

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Wolfram-Georg Riggert
Alois Friedel

Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa

Helga Haftendorn
Leo Wieland

Konzert der Staaten
und Interessen

B 1-2/73

13. Januar 1973

Wolfram-Georg Riggert, Dr. phil., Oberregierungsrat, geb. 1931, Studium an den Universitäten Marburg, Bern, Genf, Paris, Kiel.

Nach einer Referenten-Tätigkeit am Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik seit 1966 Gutachter für Auswärtige Politik beim Deutschen Bundestag.

Veröffentlichungen: Mitherausgeber von: Sicherheitskonferenz in Europa, 1972; Studien und Aufsätze auf dem Gebiet der internationalen Politik, insbes. der Außen- und Bündnispolitik.

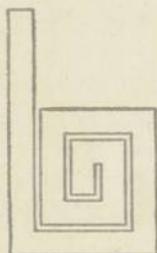
Alois Friedel, Dr. phil., geb. 1924, Studium an den Universitäten München, Marburg, Bonn und Heidelberg.

Nach Truppen- und Stabsdienst in der Bundeswehr sowie einer Referenten-Tätigkeit am Institut für Wissenschaft und Politik in Eggenberg seit 1971 Gutachter für Militär- und Sicherheitspolitik beim Deutschen Bundestag.

Veröffentlichungen: Unsere Symbole, 1963; Deutsche Staatssymbole, 1968; Mitherausgeber von: Sicherheitskonferenz in Europa, 1972; Studien und Aufsätze über zeit- und kriegsgeschichtliche, militärische und sicherheitspolitische Themen.

Helga Haftendorn, Dr. phil., geb. 1933, Wissenschaftliche Rätin und Dozentin an der Universität Hamburg. Lehre und Forschung auf dem Gebiet der internationalen Politik, insbes. Fragen der Abrüstung und Sicherheit. In Vorbereitung eine Studie zur Abrüstungs- und Entspannungspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955-1972; zahlreiche Einzelveröffentlichungen zu diesem Themenkomplex.

Leo Wieland, cand. rer. pol., geb. 1950, Diplomand an der Universität Hamburg. Hauptarbeitsgebiet: Fragen der europäischen Sicherheit und der Ost-West-Beziehungen.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels, Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61-65, Tel. 48071, nimmt entgegen: Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Entwicklung von 1954 bis 1972

A. KONFERENZ ÜBER SICHERHEIT UND ZUSAMMENARBEIT IN EUROPA

Nach dem Inkrafttreten der Ostverträge und der Berlin-Regelung ist der Weg zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa frei ¹⁾. Das Geflecht von Junktims, das noch zu Beginn des Jahres 1972 von deutscher, von westlicher und zuletzt von sowjetischer Seite um den Vertragskomplex wechselseitig geschlungen war, hat sich entwirrt.

Am 30. und 31. Mai 1972 gab der NATO-Ministerrat in Bonn die Bereitschaft zu erkennen, in multilaterale Gespräche zur Vorbereitung der Konferenz einzutreten. Im Kommuniqué vom 31. Mai 1972 erklärten die Außenminister der NATO, „daß das Ziel der verbündeten Regierungen während der multilateralen Vorbereitungsgespräche darin bestehe, zu gewährleisten, daß ihre Vorschläge auf einer Konferenz ausführlich erörtert würden, und festzustellen, daß unter den Teilnehmern eine genügende Gemeinsamkeit der Auffassungen besteht, um in angemessener Weise die Erwartung zu rechtfertigen, daß auf einer Konferenz befriedigende Ergebnisse erzielt werden. Eine so vorbereitete Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sollte ein bedeutsamer Faktor im Entspannungsprozeß sein. Sie sollte dazu beitragen, Hindernisse auf dem Wege zu besseren Beziehungen und engerer Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmern bei gleichzeitiger Wahrung der Sicherheit aller zu beseitigen. Die verbündeten Regierungen sehen einer ernsthaften Prüfung der wirklichen Probleme und einer

Konferenz mit praktischen Ergebnissen entgegen.“ ²⁾

Die Ministerrats-Erklärung schloß den Communiqué-Dialog bezüglich der Konferenz-Thematik zwischen NATO und Warschauer Pakt ab. Er war auf Block-Ebene — zwölf Jahre nach einem ersten Konferenzvorschlag der Sowjetunion im Jahre 1954 — vom Warschauer Pakt im Juli 1966 in Bukarest mit der Vorlage des Plans einer Sicherheitskonferenz eingeleitet und von der NATO erstmals im Juni 1968 in Reykjavik mit dem Vorschlag ge-

Helga Haftendorn/Leo Wieland:

Konzert der Staaten und Interessen S. 16

genseitiger und ausgewogener Truppenreduzierungen auf indirekte Weise erwidert worden. Seit dem Jahre 1970 haben sich in West und Ost sowie bei neutralen Staaten die Vorstellungen hinsichtlich der auf einer Konferenz zu behandelnden Themen angenähert. Einigkeit besteht insbesondere über den Grundsatz einer intensiven Vorbereitung der Konferenz.

Am 22. November 1972 wurde durch die Vertreter von 34 Staaten in Helsinki die Vorkonferenz auf Botschafterebene eröffnet. Außer Albanien nahmen sämtliche europäischen Staaten sowie die Vereinigten Staaten und Kanada teil. Der Zweck der Vorkonferenz ist die Aufstellung der Geschäfts- und Tagesordnung für die ab Mitte des Jahres 1973 vorgesehene Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

²⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 81, 3. 6. 1972.

¹⁾ Zum Thema vgl. vor allem die umfassende Dokumentation Friedrich-Karl Schramm/Wolfram-Georg Riggert/Alois Friedel (Hrsg.), Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954—1972. Die Bemühungen um Entspannung und Annäherung im politischen, militärischen, wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technologischen und kulturellen Bereich, Frankfurt/Main 1972. (Die Dokumentation enthält weitgehend die im folgenden angeführten Quellen.)

I. Entstehungsgeschichte

Das ursprüngliche sowjetische Konferenzprojekt

Die Formel der „kollektiven Sicherheit“ spielte schon im Konzept der sowjetischen Außenpolitik der 20er und 30er Jahre eine wichtige Rolle. Nach dem Zweiten Weltkrieg verzichtete die Sowjetunion fast zehn Jahre lang auf entsprechende Vorschläge und Parolen. Erst im Jahre 1954, als der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur NATO zu erwarten war, griff die Sowjetunion den Gedanken der „kollektiven Sicherheit“ wieder auf und verband ihn mit Vertrags- bzw. Konferenzprojekten, die auf die Gesamtheit der europäischen Staaten bezogen waren. Auf der *Berliner Außenminister-Konferenz* forderte der sowjetische Außenminister, Wjatscheslaw M. Molotow, am 10. Februar 1954, die vier Mächte sollten unverzüglich Maßnahmen treffen, „um den Abschluß eines Vertrages zwischen den europäischen Staaten über die kollektive Sicherheit zu fördern“ und „die Initiative zur Einberufung einer entsprechenden Konferenz der europäischen Staaten zu ergreifen“³⁾. Partner des „Gesamteuropäischen Vertrages“ sollten alle europäischen Staaten sein können. Der sowjetische Vorschlag sah weiter vor, daß „die Vertragspartner die Regierungen der Vereinigten Staaten und der Volksrepublik China auffordern, ihre Vertreter als Beobachter in die gemäß dem Vertrag zu schaffenden *Organe* zu entsenden“⁴⁾.

Der sowjetische Vorschlag wurde von den Westmächten abgelehnt. In der Note vom 31. März 1954 an die Westmächte erblickte die Sowjetregierung ihrerseits keine Hindernisse in der Teilnahme der Vereinigten Staaten an einem gesamteuropäischen Vertrag⁵⁾. Durch die sowjetische Note vom 24. Juli 1954 erfuhr Molotows Plan eine Ergänzung dahin gehend, „daß der Entwurf zum Gesamteuropäischen Vertrag für die kollektive Sicherheit in Europa

durch eine neue Bestimmung über die Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet vervollständigt werde“⁶⁾.

Das sowjetische Konferenzprojekt fand auf westlicher Seite kaum Beachtung, da die Stoßrichtung des sowjetischen Vorschlages unmittelbar auf die Loslösung der europäischen Staaten von den Vereinigten Staaten und gegen den Zusammenhalt der NATO gerichtet war. Auch war die Absicht der Sowjetunion nicht zu verkennen, über vermehrten politischen Einfluß eine hegemoniale Stellung über Europa zu erlangen.

Sowjetische Vorschläge zur Abhaltung einer gesamteuropäischen Konferenz erfolgten erneut am 4. August sowie am 23. Oktober 1954⁷⁾ als unmittelbare Antwort auf die Konferenzen der Westmächte in London und Paris, welche die Neufassung des Deutschlandvertrags, den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Westeuropäischen Union und ihre Aufnahme in die NATO zum Gegenstand hatten.

Am 13. November 1954 forderte die Sowjetunion in einer Note an 23 europäische Staaten und an die Vereinigten Staaten nochmals die Einberufung einer „gesamteuropäischen Konferenz zur Frage der Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa“; die Konferenz sollte binnen zwei Wochen in Moskau oder Paris stattfinden⁸⁾. Die Westmächte folgten dieser Einladung nicht.

Daraufhin veranstaltete die Sowjetunion mit Polen, der Tschechoslowakei, der DDR, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und Albanien vom 29. November bis 2. Dezember 1954 die Moskauer „Konferenz europäischer Länder zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in Europa“. China nahm als Beobachter teil. Die Konferenz endete mit dem Beschluß, im Falle der Ratifizierung der Pariser Abkommen gemeinsame Maßnahmen bei der Organisation der Streitkräfte des Ostblocks und ihres Kommandos durchzuführen. Die Linien für einen Militärpakt unter Moskaus Führung wurden damit vorgezeichnet.

Nach der Ratifizierung der Pariser Verträge und der Aufnahme der Bundesrepublik

³⁾ Europa-Archiv, Jg. 9, 1954, F. 8/9, S. 6529.

Über die Aktivität der Sowjetunion bei ihren Bemühungen um eine „kollektive Sicherheit“ zwischen 1919 und 1939, ihre Karenzzeit auf diesem Gebiet während des Zweiten Weltkriegs, aber auch in den Jahren 1945 bis 1954 und ihre neuen Aktivitäten liegt folgende Analyse vor: Helmut Handzik, *Formeln und Instrumente kollektiver Sicherheit in der sowjetischen Außenpolitik 1917—1955*, Studien der Stiftung Wissenschaft und Politik, Eggenberg 1971.

⁴⁾ Europa-Archiv, Jg. 9, 1954, F. 8/9, S. 6530.

⁵⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 9, 1954, F. 8/9, S. 6532 bis 6534.

⁶⁾ Europa-Archiv, Jg. 9, 1954, F. 19, S. 6946.

⁷⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 9, 1954, F. 19, S. 6946 f., bzw. Jg. 10, 1955, F. 1, S. 7206—7209.

⁸⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 10, 1955, F. 1, S. 7209 bis 7211.

Deutschland in die NATO (8. Mai 1955) wurde am 14. Mai 1955 der *Warschauer Pakt* gegründet.

Aufgrund Art. 11, Satz 2, verliert der Warschauer Vertrag „im Falle der Schaffung eines Systems der kollektiven Sicherheit in Europa und des Abschlusses eines diesem Ziele dienenden gesamteuropäischen Vertrages über kollektive Sicherheit, den die vertragschließenden Seiten unentwegt anstreben werden, ... am Tage des Inkrafttretens des gesamteuropäischen Vertrages seine Gültigkeit“.

Moskau gab auch nach der Gründung des Warschauer Paktes die Bemühungen um eine gesamteuropäische Konferenz nicht auf.

Bei der *Genfer Konferenz* der Regierungschefs der vier Mächte legte der sowjetische Ministerpräsident, Nikolaj A. Bulganin, am 20. Juli 1955 einen Entwurf für einen „gesamteuropäischen Vertrag über die kollektive Sicherheit in Europa“ für alle europäischen Staaten und die Vereinigten Staaten von Amerika vor. Dieser Vertragsentwurf sah neben einer ausgedehnten wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit auch Sicherheitsvereinbarungen vor. Er sollte 50 Jahre gültig sein und nach einer gewissen Zeit die Auflösung der östlichen und westlichen Militärbündnisse zur Folge haben⁹⁾.

Auf der *Genfer Außenministerkonferenz* brachte der sowjetische Außenminister Molotow am 28. Oktober 1955 den Vorschlag vom 20. Juli erneut in die Diskussion ein. Der hoffnungsvolle „Geist von Genf“ beflügelte zunächst die öffentliche Meinung im Westen; er erlosch jedoch, als das Beharren Moskaus auf der Teilung Deutschlands erkenntlich wurde.

Die im Februar 1958 vom sowjetischen Regierungschef, Nikita S. Chruschtschow, geforderte Gipfelkonferenz kam nicht zustande, weil die Westmächte den sowjetischen Wünschen zuwider damit die Erörterung der deutschen Wiedervereinigung verbunden sehen wollten.

Schließlich scheiterte auch der am 27. Mai und 15. Juli 1958 von den Sowjets den europäischen Staaten und der Vereinigten Staaten angebotene Nichtangriffspakt zwischen den Teilnehmerstaaten der NATO und des Warschauer Paktes¹⁰⁾. Das Angebot glich auf sicherheits-

und wirtschaftspolitischem Gebiet weitgehend den sowjetischen Vorschlägen vom Jahre 1955. Zu weiteren Initiativen, die Einberufung einer europäischen Konferenz zu fordern, sah sich die Sowjetunion angesichts der nun folgenden Konsolidierung der Blöcke und bei der gleichbleibenden Haltung der Westmächte zunächst nicht veranlaßt. Deutlich zeichneten sich zwei verschiedene Standpunkte ab: Der Westen beharrte auf einer vorausgehenden Bereinigung der „eigentlichen Spannungsherde“, insbesondere der Teilung Deutschlands, um danach zu einer dauerhaften Friedensordnung in ganz Europa zu kommen. Der Osten sah demgegenüber die gesamteuropäische Konferenz als Instrument zur Schaffung eines „Klimas der Entspannung“ und der „Normalisierung“ in Europa an.

Polnische Entspannungspläne

In der Phase zwischen dem ursprünglichen sowjetischen Konferenzprojekt und dem Aufgreifen des Konferenzgedankens durch den Warschauer Pakt 1965/66 unterbreitete die polnische Regierung in den Jahren 1957 bis 1964 mehrere Entspannungsvorschläge.

Ihre Grundlage bildete die Denuklearisierung Deutschlands, Polens und der Tschechoslowakei. Die vier für Deutschland als Ganzes zuständigen Mächte — Frankreich, die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Sowjetunion — sollten sich verpflichten, in dieser Zone weder Kernwaffen zu lagern noch Abschußvorrichtungen zu unterhalten. Darüber hinaus sollten sie garantieren, keine Atomwaffen auf diesem Gebiet einzusetzen.

Gestützt auf diese Grundüberlegungen schlug der polnische Außenminister, Adam Rapacki, in vier Plänen, die jeweils modifiziert wurden, die Schaffung einer kernwaffenfreien Zone in Mitteleuropa vor und forderte betroffene und interessierte Staaten zur Aufnahme von Gesprächen auf. Neben regionalen Sicherheitsmaßnahmen, die nach Rapackis Vorstellungen von 1957 die Sicherheit bis zu dem Zeitpunkt gewährleisten sollten, „in dem ein wirkungsvolles System der kollektiven Sicherheit an Stelle der gegenwärtigen Spaltung in Europa errichtet worden ist“, sollten in Abkommen zwischen den Staaten des Ostseeraumes auch wirtschaftliche, kulturelle und wissenschaftliche Fragen im Sinne „nachbarlicher Zusammenarbeit“ gelöst werden und eine „konkrete Illu-

⁹⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 10, 1955, F. 16, S. 8110 bis 8111.

¹⁰⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 13, 1958, F. 12, S. 10 844, bzw. F. 22/23, S. 11 066—11 068.

stration der friedlichen, konstruktiven Koexistenz" geben (Erster *Rapacki-Plan*)¹¹⁾.

Die späteren Rapacki-Pläne¹²⁾ befaßten sich insbesondere mit der Realisierung der Abrüstungsmaßnahmen, die stufenweise — erst durch Einfrieren des vorhandenen Nuklearpotentials und dann durch dessen Abbau — erfolgen sollten. Auch die Fragen der Kontrolle und der Garantien wurden erörtert.

Polens Parteichef, Wladyslaw Gomulka, regte am 28. Dezember 1963 in einer Rede in Plock an, „den Weg zur Abrüstung durch Vereinbarungen über partielle Maßnahmen (zu) öffnen, mit deren Hilfe — neben Maßnahmen in Mitteleuropa — die Sicherheitszone in anderen Regionen der Welt erweitert wird“. Er sagte ferner, daß Polen und alle sozialistischen Länder „großes Gewicht auf eine entsprechende internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit“ legten (*Gomulka-Plan*)¹³⁾.

Die Vermutung, daß die polnischen Vorschläge nicht ausschließlich der Eigeninitiative Polens entsprungen waren, läßt es verständlich erscheinen, daß die Sowjetunion, die Tschechoslowakei und die DDR dem von Polen angelegten Denuklearisierungsprojekt in Mitteleuropa zustimmten. Ein nicht übersehbares Phänomen ist dennoch das große Interesse, das die Entspannungsvorschläge in der politischen Diskussion des Westens fanden.

II. Entwicklung des Konferenzgedankens

Bukarest und Karlsbad

Rapackis Vorschlag vom 14. Dezember 1964 vor den Vereinten Nationen zur Einberufung einer Konferenz aller europäischen Staaten zur Erörterung der kollektiven Sicherheit fand bereits fünf Wochen später auf der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses der Teilnehmerstaaten des Warschauer Paktes in Warschau ein Echo. Er wurde hier zum ersten Male in einem Kommuniqué (20. Januar 1965) erwähnt¹⁵⁾.

¹¹⁾ Europa-Archiv, Jg. 13, 1958, F. 2, S. 10 484 f.

¹²⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 13, 1958, F. 5/6, S. 10 602 f., Jg. 14, 1959, F. 9/10, S. D 206—208 und Jg. 17, 1962, F. 10, S. D 271—274.

¹³⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 19, 1964, F. 5, S. D 180.

¹⁴⁾ Europa-Archiv, Jg. 20, 1965, F. 8, S. D 212.

¹⁵⁾ Vgl. Neues Deutschland, Nr. 22, 22. 1. 1965.

Nach eingehender Prüfung verwarfen die westlichen Regierungen und der NATO-Rat die Pläne Rapackis und Gomulkas. Ausschlaggebend war dabei vor allem die Auffassung der Vereinigten Staaten, die im Falle einer militärischen Verdünnung in Mitteleuropa und der dann fehlenden ungenügenden räumlichen Tiefe zum Aufbau einer wirksamen konventionellen Verteidigung und nuklearen Abschreckung in Westeuropa keinen Sinn mehr in der Beibehaltung ihrer Truppenpräsenz auf dem europäischen Kontinent sahen.

Der polnische Außenminister Rapacki, der mit seinen Vorschlägen jahrelang Weltpolitik betrieben hatte, brachte schließlich am 14. Dezember 1964 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen zum Ausdruck, daß der „Moment zur Erörterung des gesamten Problems der Sicherheit in Europa“ herangereift sei. Er griff auf die alte sowjetische Konferenzvokabel zurück und erklärte: „Unserer Meinung nach wäre es zweckmäßig, in dieser Frage eine Konferenz aller europäischen Staaten einzuberufen, an der selbstverständlich sowohl die Sowjetunion als auch die Vereinigten Staaten teilnehmen würden. Eine solche Konferenz könnte im Bedarfsfalle durch Vertreter des Warschauer Vertrags und der NATO und, falls erwünscht, auch durch Vertreter europäischer Staaten, die keinen Gruppierungen angehören, vorbereitet werden.“¹⁴⁾

Die sowjetische Regierung gab nun dem Plan einer Sicherheitskonferenz in ihrer Politik großes Gewicht. Auf dem XXIII. Parteitag der KPdSU machte sich Parteichef Leonid Breschnjew in seinem Rechenschaftsbericht vom 29. März 1966 den Gedanken der Denuklearisierung zu eigen und empfahl, über die europäische Sicherheit auf einer internationalen Konferenz zu verhandeln¹⁶⁾.

Der Vorschlag über die Einberufung einer europäischen Konferenz zur Erörterung von Fragen der Gewährleistung der Sicherheit in Europa und zur Anbahnung der europäischen Zusammenarbeit wurde auf Paktebene detailliert in der Erklärung der Teilnehmerstaa-

¹⁶⁾ Vgl. Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Band IV: 1966, zsgst. von Heinrich Siegler, Bonn u. a. 1967, S. 86.

ten des Warschauer Vertrages vom 6. Juli 1966 in Bukarest formuliert¹⁷⁾.

Die *Bukarester Deklaration* enthielt neben Polemiken gegen die Bundesrepublik Deutschland und die Vereinigten Staaten eine umfangreiche Desideratenliste. Für Europa wurde angestrebt: gutnachbarliche Beziehungen auf der Grundlage der Prinzipien der Unabhängigkeit und nationalen Souveränität, der Gleichberechtigung, der Nichteinmischung auf der Grundlage der Prinzipien der friedlichen Koexistenz zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Die Warschauer Paktstaaten traten für die Verstärkung der wirtschaftlichen Beziehungen und Handelsverbindungen sowie für eine Erweiterung der Kontakte und Formen der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft, Technik, Kultur und Kunst ein.

Angesichts der bestehenden militärischen Block-Situation zwischen Ost und West wurde die „Auflösung der Militärbündnisse“ zur Diskussion gestellt. Es folgte der Hinweis, „daß, falls der Nordatlantikpakt seine Gültigkeit verliert, auch der Warschauer Pakt außer Kraft treten wird und daß ihren Platz ein System der europäischen Sicherheit einnehmen muß“.

