele dargelegt. 1972 hat Ihr ehemaliger Außenminister Olszowski ein ständiges Ost-West-Komitee für Sicherheitsfragen angeregt. Ich sehe darin einen Vorläufer der Idee für ein gemeinsames Gremium innerhalb der KSZE, für das die PVAP und die SPD in einem gemeinsamen Dokument unter der Überschrift "Europäischer Rat für Vertrauensbildung" geworben haben. D. h., von Ihnen gingen wichtige Impulse für den KSZE-Prozeß aus. Das gilt auch für die Wissenschaft. Schaut man sich die einschlägige Literatur an, so stößt man immer wieder auf Beiträge polnischer Wissenschaftler zum KSZE-Prozeß.

Über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu sprechen, ist einfach und schwierig zugleich. Es ist einfach, weil wir in Form der Schlußakte von Helsinki eine verabredete Grundlage für den Prozeß der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa haben. Es ist jedoch schwierig, weil wir trotz dieser Grundlage feststellen müssen, daß aus den Festlegungen und Empfehlungen der KSZE-

Schlußakte noch keine europäische Wirklichkeit geworden ist, d. h., wir sind vom Erreichbaren noch ein Stück entfernt, trotz des Erreichten!

Gehen wir nach dem pädagogischen Prinzip vom Einfachen zum Schwierigen vor und befassen wir uns zunächst einmal mit der Schlußakte von Helsinki, der Magna Charta der europäischen Entspannung. Worin liegt die Bedeutung der KSZE-Schlußakte?

Diese Schlußakte 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 35 Unterzeichnerstaaten gemessen wird.

War der Entspannungsbegriff bis 1975 diffus und mehr Ausdruck willkürlicher - östlicher wie westlicher - Wünsche, so hat er 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, Familienzusammenführung u. ä.) - Korb 3.

Der KSZE-Prozeß zeigt uns: Staaten verhalten sich nicht wie Billardkugeln, die nach ihrem Aufeinandertreffen unverändert bleiben. Vielmehr entfaltet der KSZE-Prozeß innenpolitische Wirkungen. Innenpolitik und Außenpolitik stehen in einem komplexen Wirkungsverhältnis. Entspannungspolitik 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. D. h., 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".

Doch Norm ist nicht Wirklichkeit. D. h., wir haben sowohl ein Vollzugsdefizit wie ein Komplettierungsdefizit. Zum Vollzugsdefizit: Die über 600 Detailempfehlungen der KSZE-Schlußakte sind bislang unzulänglich umgesetzt worden, insbesondere in den Körben 2 und 3. Dazu gab es bei der 3. KSZE-Folgekonferenz in Wien eine umfassende Implementierungsdebatte, auf die ich hier nicht eingehen will. Zum Komplettierungsdefizit: Es ist nicht gelungen, die politische Entspannung durch die militärische (Rüstungskontrolle und Abrüstung) zu ergänzen.

Wir wissen: Die militärische Entspannung läßt sich nicht auf Abrüstung reduzieren, aber ohne ausgewogene und kontrollierte Abrüstung ist Sicherheit nicht erreichbar. Wir wissen auch: Ohne Ver-

trauen gibt es keine dauerhafte Sicherheit. Mit dem wegweisenden Dokument von Stockholm über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa, der KVAE, ist eine wichtige gemeinsame Stufe erreicht worden auf der Leiter zu mehr Sicherheit durch Abrüstung. Die KSZE-Staaten stehen jetzt vor der Aufgabe, ein Mandat für Verhandlungen zu erarbeiten, die vom Atlantik bis zum Ural konventionelle Stabilität durch Abrüstung herbeiführen sollen. Wenn ich richtig informiert bin, gibt es Fortschritte bei den informellen Gesprächen in der "Gruppe der 23" in Wien. Dabei ist der Vorschlag der Warschauer Pakt-Staaten von Budapest (Juni 1986) eine Verhandlungsgrundlage, ebenso wie die Bereitschaft Gorbatschows, konventionelle Ungleichgewichte abzubauen, und der "Brüsseler Appell" der NATO vom Dezember 1986.

Die Entwicklung der letzten Zeit demonstriert:

Die konventionelle Stabilität vom Atlantik bis zum Ural ist das zentrale Thema für die Europäer.

Zur Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa gehören auch die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, die ein wichtiger Teil der Ost-West-Beziehungen sind. Die volle Ausschöpfung des Korbes 2 ist im Interesse aller KSZE-Staaten, stützt die Entspannungsinfrastruktur und könnte eine Brücke zwischen Korb 1 und Korb 3 sein. Bei der Entwicklung des Korbes 2 kommt es auf die Intensivierung der ökonomischen wie der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit an.

