

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Mathias Jopp  
Berthold Meyer  
Norbert Ropers  
Peter Schlotter

Zehn Jahre KSZE-Prozeß

Karl E. Birnbaum  
Die KVAE als Spiegel  
der Großmacht politik

ISSN 0479-611 X

B 37/85  
14. September 1985

Mathias Jopp, Dr. phil., geb. 1950; Studium der Wirtschaftswissenschaften und der politischen Wissenschaften an den Universitäten Gießen und Frankfurt; seit 1976 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u. a.: Militär und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt 1983; Die Europäische Gemeinschaft, in: Reinhard Rode/Hanns-D. Jacobsen (Hrsg.), Wirtschaftskrieg oder Entspannung. Eine politische Bilanz der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, Bonn 1984.

Berthold Meyer, Dr. rer. soc., geb. 1944; Bankkaufmann; Studium der Rechtswissenschaften, der politischen Wissenschaften und der Soziologie an der Universität Tübingen; bis 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen; seit 1981 wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK.

Veröffentlichungen u. a.: Der Bürger und seine Sicherheit. Zum Verhältnis von Sicherheitstreiben und Sicherheitspolitik, Frankfurt 1983; Atomwaffenfreie Zone und Vertrauensbildung in Europa, Frankfurt 1985.

Norbert Ropers, Dipl. Soz., Dr. phil., geb. 1944; Studium der Soziologie, der Wirtschaftswissenschaften und politischen Wissenschaften an den Universitäten Hamburg und Frankfurt; von 1974 bis 1980 Referent für Forschungsförderung in der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung; seit 1980 wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK.

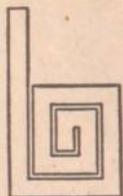
Veröffentlichungen u. a.: (Mitherausgeber), DGFK-Jahrbuch 1979/80. Zur Entspannungspolitik in Europa, Baden-Baden 1980; (Hrsg.), Osteuropa. Ein Reisebuch in den Alltag, Reinbek bei Hamburg 1985.

Peter Schlotter, Dr. phil., geb. 1945; Studium der politischen Wissenschaften, Geschichte und der deutschen Literaturwissenschaften an den Universitäten München, Heidelberg und Frankfurt; seit 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSFK; seit 1976 Lehrbeauftragter an der Universität Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Rüstungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Die Beispiele Starfighter und Phantom, Frankfurt 1975; (zus. mit Carola Bielfeldt) Die militärische Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland. Einführung und Kritik, Frankfurt 1980.

Karl E. Birnbaum, Dr. phil., geb. 1924; von 1958 bis 1960 Professor für Zeitgeschichte an der Universität Stockholm; 1960 bis 1970 Direktor des Außenpolitischen Instituts in Stockholm, anschließend Forschungsleiter sowie wissenschaftlicher Berater desselben; 1979 bis 1982 Direktor des Österreichischen Instituts für internationale Politik in Laxenburg bei Wien; zur Zeit Mitarbeiter des Außenpolitischen Instituts in Stockholm sowie Forschungsbeauftragter des SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Nils Andrén) Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective, Alphen aan den Rijn 1980; (Hrsg.) Confidence Building Measures and East-West Relations, in: The Laxenburg Papers, 5 (April 1983), des Österreichischen Instituts für internationale Politik.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

# Zehn Jahre KSZE-Prozeß

## Bilanz und Perspektiven gesamteuropäischer Entspannung und Zusammenarbeit

### I. Die Bedeutung des KSZE-Prozesses im Rahmen der Ost-West-Beziehungen

Am 1. August 1985 jährte sich zum zehnten Male der Tag, an dem in Helsinki die Staats- und Regierungschefs aller europäischen Länder (mit Ausnahme Albanien) sowie Kanadas und der USA die Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unterzeichneten. Am Jahrestag trafen die Außenminister dieser Staaten am gleichen Ort zu einer Konferenz zusammen, um den „Geist von Helsinki“ zu beschwören und die Wichtigkeit des KSZE-Prozesses erneut zu unterstreichen.

Die Frage, welche Bedeutung die KSZE und ihre Folgekonferenzen für die Regelung der Ost-West-Beziehungen haben, ist heute nicht weniger aktuell als vor zehn Jahren. 1985 wie 1975 ist die öffentliche Einschätzung der KSZE im Westen durch Skepsis und Desinteresse geprägt. Allerdings haben sich einige Ursachen dieser zurückhaltenden bis mißtrauischen Beurteilung gewandelt. So warnte die konservative Kritik in den frühen siebziger Jahren vor allem deshalb vor der KSZE, weil sie darin ein propagandistisch-taktisches Instrumentarium der Sowjetunion zur Absicherung ihrer Vorherrschaft in Osteuropa erblickte, und ein Teil der linken Kritik sah die Gefahr einer ‚Unheiligen Allianz‘ heraufziehen, mit der gesellschaftspolitische Reformen auf beiden Seiten blockiert werden könnten<sup>1)</sup>. Solche Kritikpunkte sind mittlerweile nicht mehr zu vernehmen. Im Gegenteil: Manchen erscheint die Schlußakte der KSZE geradezu als ein Dokument, das innergesellschaftlichen Wandel (zumindest in Osteuropa) unmittelbar

herausfordert. Statt dessen gelten die Vorbehalte heute eher der zu geringen Verbindlichkeit der KSZE-Beschlüsse sowie der Zähigkeit, Mühsal und Komplexität eines für Normalbürger kaum überschaubaren diplomatischen Gerangels auf den Folgekonferenzen. So diffus das KSZE-Image ist, so schwierig ist es auch, die Frage nach der Bedeutung dieser Konferenz und ihrer Folgewirkungen im Rahmen der Ost-West-Beziehungen präzise zu beantworten. Dies liegt zweifellos an der Tatsache, daß es sich beim Ost-West-Konflikt um eine Vielzahl von Einzelkonflikten zwischen Gesellschaftsordnungen, Staaten und Staaten-gruppierungen sowie um Auseinandersetzungen auf diversen Ebenen — politischen, ideologischen, militärischen, wirtschaftlichen und kulturellen — handelt. Die Frage nach der Relevanz der KSZE muß deshalb ebenfalls nach den verschiedenen Konfliktfeldern und Beziehungsebenen zwischen Ost und West differenziert werden. Einen Ansatzpunkt für eine derartige Aufschlüsselung bietet die KSZE selbst mit ihren vier Verhandlungs-„Körben“ über:

- I. „Fragen der Sicherheit in Europa“;
- II. „Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und der Technik sowie der Umwelt“;
- III. „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“;
- IV. „Folgen der Konferenz“<sup>2)</sup>.

Zunächst sollen die wichtigsten institutionellen und prozeduralen Merkmale der KSZE skizziert werden. Ihre Analyse ermöglicht

<sup>1)</sup> Vgl. exemplarisch Hans-Peter Schwarz, Europäische Sicherheitskonferenz: Ein nützliches Konzept der Entspannungspolitik?, in: ders./Helga Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970, S. 119—155; und Ekkehart Krippendorff, Wie wichtig ist eigentlich Helsinki?, in: Leviathan, (1973) 4, S. 409 ff.

<sup>2)</sup> Zwischen den Körben II und III findet sich außerdem noch ein Dokument über „Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum“, auf dessen Thematik hier jedoch nicht näher eingegangen werden soll.

eine erste Antwort auf die Frage, welche Rolle die KSZE überhaupt als Regelungsinstrument der Ost-West-Beziehungen spielen kann. Darauf aufbauend wird dann versucht, die Wirkungsweise des KSZE-Prozesses seit den ersten Verhandlungen im Jahr 1972 zu umreißen. Dabei geht es weniger um eine historische Untersuchung der letzten anderthalb Jahrzehnte, sondern vielmehr um den Nachweis der mehr oder weniger offenen und verdeckten Funktionen der KSZE-Diplomatie<sup>3)</sup>.

### 1. Die KSZE als Instrument blockübergreifender Konferenzdiplomatie

Der „blockübergreifende Multilateralismus“, gekennzeichnet durch die gleichberechtigte Teilnahme von 35 souveränen westlichen, östlichen und neutralen bzw. nichtblockgebundenen Staaten einschließlich des Heiligen Stuhles und die Beschlußfassung nach dem Konsensprinzip, stellt ein innovatives Moment in der Entspannungspolitik dar. Im Gegensatz zu direkten Verhandlungen zwischen den Supermächten bzw. den Bündnisorganisationen bietet diese Interaktionsweise insbesondere den kleineren Staaten eine Mitwirkungsmöglichkeit, was natürlich nicht ausschließt, daß bei insgesamt verschlechterten Rahmenbedingungen auf der Ebene der Supermächte auch der Spielraum der Klein- und Mittelstaaten geringer wird. Insgesamt hat sich ihr Einfluß auf das Ost-West-Geschehen jedoch erhöht. Gute Beispiele dafür sind die im Rahmen der Europäischen politischen Zusammenarbeit (EPZ) koordinierte KSZE-Politik der EG-Staaten<sup>4)</sup> und die Brückenfunktion der neutralen und nicht gebundenen (N+N-)Staaten, insbesondere in kritischen Phasen der Belgrader und Madrider Folgekonferenzen.

Ein zweites innovatives Element der KSZE-Diplomatie ist ihr prozeßorientierter Charakter. Im Unterschied zu den traditionellen Formen multilateraler Ost-West-Verhandlungen dienen die Schlußdokumente nämlich nicht nur der Kodifizierung einer einmal erreichten Beschlußlage; sie sind zugleich der Ausgangs-

<sup>3)</sup> Ausführlicher Norbert Ropers, Die KSZE und ihre Folgewirkungen — Überblick und Zusammenfassung, in: Jost Delbrück/Norbert Ropers/Gerda Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977, S. 483 ff.

<sup>4)</sup> Vgl. Jan Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, München 1978, S. 139 ff.

punkt für die nächste Konferenz<sup>5)</sup>. Dieser Aspekt, der in Madrid ausdrücklich festgeschrieben wurde, bedeutet, daß der Wert des KSZE-Prozesses sich nur zu einem Teil an der Substanz der bisher produzierten Schlußdokumente ermessen läßt. Ebenso bedeutsam sind die Spielregeln, die den Verhandlungsprozeß vorantreiben, und die Dynamik der periodischen Kommunikation über fast alle Bereiche der Ost-West-Beziehungen.

### 2. Die KSZE als Verhandlungsforum über Fragen der Sicherheit und der Ost-West-Kooperation

Während in den ursprünglichen Vorschlägen aus den fünfziger und sechziger Jahren nur von einer Europäischen Sicherheitskonferenz die Rede war, einigten sich die Teilnehmer in den Vorbereitungsgesprächen auf eine Konferenz über *Sicherheit und Zusammenarbeit*. Diese Erweiterung signalisierte eine Ausdehnung des Themenkatalogs auf tendenziell alle Bereiche zwischenstaatlichen Verhaltens, was die Gliederungspunkte der Schlußakte deutlich illustrieren. Eine wesentliche Ursache hierfür ist die Möglichkeit, auf diese Weise die Interessen in verschiedenen Sachbereichen leichter ausgleichen zu können.

Der breite Themenbereich der KSZE war jedoch nicht nur taktisch bedingt, sondern entsprach auch substantiellen Veränderungen im Ost-West-Verhältnis. In den sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre hatten sich nämlich der Wirtschaftsaustausch, die wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit und die transnationalen Kontakte wesentlich verstärkt. Während gleichzeitig das Grundverhältnis unverändert antagonistisch blieb, erhöhte sich damit die Ambivalenz der west-östlichen Beziehungen.