Als Teilmaßnahmen zur militärischen Entspannung in Europa wurden vorgeschlagen: Beseitigung der ausländischen Militärstützpunkte, Abzug aller ausländischen Truppen von fremden Territorien bis hinter ihre nationalen Grenzen, Verminderung der Streitkräfte beider deutscher Staaten, Bildung atomwaffenfreier Zonen, Einstellung von Flügen ausländischer Flugzeuge mit Atom- und Wasserstoffbomben über Europa.

Ferner wurden die Unantastbarkeit der Grenzen und die Anerkennung der Existenz zweier deutscher Staaten gefordert¹⁸⁾.

Der Bukarester Deklaration folgte neun Monate später das Aktionsprogramm, das die Kommunistischen und Arbeiterparteien Europas auf der *Karlsbader Konferenz* beschlossen und in einer Erklärung vom 26. April 1967 veröffentlichten. Die Forderungen betrafen u. a. die Anerkennung der Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen in Europa, insbesondere der Grenze an Oder und Neiße sowie zur DDR, Anerkennung der DDR, Verhinderung des Zu-

tritts der Bundesrepublik zu Kernwaffen in jeglicher Form und Ungültigkeitserklärung des Münchner Abkommens von Anfang an.

Als erreichbare Ziele wurden in dem Aktionsprogramm proklamiert: Gewaltverzichtsvertrag, Normalisierung der Beziehungen zwischen allen Staaten und der DDR sowie zwischen den beiden deutschen Staaten und zwischen der „besonderen politischen Einheit Westberlin“ und der DDR, Verteidigung und Entwicklung der Demokratie in der Bundesrepublik (Verbot der NPD, Legalisierung der KPD usw.), Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen, Liquidierung der künstlich errichteten Hindernisse in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den sozialistischen und kapitalistischen Ländern Europas und — wohl im Hinblick auf die im Jahre 1969 mögliche Kündbarkeit des NATO-Vertrags durch Mitgliedstaaten — die gleichzeitige Auflösung der beiden Bündnisse.

Gemäß den Beschlüssen der Karlsbader Konferenz sollten diese Ziele erreicht werden durch Aktivierung der kommunistischen Parteien des Westens und möglichst in Zusammenarbeit mit den Kräften der Bauernschaft und der Mittelschichten, der sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien, der Gewerkschaften, der christlichen und anderer Religionsgemeinschaften, der Schriftsteller, Künstler und Wissenschaftler, der „jungen Generation Europas“ und der Frauen. Sie alle wurden aufgefordert, mit ihrer „Energie die Einberufung einer Konferenz der europäischen Staaten zu unterstützen“¹⁹⁾.

Die Haltung des Westens

Bereits am 9. September 1965 erklärte der französische Staatspräsident, Charles de Gaulle, auf einer Pressekonferenz: „Wir sehen ohne Zaudern dem Tag entgegen, an dem Europa im Interesse einer konstruktiven Verständigung vom Atlantik bis zum Ural ganz seine eigenen Probleme selbst regelt und vor allem das Deutschland-Problem, auf dem einzigen dafür möglichen Weg, dem eines allgemeinen Übereinkommens.“²⁰⁾

Die Bundesrepublik Deutschland unterbreitete am 25. März 1966 in der sogenannten *Friedensnote* Vorschläge zur Abrüstung und Friedenssicherung in Europa. Sie empfahl Maßnah-

¹⁷⁾ Vgl. Neues Deutschland, Nr. 186, 9. 7. 1966.

¹⁸⁾ Vgl. ebda.

¹⁹⁾ Vgl. Neues Deutschland, Nr. 115, 27. 4. 1967.

²⁰⁾ Europa-Archiv, Jg. 20, 1965, F. 19, S. D 495.

men zur Verhütung der Weiterverbreitung von Kernwaffen und bekannte sich zum Verzicht auf Gewaltanwendung²¹⁾.

Eine weitere Initiative entfaltete der dänische Außenminister, Per Haekkerup, auf der NATO-Tagung am 7./8. Juni 1966 in Brüssel. Er regte die Einberufung einer „europäischen Entspannungskonferenz“ zwischen NATO und Warschauer Pakt an.

Haekkerups Vorschlag stieß auf Skepsis. Die Sprecher im Ministerrat bekannten sich zwar zur Politik der Entspannung; sie wollten die Sicherheit des Westens aber dadurch nicht gefährdet sehen. Die Vereinigten Staaten, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland hielten ein Höchstmaß an westlicher Geschlossenheit für die wichtigste Voraussetzung bei den Entspannungsbemühungen. Frankreich sprach sich für individuelle Annäherungsschritte an den Osten aus.

Zwar ohne Bezug auf das Konferenzprojekt, aber in unverkennbarer Reaktion auf die in Gang gekommene Diskussion der sowjetischen Vorschläge erklärte am 7. Oktober 1966 Präsident Lyndon B. Johnson die Bereitschaft der Vereinigten Staaten, gemeinsam mit anderen westlichen Ländern an der Heilung der Spal-

tung Europas mitzuwirken und einen „Brückenschlag“ einzuleiten. Durch gegenseitiges Vertrauen sollten beide Seiten zu einer wahren europäischen Versöhnung finden²²⁾.

Weichenstellungen erfolgten auf westlicher Seite durch die Verabschiedung des *Harmel-Berichts* im Dezember 1967 und durch das sog. Signal von Reykjavik im Juni 1968. Durch die Annahme des Harmel-Reports erfuhr die bisherige Aufgabenstellung des NATO-Bündnisses insofern eine Erweiterung, als neben die Verteidigung nunmehr eine aktive Entspannungspolitik treten sollte. In dem sechs Monate später folgenden Dokument von Reykjavik unterbreitete der NATO-Rat ein Entspannungsangebot mit dem Vorschlag beiderseitiger, ausgewogener Truppenreduzierungen in Europa.

Die westlichen Offerten sollten ebenso wie die offiziellen und akademischen Modellstudien zum Thema „Sicherheit in Europa“, die 1968/69 entstanden, das sowjetische Interesse auf den Aspekt der Truppenreduzierung lenken. Der Einmarsch der Truppen von fünf Warschauer-Pakt-Staaten in die Tschechoslowakei am 21. August 1968 machte allerdings zunächst alle Ansätze zunichte.

III. Akzentverlagerung des Konferenzgedankens

Budapester und Prager Deklarationen

Die Tonart des Appells, den die Vertreter des Politischen Beratenden Ausschusses der Teilnehmerstaaten des Warschauer Paktes am 17. März 1969 von *Budapest* aus an alle europäischen Staaten richteten, unterschied sich wesentlich von früheren Deklarationen des Ostblocks. Die polemischen Töne gegenüber den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik wurden leiser.

Nach Auffassung der Warschauer-Pakt-Staaten bot eine „gesamteuropäische Konferenz“ die Chance, „gemeinsam Mittel und Wege zu finden, die zur Beseitigung der Spaltung Europas in Militärgruppierungen und zur Verwirklichung der friedlichen Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten und Völkern führen“²³⁾. Genauere Vorstellungen für die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems wurden nicht angedeutet.

²¹⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 42, 26. 3. 1966.

²²⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 21, 1966, F. 20, S. D 519.

²³⁾ Neues Deutschland, Nr. 77, 18. 3. 1969.

Die Warschauer-Pakt-Staaten zählten zu den grundlegenden Voraussetzungen der Gewährleistung der europäischen Sicherheit u. a. die Unberührbarkeit der europäischen Grenzen, die Anerkennung der Existenz der DDR, die Aufgabe des Alleinvertretungsanspruches und den Verzicht auf Kernwaffen seitens der Bundesrepublik Deutschland.

Die Tagesordnungspunkte für die Konferenz wurden auf den Bereich der Zusammenarbeit ausgedehnt, d. h. auf gemeinsame große europäische „Projekte auf dem Gebiet der Energietechnik, des Verkehrswesens, der Wasserwirtschaft, der Luft und des Gesundheitswesens“²⁴⁾.

Die stärkere Betonung des Nutzens einer Zusammenarbeit, insbesondere auf den Gebieten der Wirtschaft, des Handels und der Kultur, wurde begleitet von der Zurückstellung, ja beinahe Ausklammerung der Fragen der militärischen Sicherheit.

Der Budapester Appell wurde auf der *Prager Außenministerkonferenz* des Warschauer Pak-

²⁴⁾ Ebda.

tes vom 31. Oktober 1969 konkretisiert. In einer Erklärung wurde Helsinki als Tagungs-ort erwähnt. Gesprächsthemen sollten sein:

- Gewährleistung der europäischen Sicherheit und Verzicht auf Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung in den gegenseitigen Beziehungen zwischen den europäischen Staaten.
- Erweiterung der gleichberechtigten Handels-, Wirtschafts- und wissenschaftlich-technischen Beziehungen mit dem Ziel, die politische Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten zu entwickeln²⁵⁾.

Die Akzentverlagerung des Konferenzgedan-dens trug nicht zuletzt den wirtschaftspoli-tischen Interessen der Ostblockstaaten Rech-nung.

Finnlands Offerte und die Haltung der Neutralen/Blockfreien

Die Außenminister der NATO-Staaten gingen am 10./11. April 1969 auf der *Konferenz in Washington* erstmals auf die Thematik des Budapester Appells ein, ohne ihn im Kom-muniqué jedoch direkt zu erwähnen. Sie kündigten an, „durch Kontakte weiterhin echte Fortschritte . . . anzustreben und alle geeig-neten Verhandlungsmöglichkeiten zu unter-suchen“²⁶⁾.

Trotz verstärkten Drängens der Warschauer-Pakt-Staaten übten die NATO-Staaten Zurück-haltung. Sie argumentierten weiterhin, eine derartige Konferenz müsse, um erfolgreich zu sein, sehr sorgfältig vorbereitet werden. Auch vertraten sie unverändert die Auffassung, daß die Teilnahme der Vereinigten Staaten und Kanadas an dieser Konferenz sichergestellt sein mußte.

In einem *Memorandum* vom 5. Mai 1969 an dreißig europäische Staaten sowie an die Vereinigten Staaten und an Kanada erklärte die *finnische Regierung* ihre Bereitschaft, „die Rolle des Gastgebers sowohl der Sicherheits-konferenz als auch des Vorbereitungstreffens zu übernehmen“²⁷⁾.

Auf das finnische Schreiben antworteten bis Ende Oktober 1969 fünfundzwanzig Staaten grundsätzlich positiv, nämlich

- die sieben Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes;
- die NATO-Staaten Dänemark, Frankreich, Belgien, Großbritannien, Norwegen, Portu-gal, die Niederlande, Island, Kanada und die Bundesrepublik Deutschland
- die neutralen bzw. blockfreien Staaten Irland, Österreich, Jugoslawien, Schweden, Spanien, die Schweiz, der Vatikan und San Marino.

Italien sah sich nicht gleich zu einer positiven Stellungnahme imstande, die Vereinigten Staaten verhielten sich sehr reserviert, und Albanien nahm als einziger Staat eine ableh-nende Haltung ein.

Als sich Ergebnisse der deutsch-sowjetischen und der deutsch-polnischen Verhandlungen des Jahres 1970 abzeichneten, setzte die finni-sche Regierung ihre Bemühungen um das Zustandekommen einer europäischen Konfe-renz fort. In einem *Aide-mémoire* vom 24. November 1970 lud sie zu multilateralen Ost-West-Beratungen nach Helsinki ein, in denen die Konferenz vorbereitet werden sollte. Die Wünsche der NATO-Verbündeten fanden weitgehende Berücksichtigung. Die Teilnahme an dem Treffen sollte nicht die „Anerkennung der bestehenden politischen Verhältnisse in Europa“ bedeuten; die Vorbereitung mußte des Konferenzerfolges wegen gründlich sein und auch Sachfragen einschließen²⁸⁾.

Auf seiten der neutralen Staaten zeigte sich neben Finnland besonders *Österreich* am Kon-ferenzprojekt interessiert. Aber auch Jugo-slawien, Schweden und die Schweiz bekunde-ten ihr Interesse daran. Sie alle legten Wert auf eine Lösung der Sicherheitsprobleme in Europa und befürworteten zugleich eine Inten-sivierung der Zusammenarbeit.

Kommuniqué-Dialog

In der *Brüsseler Erklärung* zu Fragen der europäischen Sicherheit vom 5. Dezember 1969 bekundete der NATO-Ministerrat seine Bereit-schaft zu Gesprächen und Verhandlungen mit der Sowjetunion und den anderen Staaten Osteuropas über Themen des Zusammenlebens der Staaten, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung, des wirtschaftlichen, technischen und kulturellen Austausches; denn „auf diesen Gebieten könnte durch eine größere Freizügig-keit für Menschen, Ideen und Informationen

²⁵⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 24, 1969, F. 23, S. D 552.

²⁶⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 46, 15. 4. 1969.

²⁷⁾ Europa-Archiv, Jg. 24, 1969, F. 13, S. D 310.

²⁸⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 26, 1971, F. 3, S. D 72.

zwischen den Ländern des Ostens und des Westens mehr als bisher erreicht werden". Auch „der Nutzen der Tätigkeit der Allianz auf dem Gebiet der menschlichen Umwelt könnte gesteigert werden, wenn sie zur Basis einer umfassenderen Zusammenarbeit würde“²⁹⁾.

Mit der Forderung nach mehr Freizügigkeit auf verschiedenen Gebieten wurde vom Westen ein Thema unterbreitet, auf dessen Behandlung er großen Wert legt und beharrt.

Seit der Brüsseler Tagung widmete die NATO einen erheblichen Teil ihrer halbjährlich stattfindenden Begegnungen der Koordinierung und Präzisierung der Standpunkte ihrer Mitglieder zur Abhaltung einer KSZE. Die Entwicklung gestattete, mit Einschränkungen von einem Dialog der Bündnisse zu sprechen. Am 26. und 27. Mai 1970 legte der NATO-Minister rat in Rom vier Prinzipien für eine beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung fest³⁰⁾. Hinsichtlich der bereits begonnenen bilateralen Ost-West-Gespräche (SALT-Gespräche über eine Begrenzung strategischer Rüstungen, deutsch-sowjetische und deutsch-polnische Verhandlungen) versicherten die Minister, daß sie, nach erzielten Fortschritten mit dem Osten in den laufenden Verhandlungen, insbesondere bezüglich der Deutschland- und Berlinfrage, bereit seien, multilaterale Kontakte mit allen interessierten Staaten zu beginnen, um zu erkunden, „wann die Einberufung einer Konferenz oder einer Reihe von Konferenzen“ möglich wäre³¹⁾.

Als Hauptthemen für die Erkundung wurden genannt:

- die Grundsätze, die für die Beziehungen zwischen Staaten maßgebend sein sollten, einschließlich des Gewaltverzichts;
- die Entwicklung von internationalen Beziehungen mit dem Ziel, zu einer größeren Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen sowie zur Förderung der Zusammenarbeit im kulturellen, wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Bereich und auf dem Gebiet der menschlichen Umwelt beizutragen³²⁾.

Die Staaten des Warschauer Paktes nahmen im *Budapester Memorandum* vom 21./22. Juni 1970 auf die in Rom genannten Kriterien

²⁹⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 150, 9. 12. 1969.

³⁰⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 75, 2. 6. 1970.

³¹⁾ Vgl. ebda.

³²⁾ Vgl. ebda.

keinen direkten Bezug. Sie maßen dem Umweltschutz als Konferenzthema besondere Bedeutung zu. Neu brachten sie in Vorschlag, „das Problem der Bildung eines Organs zu Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in die Tagesordnung einzubeziehen“³³⁾.

Aus dem Kommuniqué über die Gespräche zwischen Bundeskanzler Willy Brandt und Parteichef Leonid Breschnjew in *Oreanda* (Krim) vom 18. September 1971 ist eine gewisse Übereinstimmung hinsichtlich der Themengestaltung herauszulesen. Beide Politiker kündigten auf bi- und multilateraler Ebene Konsultationen an, „um die Abhaltung einer solchen Konferenz zu beschleunigen“³⁴⁾.

Im Rhythmus der Tagungen des NATO-Ministerrats und der Treffen der Warschauer-Pakt-Staaten kam es zwar zu keiner völligen Deckungsgleichheit der Wünsche für die Tagesordnung einer KSZE. Die Vorstellungen über die zu behandelnden Themen erfuhren jedoch eine Annäherung, wie die Kommuniqués bzw. Erklärungen der Tagungen von Berlin (Ost) und Brüssel (2. bzw. 3./4. Dezember 1970), Warschau (1. Dezember 1971), Brüssel (10. Dezember 1971), Prag (26. Januar 1972) und Bonn (31. Mai 1972) zeigten. Die Verabschiedung der Ostverträge und das Inkrafttreten der Berlin-Regelung setzten schließlich den Weg frei für die Aufnahme multilateraler Vorbereitungsgespräche, die am 22. November 1972 in Helsinki begonnen haben.

Themenkatalog einer KSZE

Seit Ende 1970 haben sich vier Hauptthemen herauskristallisiert, die auf einer Konferenz Gegenstand der Verhandlungen werden könnten:

- Grundsätze für die zwischenstaatlichen Beziehungen, Gewaltverzicht,
- größere Freizügigkeit für Menschen, Meinungen, Informationen und Verkehr sowie kulturelle Beziehungen,
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, Wissenschaft, Technik und des Umweltschutzes,
- Probleme der Sicherheit, Grundsätze und Kriterien einer Verminderung von Truppen und Rüstungen im Osten und Westen Europas, flankierende oder symbolische Sicherheitsmaßnahmen.

³³⁾ Europa-Archiv, Jg. 25, 1970, F. 14, S. D 324.

³⁴⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 136, 21. 9. 1971.

B. BEIDERSEITIGE, AUSGEWOGENE TRUPPENREDUZIERUNGEN IN EUROPA (MBFR)

I. Der Beginn der Diskussion (1967—1970)

Der Gedanke an MBFR³⁵⁾ taucht im NATO-Bereich zunächst in der programmatischen Rede des amerikanischen Präsidenten, Lyndon B. Johnson, am 7. Oktober 1966 auf, in der es hieß: „Die atlantischen Verbündeten werden weiterhin gemeinsam prüfen, welche Stärke die NATO angesichts der sich ändernden Technologie und der bestehenden Bedrohung braucht. Eine Reduzierung der sowjetischen Streitkräfte in Mitteleuropa würde sich natürlich auch auf das Ausmaß dieser Bedrohung auswirken. Sollten ändernde Umstände zu einer schrittweisen und ausgewogenen Revision der Stärke der Streitkräfte auf beiden Seiten führen, dann könnte eine solche Revision . . . dazu beitragen, allmählich ein neues politisches Klima zu schaffen.“³⁶⁾

Im Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats am 15. und 16. Dezember 1966 in Paris wurde auf das Reduzierungsproblem erneut hingewiesen: „Die Minister . . . hoffen, daß . . . Bedingungen zustande kommen, die eine stufenweise und ausgewogene Änderung des Streitkräfteniveaus auf beiden Seiten zulassen könnten.“³⁷⁾

Die jetzige Definition von MBFR geht auf das Jahr 1967 zurück. Nach der Aufgabe der Doktrin der „massiven Vergeltung“ und der Hinwendung zur Strategie der „angemessenen Reaktion“ ergab sich für die NATO die Notwendigkeit, nicht nur militärisch präsent zu sein, sondern auch das Ausgleichsgespräch mit der Sowjetunion zu suchen. Sicherheit und Entspannung gehörten fortan in gleicher Weise zu den Aufgaben der NATO. Diese Doppelstrategie basiert auf der sogenannten Harmel-Studie, die der Nordatlantikrat im Dezember 1967 auf seiner Tagung in Brüssel als Bericht des Rates über die künftigen Aufgaben der Allianz verabschiedete. Als Ziel wurde „eine

gerechte und dauerhafte Ordnung in Europa“ herausgestellt; auch sollten „Maßnahmen zur Abrüstung und praktischen Rüstungskontrolle einschließlich der Möglichkeit ausgewogener Truppenverminderungen“ geprüft werden³⁸⁾.

Am 24. und 25. Juni 1968 bekundeten die Außenminister der NATO-Staaten ihre grundlegende Bereitschaft zu Verhandlungen über die Frage von MBFR auf der Ministertagung des Nordatlantikrats in Reykjavik. Im Kommuniqué sowie in einer besonderen Erklärung, der die französische Delegation nur zum Teil zustimmte, behandelten die Minister die Fragen von MBFR. Sie legten dabei u. a. grundsätzlich fest:

- Beiderseitige Truppenverminderungen sollten auf Gegenseitigkeit beruhen und nach Umfang und zeitlichem Ablauf ausgewogen sein;
- beiderseitige Verminderungen dürften nicht so geartet sein, daß sie eine nachteilige Veränderung der Lage in Europa zur Folge haben könnten.

Die Erklärung enthielt auch das sogenannte *Signal von Reykjavik* (Ziffer 7) an die Warschauer-Pakt-Staaten, an dem die Regierung der Bundesrepublik Deutschland wesentlich mitgewirkt hatte. Danach sollten Vorbereitungen für eine Erörterung von MBFR mit der Sowjetunion und anderen Staaten Osteuropas in diesem Sinne getroffen werden. Die Ostblockstaaten wurden aufgerufen, „sich dieser Suche nach Fortschritt auf dem Wege zum Frieden anzuschließen“³⁹⁾.