Die Joint Ventures - die Gemeinschaftsunternehmen - scheinen hier die interessantesten Perspektiven zu eröffnen. Weil sie die höchste und damit schwierigste Stufe der Zusammenarbeit sind, müssen bestimmte Voraussetzungen gegeben sein.

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.

Hier müssen Ost und West lernen, mit dem sensitiven Menschenrechtsthema so umzugehen, daß a) die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht belastet werden, aber b) auch Menschenrechtsverletzungen abgestellt werden. Dies ist ein Prozeß, der uns einiges abverlangt. Jedenfalls muß bei der Behandlung des Menschenrechtsthemas 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 ausschließlich innere Angelegenheit mehr ist. Eine Kritik an Staaten, die Menschenrechtsverletzungen begehen, stellt keine Einmischung in innere Angelegenheiten dar. Dies ist inzwischen Konsens.

Das heißt: Die Schlußakte von Helsinki hat Maßstäbe formuliert, auf die die europäischen Staaten bei ihren Beratungen über politische, ökonomische und humanitär-kommunikative Themen Bezug nehmen können. Dies ist die wichtigste Funktion der Schlußakte.

Folgen Sie mir auf dem Weg zu einem anderen Gedanken.

Es ist viel von Europa, von europäischer Friedensordnung die Rede. Was ist damit gemeint? Wer nach Antworten sucht, stößt nicht selten ins Leere. Häufig wird Europa mit Westeuropa synonym gesetzt. Dies ist ein bedauerlicher Lapsus. Neuerdings ist wieder von einem Europa vom Atlantik bis zum Ural die Rede. Aber auch hier fehlt es an begrifflicher Schärfe und an einem nachvollziehbaren und konsensualen Verständnis.

Dabei ist es gar nicht so schwierig. Wir haben mit der Schlußakte von Helsinki ein Europa der 35. Damit sind die Bewohner des Hauses Europa benannt. Wir haben mit der KSZE-Schlußakte eine gemeinsame Hausordnung, d. h. vereinbarte Regeln für die Entwicklung der Beziehungen der 35 Staaten. Dieses Europa hat sich am 1. August 1975 konstituiert, nämlich mit der Unterschrift unter die Schlußakte von Helsinki. Polen, Deutsche, Franzosen, Italiener, Finnen, Briten, Spanier, aber auch Amerikaner und Sowjets, sind gleichberechtigt beteiligt.

Wird die Schlußakte von Helsinki zur Richtschnur der Außenpolitik der beteiligten Länder, so wären wir auf gutem Weg zu einem beiderseits akzeptierten Ziel. Dies ist noch nicht der Fall, wie der Vergleich der Schlußakte mit der realen Lage zeigt. Das Europa der 35 nach der KSZE-Schlußakte ist in der Perspektive ein Europa, also kein geteiltes und getrenntes.

In diesem Zusammenhang registrieren wir mit großem Interesse, daß auch Sie als Mitglied der Warschauer Vertragsorganisation an der "Überwindung der Spaltung Europas" interessiert sind, wie Sie dies im Kommuniqué der Außenminister-Konferenz in Budapest im Juni 1986 festgestellt haben. Was bedeutet dies? Welche Schritte schlagen Sie vor? Damit hier keine Mißverständnisse entstehen, möchte ich sogleich hinzufügen: Wir gehen davon aus, daß die Spaltung Europas mit den real existierenden Staaten überwunden werden muß. Ziel ist eine "Europäische Friedensordnung", auch dieser Zielbegriff findet sich in den Dokumenten beider Bündnis-systeme. Können wir uns darauf verständigen, in einem ersten Schritt dieses Ziel so zu beschreiben: Angestrebt wird ein Zustand in Europa, in dem die bestehenden Grenzen ihren trennenden Charakter verlieren. Dies läge auch in der Logik des KSZE-Prozesses.

Ich darf anknüpfen an das, was Herr Dr. Rychłowski aus diesem Institut vor kurzem festgestellt hat: Er sprach, - bedauernd - von einer "tiefgreifende(n) Teilung Europas". Aber diese Teilung schließe Gemeinsamkeiten nicht aus.