In dieser Situation bot die KSZE die Chance, Konfliktfelder gemeinsam abzustecken und die Möglichkeiten für systemübergreifende Verhaltensregeln auszuloten. In manchen Fällen führte das zu relativ konkreten Übereinkommen, etwa bei der (bescheidenen) Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten. In anderen sind bislang nur vage Absichtserklärungen zu erkennen, z. B. bei der Verbesserung und Regulierung der gesamteuropäischen Verkehrsinfrastruktur. In einer

<sup>5)</sup> Vgl. Gerda Zellentin, Zur Rolle der Konferenzdiplomatie in den Ost-West-Beziehungen, in: Jost Delbrück u. a. (Anm. 3), S. 13—26.

dritten Gruppe gelang es lediglich, die Thematik einer wünschenswerten Entwicklung festzuschreiben, wozu unter anderem der schweizerische „Entwurf für einen Vertrag über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten“ gehört<sup>6)</sup>. Immerhin: Der auf diesem Wege ausgebreitete Fächer an Verhaltensregeln, Absichtserklärungen und praktischen Empfehlungen umfaßt prinzipiell sämtliche nicht-militärischen und nicht-ideologischen Ost-West-Beziehungen.

Die im Vorfeld der KSZE im Zentrum des Interesses stehenden sicherheitsbezogenen Fragen wurden dagegen praktisch auf den Themenbereich „Vertrauensbildende Maßnahmen“ im Korb I reduziert. Dies war eine der Voraussetzungen für den Erfolg der ersten KSZE-Runde, ermöglicht durch die parallele Eröffnung der MBFR-Verhandlungen<sup>7)</sup> in Wien.

In den folgenden Jahren blieb das Thema Sicherheit in diesem bescheidenen Rahmen weiterhin Gegenstand des KSZE-Prozesses, ja es erfuhr sogar mit dem Mandat des Madrider Nachfolgetreffens für die „Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE) eine Ausweitung, die sicher nicht ohne die Stagnation der MBFR-Verhandlungen erfolgt wäre. Die Besonderheit dieses Mandates liegt darin, daß die KVAE, die politisch weit höher angesiedelt ist als die Expertentreffen zu anderen Sachbereichen, und die deshalb leicht ein politisches Eigenleben hätte entwickeln können, fest in den KSZE-Prozeß eingebunden wurde. Die Benennung des 1986 in Wien beginnenden KSZE-Folgetreffens als Instanz zur Beurteilung des Erfolges der KVAE garantiert, daß auch weiterhin die Themen Sicherheit und Zusammenarbeit die beiden

Säulen des KSZE-Prozesses bleiben. Damit bleibt auch künftig die Verknüpfung der verschiedenen Themen durch *interessenausgleichende Kompromisse* und „package deals“ als ein wesentliches Element für Verhandlungsfortschritte über nahezu die gesamte Spannweite der Ost-West-Beziehungen erhalten.

### 3. Die KSZE als Konferenz über (Gesamt-) Europa

Die Frage der regionalen Abgrenzung hat seit Beginn der Diskussion über die gesamteuropäische Konferenz eine erhebliche Rolle gespielt. Dabei waren in der Frühphase vor allem die Teilnahme der USA und Kanadas umstritten, weil die Sowjetunion ein Modell der kollektiven Sicherheit anzustreben schien, bei dem sie selbst die Funktion der Ordnungsmacht einnehmen würde. Die Befürchtungen einer Lockerung der atlantischen Beziehungen waren lange Zeit auch ein wichtiger Grund für die Zurückhaltung der westlichen Staaten gegenüber der KSZE.

In einer späteren Phase und während der Verhandlungen zur Vorbereitung der Schlußakte gab es zum einen Auseinandersetzungen um den Geltungsbereich Vertrauensbildender Maßnahmen, zum anderen um die Einbeziehung nicht-europäischer Mittelmeerländer in den KSZE-Prozeß. Beides spielte auch auf der Madrider Nachfolgekonferenz noch eine Rolle, wobei die Ausweitung des Geltungsbereiches in der Sowjetunion bis zum Ural um den Preis der Einbeziehung der an Europa angrenzenden Seegebiete und des angrenzenden Luftraumes durchgesetzt werden konnte.

Im Mittelpunkt der KSZE-Debatten von Belgrad und Madrid stand allerdings ein anderer Aspekt der Regionalität: die Frage der „Un-Teilbarkeit der Entspannung“. Vor allem von den Vereinigten Staaten wurde dabei die Forderung vorgebracht, Entspannung und Kooperation müßten von der Sowjetunion auch weltweit praktiziert werden. Wenn diese nicht bereit sei, sich außerhalb Europas an die Schlußakte zu halten, müßte auch von westlicher Seite die Entspannungspolitik in Europa aufgegeben werden. Gegen diese Position, durch die die Madrider Konferenz beinahe zum Scheitern gebracht worden wäre, setzten sich diejenigen europäischen Staaten durch, die an der weltweiten Entspannung als Ziel festhalten, jedoch die relative Ruhe in Europa nicht wegen außereuropäischer Konflikte

<sup>6)</sup> Vgl. Bruno Simma/Dieter Schenk, Friedliche Streiterledigung in Europa. Überlegungen zum schweizerischen KSZE-Vorschlag, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978, S. 59—70.

<sup>7)</sup> Mutual Balanced Force Reductions. Verhandlungen über beiderseitig ausgewogene Truppenverminderungen. Ziel der multilateralen Verhandlungen in Wien sollte es sein, in Mitteleuropa zu Reduzierungen der Landstreitkräfte und eventuell auch der Personalstärken der Luftstreitkräfte zu kommen sowie möglicherweise in einer weiteren Phase die konventionelle Rüstung zu begrenzen.

aufs Spiel setzen wollten und deshalb die These von der „Teilbarkeit der Spannungen“ vertraten<sup>8)</sup>.

Dieser europäisch-amerikanische Dissens resultierte aus der — hier nicht behandelten — Krise der Entspannungspolitik insgesamt und verweist auf die Rahmenbedingungen für die Entfaltung der gesamteuropäischen Beziehungen, die durch das Verhältnis der beiden Bündnisvormächte gesetzt sind.

#### 4. Zur Wirkungsweise der KSZE

Der Ausgangspunkt des KSZE-Prozesses war eine Art Tauschgeschäft, das beiden Seiten als lohnend erschien: Das östliche Streben nach einer Anerkennung des Status quo und einer Stärkung der Wirtschaftskraft durch eine Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen mit kapitalistischen Staaten stand einem westlichen Bemühen um die Steuerung und Einbindung des sowjetischen Konfliktverhaltens sowie um größere Freizügigkeit für Menschen und Informationen gegenüber. Der Interessenausgleich wurde in der Schlußakte durch die Verknüpfung der drei thematischen Körbe formalisiert und durch den Konsens über die grundsätzliche, wenn auch nicht rechtliche Verbindlichkeit des insgesamt verabschiedeten Textes bekräftigt<sup>9)</sup>.

Trotzdem war es nicht verwunderlich, daß nach der Verabschiedung der Schlußakte beide Seiten dazu neigten, einzelne Abschnitte in ihrer Bedeutung hervorzuheben. So betonte die Sowjetunion insbesondere die Prinzipien der staatlichen Souveränität, der Unverletzlichkeit der Grenzen und der Nicht-einmischung in die inneren Angelegenheiten (eine Bekräftigung, die sich allerdings im Rahmen der sogenannten Breschnew-Doktrin als außerordentlich ambivalent erweisen sollte), während die westliche Seite vor allem die Achtung der Menschenrechte und die Realisierung des Korbes III herausstellte.

<sup>8)</sup> Vgl. Peter Schlotter, Linkage-Politik und KSZE: Eine Zwischenbilanz des Madrider Folgetreffens, in: Deutsche Studien, (1983) 81, S. 69—84; und ders., Das zweite KSZE-Folgetreffen in Madrid, in: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), DGFK-Jahrbuch 1982/83, Baden-Baden 1983, S. 141—161.

<sup>9)</sup> Vgl. zur völkerrechtlichen Bewertung der KSZE Hans-Joachim Schütz, Probleme der Anwendung der KSZE-Schlußakte aus völkerrechtlicher Sicht, in: Jost Delbrück u. a. (Anm. 3), S. 155—175.

Als ein wesentliches Gegengewicht gegen diese selektive Interpretation der Schlußakte hat sich bislang der bereits beschriebene prozeßorientierte Charakter der KSZE-Diplomatie erwiesen. Neue Beschlüsse konnten nämlich nur dort vereinbart werden, wo beide Seiten wiederum bereit waren, sich auf einen neuen Interessenausgleich und eine schrittweise Erarbeitung von neuen Kompromissen einzulassen (Stichwort: *Modus vivendi*). Ein Vergleich der Folgetreffen von Belgrad (1977/78) und Madrid (1980/83) als auch der diversen Expertentreffen macht das deutlich. Nur dort, wo diese Bereitschaft vorhanden war, ließen sich substantielle Schlußdokumente verabschieden.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Erfahrungen für die Frage nach der Verbindlichkeit der KSZE-Beschlüsse bzw. der Wirksamkeit des KSZE-Prozesses? Aufgrund einer systematischen Analyse lassen sich zwei Wirkungsmechanismen unterscheiden: ein kurzfristiger und ein langfristiger.

Der kurzfristige beruht auf der Stabilität und dem Gewicht der erwähnten interessenausgleichenden Kompromisse und „package deals“. Je mehr Gewinn eine Seite aus solcher Vereinbarungen zieht, desto größer dürfte ihre Bereitschaft sein, auch „Nachteile“ zu akzeptieren. Im Fall der osteuropäischen Staaten heißt das konkret: Die mit dem KSZE-Dokument geschaffenen Rechtfertigungschancen für die Entfaltung des einzelnen und Rechtfertigungszwänge für die staatliche Gewaltausübung dürften auf die Dauer nur wirksam (und weiter entwicklungsfähig) sein, wenn sie aus der Sicht der östlichen Partei und Staatsführungen mit anderen Vorteilen für die sozialistischen Staaten verknüpft bleiben.

Der langfristige Wirkungsmechanismus läßt sich stichwortartig mit der These von der „normativen Kraft des Faktischen“ umschreiben: Der mit dem KSZE-Prozeß entwickelte Fächer an Verhaltensregeln, Absichtserklärungen und praktischen Empfehlungen für alle möglichen Beziehungsfelder schafft allmählich eine *gesamteuropäische Kultur der Konfliktregulierung und Kooperationsförderung*, der sich die Teilnehmerstaaten um so weniger entziehen können, je länger dieses Regelwerk in Kraft ist und je häufiger es tatsächlich für die Problemlösung im Ost-West-

Verhältnis herangezogen wird. Gegenwärtig ist von dieser langfristigen Wirkung zwar noch nicht besonders viel zu bemerken. Im-

merhin halten jedoch bislang alle beteiligten Staaten an dem hohen Symbolwert der Schlußakte sowie des KSZE-Prozesses fest<sup>10)</sup>.

## II. Korb I: Menschenrechte

Eines der wichtigsten Ergebnisse der ersten KSZE-Verhandlungen war die Tatsache, daß in der Schlußakte auch innergesellschaftliche Verhältnisse als legitimer Gegenstand internationaler politischer Kontrolle anerkannt wurden. Neben etlichen Korb-III-Beschlüssen betrifft dies primär die im Prinzip VII des Dekalogs garantierte „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit“. Die Bedeutung dieses Prinzips liegt weniger in seinem materiellen Gehalt — hier sind die 1976 in Kraft getretenen UN-Pakete über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie über bürgerliche und politische Rechte wesentlich präziser —, sondern vor allem darin, daß es gleichberechtigt neben den anderen Völkerrechtsprinzipien des Dekalogs aufgenommen wurde<sup>11)</sup>.