Am 21. August 1968 erfolgte die militärische Intervention von fünf Staaten des Warschauer Paktes in der Tschechoslowakei. Wie es im Kommuniqué über die vorgezogene Ministertagung des Nordatlantikrats am 15. und 16. November 1968 in Brüssel hieß, erlitten dadurch „die Aussichten auf ausgewogene gegenseitige Truppenverminderungen einen schweren Rückschlag“⁴⁰⁾. Auch in den Kommuniqués über die

³⁵⁾ Vgl. auch Wolfram-Georg Riggert, „Mutual and Balanced Force Reductions (MBFR)“ — Beiderseitige, ausgewogene Truppenreduzierungen — (Sommer 1968—1971). Auswahlbibliographie. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Bibliographien, Nr. 27, Bonn — September 1971 (insbes. S. 16—19).

³⁶⁾ Europa-Archiv, Jg. 21, 1966, F. 20, S. D 521.

³⁷⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 159, 20. 12. 1966.

³⁸⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 149, 16. 12. 1967.

³⁹⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 81, 27. 6. 1968.

⁴⁰⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 147, 19. 11. 1968.

Ministertagungen des Nordatlantikrats am 10. und 11. April 1969 in Washington ⁴¹⁾ sowie am 4. und 5. Dezember 1969 in Brüssel ⁴²⁾ fand MBFR auf Grund der tschechischen Ereignisse nur kurze Erwähnung.

Erst auf der *Ministertagung des Nordatlantikrats in Rom* am 26. und 27. Mai 1970 spielte MBFR wieder eine besondere Rolle. Es erfolgte ein Angebot an die östliche Seite zu Diskussionen über MBFR in Form einer Erklärung, die von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Frankreichs unterzeichnet wurde. Die Erklärung enthielt u. a. die Aufforderung zur Aufnahme exploratorischer Gespräche sowie die Präzisierung der Grundsätze von Reykjavik.

Die Kriterien von Rom lauteten:

— „Beiderseitige Truppenreduzierungen müßten mit den lebenswichtigen Sicherheitsinteressen des Bündnisses vereinbar sein“

II. Die Reaktion aus dem Ostblock (1970—1971)

Das vermehrte Interesse, welches das Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz seit der Prager Erklärung vom Oktober 1969 gefunden hatte, bewirkte, daß die NATO ihre MBFR-Initiative stärker in den Vordergrund rückte. Die Erklärung von Rom war so nachdrücklich, daß die Staaten des Warschauer Paktes schließlich, wenn auch zögernd, reagierten. Ihre Außenminister gingen auf der *Konferenz in Budapest* am 21. und 22. Juni 1970 nur vorsichtig und kurz auf die Frage einer Reduzierung der in europäischen Staaten stationierten ausländischen Truppen ein. In dem Budapester Memorandum hieß es auch, daß dieses Thema nach Meinung der Warschauer-Pakt-Staaten durch ein auf der gesamteuropäischen Konferenz zu bildendes *Organ* behandelt werden könnte, „oder es sollte in einem anderen, für die interessierten Staaten annehmbaren Verfahren zur Sprache kom-

und sollten sich nicht zum militärischen Nachteil auswirken, „wobei Unterschiede, die aus geographischen und sonstigen Umständen erwachsen, zu berücksichtigen sind.“

- „Truppenreduzierungen müßten auf Gegenseitigkeit beruhen und nach Umfang und zeitlichem Ablauf abgestuft und ausgewogen sein.“
- Sie müßten ausländische Stationierungs- und einheimische Streitkräfte sowie ihre Waffensysteme umfassen.
- Für eine vereinbarte Truppenverminderung müßten ausreichende Kontrollen vorgesehen werden.

Schließlich wurde der gastgebende italienische Außenminister beauftragt, die Erklärung allen interessierten Regierungen, einschließlich neutraler und ungebundener Regierungen, zuzuleiten ⁴³⁾.

men“ ⁴⁴⁾. Auf die Erklärung von Rom wurde nicht direkt Bezug genommen.

Es verstrich eine Reihe von Monaten, ohne daß etwas Wesentliches von östlicher Seite zu MBFR gesagt wurde. Erst auf dem XXIV. Parteikongreß der KPdSU war wieder von einer Truppenreduzierung die Rede. Der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Leonid Bresnjew, befürwortete (30. März 1971) in allgemeinen Formulierungen eine Reduzierung der Streitkräfte und Rüstungen ⁴⁵⁾. Eine Gesprächsbereitschaft deutete Bresnjew einhalb Monate später erstmals in seiner *Rede in Tiflis* am 14. Mai 1971 an ⁴⁶⁾. Er beschränkte die Erörterung nicht mehr auf die Reduzierung ausländischer Truppen, gab aber keine genaueren Vorstellungen zu dem Problem zu erkennen. Offensichtlich hatten die Überlegungen im Kreml und innerhalb des Warschauer Paktes noch nicht zu einer abschließenden Meinung geführt.

⁴¹⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 46, 15. 4. 1969.

⁴²⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 150, 9. 12. 1969.

⁴³⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 75, 2. 6. 1970.

⁴⁴⁾ Europa-Archiv, Jg. 25, 1970, F. 14, S. D 324. Vgl. auch den Organ-Vorschlag im Entwurf der Sowjetregierung für einen gesamteuropäischen Vertrag über die kollektive Sicherheit in Europa (Ziff. 8, 9), vorgelegt am 10. Februar 1954 auf der Berliner Außenministerkonferenz, in: Europa-Archiv, Jg. 9, 1954, F. 8/9, S. 6530.

III. Die weitere Entwicklung (1971—1972)

Die Äußerungen Breshnjews in Tiflis waren der amerikanischen Regierung ein willkommener Anlaß, Sondierungen unmittelbar einzuleiten; denn Washington sah sich schon seit längerer Zeit parlamentarischem Druck und der Forderung ausgesetzt, einseitig Truppen aus Europa abzuziehen. Im Senat stand gerade eine Abstimmung über den Antrag des Senators Mike Mansfield bevor, die finanziellen Mittel für den Unterhalt einer über 150 000 Mann hinausgehenden Streitmacht ab 31. Dezember 1971 zu sperren.

Der amerikanische Botschafter in Moskau, Jacob Beam, erkundigte sich am 16. Mai 1971 — also schon zwei Tage nach der Tiflis-Rede Breshnjews — beim sowjetischen Außenminister, Andrej A. Gromyko, nach der Bedeutung der Äußerungen des Generalsekretärs der KPdSU. Wie aus einer Erklärung des amerikanischen Außenministers vom 17. Mai 1971 hervorging, bestätigte Gromyko dabei, daß die sowjetische Regierung bereit sei, über Truppenvermindierungen zu sprechen⁴⁷⁾. Daraufhin setzte sich die Regierung in Washington sofort mit den NATO-Verbündeten in Verbindung. Das von sowjetischer Seite bekundete Interesse an einem weiteren Meinungsaustausch über die Frage der Truppenreduzierungen verschaffte der amerikanischen Regierung auch ein Argument gegen Senator Mansfields Antrag, der am 19. Mai 1971 vom Senat abgelehnt wurde.

Die Verlautbarungen der sowjetischen Führer dürften zeitlich auf die NATO-Frühjahrstagung in Lissabon ausgerichtet gewesen sein. Auf der Lissaboner Ministerkonferenz des Nordatlantikrats am 3. und 4. Juni 1971 diskutierten die Außenminister erneut ausführlich über MBFR. Sie beschlossen, die Sondierungen mit der Sowjetunion sowie mit anderen interessierten Regierungen zu verstärken, und kamen überein, sobald wie möglich zu Verhandlungen überzugehen. Minister-Stellvertreter oder hohe Beamte sollten in Brüssel zusammentreten, „um die Ergebnisse der exploratorischen Kontakte zu prüfen und um Sach- und Verfahrensfragen ... zu beraten“⁴⁸⁾.

Generalsekretär Breshnjew äußerte sich auf einer Wahlkundgebung am 11. Juni 1971 in Moskau zu den NATO-Beschlüssen von Lissabon. Zwar vermißte er seinerseits „eine klare Antwort“ in der Abrüstungsfrage; er bestätigte aber, daß sich die Gesprächsbereitschaft Moskaus nicht nur auf die ausländischen, sondern auch auf die nationalen Streitkräfte erstreckte⁴⁹⁾.

Im Kommuniqué über die Gespräche zwischen Bundeskanzler Brandt und Generalsekretär Breshnjew vom 16.—18. September 1971 in Oreanda (Krim) hieß es:

„Beide Seiten haben ihre Auffassungen zur Frage der Verminderung von Truppen und Rüstungen in Europa — ohne Nachteile für die Beteiligten — dargelegt. Dabei stellten sich übereinstimmende Elemente in ihren Positionen heraus. Sie sind überzeugt, daß die Lösung dieses schwierigen Problems die Grundlagen des europäischen und internationalen Friedens wirksam festigen würde. Die Zukunft in Europa ebenso wie in anderen Gebieten der Welt soll nicht auf militärischer Konfrontation, sondern auf der Grundlage gleichberechtigter Zusammenarbeit und Gewährleistung der Sicherheit für jeden einzelnen sowie für alle Staaten zusammen gebaut werden“⁵⁰⁾.

In Ausführung der Beschlüsse der Minister-tagung des Nordatlantikrats in Lissabon kamen die Außenminister-Stellvertreter der 14 in der gemeinsamen Verteidigungsorganisation integrierten NATO-Mitglieder (d. h. ohne Frankreich, das aus verschiedenen Gründen Gespräche über MBFR ablehnt) auf ihrer Brüsseler Tagung am 5. und 6. Oktober 1971 überein, den ehemaligen Generalsekretär der NATO, Manlio Brosio, zu Erkundungsgesprächen über die Möglichkeit eines gegenseitigen und ausgewogenen Truppenabbaus in Europa nach Moskau und in andere interessierte Hauptstädte zu entsenden. Sie hofften, auf diese Weise feststellen zu können, ob eine gemeinsame Grundlage mit der Sowjetunion für MBFR-Verhandlungen vorhanden sei.

Der für die Ministertagung des Nordatlantikrats im Dezember vorgesehene Brosio-Bericht konnte nicht vorgelegt werden, da Brosio eine

⁴⁵⁾ Vgl. Neues Deutschland, Nr. 90, 31. 3. 1971.

⁴⁶⁾ Vgl. Sowjetunion heute (Sowjetische Botschaft, Bonn), Beilage zu Nr. 11, 1. 6. 1971.

⁴⁷⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 26, 1971, F. 14, S. D 349.

⁴⁸⁾ Weißbuch 1971/1972. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr, Bonn 1971, S. 211.

⁴⁹⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 26, 1971, F. 14, S. D 354.

⁵⁰⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 136, 21. 9. 1971.

Einladung in die Sowjetunion versagt blieb. Über die Gründe können nur Mutmaßungen angestellt werden. Es ist möglich, daß sich die Staaten des Warschauer Paktes noch keine einheitlichen Vorstellungen über MBFR machen konnten; möglich ist aber auch, daß sich Moskau eher einen Vorteil versprach aus Truppenreduzierungsverhandlungen, die möglichst bilateral zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten geführt würden, oder aber annahm, daß die Vereinigten Staaten auf Grund innenpolitischen Drucks den Überlegungen nach einseitigen Truppenreduzierungen in Europa, wie dies bereits in den Jahren 1965 bis 1968 der Fall gewesen war⁵¹⁾, wieder vermehrt Aufmerksamkeit zuwenden würden.

Auch die Ministertagung des Nordatlantikrats am 9. und 10. Dezember 1971 in Brüssel rückte sicherheitspolitische Probleme in Europa — KSZE und MBFR — in den Mittelpunkt der Erörterungen. Die Minister der am integrierten Verteidigungsprogramm der NATO teilnehmenden Staaten „unterstrichen die Bedeutung, die sie Maßnahmen beimessen, die die Gefahren einer militärischen Konfrontation verringern und dadurch die Sicherheit in Europa verstärken würden. Sie stellten fest, daß eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa diese Aspekte in geeigneter Weise behandeln sollte“. Sie be-

dauerten, „daß die sowjetische Regierung es bis jetzt unterlassen hat, auf die alliierte Initiative auf diesem wichtigen Gebiet der Ost-West-Beziehungen zu antworten, nachdem sie zuvor Interesse daran bekundet hatte“⁵²⁾.

Es fiel auf, daß die Außenminister der Staaten des Warschauer Vertrages auf ihrer Tagung am 30. November und 1. Dezember 1971 in Warschau laut Kommuniké⁵³⁾ zwar ausführlich über die KSZE beraten hatten, daß aber jegliches Wort zum MBFR-Vorschlag des Westens fehlte. Auch in der „Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, die der Politische Beratende Ausschuß der Staaten des Warschauer Vertrages auf seiner Tagung am 25. und 26. Januar 1972 in Prag verabschiedete, fanden sich keine präzisen Formulierungen zum Problem der Truppenreduzierung. Es hieß lediglich: „Die Erörterung und Festlegung der Wege zur Lösung dieser Frage dürfen nicht Vorrecht der in Europa bestehenden militärisch-politischen Bündnisse sein.“⁵⁴⁾ Wenn auf der Budapester Konferenz Mitte 1970 Anzeichen darauf hingedeutet hatten, daß mittlerweile auch die Sowjetunion sich für Verhandlungen über beiderseitigen Truppenabbau in Europa interessieren würde, so fand der mehrfach wiederholte Appell der NATO östlicherseits noch immer nicht das vom Westen erwartete Echo.

IV. Parallelität zwischen KSZE und MBFR?

Im Westen und im Osten ist die Erkenntnis gewachsen, daß Fragen der Abrüstung und des Gleichgewichts sich unmittelbar auf die Sicherheit in Europa auswirken. MBFR ist als Diskussionsthema über Entspannung, Sicherheit und Stabilität in Europa nicht mehr wegzudenken.

Auf ihrer Frühjahrstagung am 30. und 31. Mai 1972 in Bonn behandelten die Minister des Nordatlantikrats im wesentlichen Fragen der Truppenreduzierung und die geplante Sicherheitskonferenz. Die Minister versuchten zu klären, inwieweit „bestimmte militärische

Maßnahmen“ bei einer KSZE eine Rolle spielen sollten⁵⁵⁾.

Auf der Tagung unterrichtete der amerikanische Außenminister, William P. Rogers, den Rat über die unmittelbar vorher stattgefundenen Verhandlungen des Präsidenten Richard M. Nixon in Moskau (22.—30. 5. 1972). Er teilte mit, daß die Sowjetunion Erörterungen über MBFR von Block zu Block ablehne. Nach amerikanischer Ansicht sollten multilaterale Sondierungen über eine beiderseitige ausgewogene Truppenreduzierung parallel zu den

⁵¹⁾ Vgl. hierzu Alois Friedel, Truppenreduzierung oder Kampf um Einfluß? Mansfields „ceterum censeo“, in: Wehrkunde, Jg. 20, 1971, H. 12, S. 625—629.

⁵²⁾ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 185, 14. 12. 1971.

⁵³⁾ Vgl. Europa-Archiv, Jg. 27, 1972, F. 4, S. D 91—92.

⁵⁴⁾ Neues Deutschland, Nr. 27, 27. 1. 1972.

⁵⁵⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 81, 3. 6. 1972.

multilateralen Vorbereitungsgesprächen für eine KSZE durchgeführt werden. Diese Gedanken schlugen sich auch im Schlußkommuniqué der Tagung nieder, in dem es u. a. hieß: „Die Minister der am integrierten Verteidigungsprogramm der NATO beteiligten Staaten ... schlagen daher nunmehr vor, daß multilaterale Sondierungen über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderungen sobald wie möglich *entweder vor oder parallel* zu den multilateralen Vorbereitungsgesprächen über eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa durchgeführt werden.“⁵⁶⁾

Es ist nunmehr vorgesehen, daß parallel zu den multilateralen KSZE-Vorbereitungsgesprächen in Helsinki auch multilaterale MBFR-Explorationen an einem Ort in der Schweiz stattfinden. Zwischen beiden Projekten besteht

⁵⁶⁾ Ebda.

zwar kein Junktum; ein sachlicher Zusammenhang läßt sich jedoch aus Ziff. 14 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 31. Mai 1972 in Bonn herauslesen.

Auch das Kommuniqué der Ministertagung des Nordatlantikrats vom 8. Dezember 1972 in Brüssel legt erneut Wert auf die Behandlung der MBFR-Fragen⁵⁷⁾.

Das langfristige Ziel der NATO im Hinblick auf Truppen- und Rüstungsabbau bleibt „ein auf Vereinbarungen beruhendes ausgewogenes Streitkräfteniveau in Europa auf niedrigerer Ebene“⁵⁸⁾.

⁵⁷⁾ Vgl. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 166, 12. 12. 1972.

⁵⁸⁾ Paul Frank, Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen, in: Europa-Archiv, Jg. 27, 1972, F. 5, S. 158.

Konzert der Staaten und Interessen

Probleme und Möglichkeiten einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte Europas haben sich die Botschafter fast aller europäischen Staaten, darunter gleichberechtigte Vertreter der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, sowie der beiden auf diesem Kontinent engagierten Supermächte am runden Tisch in Helsinki zusammengefunden. Ihre Aufgabe ist die Ausarbeitung eines Fahrplans für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Der bescheidene äußere Rahmen dieses Treffens in der finnischen Hauptstadt schmälert dessen Bedeutung nicht, selbst zu einer Zeit, in der Gipfeltreffen fast schon zur Routine gehören. Der Salon der Botschafter weckt die Erinnerung an längst vergangene europäische Kongresse ¹⁾ und löst gleichzeitig Hoffnung und Skepsis aus, ob die angestrebte Konferenz in der Lage sein wird, mehr zu leisten als ihre Vorgängerinnen, die sich mit der Bewahrung und Bestätigung des Bestehenden begnügten. Wird diese Konferenz ein Element der Veränderung sein können und nicht nur der Konsolidierung das Wort reden, oder wird sie gar die Suche nach neuen Möglichkeiten europäischer Politik verhindern? Vorschublorbeeren sind genauso verfrüht wie hartnäckiger Pessimismus. Der gegenwärtige Zeitpunkt erlaubt noch kein abgewogenes Urteil über die Erfolgsaussichten.

Dennoch mag es nützlich sein, die Entwicklung und die Veränderung eines Projektes zu verfolgen, das im letzten halben Jahrzehnt zu einem immer gewichtigeren Gegenstand für die Diskussion der ordnungs- und sicherheitspolitischen Probleme Europas wurde. In der Genesis der Konferenzidee, in der Lautstärke, mit der sie propagiert oder abgelehnt wurde und in dem Einfallsreichtum, der aufgeboten wurde, um sie als Instrument blockstabilisierender oder blocküberwindender Politik zu handhaben, spiegeln sich die wechselnden Er-

wartungen und Befürchtungen gesamteuropäischer Politik wieder.

Eine Reihe von Veränderungen der europäischen Strukturen, in die sich während der vergangenen 20 Jahre die Konturen des Kalten Krieges tief eingruben, sind erforderlich gewesen, ehe eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa nicht nur in Angriff genommen, sondern auch mit einer — vielleicht auch nur bescheidenen — Aussicht auf Erfolg verbunden werden konnte. Diese neuen Elemente in der europäischen Politik sind mehrfach beschrieben worden:

1. Bei den in Europa engagierten Großmächten, den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, sind Positionsänderungen zu verzeichnen. Bei den USA wuchs die Neigung, ihre Präsenz in Westeuropa zu verringern und die europäische Politik in größerem Maße als bisher den Europäern zu überlassen. Der Zwang zur Konsolidierung und Sicherung ihres osteuropäischen Imperiums führte die Sowjetunion zur partiellen Kooperation mit den Vereinigten Staaten im militärischen Bereich, mit Westeuropa auf politisch-wirtschaftlichem Gebiet. Diese Veränderungen haben weitreichende Auswirkungen auf die Staaten in den Hegemonialsystemen der beiden Mächte.

2. Nach der durch den „Kalten Krieg“ akzentuierten Interessenblockade zeichneten sich für die Staaten in den beiden europäischen „Systemen“ erstmals wieder sowohl bündnis- wie innenpolitische Alternativen ab. Der damit einhergehende größere politische Handlungsspielraum für die einzelnen Länder war von besonderer Relevanz für und in bezug auf die Bundesrepublik, die sich in einem Prozeß der grundlegenden Neuorientierung ihrer Deutschland-Politik befindet.

3. Zwischen Ost und West ist ein kompliziertes Kommunikationssystem im Entstehen begriffen. Dieses führt dazu, daß Positionsänderungen einzelner Glieder des Systems weni-

¹⁾ Vgl. dazu Golo Mann, *Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts*, Frankfurt 1958, S. 110 ff.

ger als bisher der prekären, paralyisierenden Logik der gegenseitigen Verpflichtungen unterworfen sind²⁾.