"Man muß zu einem Denken kommen, das die Interessen der einzelnen Staaten zu einem gesamteuropäischen Interesse vereint. Das Kardinalproblem ist dabei die Beteiligung ganz Europas am Kampf für die Verhinderung eines Krieges und für die Schaffung eines gesamteuropäischen und allumfassenden Systems der Sicherheit. ... Alle europäischen Staaten müssen an der Festigung des Friedens Anteil haben, indem sie Einfluß auf den Charakter und Inhalt der Tätigkeit der in Europa existierenden militärisch-politischen Bündnisse nehmen und zur Schaffung eines kollektiven Systems der europäischen Sicherheit beitragen."

Was bedeutet dies operativ, d. h., welche Schritte und Maßnahmen sollen und können den Frieden in Europa festigen? Können wir uns dabei auf Sicherheitsstrukturen verständigen, die auf beiden Seiten den Streitkräften durch Militärdoktrin, Bewaffnung, Ausrüstung, Struktur und geographische Verteilung jede Fähigkeit zum Angriff nehmen? Wir nennen das Sicherheitspartnerschaft.

Wir leben in einem gemeinsamen Haus Europa. In dieser Feststellung steckt eine große Aufgabe, an der Polen und Deutsche mitwirken müssen: Wir brauchen Regeln für das Miteinander, die anerkannt und eingehalten werden. Wir brauchen eine dauerhafte und friedliche Ordnung, quasi eine Hausordnung, die von der Gleichberechtigung aller Staaten in Europa ausgeht und die Sicherheit

gemeinsam buchstabiert und hinführt zu einem Zustand, in dem die bestehenden Grenzen in Europa ihren trennenden Charakter verlieren. In einem gemeinsamen Haus kann jeder den anderen besuchen, er kann mit jedem sprechen.

Damit komme ich zu den Beziehungen der VR Polen und der Bundesrepublik Deutschland, wobei die knapp bemessene Vortragszeit kursorische Knappheit gebietet und thesenhafte Zuspitzung unvermeidlich macht.

Die Bundesrepublik Deutschland und die Volksrepublik Polen sind Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung, die in konkurrierenden Wirtschaftsgemeinschaften und antagonistischen Militärbündnissen organisiert sind. Daraus ergeben sich Unterschiede, gelegentlich Konfrontatives und Konfliktives.

Wir sind jedoch auch Nachbarn und wichtige Staaten 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 der Schwerpunkt künftiger deutsch-polnischer Beziehungen gesetzt werden, bei allen Unterschieden, die bleiben.

Wir brauchen einen neuen Anlauf für eine erhebliche Verbesserung und Verstärkung unserer Beziehungen. Auf beiden Seiten gibt es offenbar jetzt eine Bereitschaft dazu. Dabei brauchen wir nicht bei Null anzufangen. Wir haben eine vereinbarte Basis (den War-

schauer Vertrag), wir haben ein vereinbartes Ziel, wie in der Präambel zum Ausdruck kommt, nämlich den Frieden und die Sicherheit in Europa zu festigen, wobei die "gegenwärtigen Grenzen eine grundlegende Bedingung für den Frieden sind". Und wir haben vereinbarte Mittel: Verhandlungen und Konsultationen. Als Dach haben wir die KSZE-Schlußakte mit ihren zahlreichen Empfehlungen, die auch im Verhältnis der VR Polen zur Bundesrepublik gelten.

Der völkerrechtliche Grundsatz "Pacta sunt servanda" ist wichtig, aber allein nicht ausreichend für die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik Polen. Nach meinem ersten Besuch in Polen 1971 schrieb ich in einer Zeitschrift des Deutschen Gewerkschaftsbundes: "Die Möglichkeit eines Normalisierungs- und Verständigungsprozesses ergibt sich allein aus dem ratifizierten Vertrag". Hier geht es um das Wörtchen "allein". Wenn ich heute - 1987 - den Stand der Beziehungen zwischen unseren Ländern bewerte, so ist festzustellen, daß zwar viel erreicht wurde in diesem Normalisierungs- und Verständigungsprozeß, daß jedoch die Möglichkeiten bei weitem nicht ausgeschöpft sind. Und es gab Rückschläge. Woran liegt dies? Der Warschauer Vertrag ist die Grundlage. Ohne Wenn und Aber. Ich füge hinzu: Über den Warschauer Vertrag darf es keinen Auslegungsdissens geben. Der politische Wille muß jedoch hinzu kommen. Wenn ich es recht sehe, ist der politische Wille sowohl in Bonn wie in Warschau vorhanden, um nun konstruktiv die Beziehungen weiterzuentwickeln.