Wegen der divergierenden Menschenrechtsauffassungen von Ost und West ist die Tatsache an sich erstaunlich. Sie wird jedoch insofern verständlich, als das Prinzip VII im Sinne liberaler wie marxistischer Konzeptionen interpretierbar ist. Daß es trotzdem zu erheblichen Konflikten über die Implementierung dieses Prinzips gekommen ist, hängt mit den von beiden Seiten nicht vorhergesehenen Auswirkungen auf aktive soziale und politische Gruppen in Osteuropa zusammen. Diese nutzten die KSZE-Vereinbarungen, um ihren Forderungen nach mehr politischen und bürgerlichen Rechten Nachdruck zu verleihen, wobei sie sich auf die offizielle Verbreitung

der Schlußakte und den hohen Stellenwert stützen konnten, den die Konferenz in der außenpolitischen Berichterstattung der östlichen Massenmedien einnahm<sup>12)</sup>.

Auch wenn die menschenrechtlichen Akzentsetzungen in all diesen Fällen sehr unterschiedlich sind, ist die Initial-Funktion der KSZE-Vereinbarungen ein gemeinsames Merkmal. Sie wirkten als externe Bekräftigung der zum großen Teil bereits innerstaatlich formell garantierten Verfassungsrechte. Ansprüche auf die materielle Geltung dieser individuellen Rechte wurden zusätzlich legitimiert. Es entstand somit eine neue Art von „Konstitutionalisierungsprozeß“. Eine wichtige Rolle spielten dabei die westlichen Massenmedien, die dafür sorgten, daß die Forderungen der östlichen Bürgerrechtsbewegungen eine weite Verbreitung fanden.

Eine andere Resonanzverstärkung sollte allerdings für den KSZE-Prozeß noch bedeutsamer werden: die *Menschenrechtspolitik der USA seit 1977* unter den Administrationen Carter und Reagan<sup>13)</sup>. Das zeigte sich am deutlichsten während der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, als die Delegation der USA die Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa in den Mittelpunkt ihrer KSZE-Bilanz stellte und eine Änderung dieser Praktiken zur entscheidenden Frage für den Erfolg der Konferenz erklärte<sup>14)</sup>. Dahinter stand eine offensichtliche Neuinterpretation der Geschäftsgrundlage von Helsinki: Das Prinzip VII war nicht mehr Teil eines umfassenden Interessenausgleichs zwischen beiden Seiten

<sup>10)</sup> Vgl. Jakob Schissler, *Symbolische Sicherheitspolitik. Die Bedeutung der KSZE-Schlußakte für die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland*, München 1980.

<sup>11)</sup> Vgl. grundsätzlich zur Thematik KSZE und Menschenrechte: Dieter Blumenwitz u.a., *Die KSZE und die Menschenrechte. Politische und rechtliche Überlegungen zur zweiten Etappe*, Berlin 1977; Martin Kriele, *Die Menschenrechte zwischen Ost und West*, Köln 1977; Eckhard Krüger, *Menschenrechtsrealisierung nach der KSZE?*, in: Jost Delbrück u.a. (Anm. 3), S. 177—195; Otto Luchterhandt, *Die Menschenrechte in den Ost-West-Beziehungen und die Bürgerrechtsbewegungen in Osteuropa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/83 vom 3. Dezember 1983.

<sup>12)</sup> Zur Dokumentation der KSZE-Bezüge in der osteuropäischen Bürgerrechtsbewegung vgl. die „Semiannual Reports by the (US-)President to the Commission on Security and Cooperation in Europe on the Implementation of the Helsinki Final Act“, Department of State (Washington), fortfltd.

<sup>13)</sup> Vgl. Jakob Schissler, *US-Menschenrechtspolitik und KSZE. Innen- und außenpolitischer Entscheidungsprozeß vor der Belgrader Nachfolgekonferenz*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 1980, S. 363—381.

<sup>14)</sup> Vgl. Gerhard Wettig, *Die Menschenrechtsproblematik auf der KSZE-Folgekonferenz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 27/78 vom 8. Juli 1978.

mit dem unausgesprochenen Ziel, das Verhalten der sozialistischen Staaten gegenüber ihren Bürgern schrittweise westlichen Vorstellungen über bürgerliche und politische Grundfreiheiten anzupassen, sondern eine grundlegende und nicht mehr verhandelbare Verpflichtung für die aktuelle Menschenrechtsrealisierung.

Die osteuropäischen Führungen reagierten auf diese Offensive mit dem Vorwurf, der Westen verstoße mit dieser „Einmischung“ gegen die Prinzipien I („Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte“) und VI („Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“) des Dekalogs. Im Innenverhältnis hatten sie von Anfang an versucht, den oppositionellen Strömungen durch verschärfte Repression einerseits und eine freizügige Auswanderungspraxis sowie partielle Zugeständnisse andererseits zu begegnen. Nur in sporadischen Ansätzen unternahmen die sozialistischen Staaten im Hinblick auf die Menschenrechte eine Gegenoffensive. So prangerten sie zwar in Belgrad die „Berufsverbote“ in der Bundesrepublik Deutschland an, verurteilten die ethnisch-rassistischen Diskriminierungen in den USA und kritisierten die Arbeitslosigkeit in den westlichen Ländern. Eine konsequente Strategie zur Thematisierung der westlichen Defizite bei der Realisierung „wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Grundrechte“ haben sie jedoch bis heute nicht entwickelt. Angesichts ihrer bisherigen Selbstverteidigung mit dem „Nichteinmischungs“-Argument wäre dies auch eine heikle Gratwanderung geworden.

In der US-amerikanischen Ostpolitik bildet dieses Thema seitdem jedoch ein konstantes Argumentationsmuster — allerdings mit abnehmender Glaubwürdigkeit. Denn in dem Maße, wie die universalistischen Ansprüche der Carterschen Menschenrechtspolitik mehr und mehr den außenpolitischen Interessen der USA in der Dritten Welt geopfert wurden, reduzierte sich der Menschenrechtsmaßstab zu einem Instrument primär antisowjetischer Rhetorik. Diese Einbuße an Glaubwürdigkeit dürfte eine Ursache dafür gewesen sein, daß die USA für ihre Menschenrechtspolitik während der Madrider Folgekonferenz weniger Resonanz bei ihren Verbündeten fanden als in Belgrad<sup>15)</sup>.

<sup>15)</sup> Vgl. Peter Schlotter, Das zweite KSZE-Folgetreffen in Madrid: Eine Bilanz, HSKF-Forschungsberichte, April 1984.

Während damals die USA weitgehend die westliche Position bestimmten, spielten die westeuropäischen Staaten diesmal eine aktivere Rolle, um ihre pragmatischeren Vorstellungen gegenüber den USA durchzusetzen. Dies spiegelt sich auch in dem Schlußdokument von Madrid, in dem gemäß den westeuropäischen Vorstellungen in verschiedenen Bereichen wünschenswerte Verbesserungen bei den Menschenrechten festgeschrieben wurden (z. B. bei der Gewährleistung der Religionsfreiheit und der Freiheit zur gewerkschaftlichen Organisation).

Als einziges handfestes Ergebnis kam eine weitere Konferenz zustande, das *Experten-treffen* „betreffend die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, das mittlerweile, zwischen April und Juni 1985, in *Ottawa* stattgefunden hat. Dieses Treffen demonstrierte allerdings nur noch einmal die extrem unterschiedlichen Positionen zwischen Ost und West, es zeigte aber auch verschiedene Akzentsetzungen innerhalb des westlichen Bündnisses. Daß es jedoch nicht einmal zu einem Abschluß à la Belgrad kam, sondern sich die Konferenz ohne Schlußdokument auflöste, lag wohl in erster Linie an der fehlenden Verhandlungsmasse, einen für beide Seiten akzeptablen Kompromiß zustande zu bringen.

Welche *Konsequenzen* lassen sich aus diesen Erfahrungen für die künftige Menschenrechtspolitik im Rahmen des KSZE-Prozesses ziehen? Die beiden häufigsten Schlußfolgerungen, die in diesem Zusammenhang zu hören sind, lauten:

Die *Entspannungspolitik* im allgemeinen und der KSZE-Prozeß im besonderen waren notwendige Voraussetzungen für ein verstärktes Menschenrechtsbewußtsein und das Entstehen einer Bürgerrechtsbewegung in Osteuropa. Für die weitere Förderung der Menschenrechte in den sozialistischen Ländern ist deshalb die Stabilisierung des Entspannungsprozesses unverzichtbar.

Ohne massiven *öffentlichen Druck* und ohne das direkte Engagement westlicher Regierungen, Medien und Institutionen wären viele konkrete Verbesserungen der menschenrechtlichen Situation in Osteuropa nicht zustande gekommen. Diesen Interventionen ist deshalb auch künftig ein hoher Stellenwert einzuräumen.

Das Dilemma ist offensichtlich: Beide Schlußfolgerungen stehen in einem widersprüchlichen und komplementären Verhältnis zueinander. Allerdings läßt sich ihr Spannungsverhältnis untereinander relativieren, wenn man sich einen weiteren Sachverhalt vor Augen führt: die innergesellschaftlichen Voraussetzungen für die Verbesserung der Menschenrechtssituation in Osteuropa. Kaum zu bestreiten ist nämlich, daß substantielle Fortschritte in dieser Richtung nur durch *innergesellschaftliche Reformen* zu erreichen sind. Und diese sind am ehesten dann zu erwarten, wenn die Erweiterung individueller Handlungs- und Freiheitsspielräume im Einklang steht mit dem Problemlösungsinteresse der Partei- und Staatsführungen. Ein Beispiel dafür ist Ungarn, wo die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente in das ökonomische System einherging mit einem wachsenden, wenn auch begrenzten politischen und gesellschaftlichen Freiheitsspielraum der Bürger.

Solche substantiellen Veränderungen durch äußeren Druck auf die Führungen erzwingen zu wollen, wird eher zu kontraproduktiven Wirkungen führen. Dies gilt um so stärker, je demonstrativer die betreffenden Führungen auf die Anklagebank gesetzt werden und je

spektakulärer sich die anklagenden westlichen Regierungen auf direkte Kontakte zu osteuropäischen Oppositionellen berufen. Diese Einschätzung schließt nicht aus, die Verbesserungen der Menschenrechtssituation zu einem regelmäßigen Thema der west-östlichen Kommunikation zu machen und sich in Einzelfällen auch diplomatisch zu engagieren.

Auf längere Sicht dürfte die Menschenrechtspolitik der westlichen Staaten dann am wirksamsten sein, wenn sie nicht primär in der Anprangerung östlicher Menschenrechtsverletzungen besteht, sondern der Realisierung einer glaubwürdigen Menschenrechtsstrategie in der westlichen Hemisphäre den Vorrang gibt<sup>16)</sup>. Dazu gehören vor allem die Beiträge, die diese Länder zur Überwindung von Hunger und Elend in der Dritten Welt leisten können<sup>17)</sup>, aber auch die Handlungsperspektiven, die sich für die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechtslage in ihren eigenen Ländern bieten. Eine solche Menschenrechtsstrategie mit „Vorbild“-Charakter könnte auch innerhalb des KSZE-Prozesses neue Felder für Kooperation und friedlichen Wettbewerb zwischen Ost und West eröffnen.

### III. Korb I: Vertrauensbildende Maßnahmen

Die Teilnehmerstaaten haben in das erste Kapitel der Schlußakte, das Fragen der Sicherheit in Europa behandelt, das „Dokument über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“ gleich neben den Prinzipiendekalog gesetzt, um auf diese Weise ihre Leitvorstellung des „komplementären Charakters der politischen und militärischen Aspekte der Sicherheit“ sichtbar werden zu lassen und ihr Interesse zum Ausdruck zu bringen, den Prozeß der politischen Entspannung in Europa durch die „Förderung der Abrüstung zu ergänzen“<sup>18)</sup>.