Die Vorkonferenz in Helsinki, die Art und Weise ihres Zustandekommens, noch mehr als die mit ihr verfolgten politischen Ziele, beleuchten schlaglichtartig diese Veränderungen. Als der Gedanke einer gesamteuropäischen Konferenz Mitte der sechziger Jahre von den Staaten des Warschauer Paktes wieder belebt wurde, ordnete er sich weitgehend ein in die von ihnen über ein Jahrzehnt lang betriebenen Versuche, den westlichen Zusammenhalt zu schwächen. Dies wurde auch daran deutlich, daß die USA und Kanada zunächst nicht in den Vorschlag einbezogen wurden. Die Intensivierung der bilateralen Kontakte über die Blockgrenzen hinweg, die sowohl auf der Ebene der nuklearen Großmächte als auch im europäischen Kontext erfolgte, veränderte jedoch den Stellenwert des Konferenzprojektes. Dieses schien nunmehr Möglichkeiten zu bieten, um sowohl die angestrebte Entspannung in Europa über das bilateral mögliche Maß hinauszuführen und zu konkretisieren, als es auch einen Rahmen abgab, um die bilateralen Ost- bzw. Westpolitiken der europäischen Staaten einzubinden und zu koordinieren. Die Synchronisierung der Behandlung der deutschen Frage mit dem Fortgang der Konferenzvorbereitungen machen dies deutlich. Die Konferenz wurde von den kleineren und mittleren europäischen Staaten vor allem in der Hoffnung befürwortet, angesichts der sich intensivierenden Kooperation zwischen den USA und der Sowjetunion — hierfür mögen die SALT-Verhandlungen als Beispiel stehen — verstärkte Mitsprachemöglichkeiten im Entspannungsdialog zu erhalten und diesen damit zu multilateralisieren. Gleichzeitig gab dieses Unternehmen jedoch den nuklearen Großmächten wieder neue Optionen an die Hand. Die Gespräche zwischen Präsident Nixon und Generalsekretär Brezhnev sowie die Mission Kissingers im Sommer 1972 in Moskau, bei denen die Einzel-

heiten des prozeduralen Ablaufs des Entspannungsdialogs vereinbart wurden, belegen dies. In der langen Phase der Vorgeschichte der Konferenz markiert der 22. November 1972 eine Zäsur zwischen unverbindlicher Ventilation politischer Zielvorstellungen und der konkreten Festlegung eines Konferenzfahrplans. Schon die Einigung auf ein bestimmtes Konferenzmodell, z. B. auf eine Außenministerkonferenz und von dieser einzusetzende Kommissionen, die Vereinbarung einer Tagesordnung für die Hauptkonferenz und die Formulierung von Mandaten für die Kommissionen muß erweisen, was von den zahlreichen Vorschlägen im Vorfeld der Konferenz Propaganda und was unverzichtbare politische Positionen waren. Es ist nicht zu erwarten, daß die Verhandlungspartner darauf verzichten werden, auf der Konferenz unterschiedliche politische Vorstellungen zum Ausdruck zu bringen und eigene nationale Interessen zu fördern. Jede Entscheidung in Prozedurfragen, auch wenn sie noch so peripher erscheinen mag, eröffnet Optionen und verschließt andere. Dies macht die Bedeutung der Vorkonferenz aus.

Aber auch schon in der Vorphase, z. B. durch die Ausklammerung der Verhandlungen über eine beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung (MBFR), durch die Fortschritte bei der Suche nach einem für die europäischen Staaten — insbesondere natürlich für die beiden deutschen — und die Weltmächte akzeptablen Modus vivendi in der deutschen Frage, oder durch die Intensivierung der Kooperation zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten, sind wichtige Vorentscheidungen gefallen. Die dabei zutage getretenen Interessenlagen, die innerhalb der beiden Bündnisse und von einzelnen Staaten erfolgten Festlegungen und die vorhandenen Alternativen, insbesondere aber auch die Vorstellungen, mit denen die Bundesregierung das Konferenzprojekt bisher angegangen ist, gilt es, in dem folgenden Beitrag zu analysieren³⁾.

²⁾ Vgl. Uwe Nerlich, Der Wandel des „europäischen Systems“ und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz, in: Europa-Archiv, 12/1970, S. 416 f.

³⁾ Dazu: Helga Haftendorn, Abrüstungs- und Entspannungspolitik zwischen Sicherheitsbefriedigung und Friedenssicherung — Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955—1972 —, im Erscheinen (voraussichtlich Düsseldorf 1973).

Die Interessen der Warschauer-Pakt-Staaten

Die sowjetischen Vorschläge für eine Europäische Sicherheitskonferenz haben in den vergangenen Jahren bemerkenswerte Veränderungen erfahren, sowohl was die Tonart als auch was den Inhalt betrifft. Ultimative Forderungen wurden modifiziert oder fallengelassen, polemische Einwürfe verloren an Schärfe. Die Prager Deklaration vom Januar 1972 dokumentiert ein ernsthaftes Interesse an sachlichen Diskussionen über die Möglichkeiten einer Ost-West-Kooperation, vor allem auf wirtschaftlich-technologischem Gebiet.

Noch gehen die Vorstellungen darüber auseinander, welches die Ergebnisse einer derartigen Zusammenkunft sein könnten; die in den vergangenen zwei Jahren erreichte Verständigung über ihre Vorbereitung widerspricht jedoch dem von Kritikern häufig vorgebrachten Argument, die Sowjetunion sähe eine KSZE hauptsächlich unter dem Aspekt eines propagandistischen Geländegewinns. Eine Bewertung der sowjetischen Motiv- und Interessenstrukturen darf sich nicht auf die Lektüre offizieller Erklärungen der Staaten des Warschauer Vertrags beschränken, sondern muß vielmehr eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen internationalen Situation einschließen.

Bei der Durchsicht der Konferenzvorschläge, die sich seit der Bukarester Erklärung von 1966⁴⁾ in jährlichem Rhythmus wiederholten, fällt auf, wie die Sowjetunion ihre außenpolitischen Zielsetzungen flexibel handhaben mußte, um den ständigen Veränderungen europäischer Politik Rechnung zu tragen und wie sie bei der Festlegung von Prioritäten angesichts der innen- und bündnispolitischen Situation manche Unsicherheiten zeigte. Marshall D. Shulman hat diese komplexen und oft widersprüchlichen Überlegungen in den Jahren 1966—69 beschrieben: zu erwägen galt, ob es zum jeweiligen Zeitpunkt zweckmäßig war, „eine breitangelegte Kampagne zu entfalten und den Einfluß der Vereinigten Staaten abzubauen; die Bundesrepublik Deutschland zu isolieren oder neutralistische Tendenzen in

diesem Land zu ermutigen; die Möglichkeiten, die sich durch die Mitte-Links-Koalition in Westeuropa bieten, zu nutzen, oder die Reihen der kommunistischen Bewegung zu schließen und die sowjetische Position in Osteuropa zu konsolidieren“⁵⁾. In der Retrospektive lassen sich zwei Grundtendenzen erkennen, die den Charakter der sowjetischen KSZE-Vorschläge beeinflussten. Die Sowjetunion war auf der einen Seite bemüht, Unstimmigkeiten und Ungleichgewichte in Westeuropa auszunutzen und wenn möglich zu vertiefen. Auf der anderen Seite sah sie sich jedoch ständig genötigt, ihre Vormachtstellung im sozialistischen Lager zu stabilisieren. Das langfristige Interesse, Kopf der kommunistischen Weltbewegung sein und bleiben zu wollen und die daraus abzuleitenden Strategien, sind ein wesentliches Beurteilungselement für die sowjetischen Motive bezüglich einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Dazu gesellen sich spezifische Großmachtinteressen, die vor allem das Verhältnis zu den eigenen Bündnispartnern belasten. Der Hegemonialanspruch ist keineswegs konfliktfrei und seine Aufrechterhaltung ist es — wie die CSSR-Okkupation zeigte — noch viel weniger.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, daß sich gerade die kleineren Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages von einer Sicherheitskonferenz einen größeren eigenen politischen Spielraum versprechen. Das sowjetische Ziel besteht dagegen darin, mittels einer KSZE eine multilaterale Bestätigung des Status quo und somit die Anerkennung ihres Einflußbereiches in Europa zu erfahren. Eine formelle Anerkennung dieser politischen Realitäten in Verbindung mit einer Gewaltverzichtserklärung wäre für die sowjetische Führung ein bedeutender Prestigeerfolg und durchaus geeignet, die nicht unumstrittenen Positionen von Mitgliedern der Führungsspitze zu stärken.

Im wirtschaftlichen Bereich erscheint es der Sowjetunion ebenfalls opportun, eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Westen anzustreben. „Auch 25 Jahre nach dem Krieg ist die sowjetische Herrschaft über große Teile Südost- und Ostmitteleuropas vom Westen nicht endgültig anerkannt, und die Konzentration der Kräfte auf die Rüstung hat zu einer Vernachlässigung anderer Bereiche geführt, so daß erhebliche wirtschaftliche Probleme

⁴⁾ Vgl. Erklärung der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrags vom 6. 7. 1966 zur europäischen Sicherheit (Bukarester Erklärung), in: Europa-Archiv, 16/1966, S. D 414 ff.

⁵⁾ Marshal D. Shulmann, Sowjetische Vorschläge für eine europäische Sicherheitskonferenz (1966—1969), in: Europa-Archiv, 19/1969, S. 671.

bestehen.“⁶⁾ Die Erweiterung der Wirtschaftsbeziehungen, die Aufstockung westlicher Kredite und ein vermehrter Austausch von wissenschaftlich-technologischem know-how sind sicher ein weiterer Hauptpunkt auf dem sowjetischen KSZE-Wunschzettel.

„Schließlich ist die außenpolitische Lage der Sowjetunion zu bedenken. Seit Lenin ist die oberste Maxime der sowjetischen Außenpolitik, daß eine ‚Einkreisung‘ unbedingt vermieden werden muß.“⁷⁾ Aus Moskauer Sicht sind die beiden Hauptgefahren der westliche Imperialismus und der chinesische Chauvinismus. Ein potentiell Zusammenwirken des Westens und Chinas löst in den Vorstellungen der Sowjetunion höchste Besorgnis aus. Dies wurde in jüngster Zeit erneut deutlich, sowohl im Zusammenhang mit der Reise von Präsident Nixon nach Peking, als auch bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen der BRD und der VR China. Neben den sowjetischen Bemühungen, solchen Annäherungen entgegenzuwirken, ist auch die Absicht erkennbar, in Mitteleuropa Spannungen abzubauen, um ungehindert eine Auseinandersetzung mit China führen zu können. Eine KSZE könnte die Einkreisungsängste mindern.

Die offiziellen Erklärungen und Vorschläge des Warschauer Vertrags sagen freilich wenig oder gar nichts über die unterschiedlichen Vorstellungen aus, die vor allem die kleineren Partner der Sowjetunion mit dem Konferenz-Vorschlag verbinden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß nicht nur in der Beurteilung, sondern auch in den spezifischen Erwartungen, die übrigen Mitglieder der sozialistischen Lager nuancierte Positionen einnehmen. Das Einbringen von divergierenden Eigeninteressen in eine KSZE wird jedoch angesichts der dominierenden Rolle der Sowjetunion im wesentlichen davon abhängen, ob und wieviel Spielraum der „Große Bruder“ konzidiert. Das oberste Ziel der DDR dürfte hierbei in der Aufwertung des eigenen Status bestehen. Obwohl von östli-

cher Seite eine Anerkennung der DDR als Vorbedingung für eine KSZE inzwischen fallengelassen wurde, ist allein schon die gleichberechtigte Teilnahme — gegen die die Bundesrepublik nichts mehr einwendet — für die DDR ein eindeutiger politischer Erfolg. Dies erklärt die sehr aktive Befürwortung einer KSZE durch Ost-Berlin. Dagegen treten die Erwartungen auf dem Sektor wirtschaftlicher Kooperationsmöglichkeiten in den Hintergrund. Die intensiven und gewinnbringenden Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik, die sie fast in den Stand eines assoziierten EWG-Mitglieds versetzt, nötigten der DDR bisher keine besonderen Anstrengungen zur verstärkten ökonomischen Zusammenarbeit in Europa ab.

Zu den inzwischen aufgegebenen Vorbedingungen für eine Konferenz zählen auch die Forderung Warschaus nach endgültiger Anerkennung der polnischen Westgrenze und die Bemühungen der Tschechoslowakei um eine Annullierung des Münchner Abkommens. Die Bundesrepublik hat im Warschauer Vertrag zwar die Unverletzlichkeit der Grenzen bestätigt, es liegt jedoch durchaus im Interesse Polens, auf der geplanten Staatenkonferenz mit Hilfe eines multilateralen Gewaltverzichts eine zusätzliche Garantie zu erhalten.

Was die Beziehungen der sozialistischen Länder untereinander angeht, so ist es sicher nicht falsch zu erwarten, daß zumindest in Polen, der Tschechoslowakei, Ungarn und Rumänien die insgeheime Hoffnung besteht, mit Hilfe einer KSZE den Raum für eigene politische Initiativen auszuweiten. Eine Deklaration über Grundsätze zwischenstaatlichen Verkehrs, welche eine Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zum Kernpunkt hat, könnte einzelnen sozialistischen Ländern durchaus ein Mehr an Souveränität bringen. Allerdings sollte man gerade in dieser Frage keine allzugroßen Illusionen über schnelle Fortschritte hegen. So konzentrieren sich denn auch die Hoffnungen der kleineren sozialistischen Staaten auf die Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Bereich. Eine KSZE als Kontakt- und Verhandlungsforum könnte hierzu entscheidende Impulse liefern und gleichzeitig Chancen für eine Anknüpfung bilateraler Beziehungen zu den westlichen Ländern bieten.

⁶⁾ Wolfgang Wagner, Die sozialistischen Staaten: Die Konferenz als Suggestivformel der Europa-Politik, in: Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970 (Aktuelle Außenpolitik), S. 19.

⁷⁾ Ebenda, S. 20.

Die Einstellung der NATO-Staaten

Innerhalb des westlichen Bündnisses ist die Einstellung der einzelnen Mitglieder nicht ganz so einheitlich, wie es in offiziellen Kommuniqués den Anschein hat. Die meist erfolgreiche Suche nach einem gemeinsamen Nenner verdeckt oft nur mühsam die unterschiedlichen Ausgangspunkte, Beurteilungskriterien und Interessenschwerpunkte. Es ist deshalb sinnvoll, auf die unterschiedlichen Motivationen im Westen hinzuweisen und die Schwierigkeiten einer Interessensynchronisation zu verdeutlichen.

Die Haltung der *Vereinigten Staaten* läßt sich am treffendsten mit der Formel „elastische Skepsis“ umschreiben⁸⁾. Washington hat die vorgeschlagene Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa nie als ein Anliegen von besonderer Priorität betrachtet. Die Zustimmung in Raten war stets anderen politischen Zielen untergeordnet: der bilateralen Kooperation mit der Sowjetunion, der multilateralen Einbindung der Entspannungspolitik der westeuropäischen Verbündeten und der Selbsteinschätzung der eigenen Rolle in Europa.

Erst als der Verlauf der Gespräche über eine Begrenzung strategischer Waffensysteme (SALT) erste Ergebnisse erwarten ließ und Moskau sich seinerseits zu Gesprächen über eine Truppenreduzierung in Europa bereit erklärt hatte, gab Washington — in Form einer Rede von Außenminister Rogers am 1. Dezember 1971⁹⁾ — seine Zustimmung zur Aufnahme multilateraler Konferenzvorbereitungen. Die Marschroute für das Konferenzprojekt wurde weiter abgesteckt bei dem Besuch von Präsident Nixon im Mai 1972 in Moskau und bei einem erneuten Besuch seines Beraters Kissinger im Sommer des gleichen Jahres. Das ungeduldige Drängen mancher europäischer Staaten nach einer rascheren Schrittfolge bei der Planung der gesamteuropäischen Konferenz wußte die amerikanische Regierung abzublocken mit der Forderung nach gründlicher Vorbereitung in prozeduraler und inhaltlicher Hinsicht. Mit dieser Forderung ließ sich das Konferenzprojekt an geeigneter Stelle und zu

⁸⁾ Helga Haftendorn, Die Vereinigten Staaten: Elastische Skepsis, in: Europäische Sicherheitskonferenz, a. a. O., S. 27.

⁹⁾ Vgl. Rede des amerikanischen Außenministers William P. Rogers, vor dem Verein der Auslandspresse in Washington am 1. Dezember 1971, in: Europa-Archiv, 4/1972, S. D 93 ff.

einem günstigen Zeitpunkt in die eigene Politik einpassen. Zum anderen kennzeichnete sie eine deutliche Abneigung gegenüber Konferenzen, die im Elefantenhabitus auftreten und in der Sache eine Maus gebären.

Das schließliche Eingehen der USA auf das KSZE-Projekt, das als Lieblingsspielzeug östlicher Diplomatie lange mit kaum verhülltem Argwohn betrachtet wurde, erklärt sich nicht zuletzt aus der innenpolitischen Situation in Amerika. Der wachsende Überdruß an der Rolle des Weltpolizisten, die tiefgreifenden innergesellschaftlichen Probleme und die wachsenden Bemühungen der „Mansfields“ im Kongreß, stärkeren Einfluß auf die Außenpolitik zu gewinnen, blieben im Weißen Haus auf die Dauer nicht ohne Einfluß. In diesem Zusammenhang war für die amerikanische Regierung die Abstimmung mit den SALT-Gesprächen und die Verbindung mit Maßnahmen in Richtung auf eine beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung in Europa wichtig.

Zusätzlich sollten auf einer derartigen Konferenz Maßnahmen über eine größere Freizügigkeit von Menschen, Informationen und Ideen vereinbart werden. In seiner Rede vor dem Verein der Auslandspresse hatte Außenminister Rogers darauf hingewiesen, daß neben einer gründlichen Untersuchung der Spannungsursachen in Europa eine KSZE neue Klarheit über die Unabhängigkeit und die Gleichberechtigung souveräner Staaten bringen sollte. „Ganz allgemein sehen wir eine KSZE unter dynamischen und nicht so sehr unter statischen Gesichtspunkten. Wir würden jeden Versuch zurückweisen, sie zur Verewigung der politischen und sozialen Teilung Europas zu benutzen.“¹⁰⁾ Diese Aussage erhellt, daß die Konferenz auch für die USA ein Stück Ordnungspolitik im Sinne europäischer Strukturpolitik ist.

Frankreich hat sich schon sehr frühzeitig für das Zustandekommen einer KSZE eingesetzt und ist bis heute im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften wie auch der NATO der nachdrücklichste Befürworter geblieben. Es erhofft sich von der Konferenz die gesicherte Fortdauer des Meinungs-austausches in Europa auf nationalstaatlicher Grundlage. Auf diesen Unterschied zur Haltung der USA ange-

¹⁰⁾ Ebenda, S. D 96.

sprochen, sagte Außenminister Maurice Schumann am 4. Januar 1971: „Die französische Regierung hat sich früher für diese Konferenz eingesetzt und hat ihr gegenüber lebhafteres Interesse gezeigt als die amerikanische. Aber im wesentlichen sind wir uns durchaus einig: Die Konferenz sollte stattfinden. Sie kann eine entscheidende Rolle für die Entspannung und die Verständigung unter allen europäischen Völkern spielen, indem sie Ihnen hilft, die Spaltung in Blöcke zu überwinden und die Fundamente einer breiten Zusammenarbeit zu legen. Wir wünschen ganz besonders, daß Europa dank dieser Konferenz die Barrieren fallen sehen könnte, die sich hier und da noch der Freizügigkeit der Personen, dem Austausch von Informationen und der ungehemmten Entwicklung von Ideen entgegensetzen.“¹¹⁾

Das besondere französische Interesse gilt einer Auflockerung der Blöcke mit dem Ziel eines Zusammenschlusses der europäischen Staaten, der ihre nationale Souveränität nicht beschränkt. Die Ablehnung jedweder Blockpolitik ist auch der Grund dafür, daß Frankreich sich einmal gegen MBFR als Thema einer KSZE wandte und zum anderen der Anregung der Bundesregierung widersprach, einen Vertreter der Europäischen Gemeinschaften nach Helsinki zu schicken. Bisher sind von französischer Seite keine inhaltlichen Vorschläge zur Tagesordnung gemacht worden. Grundsätzliches Interesse besteht jedoch auf dem Gebiet wirtschaftlicher Zusammenarbeit, weniger dagegen im kulturellen Bereich, da die bilateralen Beziehungen zu den östlichen Ländern relativ problemlos sind.

In Großbritannien gesellt sich zur grundsätzlichen Verhandlungsbereitschaft über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit unverkennbare Zurückhaltung. Die Weiterentwicklung der europäischen Integration und die Konsolidierung der westlichen Allianz genießen Priorität. Die Zweifel an der sowjetischen Verständigungsbereitschaft sind in Großbritannien noch nicht ausgeräumt: „Für London müssen in Übereinstimmung mit den anderen NATO-Partnern Schritte zur europäischen Entspannung in einem solchen gesamteuropäischen Rahmen diskutiert werden, da es sich schließlich um die Festigung der militärisch-politischen Sicherheit in Europa handeln soll und nicht darum, auf einer solchen Konferenz

Rückversicherungsverträge zu schließen, die den Status quo besiegeln.“¹²⁾ Großbritannien will auf einer KSZE genauso wie die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik konkrete Fragen besprochen wissen, die praktische Ergebnisse zur Folge haben. Eine sorgfältige und abgestimmte Vorbereitung ist vor allem für das diffizile MBFR-Thema erforderlich, das erst dann zur Diskussion gestellt werden sollte, wenn der Westen ein ausgewogenes eigenes Konzept erarbeitet hat.

Unter den Mittelmeeranrainern überwiegt die reservierte Haltung gegenüber einer KSZE. Eine Ausnahme bildet *Italien*, daß aus innenpolitischen Gründen und mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung seine ursprüngliche Zurückhaltung aufgab und für eine aktive Vorbereitung der Konferenz eintritt. Für die *Türkei*, *Griechenland* und *Portugal* liegt das Zentrum ihrer Entspannungsbemühungen naturgemäß im Mittelmeerraum. Die verstärkte sowjetische Präsenz in der unmittelbaren Nachbarschaft, die Furcht vor einer Gefährdung der Südflanke der NATO durch einseitige Abrüstungsmaßnahmen und die skeptische Beurteilung sowjetischer Verständigungsbemühungen, begründen die wesentlichen Bedenken.