Was kann im zwischenstaatlichen Bereich getan werden? Bei der Unterzeichnung des Warschauer Vertrages ist das Bild vom "Blatt-aufschlagen" gebraucht worden. Um im Bild zu bleiben: Dieses Blatt ist zwar nicht unbeschrieben, enthält jedoch immer noch einen großen weißen Fleck. D. h., die deutsch-polnischen Beziehungen sind entwicklungsfähig, und beide Seiten erklären inzwischen auch, daß sie bereit sind, diese Beziehungen zu entwickeln. Aus meiner Sicht bietet sich an, den Abrüstungsdialog auf der Ebene von Abrüstungsbeauftragten kontinuierlich zu pflegen. Zu überlegen sind geeignete Initiativen im Rahmen des KSZE-Prozesses, aber auch an anderen den Konferenztischen, an denen wir gleichberechtigt sitzen: etwa bei der Genfer Abrüstungskonferenz oder bei der UNO.

Im ökonomischen Bereich sollten wir gemeinsam überlegen, welche neuen Formen der Kooperation geeignet sind. Hier bietet der Blick in die Schlußakte von Helsinki eine Reihe von Anregungen. Die Gemeinschaftsunternehmen, die Joint Ventures, sind gewiß die anspruchsvollste Kooperationsform. Es wäre daher falsch, sich allein auf Joint Ventures zu konzentrieren. Vielmehr geht es darum, die gesamte Palette der Möglichkeiten, die über den reinen Handelsaustausch hinausgehen, zu nutzen.

Nicht zuletzt gibt es eine Reihe von Möglichkeiten im wissenschaftlichen Bereich. Hier sehe ich eine Reihe von Anknüpfungspunkten unter Berücksichtigung des Forschungsstandes etwa im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen, im Bereich der völker-

rechtlichen Weiterentwicklung der Streitschlichtung, aber auch im Bereich der konventionellen Abrüstung. Warum versuchen wir nicht, mit einer gemeinsamen Fragestellung zu nützlichen Ergebnissen zu kommen? An Themen fehlt es hier nicht. Nehmen wir uns einmal die europäische Friedensordnung vor. Was sind die Definitionsmerkmale und die Strukturelemente? Was sich hier als besonders schwierig herausstellt, ist insofern einfach, unter zwei Gesichtspunkten: Erstens haben wir mit dem Begriff der europäischen Friedensordnung einen gemeinsamen Zielbegriff, der sich in zahlreichen Dokumenten sowohl unserer Staaten wie unserer Bündnissysteme findet. Und zum zweiten gibt es eine Reihe von Ansätzen, sowohl in Ihrer wie in unserer Literatur, die sich unter diesen Zielbegriff subsumieren lassen. Dies wäre dann aufzuarbeiten, um der Perspektive "Europäische Friedensordnung" einen begrifflichen Inhalt zu geben.

Ich komme zum Schluß:

Wir brauchen einen neuen umfassenden Ansatz und ein neues Herangehen. Darüber ist man sich im Grundsatz zwischen Ost und West einig. Die Einigkeit resultiert aus einer Situationsanalyse, die gleichsam Ost-West-Expertenkonsens ist. D. h., wir sind an einem Punkt angelangt, wo wir vor allem dreierlei brauchen:

- eine nüchterne Analyse der Ost-West-Beziehungen und damit korrespondierend eine angemessene Sicherheitsanalyse der militärischen Potentiale und Optionen, was eine erheblich verbesserte Problemwahrnehmung einschließt;

- einen weiten Sicherheitsbegriff, der militärische, politische ökonomische und humanitäre Komponenten umfaßt, wie dies in der KSZE-Schlußakte zum Ausdruck kommt;
- ein neues politisches Handlungskonzept, das sich aus der Analyse der Interessen europäischer Staaten ergibt und verbunden ist mit der Einsicht, daß es keine Sicherheit vor dem Gegner, sondern nur noch mit ihm gibt.

Sie wissen, daß die Friedrich-Ebert-Stiftung zu diesem Komplex eine Reihe von Analysen und Stellungnahmen vorgelegt hat. Wir wissen beide, daß dies nicht ausreicht. Hinzu kommen muß die Einbeziehung der anderen Seite, die Expertise des Partners, mit dem Ziel, zu gemeinsamen Beurteilungen zu kommen und zu gemeinsamen bzw. abgestimmten Initiativen. Wenn wir uns darin einig sind, so sollten wir, d. h. das PISM und die Friedrich-Ebert-Stiftung, überlegen, was wir hier gemeinsam tun können. Wir sind dazu bereit.