Zehn Jahre nach der Unterzeichnung der Schlußakte soll gefragt werden, in welchem Umfang die vereinbarten Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) verwirklicht wurden und inwieweit sie überhaupt geeignet waren dazu beizutragen, „das Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten zu stärken“, wie diese es sich in der Präambel zu diesem Kapitel vorgenommen hatten. Sodann soll mit Blick auf die seit 1984 in Stockholm tagende Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) aufgezeigt werden, wie groß die Gefahr ist, daß strukturelle Fehler von Helsinki bei der Konzipierung weiterer vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen wiederholt werden. Schließlich soll überlegt werden, auf welchem Wege besser dazu beigetragen werden könnte, in Europa ein Klima der Entspannung zu fördern, in dem Vertrauen gebildet werden und Sicherheit zunehmen kann.

<sup>16)</sup> Vgl. Karl E. Birnbaum, Die Menschenrechte und die Ost-West-Beziehungen, in: Europa-Archiv, 1981, S. 117—126.

<sup>17)</sup> Vgl. Lothar Brock, Menschenrechte und Entwicklung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/85 vom 6. Juli 1985.

<sup>18)</sup> Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß, Bonn 1984, S. 62ff.

## 1. Zur Einhaltung der Beschlüsse von Helsinki

Bei den KSZE-Verhandlungen wurden aus einer Vielzahl denkbarer und erörterter Vertrauensbildender Maßnahmen fünf mit unterschiedlicher Verbindlichkeit in die Schlußakte aufgenommen:

- die vorherige Ankündigung größerer Manöver von Landstreitkräften;
- die vorherige Ankündigung anderer militärischer Manöver;
- der Austausch von Manöverbeobachtern;
- die vorherige Ankündigung größerer Truppenbewegungen;
- der Austausch von Militärpersonal und der Besuch von Militärdelegationen.

Lediglich für die Manöverankündigungen und den Austausch von Beobachtern sind Daten bekannt, die zeigen, in welchem Umfang sich die Teilnehmerstaaten an die Vereinbarungen von Helsinki gehalten haben. Die beiden anderen Maßnahmentearten scheinen von keiner Seite in nennenswertem Umfang realisiert worden zu sein. In den ersten zehn Jahren nach der KSZE wurden etwa 100 Manöver angekündigt, wobei sich die drei europäischen Staatengruppen NATO, Warschauer Vertrags-Organisation (WVO) sowie neutrale und nichtgebundene Staaten jedoch unterschiedlich eng an die Vereinbarungen hielten<sup>19)</sup>. Auf seiten der NATO wurden alle größeren Manöver angekündigt. Die Staaten der WVO kündigten zwar auch die meisten ihrer größeren Manöver an, unterrichteten aber die anderen Teilnehmerstaaten manchmal nur unzureichend über Größe und Zweck der Übungen.

Ein entscheidendes Manko für die Bewertung, inwieweit die VBM-Vereinbarungen eingehalten wurden, besteht darin, daß wir nicht über den gesamten Zeitraum (1975—1984) hinweg über Daten verfügen, aus denen ersichtlich werden könnte, ob es Differenzen zwischen der Zahl der angekündigten und der tatsächlich stattgefundenen Manöver gibt. Wenn von östlicher Seite im Durchschnitt weniger Manöver angemeldet wurden, dann kann dies sowohl mit Versäumnissen oder Verletzung der Vereinbarungen zusammenhängen als auch damit, daß die Sowjetunion aufgrund der Regelung des Gültigkeitsberei-

ches (Ankündigung nur im Bereich von 250 km Entfernung von der Grenze zu einem anderen Teilnehmerstaat) gelegentlich auch Manöver weiter im Landesinneren durchgeführt hat, die sie dann nicht anzuzeigen brauchte. Auffällig ist aber, daß die westlichen Staaten eine große Zahl kleinerer Manöver angekündigt haben, während ihre östlichen Nachbarn dies höchst selten taten.

Deutlicher unterschieden sich die beiden Staatengruppen bei der Einladung von Manöverbeobachtern. Die NATO-Staaten haben zu den meisten größeren Manövern auch ausländische Beobachter eingeladen, die Staaten des Warschauer Vertrags anfangs ebenfalls, doch zeigte sich bei ihnen schon 1978 eine rückläufige Tendenz. Nach 1979 sprachen sie längere Zeit gar keine Einladung mehr aus<sup>20)</sup>.

Dieses Verhalten dürfte im Zusammenhang mit der Verschlechterung des Ost-West-Klimas Ende 1979 (NATO-Doppelbeschluß, sowjetische Afghanistan-Intervention und Nicht-Ratifizierung von SALT) stehen. 1981/82 mag darüber hinaus die Entwicklung in und um Polen das Ausbleiben der Einladungen erklären<sup>21)</sup>. Wenn es nun gerade im Vorfeld der Außenministerkonferenz zum 10. Jahrestag wieder zu einer sowjetischen Einladung gekommen ist, so signalisiert die UdSSR damit zwar, daß sie auch „militärtechnische“ Maßnahmen einzuhalten bereit ist, zugleich macht sie deutlich, daß Verifizierungsmaßnahmen vor Ort für sie immer noch ein Politikum sind.

Die neutralen und nichtgebundenen Staaten hielten sich allem Anschein nach weitestgehend an die Vereinbarungen des Korbes I. Zu ihren größeren Manövern luden sie auch stets Beobachter aus anderen Ländern ein.

<sup>20)</sup> Laut Frankfurter Rundschau vom 28. Juni 1985 hat es im Juni 1985 erstmals seit zwei Jahren wieder eine sowjetische Einladung gegeben.

<sup>21)</sup> So kündigte die Sowjetunion im August 1981 ihr für September geplantes Manöver „Zapad '81“ zwar an, schwieg sich aber über die Größe dieser Übung aus. Erst am Tage nach dem Beginn meldete TASS, an den im Baltikum, in Weißrußland und rund um Kaliningrad stattfindenden Manövern nähmen etwa 100 000 Soldaten teil. Sowohl in der verspäteten Information über das ungewöhnlich große Manöver wie auch in der Tatsache, daß keine westlichen Beobachter eingeladen worden waren, sahen das US-Außenministerium und westliche Diplomaten einen „eindeutigen Verstoß“ gegen die Schlußakte von Helsinki, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 7. September 1981.

<sup>19)</sup> SIPRI-Yearbooks, Jahrgänge 1976—1985.

Der Sachverhalt, daß sich die Warschauer Vertrags-Staaten eigentlich nur in den ersten vier Jahren bereit fanden, mehr in den Vertrauensbildungsprozeß zu investieren als die bloße Ankündigung größerer Manöver, muß eher bedenklich stimmen. Auch besteht ein Problem darin, daß sich der Prozeß nicht ausgeweitet hat und — von keiner Seite — Luft- oder Marineübungen oder reguläre Truppenbewegungen angekündigt wurden. Daraus hatten die westlichen Staaten in der Madrider Implementierungsdebatte den Schluß gezogen, der am Ende des KSZE-Folgetreffens — nun aber von allen 35 Staaten unterzeichnet — auch den Unterhändlern der Stockholmer KVAE als Mandat mit auf den Weg gegeben wurde, nämlich nur noch Maßnahmen zu vereinbaren, die militärisch bedeutsam, politisch verbindlich und verifizierbar sind.

Eine solche Reaktion auf die unzulängliche Erfüllung der Erwartungen, die die Schlußakte von Helsinki geweckt hatte, ist verständlich. Aber führt das Mandat auch in eine Richtung, in der es gelingt, das Mißtrauen zwischen den europäischen Staaten zu mindern oder gar Vertrauen herzustellen und damit die Sicherheit zu erhöhen? Sind nicht vielleicht die Fehler, die vor zehn Jahren gemacht wurden, ganz andere, die durch das neue Mandat nicht behoben, sondern nahezu zwangsläufig wiederholt werden? Nach dem derzeitigen Stand der KVAE-Verhandlungen sind diese Fehler wieder zu erwarten<sup>22)</sup>.

Gemäß vorherrschender westlicher Auffassung geht es bei den neu zu vereinbarenden Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) darum, die Transparenz militärischer Handlungen wechselseitig zu erhöhen. Durch diese Maßnahmen sollen die Staaten einander glaubhaft zu verstehen geben, daß diese Handlungen nur der Selbstverteidigung, nicht aber der offensiven Bedrohung der Nachbarn dienen. Sofern dies gelingt, soll es nach dieser Denkschule möglich sein, die militärischen Bedrohungselemente selbst zu beseitigen und „somit Voraussetzungen für Rüstungsreduzierungen zu schaffen“<sup>23)</sup>.

<sup>22)</sup> Die KVAE wird hier nicht behandelt, da sie Gegenstand eines eigenen Beitrages in diesem Heft ist.

<sup>23)</sup> Joachim Krause, Die KVAE — ein Weg zur militärischen Entspannung in Europa?, in: Gesellschaft für Humanwissenschaft u. a. (Hrsg.), Kriegsverhütung im Atomzeitalter, I. Probleme gegenwärtiger Sicherheitskonzepte für Europa, Erlangen-Wien 1984, S. 22.

Die östliche Seite stimmt — gemäß ihren Erklärungen — im Ziel der Rüstungsreduzierung mit dem Westen überein, möchte aber auf einem direkteren Weg dorthin gelangen und deshalb lieber restriktive als transparenzfördernde Maßnahmen verabschieden. Sie schlägt in diesem Zusammenhang immer wieder Maßnahmen vor, die sich einer Verifikation entziehen (z. B. der Verzicht auf den nuklearen Ersteinsatz oder allgemeine Gewaltverzichtsabkommen).

Wie schon oft im Rahmen des KSZE-Prozesses, wird den N+N-Staaten die Aufgabe zu fallen, zwischen diesen Positionen zu vermitteln und einen Maßnahmenkatalog zu entwerfen, der einen Minimalkonsens erlaubt.

Wenn die Stockholmer Konferenz jedoch insgesamt nicht mehr zustandebrächte als die Erhöhung der Transparenz in einigen Bereichen, einige Restriktionen wie die Festlegung von Obergrenzen für die Mannschaftsstärke bei Manövern und eine wie auch immer geardete Gewaltverzichtserklärung, so würde dies an dem herrschenden Mißtrauen zwischen den hochgerüsteten Militärblocks wenig ändern. Selbst wenn die neuen Regeln zehn Jahre oder länger strikt eingehalten würden, könnten sie von ihrer Entstehungsgeschichte und Struktur her nicht die Erwartungen erfüllen, die einmal mit dem Begriff der Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit geweckt wurden und die durch die neue Bezeichnung der Vertrauens- und Sicherheitsbildung ja nicht aus der Welt geschaffen sind. Diese Erwartungen sind darauf gerichtet, daß im zwischenstaatlichen Verhältnis wenn schon nicht Vertrauen im landläufigen Sinne, so doch eine spürbare Verbesserung entsteht.

Wie dies mit anderen Methoden möglicherweise erreicht werden könnte, soll im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

## 2. Zum Prozeßcharakter der Vertrauensbildung

„Selbst die längste Reise beginnt mit einem einzigen Schritt“ — unter diesem Motto steht die deutsche Übersetzung der „Umfassenden Studie über Vertrauensbildende Maßnahmen“, die auf Initiative und unter Vorsitz der Bundesrepublik Deutschland von einer Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen erarbei-

tet und 1982 der 2. Sondergeneralversammlung über Abrüstung vorgelegt wurde<sup>24)</sup>.

Der hier angesprochene erste Schritt ist deshalb schwierig, weil er ein Schritt ins Unge- wisse ist. Um ihn überhaupt zu wagen, ist Vertrauen erforderlich, das dazu dient, Unsicherheitsmomente im Verhalten anderer und damit auch die eigene Unsicherheit zu überbrücken. Der Schritt des Vertrauens wird somit zu einer wie auch immer „riskanten Vorleistung“<sup>25)</sup>.