Zu eifrigen Befürwortern einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit zählen *Norwegen* und *Dänemark*. Beide Länder geben eine optimistische Einschätzung der Erfolgsaussichten und äußern keine gravierenden Bedenken. Auch *Kanada* steht, seit seine Teilnahme gesichert ist, der Konferenz aufgeschlossen gegenüber. Unter Wahrung der Bündnissolidarität sieht die Regierung in Ottawa in der Konferenz ein Mittel zur Entspannung und Zusammenarbeit in Europa. Dazu kommt ein besonderes Eigeninteresse an der Ausdehnung der Beziehungen zu Europa, dem es sich geschichtlich und kulturell eng verbunden fühlt. In *Belgien* und den *Niederlanden* ist das KSZE-Projekt ebenfalls auf Zustimmung gestoßen. Der belgische Vorschlag vom März 1970 für eine multilaterale Vorkonferenz in einer neutralen Hauptstadt hat die Diskussion über das Verfahren zur Vorbereitung wesentlich beeinflußt. Belgien und die Niederlande sehen in den Fragen der Abrüstung und des Gewaltverzichts zentrale Konferenzthemen.

¹¹⁾ Interview des französischen Außenministers, Maurice Schumann, in: *Die Welt*, 4. 1. 1972.

¹²⁾ Walter Schütze, Großbritannien und Frankreich: Höfliche Zurückhaltung, in: Europäische Sicherheitskonferenz, a. a. O., S. 47.

Die Rolle und die Erwartungen der bündnisfreien Länder

Die Mehrzahl der bündnisfreien Staaten hat wiederholt ein lebhaftes Interesse an der vorgeschlagenen europäischen Konferenz bekundet. Finnland, Österreich und Jugoslawien haben in verschiedenen Memoranden und Kom-muniqués an die übrigen europäischen Staaten und die USA sowie Kanada zur Aufnahme multilateraler Verhandlungen aufgefordert. Der aktive Einsatz dieser Länder ist im wesentlichen mit der Erwartung zu begründen, daß die geplante Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit für sie eine geeignete Plattform darstellen könnte, um ihr politisches Eigengewicht zu verstärken. Diese Einstellung, die auch bei kleineren Staaten innerhalb beider Bündnissysteme verbreitet ist, wird verständlich, wenn man das Unbehagen bedenkt, das bilaterale Gespräche und Vereinbarungen der beiden Supermächte über die Köpfe der "Kleinen" hinweg auslösen. Zu dem Wunsch, ein Stück aus dem Schatten der Großmächte herauszutreten, gesellt sich bei den neutralen Staaten die Hoffnung, auf der Konferenz eine Bestätigung ihres Status und ihrer Politik zu erreichen. Die Vorstellung von einer Gemeinschaft der bündnisfreien Länder als dritter und ausgleichender Kraft zwischen den Blöcken hat in der Diskussion um eine KSZE neuen Auftrieb bekommen. Ein gemeinsames Vorgehen wurde allerdings bisher nicht erreicht; es blieb bei Einzelinitiativen.

An der Spitze der KSZE-Protagonisten steht *Finnland*, das in einem Memorandum am 5. Mai 1969¹³⁾ den sowjetischen Konferenzvorschlag aufgriff und seine positive Haltung darlegte. Unter Betonung strikter Neutralität und mit dem Hinweis auf die guten Beziehungen Finnlands zu allen europäischen Staaten bot die Regierung ihre guten Dienste als Gastgeber der Vorbereitungstreffen an. Im Anschluß an dieses Memorandum folgten weitere diplomatischen Vorstöße¹⁴⁾ die jenes Angebot wiederholten.

Das aktive Interesse Finnlands am Zustandekommen der Konferenz ist vorwiegend innenpolitisch motiviert; hinzu kommt das besondere Verhältnis zur Sowjetunion. Dabei versuchte die finnische Regierung jedoch, sich

auf die Rolle des Vermittlers zu beschränken und verzichtete auf eigene Tagesordnungswünsche. Die Verwirklichung ihrer Angebote machte die Regierung ausschließlich von der Zustimmung aller interessierten Staaten abhängig. Im Januar 1971 bestätigte der finnische Ministerpräsident Athi Karjalainen den konsequenten Standpunkt seines Landes zur KSZE: „Diese Grundsätze vertragen sich gut mit unserem internationalen Image, dessen Festigung wir für wichtig halten. Insgesamt verschaffen sie uns eine angemessene Rolle in der Frage einer Sicherheitskonferenz“. Er fügte hinzu, daß „die finnische Regierung nicht die Absicht hat, die Konferenz um jeden Preis, beispielsweise um den Preis eines Scheiterns der Konferenz durchzusetzen. Wir haben aufgrund unserer Neutralitätspolitik gewisse internationale gute Dienste geleistet. Mehr kann man von uns nicht verlangen, und mit weniger können wir uns selbst nicht zufriedengeben“. ¹⁵⁾

Österreich hat sich gleichfalls bemüht, die KSZE initiativ voranzutreiben. Dabei versuchte es besonders, in der Frage von Truppenreduzierungen Ost und West einander näherzubringen. Wie das Memorandum vom 21. Juli 1970¹⁶⁾ zeigt, sieht Österreich in der „gegenseitigen und ausgewogenen Verminderung des Militärpotentials in Europa“ die logische Konsequenz eines Gewaltverzichts. Österreich bezog sowohl Elemente der WP-Vorschläge als auch Vorstellungen der NATO in sein KSZE-Konzept mit ein und schlug Wien als Treffpunkt für Expertengespräche vor.

Ein Abbau der Hegemonialstellung der Supermächte mit dem Ziel einer Auflösung der Blöcke steht auch im Vordergrund des jugoslawischen Interesses. *Jugoslawien* hat als unmittelbarer Anrainer des sowjetischen Einflußbereiches ein besonderes Bedürfnis an sichtbarer Bestätigung seiner Unabhängigkeit und befürwortet eine KSZE nachdrücklich¹⁷⁾. Auch in *Schweden*, wo ein sachliches Verhältnis zu den osteuropäischen Ländern im

¹⁵⁾ Vortrag des finnischen Ministerpräsidenten, Athi Karjalainen, vom 28. 1. 1971, in: Europa-Archiv, 5/1971, S. D 124.

¹⁶⁾ Memorandum der österreichischen Regierung zur Frage der europäischen Sicherheitskonferenz, in: Europa-Archiv, 3/1971, S. D 59 f.

¹⁷⁾ Vgl. Hans-Adolf Jacobsen, Wolfgang Mallmann und Christian Meier, Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 1973.

¹³⁾ Memorandum der finnischen Regierung vom 5. 5. 1969, in: Europa-Archiv, 13/1969, S. D 309.

¹⁴⁾ Vgl. Aide-mémoire der finnischen Regierung vom 24. 11. 1970 zur Frage der europäischen Sicherheitskonferenz, in: Europa-Archiv, 3/1971, S. D 72.

Vordergrund der außenpolitischen Bemühungen steht, wird das KSZE-Projekt unterstützt. Die schwedische Haltung gründet sich im wesentlichen auf die positive Einschätzung der NATO-Initiativen. Interessant ist die Entwicklung der Haltung der Schweiz. Nachdem diese zunächst eine mehr abwartende Haltung eingenommen und sich vor allem gegen die Vorstellung gewandt hatte, aus der Sicherheitskonferenz könnte eine „Ersatz-Friedenskonferenz“ werden, hat sie in jüngster Zeit die Diskussion mit eigenen Vorschlägen befruchtet. Hierzu gehört vor allem der Gedanke eines europäischen Schiedsgerichts sowie einer europäischen Untersuchungs-, Schlichtungs- und Vermittlungskommission¹⁸⁾.

Nachdem die Außenminister der NATO-Staaten auf der Tagung des Ministerrates am 30. und 31. Mai 1972 in Bonn grünes Licht für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit gegeben hatten, zog Außenminister Walter Scheel positive Bilanz: „Unsere politische Geschlossenheit erlaubt, in die große West-Ost-Entspannungsrunde einzutreten. Sie wird mit der multilateralen Vorbereitung der KSZE beginnen, nachdem das Berlin-Abkommen in den nächsten Tagen in Kraft getreten sein wird“, und er fügte noch hinzu: „ . . . wir wollen eine Konferenz, die praktische Ergebnisse zeitigt.“²⁰⁾

Die Bundesregierung hat damit ihr Interesse und ihre Erwartungen noch einmal bekräftigt, nachdem schon Bundeskanzler Brandt dem sowjetischen Parteichef Breschnew auf der Krim seine Unterstützung für das Konferenzprojekt zugesagt hatte. Diese Haltung erklärt sich nicht nur aus der Sorge Bonns, kein ‚Störenfried‘ für europäische Entspannungsbemühungen sein zu wollen, sondern birgt auch die Einsicht, daß eine solche Konferenz den politischen Zielvorstellungen des Westens gute Dienste leisten kann, wenn sie sorgfältig genug vorbereitet wird. Die „begründete Aussicht auf konkrete Ergebnisse in den Sachfra-

Auf überraschend viel Gegenliebe stieß das Konferenzprojekt in Spanien. Die Gründe reichen von der Reduzierung von Spannungen im Mittelmeerraum bis zur Erwartung, mittels einer KSZE das außenpolitische Wirkungsfeld zu vergrößern. Im Vordergrund steht dabei das Interesse an verstärkter Zusammenarbeit mit den westeuropäischen Staaten und der Wunsch nach Entwicklung und Ausbau besserer Beziehungen zu Osteuropa¹⁹⁾. Die Republik Irland nimmt dagegen eine eher reservierte Haltung ein, die in der Befürchtung gipfelt, daß sich eine Anerkennung der Unantastbarkeit der Grenzen auf einer KSZE negativ auf das Problem der irischen Teilung auswirken könnte.

Die Haltung der Bundesrepublik

gen der Sicherheit und Zusammenarbeit“²¹⁾ ist eine Grundvoraussetzung in der offiziellen Argumentation. Sie wird ergänzt durch den Hinweis: „Eine Konferenz, deren ausreichende sachliche Ergebnisse nicht durch sorgfältige Vorbereitung gesichert wären, könnte die Ost-West-Beziehungen belasten, statt sie zu fördern.“²²⁾

Die Vorbehalte, die von deutscher Seite geltend gemacht werden, beziehen sich im wesentlichen auf zwei Punkte: Bonn betont, eine KSZE sei keine Ersatz-Friedenskonferenz und sie dürfte den angestrebten Modus vivendi im Verhältnis zur DDR nicht behindern. Die Genesis der bundesrepublikanischen Haltung zu dem Konferenz-Projekt vermittelt in der Retrospektive deshalb aufschlußreiche Aspekte, weil sie zugleich den Wandel in den Beziehungen zu den östlichen Nachbarn dokumentiert und verdeutlicht.

Im Frühjahr 1966 befaßten sich Regierung und Öffentlichkeit in der BRD zum ersten Mal mit dem Konferenzgedanken, der zwar seit langem zum Arsenal politischer Vorschläge gehörte, durch Außenminister Gromyko am 27. Mai 1966 in Rom²³⁾ auf einer Pressekonferenz aber aktualisiert worden war. Zu den angebotenen Gesprächsthemen zählte der Ab-

¹⁸⁾ Vgl. Götz von Groll, Ost-West-Gespräche in Helsinki, in: Außenpolitik, 9/1972, S. 520.

¹⁹⁾ Vgl. Walter Haubrich, Spanien will die europäische Sicherheitskonferenz, in: FAZ, 18. 4. 1972.

²⁰⁾ Positive Bilanz der NATO-Tagung, Erklärung des Bundesministers des Auswärtigen, in: Bulletin vom 3. 6. 1972, S. 1119.

²¹⁾ Paul Frank, Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen europäischer Sicherheitsverhandlungen, in: Europa-Archiv, 5/1972, S. 153.

²²⁾ Ebenda, S. 154.

²³⁾ Vgl. Moskau für gesamteuropäische Konferenz ohne Teilnahme der USA, in: Die Welt, 28. 4. 1966.

zug ausländischer Truppen, eine kernwaffenfreie Zone in Mitteleuropa und eine friedliche Lösung der deutschen Frage. In einer ersten Stellungnahme lehnte Bundeskanzler Erhard den Vorschlag nicht rundheraus ab, wandte sich jedoch gegen den Versuch, „die USA aus Europa zu verdrängen oder nur noch in kontinentalen Kategorien zu denken“²⁴⁾. Ähnlich reagierte die Bundesregierung auf den Bukarester Appell des Warschauer Paktes vom 1. Juli 1966. Sie verwies auf die Nützlichkeit solcher Gespräche für eine allgemeine Entspannung, betonte jedoch die „übergeordnete Zielsetzung“ einer Überwindung der Teilung Europas auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts. Voraussetzung sei auch, daß die Vereinigten Staaten von Anfang an hinzugezogen würden.

Die Bundesregierung verfügte allerdings zu diesem Zeitpunkt noch über keine abgestimmte Position und maß dem sowjetischen Vorschlag vor allem propagandistische Bedeutung bei. Die Neigung zu Entspannungsinitiativen seitens einiger westlicher Partner ließ Bonn jedoch eine flexible Haltung geraten erscheinen. Eine „Ja-Aber-Position“ bot so ausreichend Schlupflöcher, um sich veränderten Situationen anpassen zu können. Bei näherer Betrachtung gewinnt man jedoch den Eindruck, daß sowohl bei der Regierung als auch bei der Opposition andere Prioritäten vorherrschten. Die SPD bereitete einen Redneraustausch mit der SED vor, der zwar im Sommer scheiterte, als die politische Führung in Ostberlin Angst vor der eigenen Courage bekam; und die Bundesregierung war ihrerseits bemüht, die Risse zu kitten, die der Rückzug Frankreichs aus der NATO und die Ankündigung einer Verringerung der anglo-amerikanischen Truppenpräsenz im Bündnis hervorgerufen hatten. Mit der Friedensnote vom März 1966²⁵⁾ hatte die Bundesregierung nach außen ihren Entspannungswillen dokumentiert. Gleichzeitig, mehr im Stillen, war sie dabei, über die Errichtung von Handelsmissionen mit einer Reihe von osteuropäischen Staaten amtliche Beziehungen anzuknüpfen. Daneben dominierte die Befürchtung, eine gesamteuropäische Konferenz könnte zur weiteren Erosion der NATO beitragen und darüber hinaus der DDR zu einer internationalen Aufwertung verhelfen.

²⁴⁾ Europäische Konferenz nur mit den Vereinigten Staaten, in: Die Welt, 29. 4. 1966.

²⁵⁾ Friedensnote der Bundesregierung vom März 1966, in: Europa-Archiv, 7/1966, S. D 171 ff.

Im Herbst 1966 präzisierte die Bundesregierung dann ihre Haltung und erklärte, daß die Konferenz mit dem Ziel einberufen werden müsse, die Teilung Deutschlands durch eine gerechte Friedensordnung zu überwinden. Ferner könnte die DDR nicht Teilnehmer einer solchen Staatenkonferenz sein, da sie von der Mehrzahl der europäischen Staaten nicht anerkannt werde. Schließlich unterstrich die Regierung die Bedeutung der USA für die Sicherheit Europas und forderte die Einbeziehung der Amerikaner in jede Konferenz zur Regelung der europäischen Probleme²⁶⁾.

Mit der Bildung der Großen Koalition im November/Dezember 1966 veränderten sich einige der strukturellen und konzeptionellen Grundlinien, auf denen die bisherige Einschätzung des ESK-Projektes beruhte. Der außenpolitische Teil der Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 begann denn auch mit dem Bekenntnis zu „einer konsequenten und wirksamen Friedenspolitik, durch die politische Spannungen beseitigt und das Wettrüsten eingedämmt werden“²⁷⁾. Den Forderungen der FDP-Opposition nach mehr Aktivität in der europäischen Sicherheitspolitik begegnete Herbert Wehner im April 1968 mit der Zusage, daß die Regierung in Abstimmung mit den Allianzpartnern dabei sei, das Konferenzprojekt in ihrem Sinne zu beeinflussen und es für deutsche Interessen nutzbar zu machen²⁸⁾. Dennoch erschienen zu jenem Zeitpunkt bilaterale Gespräche, z. B. über Gewaltverzicht, erfolversprechender, zumal die Sowjetunion keine Neigung zeigte, von ihren Maximalforderungen in der Deutschland- und Europapolitik abzugehen.

Erst nach dem Budapester Appell vom März 1969²⁹⁾ und dem finnischen Memorandum vom Mai des gleichen Jahres begann in der Bundesrepublik eine ernsthafte Diskussion über die Chancen und Risiken einer Europäischen Sicherheitskonferenz. Der finnische Vorstoß hatte das Projekt im Westen ‚salonfähig‘ gemacht und erforderte seitens der Bundesregierung eine konkrete Antwort. Außen-

²⁶⁾ Vgl. Stellungnahme Bonns zur Bukarester Erklärung, in: NZZ, 13. 7. 1966.

²⁷⁾ Regierungserklärung von Bundeskanzler Kurt-Georg Kiesinger am 13. 12. 1966 im Deutschen Bundestag, DBT/V/80, 13. 12. 1966, S. 3656—3665.

²⁸⁾ Vgl. Rede des Bundesministers für Gesamtdeutsche Fragen, Herbert Wehner, am 5. 4. 1968 im Deutschen Bundestag, DBT/V/168, 5. 4. 1968, S. 8954 bis 8958.

²⁹⁾ Die Budapester Resolution der sieben Warschauer-Pakt-Staaten, in: SZ, 19. 3. 1969.

minister Brandt sah in der Budapester Erklärung einen überraschenden, zumindest taktischen Kurswechsel des Warschauer Pakts. Im Gegensatz zu der ultimativen Bukarester Erklärung von 1966 und dem polemik- und ideologiebefrachteten Karlsbader Appell von 1967³⁰⁾ zeichnete sich das östliche Schriftstück dadurch aus, daß die altbekannten Maximalforderungen nicht mehr als Vorbedingungen, sondern als Verhandlungsziele deklariert wurden. Damit lag eine akzeptable Diskussionsgrundlage auf dem Tisch. Als Voraussetzungen für die Zustimmung der Bundesregierung nannte Brandt: keine Vorbedingungen, angemessene Vorbereitung, Teilnahme der USA sowie Kanadas und realistische Erfolgsaussichten³¹⁾.

Innerhalb des Bundestages erfuhr die östliche Initiative recht unterschiedliche Bewertungen. Unter Bezugnahme auf das negative Ergebnis des Stoph-Kiesinger Briefwechsels³²⁾ und die Schwierigkeiten beim Gewaltverzichtsdialog mit der Sowjetunion schrieb Rainer Barzel im Deutschland-Union-Dienst, es hieße „das Pferd am Schwanz aufzäumen, wenn man ohne ein innerdeutsches Gespräch, ohne Lösung der politischen Fragen, ohne Gewaltverzicht, ohne diplomatische Beziehungen und ohne den Blick auf die Spannungsursachen versucht, unter der Überschrift ‚Europäisches Sicherheitssystem‘ den Status quo in Europa festzuschreiben“³³⁾. In der SPD überwog die Auffassung, man solle die Gesprächsbereitschaft des Warschauer Pakts prüfen. Im Gegensatz zur FDP hegten die Sozialdemokraten aber wenig Hoffnung, daß die Konferenz eine Handhabe bieten könnte, um etwa Friedensvertragsverhandlungen für Deutschland einzuleiten. Unter dem Eindruck des Wahlkampfes spitzte sich im Sommer 1969 die Kontroverse zwischen den beiden Koalitionspartnern über das Konferenzprojekt noch weiter zu und zwang die Regierung zu einer dilatorischen Behandlung desselben. Besonders deutlich wurde dies bei der Formulierung der deutschen Antwort auf das finnische

Memorandum, die sich durch einen hohen Grad an Unverbindlichkeit auszeichnet³⁴⁾.

Für Gegner wie für Befürworter einer Sicherheitskonferenz stellte sich vor allem das Problem einer Teilnahme der DDR. In einer Rede zum Hamburger Überseetag im Mai 1969 sprach Brandt dies an: „Schon um keine unliebsamen Überraschungen zu erleben, erscheint es mir dringend erforderlich, daß wir durch nichtdiskriminierende, gleichberechtigte Verhandlungen zwischen Bonn und Ostberlin eine Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden deutschen Teilen erreichen. Sonst würde eine Europäische Sicherheitskonferenz zusätzlich zu anderen Belastungen durch eine übersteigerte Vorführung deutscher Querelen von ihren eigentlichen Aufgaben abgelenkt werden.“³⁵⁾ Aus seiner Sicht stellte sich jedoch nicht nur die Aufgabe, nach einer akzeptablen Regelung für eine Teilnahme der DDR — jenseits vom ‚Katzentisch‘ — zu suchen, sondern vielmehr auch die Frage, ob das Konferenzprojekt als Instrument benutzt werden könnte, um die deutsche Frage im Vorfeld der Konferenz einer Lösung näher zu bringen.

Die von Außenminister Brandt in der gleichen Rede gebrauchte Formel von der „sorgfältigen Vorbereitung“ erlaubte der Bundesregierung ein aktives Eintreten für das Konferenzprojekt und gewährleistete zugleich ein hohes Maß an Kontrollierbarkeit des zur Konferenz führenden Prozesses. Hinzu kamen Bemühungen, die NATO-Partner zu einer Abstimmung ihrer Position zu veranlassen, damit der Westen nicht unvorbereitet in eine Konferenz hineinschlidderte, deren Verhandlungsziele fundamentale Interessen der Bundesrepublik berührten.

Allmählich fanden neben Prozedurfragen auch konzeptionelle Elemente Eingang in die Behandlung des Konferenzprojekts. Nach Meinung der Bundesregierung konnte eine Konferenz nur sinnvoll sein, wenn in ihrem Rahmen über die ordnungs- und sicherheitspolitischen Probleme Mitteleuropas ausdrücklich verhandelt würde. Diese Zielorientierung gebot, einer Konferenz entgegenzu-

³⁰⁾ Die Karlsbader Konferenz vom 24.—26. 4. 1967, in: Europa-Archiv, 11/1967, S. D 259 ff.

³¹⁾ Vgl. Rede des Bundesaußenministers Willy Brandt auf der Jahrestagung des Bundesverbandes deutscher Zeitungsverleger, in: Bulletin vom 25. 4. 1969, S. 437 ff.