Vertrauen ist — wie es in der UN-Studie heißt — das „Ergebnis eines dynamischen Prozesses...“ der auf Vergangenheitserfahrungen, Gegenwartsvorstellungen und Zukunftserwartungen beruht“<sup>26)</sup>. Mit anderen Worten: Es ist eine „generalisierte Erwartungshaltung“ dahin gehend, „daß man sich auf das Wort, die Äußerung, die Versprechen eines Menschen oder einer Gruppe verlassen kann“<sup>27)</sup>.

Was sich für den zwischenmenschlichen Verkehr als durchaus praktikabel erwiesen hat, ist im Bereich der Politik, vor allem der Militärpolitik, wo es buchstäblich um Leben und Tod ganzer Völker gehen kann, problematisch. Sich lediglich auf Versprechungen einer fremden Regierung oder gar des potentiellen Gegners zu verlassen, erscheint als leichtgläubig, wenn nicht gar unverantwortlich leichtsinnig. Es war deshalb verständlich, daß sich die Delegationen der westlichen Länder bei dem Madrider KSZE-Folgetreffen weigerten, östliche Vorschläge, die im Deklaratorischen blieben, in den Kanon der Vertrauensbildenden Maßnahmen aufzunehmen, und

statt dessen auf transparenzfördernde Maßnahmen hinsteuerten.

Doch so wichtig diese sind, um gegebenenfalls ungerechtfertigtes Mißtrauen nicht entstehen zu lassen oder wieder abzubauen, so wenig ist durch sie allein schon Vertrauen aufzubauen. Im Gegenteil: Zuviel Wissen kann den Vertrauensbildungsprozeß sogar stören. Niklas Luhmann weist darauf hin, daß der Prozeß dann störanfällig wird, wenn die Beteiligten auch wüßten oder sich gegenseitig unterstellten, daß der Prozeß dem Aufbau von Vertrauen dienen solle, „denn dann wird die Frage nach dem Wozu, die Frage nach dem Motiv unabweisbar, die sehr leicht in Mißtrauen umschlagen kann“<sup>28)</sup>.

Was Luhmann hier für den Aufbau persönlichen Vertrauens sicher zutreffend beschrieben hat, könnte für die Vertrauensbildung auf internationaler Ebene ein ähnliches Problem darstellen. Dort käme sogar erschwerend hinzu, daß sich die KSZE-Unterhändler von vornherein in voller Kenntnis der wechselseitigen Absicht zusammengesetzt hatten, um zu vereinbaren, was als VBM gelten solle.

Wenn Luhmanns These von der Umkehrung des Vertrauensbildungseffektes zutrifft, und wenn man außerdem Vertrauen als Lernerfolg betrachtet, der erst durch eine Reihe positiver Erfahrungen zustande kommt, so ist der folgende Schluß naheliegend: Dann werden freiwillige und insbesondere einseitige Leistungen eines Teilnehmers eher dazu beitragen, das Vertrauen der anderen zu vermehren, als eine bloße Vertragserfüllung, die vor allem dann nicht positiv ausstrahlen kann, wenn sie unter den argwöhnischen Blicken des Vertragspartners oder vom Leistenden mit innerem Widerstreben vorgenommen wird.

Mit einer solchen Situation haben wir es aber bei den auf der Grundlage der Helsinki-Vereinbarung angekündigten Manövern und ausgesprochenen Einladungen zumindest bei solchen Staaten zu tun, für die Offenheit keine Selbstverständlichkeit ist. Da diese Asymmetrie zwischen Ost und West jedoch erst in einem Beziehungsmuster größeren Vertrauens überwunden oder bedeutungslos werden kann, steht zu befürchten, daß ein noch weiter ausdifferenziertes System von Maßnahmen

<sup>24)</sup> Der Wortlaut dieser Studie befindet sich in: Dieter S. Lutz/Erwin Müller (Hrsg.), Vertrauensbildende Maßnahmen. Zur Theorie und Praxis einer sicherheitspolitischen Strategie, Baden-Baden 1982, S. 185ff.

<sup>25)</sup> Niklas Luhmann, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1973, S. 23.

<sup>26)</sup> Umfassende Studie über Vertrauensbildende Maßnahmen (Anm. 24), S. 191.

<sup>27)</sup> Julian Rotter, Vertrauen. Das kleinere Risiko, in: Psychologie heute, März 1981, S. 23; eine eingehendere Diskussion der verschiedenen Vertrauensbegriffe, als sie hier möglich ist, wird geführt in: Berthold Meyer, Durch Vertrauensbildung zu Rüstungskontrolle und Abrüstung, in: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), Europa zwischen Konfrontation und Kooperation, Frankfurt-New York 1982, S. 143ff, und in: ders., Atomwaffenfreie Zonen und Vertrauensbildung in Europa, Frankfurt-New York 1985.

<sup>28)</sup> Niklas Luhmann (Anm. 25), S. 46.

die wenig vertrauensvollen Beziehungen erst einmal fortschreibt.

Demgegenüber hatte die Studiengruppe der Vereinten Nationen sehr deutlich auf den Prozeßcharakter der Vertrauensbildung hingewiesen. „Nur durch Handlungen, nicht durch Versprechen“ ließen sich „positive Erfahrungen“ gewinnen, die wesentlichen Voraussetzungen für das Wachstum von Vertrauen. Es sei das Ergebnis eines „langen Entwicklungsprozesses“, in dem es darauf ankomme, konkrete und nachprüfbare Maßnahmen vollständig und einheitlich anzuwenden und eine vertrauenswürdige Politik zu verfolgen. „Es ist daher entscheidend wichtig, daß dieser Prozeß in Gang gesetzt wird, auch wenn die Anfangsphase die in mancherlei Hinsicht heikelste und komplizierteste ist. Das macht es erforderlich, daß die Staaten den Mut zu Initiativen finden.“<sup>29)</sup>

Erst im weiteren Prozeßverlauf sollen nach Auffassung der Studiengruppe die einseitigen und freiwilligen Maßnahmen durch bindende Vereinbarungen ersetzt werden, um den Staaten die Gewähr zu geben, daß die Maßnahmen auch zu ausgewogenen und gleichwertigen Ergebnissen führen.

### 3. Mögliche Konsequenzen für Stockholm

Die UN-Studie wurde nicht speziell für den Vertrauensbildungsprozeß in Europa verfaßt. Dennoch können ihr wichtige Anregungen für die Stockholmer Konferenz entnommen werden.

Vier Kriterien waren den Unterhändlern auf den Weg nach Stockholm mitgegeben worden: Was immer sie dort beschließen würden, sollte militärisch bedeutsam, politisch verbindlich und verifizierbar sein und ganz Europa, das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum umfassen. Zwei der Kriterien, die militärische Bedeutsamkeit und Verifizierbarkeit, finden sich genauso in der UN-Studie. Die beiden anderen jedoch nicht. Wäre es aber möglich, diese beiden flexibel zu handhaben, so könnte der Vertrauensbildungsprozeß entscheidend vorangetrieben werden.

Die Formel „politisch verbindlich“ wird im allgemeinen so interpretiert, daß der Katalog auf den sich die Teilnehmerstaaten letztlich

<sup>29)</sup> Umfassende Studie über Vertrauensbildende Maßnahmen (Anm. 24), S. 220.

einigen werden, für alle in der gleichen Weise verbindlich sein soll. Die vorgelegten Maßnahmenkataloge zeigen aber, wie unterschiedlich die Ausgangspositionen der europäischen Staatengruppen sind. Es wird deshalb für eine Reihe von Vorschlägen schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein, für ihre Aufnahme in das Schlußdokument eine von allen Seiten auch inhaltlich getragene Kompromißformel zu finden. Zwar mögen einige dieser Maßnahmen noch auf dem Wege des „package deal“ konsensfähig gemacht werden können. Aber die Erfahrungen der ersten zehn Jahre des KSZE-Prozesses zeigen, daß diejenigen Staaten, die nur um Zugeständnisse in anderen Bereichen zu erlangen, bestimmten Punkten zugestimmt haben, diese Vereinbarungen bestenfalls widerwillig einhalten. Damit mag zwar immer noch in irgendeiner Weise die Transparenz vergrößert werden, der Vertrauensbildungsprozeß wird dadurch jedoch nicht gefördert.

Es gibt indessen zwei Alternativen zu diesem Verfahren. Zum einen könnte man auf Beschlüsse, bei denen abzusehen ist, daß sie zur Zeit nicht allseitig inhaltlich tragbar sind, verzichten und diese Maßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt erneut in den Verhandlungsprozeß einbringen. In dieser Weise kam auch der relativ kurze Katalog von Helsinki zustande. Zum anderen könnte zweistufig vorgegangen werden. In das Schlußdokument selbst werden nur diejenigen Maßnahmen aufgenommen, über die ein tragfähiger Konsens herstellbar ist. Diese Maßnahmen sind für alle Teilnehmerstaaten politisch verbindlich. In einen Anhang oder in mehrere Anhänge zum Schlußdokument werden solche Maßnahmen aufgenommen, die einzelne oder mehrere Länder für geeignet halten, die sicherheitspolitischen Beziehungen in Europa zu verbessern und das Vertrauen zwischen den Teilnehmerstaaten zu vergrößern. Diese Anhänge werden von all denjenigen Ländern unterzeichnet, die bereit sind, diese Maßnahmen auch dann zu praktizieren, wenn nicht alle anderen Teilnehmerstaaten es ebenfalls tun. Durch die Unterschrift werden die Maßnahmen jedoch für die betroffenen Staaten politisch verbindlich, d. h., bei einer KSZE-Nachfolgekonferenz wird nicht nur allseitige Einhaltung des für alle verbindlichen Kataloges, sondern auch die Einhaltung der ein- oder mehrseitigen Erklärungen überprüft werden können.

Der Vorzug dieses Verfahrens wäre einmal, daß bestimmte Maßnahmentearten nicht für Jahre oder für immer auf der Strecke blieben und dadurch gar keine Erfahrungen mit ihrer vertrauensfördernden Wirkung gesammelt werden können. Zum zweiten hätten die einzelnen Staaten durch die Selbstbindung eine Gelegenheit, anderen Teilnehmerstaaten die Ernsthaftigkeit ihrer Vorschläge unter Beweis zu stellen. Zum dritten könnte von solchem „vorbildlichen Verhalten“ möglicher-

weise eine stärkere *Ausstrahlung* auf den Vertrauensbildungsprozeß ausgehen, als dies bei von allen unterzeichneten bloßen Formelkompromissen zu erwarten ist. Damit bestünde schließlich die Möglichkeit, daß sich nach und nach weitere Staaten freiwillig dieser Maßnahme anschließen, so daß sie in einer späteren Phase des KVAE- oder KSZE-Prozesses auch in den für alle verbindlichen Maßnahmenkatalog aufgenommen werden könnte.

## IV. Korb II: Die Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen

### 1. Handel und Entspannung

Auf dem Felde der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen ist die Art und Weise, wie Politik und Wirtschaft einander wechselseitig beeinflussen, nicht generell und eindeutig zu bestimmen<sup>30</sup>). Feststellen läßt sich, daß in den siebziger Jahren eine boomartige Aufwärtsentwicklung des Osthandels wie auch der Entspannungspolitik stattfand und gegen Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre beide in eine „Rezession“ gerieten. Die Entwicklung seit dem Beginn der achtziger Jahre verdeutlicht aber auch, daß die wirtschaftliche Zusammenarbeit im Gesamtgeflecht der Ost-West-Beziehungen und damit bei der Bestimmung des politischen Kurses zwischen Kooperation und Konfrontation eher eine nachrangige Rolle spielt. Trotzdem ging von den Wirtschaftsbeziehungen ein dämpfender Einfluß auf den Anstieg der Spannungen aus. Die innerwestlichen Auseinandersetzungen um den Einsatz von Wirtschaftssanktionen verdeutlichen, daß das Konfliktminderungsinteresse ökonomischer Gruppierungen nicht mehr zu übersehen ist und sich im Kalkül der westeuropäischen Regierungen etabliert hat<sup>31</sup>). Der Gesamtzu-

stand des Ost-West-Verhältnisses wird jedoch eindeutig von der Intensität der sicherheitspolitischen Konfliktdimension bestimmt.

Der Rückfall in eine Politik der Konfrontation hätte zu Beginn der achtziger Jahre zweifellos schwerwiegender ausfallen können, wenn wirtschaftlich nichts zu verlieren gewesen wäre. Die mit den Wirtschaftsbeziehungen gewachsenen ökonomischen Interessen gehören deshalb trotz des unbestrittenen Primats der Politik zu den mäßigenden und stabilisierenden Faktoren des Ost-West-Verhältnisses. Die wechselseitigen, allerdings nur partiellen ökonomischen Abhängigkeiten sind wahrscheinlich sogar das beständigste Element der Ost-West-Beziehungen. So wenig wie die einfache funktionalistische Annahme bestätigt werden kann, daß durch den Handel die politischen Gegensätze zwischen den Systemen überwunden und Konfliktpotentiale abgebaut werden können, so wenig kann gelehrt werden, daß wirtschaftliche Interessen für beide Seiten einen wichtigen Stellenwert haben (Weizen, Ostexporte, Technologieimporte) und damit einen Beitrag zur friedlicheren Gestaltung der intersystemaren Beziehungen leisten.

Der Einfluß des Entspannungsprozesses auf die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen kann ebenfalls nur sehr vorsichtig bewertet werden. Feststellen läßt sich zumindest, daß es nach dem Abschluß der KSZE-Schlußakte zu keinem neuen Expansionsschub im Ost-West-Handel kam. Die handelspolitischen Chancen waren über- und die Auswirkungen beginnender weltwirtschaftlicher Probleme unterschätzt worden. Die in der KSZE geschaffenen Rahmenbedingungen konnten nur mühsam mit neuen wirtschaftlichen Aktivitä-

<sup>30</sup>) Vgl. für die Gesamtproblematik: Reinhard Rode/Hanns-Dieter Jacobsen (Hrsg.), *Wirtschaftskrieg oder Entspannung? Eine politische Bilanz der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen*, Bonn 1984, und dort insbes. den Aufsatz von Reinhard Rode über „Osthandel und Entspannung“.

<sup>31</sup>) Vgl. hierzu exemplarisch: Mathias Jopp, *Embargo oder Business? Der Osthandel der Bundesrepublik Deutschland und die deutsch-amerikanischen Beziehungen*, in: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Anm. 27), S. 193—220; Hanns-Dieter Jacobsen, *Die Osthandelspolitik des Westens: Konsens und Konflikt*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 5/85 vom 2. Februar 1985, S. 19—31.

ten ausgefüllt werden. Die Möglichkeiten dafür hielten sich offensichtlich in engen Grenzen, denn die Entwicklung des Osthandels hatte in den sechziger Jahren auf einem Niveau begonnen, das durch den Kalten Krieg künstlich niedrig gehalten worden war. Bei den dann eingetretenen enormen Zuwachsraten handelte es sich offensichtlich nur um einen Nachholbedarf und nicht so sehr um eine echte Erweiterung der Wirtschaftskooperation: Der Handel entwickelte sich auf traditionelle Weise durch den Tausch komplementärer Güter; substitutive Austauschprozesse spielten kaum eine Rolle.

Als dann der politische Entspannungsprozeß mit dem Abschluß der KSZE-Schlußakte seinen Höhepunkt erreichte, hatte das Wachstum des Handels bereits seinen Zenit überschritten. Die Kreditbelastung der RGW-Länder begann sich negativ auszuwirken. Gleichzeitig schrumpfte mit der anhaltenden Rezession die Aufnahmefähigkeit der westlichen Märkte. Diejenigen sozialistischen Länder, die sich am meisten verschuldet hatten, erlitten gegen Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre die größten wirtschaftlichen Rückschläge. Sie hatten wegen der Nachfrageschwäche und den zunehmenden protektionistischen Tendenzen in den westlichen Industrieländern nur wenige Chancen, ihre Schulden durch Exporterfolge abzutragen.

Zwar mag die Verschlechterung des politischen Klimas sich noch zusätzlich ausgewirkt haben — besonders in Einzelbereichen der wirtschaftlichen Interaktion (z. B. im Technologietransfer) —, sie kann aber nicht für den Gesamtzustand der Wirtschaftsbeziehungen im Ost-West-Verhältnis verantwortlich gemacht werden.

## 2. Die Bedeutung des Korbes II im KSZE-Prozeß

Für die in den Körben I und III genannten Bereiche der Ost-West-Beziehungen ist die KSZE das einzige Forum, auf dem über anstehende Konflikte und offene Fragen verhandelt werden kann. Dies trifft für die in Korb II genannten Bereiche der Ost-West-Zusammenarbeit (Wirtschaft, Wissenschaft und Technik sowie Umwelt) nicht zu. Hier gibt es bereits eine Organisation, die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE), in der dieselben Staaten wie bei der KSZE vertreten

sind und in der die meisten Fragen, auf die sich Korb II bezieht, ohnehin regelmäßig behandelt werden. Der Korb II enthält von daher also wenig Dramatisches, und sein Inhalt ist schon seit langem Bestandteil eines ständigen fachbezogenen Ost-West-Dialoges im Rahmen der ECE-Gremien<sup>32)</sup>.

Gleichwohl nimmt der Korb II im KSZE-Prozeß einen wichtigen Raum ein. Die Wirtschaftsbeziehungen werden von den östlichen Staaten, aber auch von etlichen westlichen Ländern wie der Bundesrepublik, als bedeutendes Bindeglied im Gesamtzusammenhang der politischen Beziehungen zwischen Ost und West angesehen. Nicht zufällig enthält deshalb die Schlußakte einen besonders breit gefächerten Wirtschaftsteil.

Insgesamt agierten beide Seiten auf den Folgekonferenzen hinsichtlich der Wirtschaftsfragen relativ zurückhaltend. Probleme im Währungs- und Kreditsektor oder im Bereich der Preisbildung wurden weitgehend ausgeklammert. Hierauf waren offensichtlich die Verhandlungen in Korb II auch gar nicht ausgerichtet. Im wesentlichen ging es darum, Beschlüsse zu erreichen, die Absichtserklärungen und Empfehlungen für uni- und bilaterale Maßnahmen zur Verbesserung des kommerziell orientierten Informationsaustausches und zur Beseitigung von Handelsbeschränkungen darstellen. Die Bedeutung des Korbes II liegt deshalb darin, daß zum ersten Mal im gesamteuropäischen Kontext versucht wurde, Richtlinien für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Wissenschaft und Technik sowie der Umwelt auszuarbeiten und zu veröffentlichen. Unabhängig davon, ob durch den Korb II Impulse für mehr Handel und Kooperation gegeben werden konnten, besteht sein Wert hauptsächlich in der „institutionellen Stabilisierung“ der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen<sup>33)</sup>.

## 3. Bescheidene Erfolge bei der Ost-West-Umweltpolitik

Schon in der Schlußakte von Helsinki war der Schutz von Umwelt und Natur als eine „be-

<sup>32)</sup> Vgl. hierzu grundsätzlich: Ilka Bailey-Wiebekke/Evgeny Chossudovsky, Folgewirkungen der KSZE im multilateralen Bereich: Die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE), in: Jost Delbrück u. a. (Anm. 3), S. 313—340.

<sup>33)</sup> Friedemann Müller, Sicherheitspolitische Aspekte der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, in: Jost Delbrück u. a. (Anm. 3), S. 273—284, hier: S. 276.

deutende Aufgabe" dargestellt worden. Durch die vorbereitenden Arbeiten der ECE kam es dann im November 1979 zur Unterzeichnung einer europäischen Konvention über grenzüberschreitende Luftverschmutzung, die von Umweltverbänden als völlig unzureichend kritisiert wurde, im allgemeinen jedoch als „atmosphärische Verbesserung“ im Bereich der blockübergreifenden Umweltpolitik gilt<sup>34</sup>).

Die ECE-Konvention kam zwar im Rahmen einer internationalen Organisation zustande, die keine Richtlinienkompetenz gegenüber den beteiligten Staaten besitzt und auch über keinerlei Sanktionsmittel zur Durchsetzung des angestrebten Zieles der Begrenzung von Schadstoffemissionen verfügt. Bei den weiteren ECE-Umweltarbeiten in den Jahren 1983 und 1984 setzte sich jedoch wenigstens das Prinzip durch, daß die Unterzeichnerstaaten eine Selbstverpflichtung hinsichtlich der Drosselung des „Exports“ von Luftschadstoffen eingehen. In diesem Sinne verpflichteten sich auch vor wenigen Wochen (9. Juli 1985) 21 der 34 ECE-Mitgliedsländer, darunter die Bundesrepublik, die DDR, die CSSR und die UdSSR, in einem in Helsinki unterzeichneten Protokoll zur ECE-Konvention von 1979, ihren Schwefelausstoß bis 1993 um 30% unter die Werte von 1980 zu senken. Darüber hinaus erklärten die Bundesrepublik, Frankreich und die nordischen Länder, daß sie über die Vereinbarungen des ECE-Protokolls hinausgehend bis 1993 eine 60%ige Reduktion der Schadstoffemissionen anstreben wollten.

Insgesamt können die Unterschriften des Helsinki-Protokolls als ein zwar bescheidener, aber dennoch nicht von der Hand zu weisender Erfolg der Ost-West-Zusammenarbeit in der Umweltpolitik bezeichnet werden. Dies wurde durch den Tatbestand erleichtert, daß in diesem Bereich eigentlich keine systembedingten Kontroversen zwischen Ost und West ausgetragen werden.

<sup>34</sup>) Vgl. Ilka Bailey-Wiebecke, Gesamteuropäische Zusammenarbeit im Rahmen der ECE unter besonderer Berücksichtigung des Umweltbereichs, in: DGFK-Jahrbuch 1979/80, Baden-Baden 1980, S. 597—608; vgl. hierzu auch: Peter Cornelius Mayer-Tasch, Die internationale Umweltpolitik als Herausforderung für die Nationalstaatlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/85 vom 18. Mai 1985, S. 3—13, und Volker Prittwitz, Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa, Frankfurt-New York 1984, S. 165—171.

#### 4. Perspektiven für Korb II

Für die weitere Entwicklung des KSZE-Prozesses im Hinblick auf den Korb II dürfte es bedeutsam sein, die Ansätze im Bereich der Ost-West-Umweltpolitik fortzuführen und auch in bisher vernachlässigten Bereichen wie dem Energiesektor und dem Transportwesen gesamteuropäische Initiativen zu ergreifen.

Bei der blockübergreifenden Umweltpolitik käme es darauf an, daß das Helsinki-Protokoll zur ECE-Konvention über die grenzüberschreitende Luftverschmutzung erweitert wird und vor allem auch die Autoabgase (die bisher lediglich als Schadstoffverursacher erwähnt sind) miteinbezogen werden.

Für die KSZE-Folgekonferenz in Wien 1986 könnte es aufgrund der bisherigen positiven Erfahrungen mit den ECE-Umweltkonferenzen ein wichtiges Ziel sein, eine multilaterale Erklärung für das Prinzip zur Selbstverpflichtung bei der Verringerung des Schadstoffexports zu Lande, zu Wasser und in der Luft in den Korb II aufzunehmen. Dabei könnte zusätzlich auf die Bedeutung einer gegenseitigen technischen und finanziellen Hilfe zur Lösung der blockübergreifenden Umweltprobleme hingewiesen werden.