³²⁾ Vgl. Texte zur Deutschlandpolitik, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bd. 1, S. 65—70, S. 124—129, S. 156—1959, Bd. II, S. 154—155, Bonn 1968.

³³⁾ Rainer Barzel, Zur Diskussion über ein Europäisches Sicherheitssystem, in: DUD, 9. 6. 1969, S. 4.

³⁴⁾ Vgl. Antwort der Bundesrepublik Deutschland vom 11. 9. 1969 auf das finnische Memorandum vom 5. 5. 1969; ihr Inhalt wurde von Außenminister Brandt am 16. 9. 1969 auf der Bundespressekonferenz bekanntgegeben (Nachschrift des BPA).

³⁵⁾ Rede von Außenminister Willy Brandt am 7. 5. 1969 auf dem Überseetag in Hamburg, in: Bulletin vom 8. 5. 1969, S. 497 ff.

wirken, die lediglich allgemeinen Entspannungswillen zum Ausdruck brächte und als Nebenwirkung die von der Sowjetunion gewünschte Bestätigung des territorialen und politischen Status quo hätte. Vor allem sah die Bundesregierung in dem seit einiger Zeit von der NATO diskutierten Vorschlag einer beiderseitigen ausgewogenen Truppenreduzierung eine Möglichkeit, das militärische Gleichgewicht auf einem niedrigeren Niveau mit geringeren Kosten und Risiken aufrechtzuerhalten. Sie setzte sich in der Folge mit Nachdruck dafür ein, diesen Vorschlag in den Kontext einer KSZE einzubeziehen. Ein weiterer Kernpunkt der Überlegungen war die Reduzierung der politischen, physischen und rechtlichen Interventionsmöglichkeiten in Europa mittels eines Gewaltverzichts. Das Hauptproblem hierbei war jedoch, daß ein multilaterales Gewaltverzichtskonzept die bilateralen Ausgleichsbemühungen der Bundesrepublik mit den osteuropäischen Staaten abblocken könnte. Gerade diese bilaterale Gewaltverzichtspolitik sollte aber verhindern, daß die deutsche Frage zum Zankapfel einer KSZE würde, indem bereits vor Zusammentritt der Konferenz ein Modus vivendi für möglichst viele der offenen europäischen Probleme gesucht würde.

Die Rahmenbedingungen der bisherigen KSZE-Politik erfuhren nach der Bildung der sozialliberalen Koalition im Herbst 1969 einige Veränderungen. Die Anerkennung der Nachkriegsrealitäten in Europa³⁶⁾ erweiterte den Spielraum der Bundesrepublik gegenüber den östlichen Nachbarn und ermöglichte ihr auch ein flexibleres Aufgreifen des Konferenzprojekts. Die Einschätzung der mutmaßlichen sowjetischen Absichten änderte sich hierbei zwar nicht wesentlich, jedoch wurde das Interesse Moskaus an einem verstärktem wirtschaftlichen Austausch mit dem Westen und an Spannungsminderung in Europa angesichts der Entwicklung in Asien mit in das politische Kalkül einbezogen.

Im Sommer 1970 verschob sich der Stellenwert, den die Bundesregierung einer KSZE in ihrer außenpolitischen Rangskala beimaß, weiter in Richtung auf deren aktive Unterstützung. In Punkt 10 des Bahr-Papiers³⁷⁾ wur-

de vermerkt, daß sie alles von ihr Abhängende für die Vorbereitung und erfolgreiche Durchführung einer KSZE tun werde. Die Sowjetunion hatte mit dem Abschluß des Moskauer Vertrags die Anerkennung des territorialen Status quo erreicht, und die Bundesrepublik konnte ihrerseits davon ausgehen, daß sie auf einer Sicherheitskonferenz nicht vorrangig in die Ecke eines potentiellen Aggressors gedrängt würde. Der Befürchtung einer Rangaufwertung der DDR auf einer Ost-West-Konferenz wurde mit dem Argument begegnet, daß die Teilnahme allein noch keine völkerrechtliche Anerkennung zu implizieren brauchte. Im Hinblick auf eine innerdeutsche Regelung waren eine Reihe westlicher Staaten — nach den ergebnislosen Begegnungen von Erfurt und Kassel — jedoch nicht mehr bereit, Bonn ein aufschiebendes Vetorecht gegen multilaterale Verhandlungen einzuräumen. Daß Konferenzprojekt schien damit als Instrument der Deutschlandpolitik an Wirksamkeit verloren zu haben.

Die Bundesregierung gab zwar ihre Absicht nicht auf, im Vorfeld der Konferenz die Beziehungen zur DDR zu regeln, nährte jedoch gleichzeitig die Hoffnung, daß eine erfolgreiche KSZE die Bemühungen um einen Modus vivendi befruchten könnte. Sie war sich aber auch darüber klar, daß nur das westliche Bündnis gemeinsam in dieser Hinsicht Einfluß ausüben könnte. So gesehen war ihre KSZE-Politik auch Bündnispolitik. Dies wird besonders deutlich in dem Bemühen der Bundesrepublik, auf keinen Fall eine Schwächung des NATO-Bündnisses und eine Lockerung der Beziehungen zu den USA zu riskieren. Dasselbe galt auf dem wirtschaftlichen Sektor in bezug auf die Weiterentwicklung der westeuropäischen Integration. Eine KSZE sollte die Wirtschaftsunion und die gemeinsame Handelspolitik nicht gefährden. Nur die enge Abstimmung mit den Partnern im Westen konnte daher nach Ansicht der Bundesregierung unliebsame Erosionsprozesse verhindern. Diese multilateralen Synchronisationsversuche wurden in jeder Phase durch bilaterale Kontakte auf unterschiedliche Ebenen mit einer Vielzahl von Staaten in Ost und West ergänzt³⁸⁾. Die-

³⁶⁾ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt am 28. 10. 1969 vor dem Deutschen Bundestag, in: DBT/VI/5, 28. 10. 1969, S. 21.

³⁷⁾ Vgl. Bahr-Papier, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Die Verträge mit Moskau und Warschau, Bonn 1970, S. 15—19.

³⁸⁾ Vgl. Brandt und Tito besprechen die europäische Sicherheitskonferenz, in: FAZ, 12. 10. 1970; das Kommuniqué von Oreanda vom 18. 9. 1971, in: Europa-Archiv, 20/1971, S. D 471 ff.; Pressekonferenz von Bundeskanzler Brandt am 22. 12. 1971 in Bonn, in: Bulletin vom 23. 12. 1971, S. 2077 ff.; die gemeinsame Pressekonferenz von Staatspräsident Pompidou und Bundeskanzler Brandt am 11. 2. 1972 in Paris, in: Bulletin vom 16. 2. 1972, S. 255 f.

ser rege Gedankenaustausch war ein Ausdruck der Normalität des diplomatischen Verkehrs der Bundesrepublik und brachte zum Ausdruck, daß das Konferenzobjekt ein wichtiges Thema deutscher Außenpolitik war, jedoch eines unter mehreren anderen: der Sicherung Westberlins, des Ausgleichs mit der DDR und den Staaten Osteuropas, der Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften sowie der Stärkung des westlichen Bündnisses, mit denen es eng verknüpft war.

Vor allem als Vehikel der Deutschlandpolitik hatte das KSZE-Projekt für die Bundesregierung Bedeutung. Die Priorität der bilateralen Gewaltverzichtsverhandlungen mit Moskau und Warschau war dadurch betont worden, daß die Aufnahme multilateraler Kontakte an Fortschritte auf bilaterale Ebene gebunden wurde. Diese Formel erbrachte einen Zeitgewinn und erleichterte überdies innerhalb der westlichen Allianz die Suche nach einem gemeinsamen Nenner bezüglich der Haltung zur KSZE. Das von der Bundesregierung aufgestellte Junktim zwischen Berlin-Regelung und Ratifizierung der Ostverträge wurde durch die Bedingung der NATO ergänzt, daß erst nach dem erfolgreichen Abschluß der Berlin-Verhandlungen multilaterale Gespräche über eine Europäische Sicherheitskonferenz aufgenommen würden. Berlin wurde damit zur Trumpfkarte in der Hand der Vier Mächte, sowohl für die deutsche Ostpolitik, als auch für ein Zustandekommen der Sicherheitskonferenz. Mit der Unterzeichnung des Berlin-Abkommens am 3. September 1971 wurde dann eine entscheidende Hürde auf dem Weg nach Helsinki beseitigt.

Neben dieser direkten Konsequenz trug das Abkommen gleichzeitig zu einer Zunahme des

Vertrauens zwischen Ost und West bei. „Tatsächlich könnte sich als bedeutsamer Aspekt des Viermächte-Abkommens sehr wohl der Umstand herausstellen, daß künftig keine der beiden Seiten mehr in der Lage sein dürfte, Zielvorstellungen hinsichtlich der Berliner Entwicklung zu hegen, die geeignet wären, gegenseitige Furchtkomplexe zu schaffen oder zu verstärken, sei es nun die Idee des westlichen Brückenkopfes in der alten deutschen Hauptstadt als Instrument zur Wiedervereinigung Deutschlands zu westlichen Bedingungen, sei es die entgegengesetzte Zielvorstellung der Beseitigung der westlichen Enklave durch Frontalangriff oder ‚Salami-Taktik‘³⁹⁾. Am 19. Mai 1972 passierten schließlich die Ostverträge mühsam den Deutschen Bundestag. Das Junktim hatte seinen Zweck erfüllt, und die Bundesregierung konnte sich weiter darauf konzentrieren, das Interesse der Sowjetunion und der anderen osteuropäischen Staaten an der KSZE nutzbar zu machen. Fortschritte in den Beziehungen beider deutscher Staaten zueinander sollten zum Gradmesser für die Erfolgsaussichten der Sicherheitskonferenz gemacht werden. Damit wurde die Absicht verbunden, die internationale Aufwertung der DDR auf einer KSZE dadurch zu unterlaufen, daß zuvor die mit der Freigabe der Anerkennung durch Drittstaaten verknüpfte befriedigende Regelung der Beziehungen erfolgt sein sollte. Lange war ungewiß, ob diese Rechnung aufgehen würde. Vielleicht stärker beflügelt durch den Termin der Bundestagswahlen am 19. November als dem Beginn der multilateralen Vorbereitungsrunde für eine KSZE vier Tage später, wurde schließlich auch der Grundvertrag zwischen den beiden deutschen Staaten noch termingerecht paraphiert.

Probleme des Gewaltverzichts

„In den Beziehungen zwischen den Staaten in Europa darf Gewalt weder angewandt noch angedroht werden. Alle strittigen Fragen zwischen ihnen müssen ausschließlich mit friedlich politischen Mitteln auf dem Weg von Verhandlungen entsprechend den Grundprinzipien des Völkerrechts so gelöst werden, daß die legitimen Interessen, der Frieden und die Sicherheit der Völker nicht bedroht werden.“⁴⁰⁾ Dies ist der Wortlaut der Prager Deklaration, mit dem die Mitglieder des Warschauer Vertrags Anfang 1972 erneut die Bedeutung eines multilateralen Gewaltverzichts als hervorra-

genden Verhandlungsgegenstand betonten. Ein Jahr nach dem Einmarsch in die Tschechoslowakei war dieser Appell bereits auf der Budapester Konferenz formuliert worden und hatte neben nachdenklicher Skepsis auch

³⁹⁾ Karl E. Birnbaum, Gesamteuropäische Perspektiven nach dem Berlin-Abkommen, in: Europa-Archiv, 1/1972, S. 3.

⁴⁰⁾ Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit, verabschiedet vom Politischen Beratenden Ausschuss der Staaten des Warschauer Vertrages in Prag am 25. und 26. 1. 1972, in: Europa-Archiv, 4/1972, S. D 109.

lautstarke Befürchtungen im Westen ausgelöst, zumal nichts darauf hindeutete, daß Breshnjew's Doktrin von der begrenzten Souveränität damit hinfällig geworden wäre.

„Die volle Tragweite der Idee des Gewaltverzichts zeigte sich ... anlässlich der militärischen Okkupation der Tschechoslowakei im August 1968, die die allgemeine Aufmerksamkeit darauf lenkte, daß die Unterbindung oder zumindest Reduzierung der politischen, physischen und rechtlichen Möglichkeiten einer Intervention eines der entscheidenden Probleme einer künftigen friedlichen Ordnung in Europa darstellt. Der Gewaltverzicht erschien danach als eine Definition der politischen Qualität, die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten haben sollten.“⁴¹⁾ Die Einsicht in diese Problematik und das hieraus resultierende Verhandlungsziel bestimmte die Haltung der NATO-Staaten und ihre Absicht, der Breshnjew-Doktrin die Grundlage zu entziehen. Die Vorschläge reichten von der Forderung nach Widerruf dieser Doktrin, die vor allem von amerikanischer Seite erhoben wurde, bis zur Aufstellung eines Kodex zwischenstaatlichen Verhaltens, wie ihn die Briten vorschlugen.

Im Bündnis setzten sich diejenigen Staaten durch, die wie die Bundesrepublik, das Problem der Breshnjew-Doktrin durch die Formulierung von Grundsätzen zwischenstaatlichen Verhaltens zu lösen suchten. Orientierungspunkte waren die anerkannten Regeln des Völkerrechts, insbesondere die Bestimmungen der UN-Charta. Das Ziel war ein möglichst einheitliches Verständnis dieser Grundsätze, auf dessen Basis langfristig die Entwicklung eines Systems der friedlichen Streitregelung im Verkehr zwischen Ost und West eingeleitet werden sollte. Diese Grundsätze sollten in einer Erklärung oder einem Abkommen zwischen den Teilnehmern einer KSZE ihren Niederschlag finden. Die Bundesregierung, die dazu Anfang 1972 einen Entwurf vorlegte, gab einer allgemeinen Erklärung den Vorzug, durch die zum einen die Vorbehaltsrechte der Vier Mächte nicht berührt würden, und die zum anderen innenpolitisch neutral war und keine emotionsbefrachtete Ratifizierungsdebatte erforderte. Nach dem Wunsch der Bundesregierung sollte die Deklaration verpflichtende Aussagen enthalten über das Recht der europäischen Völker, ihr eigenes Schicksal

frei von äußerem Zwang zu gestalten. In ihren gegenseitigen Beziehungen sollten sie sich von den Grundsätzen „souveräner Gleichberechtigung, politischer Unabhängigkeit und territorialer Unversehrtheit jedes europäischen Staates“ leiten lassen. Damit verbunden wurde die Forderung nach „Nichteinmischung und Nichteingreifen in die inneren Angelegenheiten eines Staates, unabhängig von seinem politischen oder sozialen System“⁴²⁾.

Diese Haltung der Bundesregierung gewinnt noch aus einem anderen Blickwinkel an Konturen. Unterstellt man dem östlichen Vorschlag eines multilateralen Gewaltverzichts die Absicht, damit die völkerrechtliche Anerkennung des territorialen Status quo in Europa einschließlich der internationalen Anerkennung der DDR herbeizuführen zu wollen, waren Bedenken von seiten der Bundesrepublik gewiß nicht unbegründet. Zu dem vorrangigen Interesse, die offenen Fragen im Verhältnis zu den osteuropäischen Staaten und der DDR auf dem Wege bilateraler Verhandlungen zu regeln, gesellte sich die Besorgnis, auf einer KSZE über eben diese Fragen von einer schwachen, wenn nicht gar isolierten Position aus verhandeln zu müssen. Die Verträge von Moskau und Warschau verringerten zwar diese Befürchtungen, aber es war bis zum Beginn der Vorgespräche in Helsinki ungewiß, ob es der Bundesregierung gelingen würde, die Konferenz solange hinauszuzögern, bis die Verhandlungen zwischen den beiden deutschen Staaten über einen Grundvertrag erfolgreich abgeschlossen sein würden. Die NATO-Kommuniqués beschränkten sich daher auf die Formulierung, daß „Fortschritte in den Gesprächen zwischen den deutschen Staaten über einen modus vivendi, der die besonderen Gegebenheiten in Deutschland berücksichtigt, einen wichtigen Beitrag zur Entspannung in Europa darstellen würden“⁴³⁾. Im Gegensatz zur Berlin-Frage war die Mehrzahl der Verbündeten nicht bereit, der Bundesregierung ein suspensives Veto einzuräumen.

Ein weiterer neuralgischer Punkt, den die osteuropäischen Staaten mit Sicherheit im Zusammenhang mit dem Gewaltverzicht anschnitten würden, war die Frage einer

⁴¹⁾ Uwe Nerlich, Der Wandel des „europäischen Systems“ ... , a. a. O., S. 421.

⁴²⁾ Vgl. Carl A. Ehrhardt, Berlin — Testfall für Entspannung, in: Handelsblatt, 7. 12. 1970.

⁴³⁾ Vgl. Carl G. Ehrhardt, Berlin — Testfall für Ent-Lissabon vom 4. 6. 1971, in: Europa-Archiv, 14/1971, S. D 350.

Grenzklausel. Die Bundesrepublik konnte sich zwar auf den Standpunkt stellen, daß sie nach Abschluß der Verträge mit Moskau und Warschau sowie einer möglichen Vereinbarung mit Prag keine Grenzprobleme mehr habe. Sie lief jedoch durch eine multilaterale Bestätigung der Grenzen in Europa Gefahr, die in den Verträgen ausgesprochenen Friedensvertragsvorbehalte zu schwächen und den politischen und juristischen Gehalt der Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland als Ganzes und Berlin auszuhöhlen. Es lag daher im Bestreben der Bundesregierung, mit einem Gewaltverzicht keine Bindungen einzugehen, die geeignet wären, ihre Politik des *modus vivendi*

zu beeinträchtigen und einen Friedensvertrag überflüssig werden zu lassen. Dasselbe Problem gilt auch für einen multilateralen Freundschaftspakt. Will die Bundesregierung an ihrem Friedensvertragsvorbehalt festhalten, muß sie alle Festlegungen zu vermeiden suchen, die über den akzeptierten Inhalt der Ostverträge und des Grundvertrages hinausgehen. Es ist in der Tat nicht einfach, auf der einen Seite die Sowjetunion auf vereinbarte Grundsätze zwischenstaatlichen Verhaltens zu verpflichten, und auf der anderen Seite eine multilaterale Bindung vermeiden zu wollen. Die Auflösung dieses Widerspruchs ähnelt der Quadratur des Zirkels.

Sicherheitskonferenz und Truppenreduzierung

Auf einer Europäischen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sollte nach Meinung der westlichen Bündnispartner auch über Sicherheitsfragen gesprochen werden. Eine besondere Bedeutung kam in diesem Zusammenhang dem Projekt beiderseitiger, ausgewogener Truppenverminderung (MBFR = Mutual Balanced Force Reductions) zu. Im Rahmen der NATO waren seit Mitte der sechziger Jahre — seit dem sogenannten „Harmel-Bericht“⁴⁴⁾ — Modelle und Vorschläge entwickelt worden, die auf eine Reduzierung des Streitkräfteniveaus in Zentraleuropa abzielten. Erstmals hatte das Bündnis auf der Tagung des NATO-Rates im Juni 1968 den Staaten des Warschauer Paktes Verhandlungen über einen Streitkräfteabbau vorgeschlagen⁴⁵⁾. Das „Signal von Reykjavik“ war von der NATO auf ihrer Tagung im Mai 1970 in Rom wiederholt worden. In dem vom Ministerrat verabschiedeten Kommuniqué wurden dabei vier Kriterien für eine Herabsetzung der Truppenstärken genannt: keine Beeinträchtigung der Sicherheit; Gegenseitigkeit und Ausgewogenheit von Reduzierungen; Einbeziehung von Stationierungs- und einheimischen Streitkräften sowie ihrer Waffensysteme; ferner Verifizierung und Kontrolle⁴⁶⁾.

Die Warschauer-Pakt-Staaten gingen auf die Vorschläge der NATO nur insoweit ein, als sie in dem Budapester Memorandum vom Juni 1970 feststellten, die Frage von Truppenreduzierungen könnte in einem von der Sicherheitskonferenz zu bildenden Organ oder im Rahmen eines anderen annehmbaren Verfahrens behandelt werden, diese Zusage jedoch auf „ausländische Streitkräfte auf dem Territorium europäischer Staaten“ beschränkten⁴⁷⁾. Die osteuropäischen Verbündeten ließen ferner keinen Zweifel daran, daß sie der Einberufung einer Europäischen Sicherheitskonferenz Priorität vor Verhandlungen über eine Truppenreduzierung zumaßen. An dieser Haltung änderte sich auch in der Folge wenig. Die sowjetische Regierung modifizierte ihre Haltung im nächsten Jahr jedoch dahingehend, daß sie sich grundsätzlich bereit erklärte, über eine Reduzierung der Streitkräfte und Rüstungen in Mitteleuropa — einschließlich der einheimischen Streitkräfte — zu sprechen. Besonders Aufsehen erregte in diesem Zusammenhang eine Rede von Generalsekretär Breshnjew im Mai 1971 in Tiflis, in der dieser die sowjetische Position präziserte⁴⁸⁾.

Die Rede Breshnjews in Tiflis, am Vorabend der Abstimmung im amerikanischen Senat über eine Resolution von Senator Mansfield, in welcher die Regierung der USA zu einer Verminderung ihrer in Übersee stationierten

⁴⁴⁾ Vgl. Bericht des NATO-Rats über die künftigen Aufgaben der Allianz, in: Europa-Archiv, 3/1968, S. D 75 ff.

⁴⁵⁾ Vgl. Kommuniqué der NATO-Ratstagung in Reykjavik vom 24. und 25. 6. 1968, in: Europa-Archiv, 15/1968, S. D 357.

⁴⁶⁾ Vgl. Erklärung der am Integrierten NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Länder vom 27. 5. 1970 über beiderseitige und ausgewogene Truppenverminderung, in: Europa-Archiv, 13/1970, S. D 318 f.

⁴⁷⁾ Memorandum der Außenminister-Konferenz der Warschauer-Pakt-Staaten vom 22. 6. 1970, in: Europa-Archiv, 14/1970, S. D 323 f.

⁴⁸⁾ Vgl. Rede von Generalsekretär Leonid Breshnjew am 14. 5. 1971 in Tiflis, in: Europa-Archiv, 14/1971, S. D 348.

Truppen aufgefordert werden sollte, sowie kurz vor der Tagung des NATO-Ministerrates in Lissabon, beleuchtete die unterschiedlichen Interessenlagen von Ost und West in der Frage von Truppenreduzierungen. Das sowjetische Interesse, wie es auch schon früher in entsprechenden Abrüstungsvorschlägen zum Ausdruck gekommen war, richtete sich langfristig auf eine Reduzierung der amerikanischen Präsenz in Europa. Diesem Ziel sollte, vor allem über langfristige strukturelle Änderungen, die geplante Europäische Sicherheitskonferenz dienen. Durch innenpolitischen Druck ausgelöste einseitige amerikanische Reduzierungen bargen jedoch aus Moskauer Sicht die Gefahr in sich, korrigierende Schritte der westlichen Verbündeten auszulösen oder aber das von vornherein nicht große Interesse Washingtons an dem Konferenzprojekt noch weiter zu verringern. Die sowjetische Politik benutzte daher die Aussicht auf Gespräche über eine beiderseitige Truppenreduzierung als ein Lockmittel, um die USA an den Verhandlungstisch zu bringen.

Aus westlicher Sicht besaß der Vorschlag für beiderseitige, ausgewogene Truppenreduzierungen den Vorzug, daß er ein konkretes Verhandlungsthema bot, das dem vagen Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz entgegengesetzt werden konnte und an dem alle Verbündeten — mit Ausnahme Frankreichs — gleichermaßen interessiert waren. Besondere Bedeutung maß die Bundesrepublik dem MBFR-Projekt bei. Drei Gründe veranlaßten sie dazu, dieses in der Folge durch eigene Vorschläge voranzutreiben: Aus der Sicht Bonns stellten Schritte in Richtung auf eine beiderseitige Truppenreduzierung eine Möglichkeit dar, sowohl einseitige Rückzüge der Verbündeten zu verhindern bzw. ihre destabilisierenden Wirkungen aufzufangen, als sie sich auch als Entspannungsmaßnahme im Rahmen der westdeutschen Ostpolitik operationalisieren ließen. Schließlich weckten sie die Hoffnung, innenpolitisch immer schwerer zu rechtfertigende Haushaltsmittel statt für militärische Zwecke für Sozialinvestitionen ausgeben zu können.

Vorerst diente dem Bündnis, insbesondere der Bundesregierung, der MBFR-Vorschlag dazu, dem sowjetischen Drängen nach dem raschen Zusammentritt einer Europäischen Sicherheitskonferenz den Wind aus den Segeln zu nehmen. Das änderte sich jedoch im Sommer 1971, nachdem Moskau seine Bereitschaft zu Gesprächen über eine Truppenreduzierung zu erkennen gegeben hatte. Innen- und bündnispoliti-

sche Gründe wirkten zusammen, um Washington zur Aufgabe seiner Zurückhaltung gegenüber multilateralen Verhandlungen zu veranlassen. Gleichzeitig erleichterten Fortschritte in den mit Priorität betriebenen amerikanischen-sowjetischen SALT-Verhandlungen den USA ein flexibleres Agieren im europäischen Kontext. Auf der Tagung des NATO-Rates im Juni 1971 in Lissabon deuteten die Minister an, daß nach einem erfolgreichen Abschluß der Vier-Mächte-Verhandlungen über Berlin auch der Weg für eine Europäische Sicherheitskonferenz frei sei. Gleichzeitig betonten sie ihr Interesse an einer Intensivierung der Sondierungen über beiderseitige Truppenreduzierungen. Im Herbst benannten die NATO-Staaten den ehemaligen NATO-Generalsekretär Brosio als ihren Beauftragten, der die Haltung der Sowjetunion sowie anderer interessierter Regierungen in dieser Frage erkunden sollte. Es bleibt offen, ob die Sowjetunion aus Abneigung gegen Block-zu-Block-Verhandlungen, angesichts des Fehlens einer abgestimmten Verhandlungsposition im Osten, oder mit der Absicht, ihrerseits das MBFR-Projekt auf die lange Bank zu schieben, dieses Gesprächsangebot ausschlug.

In dem Maße, wie sich konkrete Verhandlungsmöglichkeiten über eine Truppenverminderung in Ost und West abzeichneten, wandelte sich auch die inhaltliche und prozedurale Behandlung des MBFR-Projektes. Es hatte sich gezeigt, daß umfassende Reduzierungsmodelle entweder darauf hinausliefen, die Sicherheit des Westens zu gefährden, oder aber nicht verhandelbar waren. Auf der Grundlage einiger von der Bundesregierung in die NATO-Diskussionen eingebrachter Vorschläge ging das Bündnis dazu über, sich auf die Entwicklung von unterschiedlich kombinierbaren Elementen für eine Truppenreduzierung zu konzentrieren. Diese sahen neben bzw. vor Reduzierungsschritten vertrauensbildende Maßnahmen, z. B. eine Vorausbenachrichtigung von Truppenbewegungen, den Austausch von Manöverbeobachtern und Bewegungsbeschränkungen vor. Dieses bewegliche Vorgehen erleichterte es den Verbündeten auch, Verfahrensvorschläge zu akzeptieren, bei denen einige der vorgeschlagenen Maßnahmen auf einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit, andere wiederum in einem speziellen MBFR-Verhandlungsgremium diskutiert werden konnten.

Innerhalb des Westens ebenso wie beim Austausch von Signalen zwischen Ost und West

blieb die Frage lange offen, in welcher Weise beide Projekte miteinander verbunden werden sollten. Während der Westen zunächst davon ausgegangen war, daß Truppenreduzierungen ein hervorragendes Thema für eine Sicherheitskonferenz sein würden, war von den Staaten des Warschauer Paktes zu hören gewesen, die Frage der Truppenreduzierung sei zu kompliziert, als daß sie mit einiger Aussicht auf Erfolg auf dieser Konferenz erörtert werden könnte. Auch unter dem Eindruck der Abneigung der USA, über die Truppenfrage in einem sehr heterogenen multilateralen Gremium zu diskutieren, wurde die alte, ursprünglich von der Bundesrepublik geprägte Formel „KSZE ohne MBFR: nein; MBFR ohne KSZE: ja“ fallen gelassen und durch das flexiblere „KSZE und MBFR getrennt, aber gleichzeitig“ ersetzt. Auf der Bonner NATO-Tagung im Mai 1972 sprach der amerikanische Außenminister Rogers von einem „Parallelismus der Verhandlungen“⁴⁹⁾. Die NATO-Partner einigten sich denn auch darauf, daß zwar einige Aspekte der europäischen Sicherheit auch auf der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit angesprochen werden sollten, die äußerst komplizierten Fragen einer Truppenreduzierung aber gesondert und im kleineren Kreis der betroffenen Staaten er-

örtert werden sollten. Die Aufnahme von Verhandlungen darüber sollte jedoch in einem zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit einer KSZE stehen. Bilateral, vor allem in den Gesprächen, die der amerikanische Sonderbeauftragte Kissinger im Sommer 1972 in Moskau führte, wurde vereinbart, daß parallel zu der Vorkonferenz in Helsinki multilaterale Vorgespräche über eine Truppenverminderung in Genf stattfinden sollten. Diese Gespräche, an denen auf westlicher Seite die USA, Kanada, die BRD, Großbritannien, die Niederlande und Belgien teilnehmen würden, sollten im Januar 1973 aufgenommen werden⁵⁰⁾.

Die Konfrontation des östlichen Konferenzvorschlages mit den vom Westen vorgebrachten Gedanken beiderseitiger Truppenverminderung hatte durchaus ambivalente Wirkungen. Zwar war der westlichen Absicht kein Erfolg beschieden, entweder die Konferenz mit sicherheitspolitischer Substanz anzureichern oder aber sie zu verhindern. Dennoch wirkte das MBFR-Projekt als eine Art Katalysator, um die unterschiedlichen Positionen innerhalb des Westens als auch zwischen Ost und West in der Frage der Aufnahme von multilateralen Verhandlungen über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Gesamteuropäische Zusammenarbeit, wirtschaftliche Kooperation und westeuropäische Integration

Ein Schwerpunkt der geplanten europäischen Konferenz, die neben den Fragen der Sicherheit vor allem die Möglichkeiten für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Ost und West ausloten soll, wird zweifellos auf dem wirtschaftlichen Sektor liegen. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten bekundeten erneut in der Prager Deklaration vom 26. Januar 1972 ihr Interesse an breiter Entfaltung vielfältiger und gegenseitig vorteilhafter Beziehungen auf wirtschaftlichem und wissenschaftlich-technischem Gebiet: „Die Zusammenarbeit bei der rationellen Nutzung der Rohstoff- und Energieressourcen Europas, bei der Erhöhung des Industriepotentials, der Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit sowie bei der Anwendung der Errungenschaften der wissenschaftlich-technischen Revolution wird

es gestatten, die Möglichkeiten zur Hebung des Wohlstandes der europäischen Völker zu vervielfachen.“⁵¹⁾

Dieser aufmunternde Appell wurde ergänzt durch den Hinweis, daß solche Bemühungen dazu beitragen sollen, künstliche Barrieren und Ungleichheiten zwischen den europäischen Staaten abzubauen. Trotz der verbindlichen Formulierung ist gerade dieser Hinweis Indiz für die handfesten Vorbehalte der Sowjetunion gegen die westeuropäische Integrationspolitik, wie sie sich vor allem in den Europäischen Gemeinschaften manifestiert, und die den Sowjets von jeher ein Dorn im Auge ist. Die langjährige Weigerung der meisten osteuropäischen Staaten, die Faktizität der EWG anzuerkennen, und die gegen diese geführte publizistische Kampagne, die erst wäh-

⁴⁹⁾ Vgl. NATO auf gemeinsamem Kurs zur Sicherheitskonferenz, in: FAZ, 2. 6. 1972.

⁵⁰⁾ Vgl. Neue Abkommen, in: Die ZEIT, 27. 10. 1972.

⁵¹⁾ Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit . . . , a. a. O., S. D 110.

rend der Ratifizierungsdebatte über die Ostverträge im Deutschen Bundestag aufgegeben wurde, ließen den Eindruck entstehen, daß die Sowjetunion in einer KSZE ein Mittel sah, um die wirtschaftliche Integration des Westens zu torpedieren oder zumindest mit der Verlockung eines verstärkten Osthandels zu imitieren.

Die Befürchtungen im Westen und die Erkenntnis, daß die Angriffe gegen die Europäischen Gemeinschaften sinnvolle Verhandlungen über eine wirtschaftliche Zusammenarbeit nur unnötig belasten, veranlaßten die Sowjetunion inzwischen zu einer Korrektur ihres Standpunktes. Am 20. März 1972 erklärte Generalsekretär Breschnjew: „Die Sowjetunion ignoriert keineswegs die in Westeuropa entstandene Lage, darunter auch die Existenz einer solchen ökonomischen Gruppierung der kapitalistischen Länder wie den ‚Gemeinsamen Markt‘.“⁵²⁾ Die alten Vorbehalte sind durch diese Äußerung zwar nicht weggewischt, genausowenig wie die sowjetische Hoffnung völlig geschwunden ist, interne Rivalitäten zwischen den EWG-Partnern auszunutzen. Sie ist jedoch geeignet, die kommenden Gespräche zu erleichtern. Theodor Schweisfurth umschreibt diesen Positionswandel so: „Es hat allen Anschein, daß die Sowjetunion auf der KSZE die westeuropäischen Staaten nicht ernsthaft vor die Wahl stellen wird, entweder gesamteuropäische Zusammenarbeit oder westeuropäische Integration zu treiben. . . . Die Sowjetunion wird sich vielmehr mit der westeuropäischen Integration abfinden, um gesamteuropäische Zusammenarbeit möglich zu machen.“⁵³⁾

Die Mitglieder des Gemeinsamen Marktes und der NATO waren ihrerseits ständig bestrebt, keinen Zweifel darüber aufkommen zu lassen, daß die auch von ihnen befürwortete multilaterale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Bereich keinesfalls eine Alternative zu den Europäischen Gemeinschaften darstellen könnte. Die Bundesregierung setzte sich sogar nachhaltig dafür ein, die Europäischen Gemeinschaften an den Konferenzvorbereitungen zu beteiligen. Seit Ende 1970 fanden über das Konferenzprojekt rege Konsultationen, vor al-

lem im Rahmen der Außenministerkonferenzen und im Davignon-Ausschuß statt. Probleme für eine verstärkte Zusammenarbeit wurden vor allem in den unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Systemen der Staaten Ost- und Westeuropas gesehen. Nach Auffassung der westlichen Partner könnte eine Zusammenarbeit durch Konvertierbarkeit der osteuropäischen Währungen, der Herstellung unmittelbarer Kontakte zwischen Herstellern und Verbrauchern in Ost und West, verbesserte Schiedsgerichtsbarkeit, ein größeres Maß an gegenseitiger Information, Angleichung der Normen und besseres Marketing für osteuropäische Waren im Westen wesentlich gefördert werden. Die EWG-Länder waren sich in ihrer Mehrheit jedoch der Tatsache bewußt, daß sie auf einer gesamteuropäischen Konferenz den osteuropäischen Staaten auf ihren Interessengebieten — Einfuhrliberalisierung, Gewährung staatlicher Kredite, Ausnahmen von der Agrarmarktordnung — nur sehr begrenzt entgegenkommen konnten. Dagegen sahen sie größere Möglichkeiten im Bereich der industriellen und technologischen Kooperation.

In einem Vortrag über „Stand und Aussichten des Osthandels“⁵⁴⁾ vertrat Außenminister Scheel im Mai 1972 die Auffassung, daß Gespräche über Zusammenarbeit auf einer KSZE dann sinnvoll seien, wenn sie den verschiedenen Wirtschaftsstrukturen Rechnung tragen, die wechselseitige Aktivierung von Kontakten begünstigen und somit solide Grundlagen für einen breiteren Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen schaffen. Darüber hinaus könnte sich ein intensiverer Grad wirtschaftlicher Zusammenarbeit langfristig als friedenssichernder Faktor auswirken und eine belebende Wirkung auf die Reformdiskussion im osteuropäischen Wirtschaftsbereich ausüben. Diese hohen Erwartungen, die von östlicher wie von westlicher Seite mit einer Erweiterung der wirtschaftlichen Kooperation verbunden werden, erfordern unter Berücksichtigung der systemimmanenten begrenzten Möglichkeiten bereits in der Vorbereitungsphase der KSZE die sorgfältige Entwicklung realistischer Vorschläge. Diese analytische Kleinarbeit ist notwendig, um den vielfältigen Interessen einen wirklickeitsnahen Rahmen zu geben.

⁵²⁾ Rede Breschnjews vor dem XV. Kongreß der Gewerkschaften der UdSSR am 20. 3. 1972, in: *Iswestija*, 21. 3. 1972.

⁵³⁾ Theodor Schweisfurth, Sowjetunion, westeuropäische Integration und gesamteuropäische Zusammenarbeit, in: *Europa-Archiv*, 8/1972, S. 268.

⁵⁴⁾ Vgl. Walter Scheel, Stand und Aussichten des Osthandels, in: *Bulletin* vom 20. 5. 1972, S. 1061 ff.

Freizügigkeit für Personen, Informationen und Ideen

Es gibt kaum eine offizielle Stellungnahme seitens des Westens, in der nicht größere Freizügigkeit als Verhandlungsgegenstand einer KSZE genannt wird. In der Bundesrepublik wird dieses Thema mit besonderer Aufmerksamkeit diskutiert, zumal multilaterale Gespräche über eine größere Bewegungsfreiheit zwischen Ost und West ein direktes Pendant zu den Verhandlungen über menschliche Erleichterungen mit der DDR darstellen. Die Befürworter der Konferenz suchen nach verbindlichen Formulierungen, um der Sowjetunion diesen Tagesordnungspunkt schmackhaft zu machen, und die Skeptiker wollen gerade in dieser Frage die sowjetische Entspannungsbereitschaft bestätigt oder geleugnet sehen. Dabei ist wohl zu berücksichtigen, daß den Forderungen nach verstärktem Austausch von Informationen und Meinungen und nach Reiseerleichterungen im Osten und im Westen ein recht unterschiedliches Verständnis zugrunde liegt.

Der Freizügigkeitskatalog, der im Westen allenthalben aufgestellt wird, ist sehr umfangreich. In den Bereich des Personenverkehrs fallen Erleichterungen für Familienzusammenführungen, Heiraten mit westlichen Ausländern, Ausstellung von Auswanderungsvisa für Bürger der sozialistischen Länder und für den touristischen Reiseverkehr. Eine größere Freizügigkeit für Informationen und Ideen bedeutet aus westlicher Sicht nicht nur einen verstärkten Austausch von Zeitungen, Rundfunkprogrammen und Büchern, sondern auch die freiere Betätigung von Journalisten und mehr Kontaktmöglichkeiten, z. B. für Hochschullehrer und Studenten. Dieses Verständnis von Freizügigkeit ist weiter gefaßt als etwa die Vorstellung, daß sich Kulturaustausch auf die Entsendung von Delegationen und Symphonieorchestern beschränken kann. Es ist abzusehen, daß diese Einzelpunkte nicht auf spontane sowjetische Gegenliebe stoßen werden und deshalb behutsam angegangen werden

müssen. Fortschritte auf diesem Gebiet werden im wesentlichen davon abhängen, welcher Grad an Liberalisierung von der Sowjetunion für vertretbar angesehen wird. Andererseits stößt die von den Osteuropäern gewünschte Aufhebung des Visazwangs in den meisten westlichen Ländern aus Gründen der inneren Sicherheit auf Widerstand. Ebenso würde die von den USA erhobene Forderung nach Einstellung der Störung von Rundfunksendungen ohne Zweifel mit der Gegenforderung nach Abbau amerikanischer Sender in der BRD beantwortet werden.

Die Bundesrepublik, die ursprünglich die Absicht verfolgte, Elemente des Kasseler 20-Punkte-Programms⁵⁵⁾ in die multilaterale Diskussion um Freizügigkeit auf einer KSZE einzubringen, hat inzwischen ihre Haltung geändert. Seit sich im Dialog mit der DDR Fragen der Bewegungsfreiheit als verhandelbar erwiesen, ist der bilaterale Modus vivendi als Kennzeichen der besonderen Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten vor einer Europäisierung des Grundsatzes der Freizügigkeit in den Vordergrund gerückt. Im Zusammenhang mit der Negotiabilität dieses Problembereiches wird ein wesentliches Dilemma der Position des Westens deutlich. Das erklärte Ziel einer sicherheitspolitischen Stabilisierung einerseits und einer Dynamisierung der Ost-West-Beziehungen im Sinne einer Überwindung des politischen — nicht territorialen — Status quo andererseits beinhaltet einen offensichtlichen Widerspruch: ebenso wie die bisherige Stabilisierungspolitik der NATO zur Verfestigung des Status quo geführt hat, zeigte die Intervention des Warschauer Paktes in der CSSR überdeutlich die Grenzen einer Liberalisierungsstrategie.

⁵⁵⁾ Vgl. 20-Punkte-Memorandum der deutschen Bundesregierung über Grundsätze und Vertrags-elemente für die Regelung gleichberechtigter Beziehungen zwischen der BRD und der DDR vom 21. 5. 1970, in: Europa-Archiv, 14/1970, S. D 332 f.

Umweltschutz

Die Anregung der NATO-Staaten, auch Fragen des Umweltschutzes in die Tagesordnung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit einzubeziehen⁵⁶⁾, ist inzwischen von den Mitgliedern des Warschauer Pakts aufgenommen worden. Nach ihrer Auffassung gehört zur Entwicklung gegenseitiger vorteilhafter Beziehungen in verschiedenen Bereichen auch eine breit angelegte Kooperation auf dem Umweltsektor⁵⁷⁾. Auch die Erörterung dieses Themas, das sich weltweiter Popularität erfreut, wird nicht problemlos vonstatten gehen, da vor allem die Interessen der großen Industrienationen direkt tangiert werden. Angesichts der allgemein anerkannten Notwendigkeit, weltweite Schutzmaßnahmen

einzuleiten, verspricht dieses Thema aber vielleicht am ehesten erfolgreiche Verhandlungen. Die „Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen vom 5. bis 16. Juni 1972“ hat auf diesem Gebiet vorbereitende Arbeit geleistet und verschiedene Resolutionen verabschiedet⁵⁸⁾. Sie bietet damit ausreichend Bezugspunkte auch für eine KSZE. Sie gibt vor allem die Chance der Beteiligung der Warschauer-Pakt-Staaten, die mit Ausnahme Rumäniens der Stockholmer Konferenz aus Protest gegen die Nichtzulassung der DDR fernblieben. Zum anderen ist der Umweltsektor jenes Gebiet, auf dem sich vor allem regionale Lösungen anbieten.