Im Energiesektor besteht schon allein aufgrund des Rohstoffreichtums und des Kapitalmangels der Sowjetunion ein dauerhafter Anreiz für die Westeuropäer, weitere Großprojekte mit der UdSSR in Angriff zu nehmen. Die Sowjetunion hat auf der anderen Seite großes Interesse an westlicher Technologie und Know-how, um ihre Energiereserven unter den vorherrschenden schwierigen Umweltbedingungen zu erschließen und einen Teil davon als Devisenbringer in den Westen zu liefern. Es dürfte deshalb von beiderseitigem Vorteil sein, die zukünftige Ost-West-Zusammenarbeit auf dem Energiesektor im multilateralen Rahmen der KSZE auch unter Einbeziehung der USA zu erörtern und auf eine tragfähige Basis zu stellen.

Auf dem Gebiet des Transportwesens könnte eine gesamteuropäische Konferenz ebenfalls von Nutzen sein. Die Voraussetzungen hierfür sind zwar ungünstig, solange die sozialistischen Staaten die Unterzeichnung bestimmter Verkehrsvereinbarungen im Rahmen der ECE ablehnen.

Im Transportbereich geht es nicht nur um die für beide Seiten wichtige Klärung von Problemen hinsichtlich der Verbesserung und des Ausbaus von Verkehrswegen zwischen Ost und West wie des Rhein-Main-Donaukanals und der in der Diskussion befindlichen Ostsee-Fährverbindung zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik. Es geht auch um eine ganze Reihe vor allem westlicher Interessen. So stellt die geringe Repräsentanz westlicher Transporteure im östlichen Wirtschaftsraum nach wie vor ein Problem dar, und die Preispolitik sozialistischer Transportgesellschaften auf westlichen Märkten hat gerade in den letzten Jahren Anlaß zu heftiger Kritik gegeben. Wenn innerhalb der EG bereits Vorschläge existieren, für den Zeitpunkt der Fertigstellung des Rhein-Main-Donauka-

nals Instrumente zur Abwehr staatlich subventionierter Transportleistungen östlicher Binnenschiffer zur Verfügung zu stellen, so läßt sich der Sinn solcher Großprojekte bezweifeln.

Offensichtlich bedarf es gesamteuropäischer Vereinbarungen über einen Verhaltenskodex hinsichtlich der ökonomischen Nutzung neuer Ost-West-Verkehrswege, wenn nicht weitere Konflikte vorprogrammiert werden sollen. Ein zentrales Anliegen der westeuropäischen Länder auf einer Ost-West-Verkehrskonferenz könnte darin bestehen, in Analogie zu den Erfahrungen bei der blockübergreifenden Umweltpolitik eine Erklärung zur Selbstverpflichtung zu erreichen, die die Beachtung der Marktverhältnisse im Transportsektor zum Gegenstand macht.

## V. Korb III: Transnationale Kontakte und Kommunikation

### 1. Transnationale Kontakte und Kommunikation als Ost-West-Thema

In den Ost-West-Beziehungen ist die Frage der transnationalen Kontakte und Kommunikation von Anfang an ein zentrales Thema gewesen. Die Teilung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg äußerte sich zunächst und vor allem in einer historisch beispiellosen Durchtrennung zwischenmenschlicher und zwischengesellschaftlicher Beziehungen. Der „Eiserne Vorhang“ wurde neben dem Wettrüsten zu einem zentralen Symbol des Ost-West-Konflikts. Zwar gelang es im Laufe der Nachkriegsgeschichte, die Grenze zwischen beiden Systemen schrittweise durchlässiger zu machen, eine grundlegende Freizügigkeit für Informationen, Ideen und Meinungen kam jedoch bis heute nicht zustande. Immerhin gibt es mittlerweile einen erheblichen Tourismus in west-östlicher Richtung und eine Vielzahl zwischengesellschaftlicher Beziehungen aller Art, vom sporadischen Programmaustausch zwischen Fernsehanstalten über mehr oder weniger regelmäßige Berufs- und Expertentreffen der verschiedensten Couleur bis zu institutionalisierten Städtepartnerschaften.

### 2. Transnationale Kontakte und Kommunikation als KSZE-Thema

Zu Beginn der KSZE-Verhandlungen waren die westlichen Staaten der Überzeugung, die

Entspannungspolitik müsse ohne eine „größere Freizügigkeit für Menschen, Ideen und Informationen“ ein Torso bleiben. Maßgeblich waren dafür vor allem zwei Überlegungen<sup>35)</sup>:

— Die Einschätzung, daß erst mit derartigen Fortschritten die Entspannungspolitik innenpolitisch auf eine breitere Basis gestellt werden könne;

— die Erwartung, daß auf die Dauer die friedliche Verständigung zwischen Ost und West nur durch mehr Kontakte und Kommunikation, d. h. durch mehr wechselseitige Bindungen und Verflechtungen zu erreichen sei.

Hinsichtlich einer dritten Überlegung waren die westlichen Positionen nicht einheitlich. Während die einen annahmen, daß die politisch-diplomatische Entspannung auch zu einer gesellschaftspolitischen Stabilisierung der sozialistischen Länder beitragen würde und sie dadurch einen größeren Spielraum für die Öffnung nach außen bekämen, vermuteten die anderen eher das Gegenteil: ein verstärktes Abgrenzungstreben infolge der Entspannungspolitik.

<sup>35)</sup> Siehe Gerhard Henze, Neue Aufgaben der Entspannungspolitik. Freizügigkeit und verbesserte Informationsmöglichkeit als Ziele der KSZE, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 77—86.

Unabhängig von dieser Einschätzung war jedoch klar, daß der Westen den Erfolg der KSZE-Verhandlungen davon abhängig machte, daß substantielle Vereinbarungen zur Förderung der Freizügigkeit zustande kommen würden. Im Endergebnis gelang es den westlichen Staaten, ihre prinzipiellen Leitvorstellungen weitgehend durchzusetzen. Erkauft wurde dieser Erfolg jedoch mit häufig abschwächenden oder einschränkenden Verbindlichkeitsformeln, die einen erheblichen Auslegungsspielraum schufen. Immerhin gab es mit der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki im Sommer 1975 zum ersten Mal einen von Ost und West gemeinsam anerkannten Katalog von Maßstäben für die Weiterentwicklung der intersystemaren zwischenmenschlichen und zwischengesellschaftlichen Beziehungen<sup>36</sup>).

In dem Zeitraum seit der Unterzeichnung der Schlußakte haben sich diese Beschlüsse im Zusammenhang mit dem Prinzip VII (Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten) als die dynamischsten Elemente der KSZE erwiesen, wodurch eine für viele unerwartete Asymmetrie der Folgewirkungen der KSZE eintrat. So begründeten aktive Minderheiten ihre Auswanderungs- und Liberalisierungsforderungen in zunehmendem Maße mit der Schlußakte. Dabei konnten sie die weite Verbreitung des Textes und die offizielle Propagierung der KSZE in Osteuropa für sich nutzen.

Allerdings verdeckten diese spektakulären Ereignisse auch den Blick auf die weniger dramatischen Folgen des Korbes III. So gab es nach 1975 kaum noch eine uni- oder bilaterale Initiative zum Ausbau oder zur Erleichterung der Ost-West-Kontakte, die nicht zumindest teilweise als Implementierung der KSZE-Beschlüsse ausgewiesen wurde. In fast allen östlichen und auch in einigen westlichen Staaten bemühte man sich, die auswärtige Kulturpolitik KSZE-konform zu gestalten bzw. darzustellen.

Außerdem geht aus den Berichten diverser westlicher Kontaktinstitutionen hervor, daß es seit der Veröffentlichung, der weiten Verbreitung und der offiziellen Propagierung der

Schlußakte in Osteuropa zu einer größeren Flexibilität und Aufgeschlossenheit im Hinblick auf einen verstärkten Austausch mit dem Westen gekommen sei. Indizien hierfür liefern auch eine Vielzahl von Abkommen, die in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre zwischen Jugendorganisationen, Sportverbänden, wissenschaftlichen Vereinigungen, Städten, Kirchen, Gewerkschaften und kulturellen Einrichtungen abgeschlossen wurden, um ihre intersystemare Zusammenarbeit und ihre gegenseitigen Besuche auf eine dauerhafte Basis zu stellen.

Daneben gelang es nach 1975, eine Reihe von zwischenstaatlichen Vereinbarungen zu treffen, die die Rahmenbedingungen für mehr Ost-West-Kontakte und -Kommunikation wesentlich verbesserten. Außer diversen Kulturabkommen gehörten hierzu vor allem die Visabeseitigungen im Reiseverkehr zwischen einigen bündnisfreien und sozialistischen Ländern (am spektakulärsten war das entsprechende Abkommen zwischen Ungarn und Österreich von 1979)<sup>37</sup>).

### 3. Transnationale Kontakte und Kommunikation als Ziel oder Mittel der Ost-West-Politik?

Welche Bilanz läßt sich nach zehn Jahren KSZE im Hinblick auf die Entwicklung der transnationalen Kontakte und Kommunikation zwischen Ost und West ziehen? Drei Punkte erscheinen besonders wichtig<sup>38</sup>):

1. Es gibt eine deutliche *Parallele* zwischen der Verbesserung der politischen Beziehungen einerseits und der Entfaltung und Verbreitung der zwischenmenschlichen und zwischengesellschaftlichen Beziehungen andererseits. Auf der diplomatischen Ebene wird dieser Zusammenhang durch die Verknüpfung der drei Körbe der KSZE-Schlußakte dokumentiert, auf der transnationalen Ebene durch den häufigen Bezug auf die Orientierungsfunktion der KSZE-Vereinbarungen — wobei allerdings je nach Interessenlage entweder eher der „Geist von Helsinki“ oder der

<sup>36</sup>) Vgl. die Kommentierung der Korb-III-Beschlüsse bei Hans Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973—1978, Köln 1978, S. 565 ff.

<sup>37</sup>) Die ausführlichste Dokumentation über die Implementierung der Korb-III-Beschlüsse findet sich in den seit 1976 halbjährlich erscheinenden „Semi-annual Reports by the (US-)President . . .“ (Anm. 12).

<sup>38</sup>) Vgl. hierzu und zum folgenden ausführlich: Norbert Ropers, Tourismus — Ein Beitrag zum Frieden? Menschliche Kontakte und Kommunikation im Ost-West-Verhältnis, Frankfurt-New York 1986 (in Vorbereitung).

„Buchstabe der Schlußakte“ beschworen werden.

Offensichtlich ist, daß die KSZE-Vereinbarungen in den siebziger Jahren viele alte Verbindungen erleichtert und etliche neue Kontakte angeregt haben. Für die achtziger Jahre ist eine solche Aussage schwieriger, weil die verschlechterten Ost-West-Beziehungen mit der Entspannungs- und Kooperationsorientierung der KSZE nicht mehr im Einklang standen. Bemerkenswert ist jedoch, daß nicht zuletzt infolge der KSZE das Niveau der west-östlichen Freizügigkeit als eine Art „Besitzstand“ in den intersystemaren Beziehungen interpretiert wird, der nicht ohne erhebliche Legitimationsprobleme in Frage gestellt werden kann.

Solange mithin beide Seiten überhaupt am KSZE-Prozeß festhalten, haben die Korb-III-Vereinbarungen zumindest eine bremsende Wirkung gegenüber den Tendenzen zur erneuten Abschnürung der zwischengesellschaftlichen Beziehungen.