Themenkatalog, Prozedurfragen und Probleme der Vorbereitung

Die Vorbereitung einer KSZE soll — darüber bestehen kaum Meinungsverschiedenheiten — sorgfältig und nicht übereilt vonstatten gehen. Es ist bereits heute abzusehen, daß sich dem Auftakt in Helsinki zu multilateralen Gesprächen eine langwierige Periode zähen Verhandeln anschließt. Der am 22. November in Helsinki eröffnete „Salon der Botschafter“ hat die Aufgabe, eine Tagesordnung aufzustellen, über Abstimmungsmodi zu befinden, Vorschläge zur Konferenzart zu erarbeiten und die Verhandlungsgegenstände zu bestimmen. Jede Entscheidung zu diesen Einzelpunkten wird mittelbar oder unmittelbar einen bestimmten Einfluß auf den Verlauf und die Ergebnisse der Konferenz selbst ausüben und erfordert deshalb Vorausschau und diplomatisches Feingefühl. Die Einsicht, daß eine Festlegung von Abstimmungsmodi gleichzeitig das Kräfteverhältnis bestimmt und daß die Auswahl der Themen ebenfalls eine Aussage über die potentiellen Ergebnisse darstellt, nötigt jedem Konferenzteilnehmer besondere Bemühungen um eine günstige Ausgangsposition ab. Die Änderungen und Umformulierungen der Vorschläge des Warschauer Pakts und die langwierigen Bemühungen der NATO, eine gemeinsame Haltung zu entwick-

keln, gaben bereits im Vorfeld der eigentlichen Konferenzvorbereitungen einen Eindruck von den für die Vorkonferenz zu erwartenden Schwierigkeiten.

Der Ministerrat der NATO befaßte sich im Dezember 1971 in Brüssel mit vier Themenbereichen für eine KSZE:

1. Sicherheitsfragen einschließlich der Grundsätze für zwischenstaatliche Beziehungen und bestimmte militärische Aspekte der Sicherheit;
2. Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Ideen sowie kulturelle Beziehungen;
3. Zusammenarbeit in der Wirtschaft, der angewandten Wissenschaft und Technologie sowie der reinen Wissenschaft;
4. Zusammenarbeit zur Verbesserung des Umweltschutzes⁵⁹⁾.

Bei der Formulierung dieser Themen hatten die Minister versucht, ihre eigenen Zielvorstellungen mit solchen Elementen zu kombinieren, die ein besonderes Interesse der osteuropäischen Staaten vermuten ließen. Über die offiziellen Erklärungen des War-

⁵⁶⁾ Vgl. Communiqué der NATO-Ministertagung in Brüssel am 9. und 10. 12. 1971, in: Europa-Archiv, 4/1972, S. D 100.

⁵⁷⁾ Vgl. Prager Deklaration vom 25. und 26. 1. 1972, a. a. O., S. D 107.

⁵⁸⁾ Vgl. Die Stockholmer Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen vom 5. bis zum 16. 6. 1972, in: Europa-Archiv, 18/1972, S. D 437 ff.

⁵⁹⁾ Vgl. Communiqué des NATO-Ministerrats vom 10. 12. 1971, in: Bulletin vom 14. 12. 1971.

schauer Paktes hinaus hatten zahlreiche bilaterale Gespräche sowie diverse Entwürfe und Diskussionspapiere dazu beigetragen, die verschiedenen Auffassungen und Standpunkte zu kommunizieren. Auch der deutsch-sowjetische und der deutsch-polnische Vertrag sowie die anlässlich des Besuches von Parteisekretär Breshnjew in Paris vereinbarten Grundsätze französisch-sowjetischer Zusammenarbeit und die amerikanisch-sowjetische Erklärung vom Mai 1972 gestatten einen Ausblick auf Argumentation und Interessenlage der östlichen Seite. Zunächst hatten sich die Staaten des Warschauer Paktes darauf beschränkt, einen Gewaltverzicht und die Verbesserung der wirtschaftlich-technologischen Kooperation als Verhandlungsthemen zu nennen⁶⁰). Auf ihrer Konferenz in Prag im Januar 1972 legten sie nun auch ihrerseits einen Katalog von Grundprinzipien vor, über die auf einer KSZE Übereinstimmung erzielt werden sollte:

1. Unverletzbarkeit der Grenzen;
2. Gewaltverzicht;
3. Friedliche Koexistenz;
4. Grundlagen gutnachbarlicher Beziehungen und Zusammenarbeit im Interesse des Friedens: Unabhängigkeit und nationale Souveränität, Gleichberechtigung, Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten;
5. Gegenseitige vorteilhafte Beziehungen zwischen den Staaten auf wirtschaftlichem, wissenschaftlich-technischem und kulturellem Gebiet, sowie beim Tourismus und Umweltschutz;
6. Abrüstung;
7. Unterstützung der UNO⁶¹).

In einem gesonderten Teil der Prager Erklärung wurde die Bereitschaft erklärt, eine Vereinbarung über die Reduzierung der Streitkräfte und Rüstungen in Europa, und zwar der ausländischen wie der einheimischen, abzuschließen. Es wurde keine Verbindung zur Sicherheitskonferenz hergestellt, jedoch erklärt, daß diese Frage nicht Gegenstand von Block-zu-Block-Verhandlungen sein könnte.

⁶⁰) Vgl. Erklärung der Außenministerkonferenz der Warschauer-Pakt-Staaten in Prag vom 30. und 31. 10. 1969, in: Europa-Archiv, 23/1969, S. D 551 f.

⁶¹) Vgl. Prager Deklaration vom 25. und 26. 1. 1972, a. a. O., S. D 109 ff.

Die formale Übereinstimmung vieler Themen, die von der NATO und dem Warschauer Pakt vorgeschlagen wurden, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß hinter den Chiffren unterschiedliche politische Ziele stehen. Die vorbereitenden Gespräche in Helsinki haben aus diesem Grund die Aufgabe, die politische Bandbreite der Begriffe abzustecken und Divergenzen in ihrem Verständnis zu klären.

Ein weiterer Punkt, der die Missionschefs in Helsinki beschäftigen wird, ist die Festlegung auf einen bestimmten Konferenztyp. Hier zeigen die in den vergangenen Jahren entwickelten unterschiedlichen Vorstellungen, daß bereits mit der Auswahl eines Konferenzmodells spezifische Erwartungen bezüglich der Bedeutung, der Wirkung, und der erhofften Ergebnisse verbunden werden, wobei das eine jeweils zu Lasten des andern gehen kann.

Im Kleiderschrank der Konferenzmodelle, die die internationale Diplomatie entwickelt hat, hängen nicht nur zeitlose Maßanzüge, die je nach Bedarf ausgesucht werden können. Es gilt vielmehr den Bedürfnissen und dem Geschmack der Zeit Rechnung zu tragen, ohne dabei zu vergessen, daß sich modische Eleganz mit guter Paßform verbinden muß, wenn ihre Träger Freude an dem neuen Stück haben sollen.

Seitens des Warschauer Paktes hatte man wohl zunächst an eine große, einmalige Konferenz ähnlich der Locarno-Konferenz gedacht. Ihre Wirkung wäre vor allem propagandistischer Natur gewesen, wie die Beschwörung eines neuen Geistes der Entspannung in Analogie zu dem „Geist von Genf“ oder dem „Geist von Camp David“, dem jedoch Berlin-Ultimatum und Kuba-Krise folgten. Im Westen bevorzugte man zunächst eher eine ständige Konferenz, vergleichbar mit der Genfer Abrüstungskonferenz, die als Kontaktorgan und Instrument europäischer Krisenmanagements dienen sollte. Die NATO-Partner tendieren jedoch dazu, sich nicht auf eine bestimmte Form festzulegen, bevor nicht Inhalt und Ziel der Konferenz konkretere Gestalt angenommen hätten.

Die größten Chancen werden gegenwärtig dem französischen Plan eingeräumt, der drei Phasen umfaßt: Außenministerkonferenz — Kommissionrunde — Abschlußtreffen der Außenminister oder auch der Regierungschefs. „Die KSZE sollte nicht als ein punktuell Geschehen, sondern als der Auftakt zur Einleitung von Ent-

wicklungsprozessen gesehen werden.“⁶²⁾ Das bedeutet, daß entsprechend dem Verlauf und den Vereinbarungen der Konferenz, Fragen einer Institutionalisierung zur Diskussion stehen werden. „Man könnte sich vorstellen, daß einige der technischen Regierungskommissionen, die im Konferenzverlauf eingesetzt werden, ... ihre Arbeit mit einem zeitlich und thematisch begrenzten Mandat eine Weile fortsetzen.“⁶³⁾ Es ist zum heutigen Zeitpunkt noch verfrüht, Aussagen darüber machen zu wollen, welche Formen gefunden werden können. In östlichen Vorschlägen wurde mehrfach die Bildung eines neuen „Organs“⁶⁴⁾ angesprochen, während im Westen eher daran gedacht wird, bereits bestehende Institutionen — wie z. B. die Economic Commission for Europe (ECE) — mit zusätzlichen Aufgaben zu betrauen. Die Entwicklung von Organisationsmodellen und die Entscheidung über die Verwirklichung wird der eigentlichen Konferenz vorbehalten bleiben und nicht bereits während der Vorbereitung zur Erörterung stehen.

Besonderen Anteil am Zustandekommen der Vorgespräche in Helsinki hat die finnische Regierung gehabt. Ihre Vorschläge trugen wesentlich zur Überwindung der gegensätzlichen Einschätzung des Konferenzprojekts bei. In besonderer Weise gilt dies für das finnische Aide-mémoire vom 24. November 1970⁶⁵⁾, das seitens der NATO als „vereinbarte Grundlage“⁶⁶⁾ der multilateralen Vorgespräche betrachtet wird. In diesem werden folgende Grundsätze postuliert:

1. Teilnahme aller betroffenen Staaten
2. Garantierter Erfolg der Konferenz durch sorgfältige Vorbereitung
3. Das Erzielen eines Konsensus in Substanzfragen, der gemeinsame Anstrengungen für die Sicherheit in Europa ermöglicht
4. Keine völkerrechtliche Anerkennung der bestehenden politischen Verhältnisse in Europa
5. Multilaterales Treffen in Helsinki auf der Ebene der Missionschefs
6. Unverbindliche Teilnahme an den Konsultationen
7. Intensivierung des Austausches relevanter Informationen, die es den Regierungen gestattet, ihre Haltung über die Möglichkeiten der Einberufung einer KSZE zu definieren⁶⁷⁾.

Die außerordentliche Komplexität von Interessenlagen, Themenbereichen und Verhandlungsebenen hat dazu geführt, daß die ständige Kontrollierbarkeit des Verhandlungsprozesses von beiden Seiten als Hauptkriterium der Konferenzvorbereitungen angesehen wird. Die enge Verbindung von Thematik und Prozedur, die sowohl die Konsultationen in den beiden Bündnissystemen, als auch die bilateralen Sondierungen und den stufenweisen Ablauf der Ost-West-Verhandlungen beeinflusste, wird auch weiterhin entscheidend zur notwendigen Kontrollierbarkeit in jeder einzelnen Phase der Vorbereitungen beitragen.

Perspektiven der Konferenz

Die teils hoffnungsvoll, teils ängstlich geäußerte Vermutung, daß auf einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa der Grundstein für ein neues europäisches System gelegt würde, welches die bestehenden Bündnissysteme ablösen könnte, wird kurz-

fristig kaum Bestätigung finden. Der Zwang zur Abstimmung der Standpunkte und Interessen hinsichtlich des Konferenzprojektes hat in den vergangenen Jahren zu verstärkten Konsolidierungsbemühungen innerhalb der Allianzen geführt. Es bleibt abzuwarten, ob es den Neutralen und anderen interessierten Ländern wie Frankreich und Rumänien gelingen wird, alternative Positionen anzubieten bzw. Vermittlerdienste zu leisten.

Die Bundesregierung hat häufig und unmißverständlich auf die Notwendigkeit einer engen Konsultation der NATO-Partner hinge-

⁶²⁾ Paul Frank, Zielsetzungen der Bundesrepublik . . . , a. a. O., S. 157.

⁶³⁾ Götz von Groll, Ost-West-Gespräche . . . , a. a. O., S. 523.

⁶⁴⁾ Vgl. Prager Deklaration vom 25. und 26. 1. 1972, a. a. O., S. D 110.

⁶⁵⁾ Aide-mémoire der finnischen Regierung vom 5. 5. 1969, a. a. O., S. D 309.

⁶⁶⁾ Götz von Groll, Ost-West-Gespräche . . . , a. a. O., S. 515.

⁶⁷⁾ Ebenda, S. 515.

wiesen. Diese Suche nach Rückendeckung galt auch für die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel, die durch bilaterale Kontakte die Aufnahme multilateraler Gespräche erleichtert hat. Hinzu kommt das besondere Interesse der Bundesrepublik, die amerikanische Präsenz in Europa zu sichern und neo-isolationistischen Tendenzen in den USA entgegenzuwirken. Es ist jedoch nicht zu übersehen, daß das amerikanische Engagement in Europa in gleichem Maße einen Funktionswandel erfährt, wie neue Vereinbarungen der USA mit der Sowjetunion zustande kommen. „Die Atlantische Allianz wird in ihrer wesentlichen Funktion, als Rahmen für die militärische Zusammenarbeit, in künftigen Verhandlungen mit der Sowjetunion abzusichern sein. Die Sicherheit Westeuropas wird in Europa mehr an der amerikanischen Verhandlungspolitik als an den tatsächlichen militärischen Möglichkeiten der westlichen Schutzmacht abgelesen werden.“⁶⁸⁾ Im übrigen bedeutet Präsident Nixons Ankündigung einer ‚Überprüfung der atlantischen Beziehungen‘ mehr als das bloße Bedürfnis nach stärkerem Lastenausgleich für die Kosten der amerikanischen Truppenpräsenz in Westeuropa.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Zukunft der westlichen Allianz ist die „potentielle institutionelle Konkurrenz zwischen Allianz und Europäischer Gemeinschaft (EG), auch wenn bisher zu einem gewissen Grad eine Komplementarität überwog, die sowohl in bezug auf Themen (Sicherheit hier, Zusammenarbeit dort) wie auf Beteiligung (EG ohne Vereinigte Staaten, Allianz weitgehend ohne Frankreich) wünschenswert war. Je stärker jedoch politische Strukturfragen in den Vordergrund einer multilateralisierten Ost-West-Diplomatie rücken, um so stärker kann dieser institutionelle Dualismus werden“⁶⁹⁾. Die Tragfähigkeit der Solidaritätsbekenntnisse der NATO wird bereits auf der KSZE eine Prüfung erfahren. Auch wenn die Vorstellungen über ein zukünftiges europäisches Sicherheitssystem oder eine europäische Friedensordnung noch keine konkretere Gestalt angenommen haben, sollte die Furcht vor Erosionsgefahren jedoch nicht die Möglichkeiten nützlicher Verhandlungen verdecken.

⁶⁸⁾ Uwe Nerlich, Westeuropa und der amerikanisch-sowjetische Bilateralismus, in: Europa-Archiv, 20/1972, S. 697.

⁶⁹⁾ Ebenda, S. 698.

Die Konferenz kann zu einem vielseitigen Kontaktforum für bi- und multilaterale Kooperation in den Bereichen Wirtschaft, Technologie, Kultur und Umweltschutz werden. Dies setzt zunächst das sorgfältige Ausloten der realen Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit voraus und erfordert die Berücksichtigung der bestehenden Institutionen wie der Europäischen Gemeinschaften oder des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe sowie eine Anpassung derselben an veränderte Bedingungen.

In Verhandlungen über Grundsätze zwischenstaatlicher Beziehungen wird sich die Frage stellen, ob nur politische Absichtserklärungen abgegeben werden sollen oder ob völkerrechtlich verbindliche Übereinkünfte, orientiert an der Charta der Vereinten Nationen, erreichbar sind. Vorausgehen muß eine Klärung von Begriffen wie Selbstbestimmung, Nichteinmischung oder Souveränität, die auf unterschiedlichen Wertvorstellungen beruhen. Dasselbe gilt für die Frage der Freizügigkeit zwischen Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung. Die Kooperationsbereitschaft beider Seiten kann hierbei zum Gradmesser ihrer Entspannungswilligkeit werden. Es wäre jedoch unrealistisch, von der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit schnelle und konkrete Ergebnisse in allen angesprochenen Sachfragen fordern zu wollen. Dies gilt gleichermaßen für die Gespräche über einen ausgewogenen Truppenabbau (MBFR). Im Januar 1973 werden — gleichzeitig zu der in Genf stattfindenden zweiten SALT-Runde — in der Schweiz Vertreter der europäischen Stationierungsmächte sowie der zentraleuropäischen Staaten zusammenkommen, um Verhandlungen über eine Stabilisierung und mögliche Reduzierung des militärischen Gleichgewichts in Europa vorzubereiten.

Eine europäische Friedensordnung oder ein kollektives Sicherheitssystem für Europa mit z. B. einer übergeordneten Schiedsgerichtsbarkeit und vereinbarten Sanktionsmöglichkeiten ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt höchstens ein Denkmodell, jedoch kein kurzfristig zu verwirklichendes Ziel. Es ist aber nicht unwahrscheinlich, daß gerade von seiten der nichtgebundenen Staaten oder denjenigen an der Peripherie der Bündnissysteme auf der KSZE interessante Anregungen ausgehen werden.

Damit die Ansprüche, die mit einer KSZE verknüpft sind, durch ernsthafte Erfolgsaussichten gerechtfertigt werden, darf sich die Kon-

ferenz nicht mit dem Niveau eines unverbindlichen Meinungsaustausches bescheiden. Vertrauensbildende Maßnahmen, die über den rein atmosphärischen Bereich hinausgehen, können richtungsweisend werden für langfristige Prozesse, die allmählich die kooperativen Strukturen in Europa verstärken würden. Valentin M. Falin bemerkte unlängst mit eleganter Nüchternheit zur Frage der Koexistenz von Staaten: „Heute gibt es im Grunde drei Möglichkeiten: gegeneinander, nebeneinander oder miteinander. Es ist klar, daß es beinahe

unmöglich geworden ist, nach den Rezepten der Vergangenheit gegeneinander zu wirken. Nebeneinander zu leben ist schon ein Fortschritt im Vergleich mit der ersten Möglichkeit. Aber auch dies ist vom Standpunkt der Erfordernisse unserer Zeit noch viel zu wenig. Miteinander — das ist eine optimale Variante, aber wahrscheinlich noch einstweilen zu gut, um Wirklichkeit zu sein.“⁷⁰⁾

⁷⁰⁾ Valentin M. Falin, Auf dem Weg zur gesamt-europäischen Konferenz, in: Europa-Archiv, 21/1972, S. 729.

Alois Friedel/Wolfram-Georg Riggert: Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Entwicklung 1954—1972

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1—2/73, S. 3—15

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) sowie die beiderseitige ausgewogene Truppenreduzierung (MBFR) ist seit längerem, insbesondere seit Beginn der Vorkonferenz in Helsinki (22. November 1972), stark in den Vordergrund der politischen Diskussion gerückt.

Die KSZE hat eine lange Vorgeschichte. Sie entspringt sowjetischen Vorstellungen aus dem Jahre 1954. Während es sich bei diesem Projekt zunächst vor allem um sicherheitspolitische Fragen und deren Regelung in Europa handelte, tritt seit etwa 1968/69 das Interesse des Ostblocks an wirtschaftlicher, wissenschaftlich-technologischer und kultureller Zusammenarbeit im Rahmen einer solchen Konferenz stärker hervor.

Die NATO ging auf den Konferenzvorschlag des Warschauer Paktes erstmals im Juni 1968 indirekt ein, indem sie ihrerseits die Anregung zu einer beiderseitigen ausgewogenen Truppenreduzierung (MBFR) gab.

Der sich seit etwa 1970 anbahnende Kommuniké-Dialog zwischen NATO und den Staaten des Warschauer Paktes mündet ein in die in Helsinki begonnenen Vorgespräche, denen im Januar 1973 Explorationsgespräche über die MBFR folgen sollen.

Helga Haftendorn / Leo Wieland: Konzert der Staaten und Interessen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1—2/73, S. 16—38

Das Projekt einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) rückte im vergangenen halben Jahrzehnt immer stärker in den Vordergrund der Diskussion um die ordnungs- und sicherheitspolitischen Probleme Europas. In der Lautstärke von Propaganda und Ablehnung und im Einfallsreichtum, mit dem versucht wurde, die Konferenz als Instrument blockstabilisierender oder blocküberwindender Politik zu operationalisieren, spiegelten sich gleichzeitig die wechselnden Hoffnungen und Befürchtungen gesamteuropäischer Politik.

Die Eröffnung des ‚Salons der Botschafter‘ vom 22. November 1972 in Helsinki markiert eine Zäsur zwischen der unverbindlichen Erörterung politischer Zielvorstellungen und der konkreten Festlegung des Konferenzfahrplans. Schon die Einigung auf ein bestimmtes Konferenzmodell, die Vereinbarung einer Tagesordnung und die Ausarbeitung von Verfahrensregeln muß erweisen, was von den zahlreichen Vorschlägen im Vorfeld der Konferenz Propaganda und was unabdingbare politische Positionen waren.

Die Verhandlungspartner werden kaum darauf verzichten, die Konferenz mit ihren unterschiedlichen politischen Vorstellungen und eigenen nationalen Interessen zu verbinden. Jede Entscheidung in Prozedurfragen, mag sie auch noch so peripher erscheinen, eröffnet Optionen und verschließt andere. Hierin liegt die politische Bedeutung der Vorkonferenz. Durch die Ausklammerung der Verhandlungen über eine beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung, durch die Fortschritte bei der Suche nach einem für die europäischen Staaten — insbesondere für die beiden deutschen — und die Weltmächte akzeptablen Modus vivendi in der deutschen Frage und durch das starke Engagement der Sowjetunion und der USA sind bereits in der Vorphase wichtige Entscheidungen gefallen. Die dabei zutage getretenen Interessenlagen sowie die Suche nach einem gemeinsamen Nenner innerhalb der bestehenden Bündnisse werden ebenso untersucht wie die Festlegungen einzelner Staaten und die vorhandenen Alternativen und die Vorstellungen, mit denen die Bundesrepublik an das Konferenzprojekt bisher herangegangen ist.