2. Die Entwicklung der zwischengesellschaftlichen Beziehungen ist jedoch nicht nur als ein Produkt der Entspannungspolitik zu sehen. Mindestens ebenso wichtig ist die *Eigendynamik* der verschiedenen Aspekte transnationaler Kontakte und Kommunikation. Ohne den Druck der von den menschlichen Erleichterungen betroffenen Personengruppen, ohne die Mobilisierungskräfte des Massentourismus, ohne die universalistischen Tendenzen der Massenmedien, von Kultur, Wissenschaft und Bildung und ohne die ökonomischen Anreize zur grenzüberschreitenden Kooperation wären wohl die Impulse, den „Eisernen Vorhang“ durchlässiger zu machen, weit geringer ausgefallen.

3. Ein dritter Aspekt der Korb-III-Dynamik ist bereits erwähnt worden: die spektakulären *Folgewirkungen innerhalb Osteuropas*. Sowohl das demonstrative Bekenntnis zur Achtung der Menschenrechte im Korb I als auch die detaillierten Beschlüsse über mehr Freizügigkeit für Menschen und Informationen im Korb III veranlaßten aktive Minderheiten in den sozialistischen Staaten, ihre Auswanderungs- und Liberalisierungsforderungen nachdrücklicher und offensiver zu vertreten. Diese oppositionellen Bestrebungen verstärkten sich sowohl nach der Anzahl wie nach der Reichweite ihrer Forderungen derart, daß man seitdem von einer „Bürgerrechtsbewe-

gung“ in Osteuropa sprechen kann. Diese Bewegung äußerte sich zwar in unterschiedlicher Weise, je nach den besonderen Problemen der einzelnen Länder und den Interessen der betroffenen Gruppen, gemeinsam war ihnen jedoch der Bezug zur intersystemaren Ebene. Ihre Forderungen und ihr Kampf wurden über die westlichen Massenmedien verbreitet, westliche Initiativen setzten sich für ihre Belange ein, und mit dem Amtsantritt des US-Präsidenten Carter erhielten sie schließlich sogar eine offizielle und direkte Unterstützung durch eine westliche Regierung.

Aus der Sicht der osteuropäischen Führungen erschienen die Westkontakte als eine entscheidende Antriebskraft dieser Bewegung. Sie reagierten auf deren Kritik deshalb auch mit neuen Abgrenzungsmaßnahmen gegenüber dem Westen. Allerdings fiel diese Abgrenzungspolitik wesentlich subtiler aus als diejenige zur Zeit des Kalten Krieges, um einerseits die Beziehungen mit den westlichen Staaten nicht übermäßig zu strapazieren und weil andererseits mittlerweile auch der Umgang mit der Opposition zivilisierter geworden war. Das wichtigste Stichwort wurde die „innere Abgrenzung“, d. h., an die Stelle der Ein- oder Ausreisebeschränkungen an der Grenze rückten ökonomische Hebel wie die Einführung oder Erhöhung von Mindestsätzen beim Devisentausch, Kontakteinschränkungen oder gar Kontaktverbote für bestimmte Berufsgruppen u. ä.

#### 4. Perspektiven für den Korb III

Die Auseinandersetzungen um den Korb III sind in ihrem Kern eine unvermeidliche Folge der Entspannungs- und Kooperationspolitik zwischen zwei Gesellschaftssystemen mit divergierenden Integrationsmechanismen und einem ökonomischen Entwicklungsgefälle. Aufgrund ihrer pluralen politischen und soziokulturellen Systeme sowie der materiellen Überlegenheit verfügen die westlichen Länder auf der zwischengesellschaftlichen Ebene über erheblich größere Handlungsspielräume und -potentiale, die um so mehr zur Geltung kommen, je weniger die Interaktionskanäle politisch-administrativ kontrolliert werden. Dieses Ungleichgewicht wird auch durch die Existenz eines ideologischen Monopolanspruchs bei den Führungsgruppen in den sozialistischen Ländern nicht ausgegli-

chen. Im Gegenteil: Gerade dieser Anspruch provoziert innergesellschaftliche Gegendenzen und verstärkt die Faszination für (fast) alles, was aus dem Westen kommt.

Eine Folge dieser asymmetrischen Interaktionsbedingungen sind asymmetrische Interaktionsströme. Auch wenn in den letzten Jahren manche dieser Asymmetrien geringer geworden sind, wird der KSZE-Prozeß im Korb III auf absehbare Zeit ein „Management von Asymmetrien“ beinhalten müssen. So ist z. B. anzunehmen, daß die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die asymmetrischen Verhältnisse zuungunsten der östlichen Systeme verschärfen werden.

Um ein Beispiel herauszugreifen: Sollte es zu einer flächendeckenden Versorgung Osteuropas mit westlichen Fernsehprogrammen über die technischen Möglichkeiten der Satellitenkommunikation kommen, dürfte das den west-östlichen Informationsfluß auf eine quantitativ und qualitativ völlig neue Stufe stellen. Der Abgrenzungsbedarf, den die UdSSR auf diesem Gebiet bereits seit längerem im Rahmen der UNESCO anmahnt, wird zwangsläufig auch die KSZE beschäftigen müssen. Ein anderes Beispiel, wo derzeit ein Abgrenzungsbedürfnis eher auf der westlichen Seite gesehen wird, ist der systemüberschreitende (on-line-)Zugang zu Datenbanken.

Falls sich Ost und West darüber verständigen sollten, auch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien in den Korb-III-Katalog aufzunehmen, stellt sich die Frage nach einem längerfristig tragfähigen Konzept zur Regulierung der transsystemaren Kontakte und Kommunikation noch dringlicher als in der Vergangenheit. Welche Zielsetzungen sollten dafür handlungsleitend sein?

Unbestreitbar bleibt es eine wichtige Aufgabe der Ost-West-Politik, mehr individuelle Freizügigkeit beim Reiseverkehr sowie beim Zugang zu Informationen, zu Kultur, Bildung und Wissenschaft zu schaffen<sup>38)</sup>. Das ist jedoch nur die eine Seite der Medaille. Unter friedenspolitischen Gesichtspunkten geht es auch darum, die zwischenmenschlichen und zwischengesellschaftlichen Beziehungen so zu gestalten, daß sie der politischen Verständigung zuträglich sind.

Für diese „politische Verständigung“ erscheinen zwei Kriterien als besonders wesentlich:

— ein Lernprozeß auf möglichst vielen Ebenen der beiden Gesellschaftssysteme, der zu einem möglichst differenzierten und wirklichkeitsgetreuen Bild der jeweils anderen Seite führt (Empathie);

— die Bereitschaft der politischen Führungen, die transsystemare Kommunikation schrittweise auf der Basis von Kompromissen zu entfalten (Modus vivendi)<sup>39)</sup>.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus diesen Kriterien für die künftige Gestaltung der Korb-III-Politik? Die wichtigste Konsequenz: Ohne eine breite innergesellschaftliche Unterstützung für Entspannungs- und Verständigungspolitik besteht die Gefahr, daß durch mehr transsystemare Kontakte und Kommunikation die bestehenden Asymmetrien noch mehr verstärkt werden bzw. die west-östlichen Spannungen sich auf neue Konfliktfelder ausbreiten. Deshalb ist eine systematische „Entspannungspolitik von unten“ die notwendige Ergänzung für die Weiterentwicklung des Korbes III. Im einzelnen besteht diese „Entspannungspolitik von unten“ aus den folgenden Elementen:

1. Der Ost-West-Konflikt darf nicht als ein Null-Summen-Spiel betrachtet werden, bei dem die eine Seite das gewinnt, was die andere verliert. Vielmehr ist davon auszugehen, daß dieser Konflikt aus einer Mischung antagonistischer und kooperativer Elemente besteht, Wünschenswert wäre es, wenn der ideologische Konflikt auf der Basis einer Anerkennung der Gleichwertigkeit der antagonistischen Positionen ausgetragen und die Kooperation im Sinne einer schrittweisen Ausdehnung von Feldern gemeinsamen Nutzens entwickelt werden könnte.

2. Die transsystemaren Kontakte und Kommunikationen verschiedener gesellschaftlicher Gruppierungen und Institutionen sollten auf möglichst vielen Ebenen verankert werden, wobei die professionelle und die Experten-Ebene eine besondere Aufmerksamkeit verdienen, weil hier die Chancen für Empathieeffekte und eine Modus-vivendi-Orientierung am größten sind.

3. Angesichts der vielfältigen Asymmetrien, des Mißtrauens und der grundlegenden poli-

<sup>39)</sup> Vgl. Karl E. Birnbaum, *The Politics of East-West Communication in Europe*, Farnborough 1979, S. 60ff.

tischen Differenzen ist eine erfolgreiche „Entspannungsstrategie von unten“ auf die „Politik der kleinen Schritte“, auf einen langen Atem und auf ein gradualistisches Verständnis der Wechselwirkungen zwischen beiden Seiten angewiesen.

Der KSZE-Prozeß schließlich hätte in diesem Rahmen die wichtige Funktion eines Steuerungsinstrumentariums, in dem der *Modus vivendi* der west-östlichen Verständigung regelmäßig überprüft, neu definiert und weiterentwickelt wird.

## VI. Schlußfolgerungen zur gesamteuropäischen Entspannung und Zusammenarbeit

Trotz aller Enttäuschungen und Frustrationen in Ost und West hat sich der KSZE-Prozeß bisher als einer der krisenstabilsten Faktoren der gesamteuropäischen Beziehungen erwiesen. In manchen Phasen der KSZE-Geschichte sah es zwar so aus, als ob die Grenzen des Interessenausgleichs, auf dem dieses diplomatische Gerüst beruht, schon weit überschritten worden wären, in buchstäblich letzter Minute kam jedoch in der Regel noch ein Kompromiß zustande. Ob das auch weiterhin gelingen wird, ist eine offene Frage. Immerhin haben die KSZE-Teilnehmerstaaten in Madrid ausdrücklich das Prinzip regelmäßiger Folgetreffen festgeschrieben. Welchen Einfluß die künftige Konferenzdiplomatie und ihre Beschlüsse auf das Klima, den Umfang und die Intensität der gesamteuropäischen Beziehungen tatsächlich haben werden, steht allerdings noch auf einem anderen Blatt.

Einige Antworten auf diese Frage sind bereits in der exemplarischen Analyse der drei Körbe angedeutet worden. Andere Antworten ergeben sich zwangsläufig aus der Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen im Ost-West-Verhältnis insgesamt. Im Hinblick auf das Ziel, den mit dem KSZE-Prozeß eingeschlagenen Weg der gesamteuropäischen Entspannung und Kooperation zu stabilisieren und weiterzuentwickeln, sollen abschließend noch einmal vier wichtige Aspekte skizziert werden:

1. das Engagement der *kleineren und mittleren europäischen Staaten* als Rückgrat des KSZE-Prozesses;
2. die Bereitschaft zum *Modus vivendi* als Voraussetzung für die Kooperation zwischen antagonistischen Partnern;
3. die stärkere Verankerung der gesamteuropäischen Verständigungsdiplomatie innerhalb der beteiligten Gesellschaften durch ver-

mehrte „*Entspannungspolitik von unten*“; und schließlich

4. die Ergänzung des vorhandenen KSZE-Instrumentariums um gradualistisch angelegte, unilaterale und verbindliche *Selbstverpflichtungen*.

Ein erklärtes Ziel des KSZE-Prozesses ist die Vertrauensbildung zwischen Ost und West. Diesem Zweck dienen nicht nur die ausdrücklich so genannten „Vertrauensbildenden Maßnahmen“, sondern auch ein großer Teil der übrigen, in der Schlußakte und den anderen KSZE-Dokumenten festgeschriebenen Verhaltensregeln und Absichtserklärungen. Wie ausgeführt, liegt ein zentrales Dilemma dieser Methode der Vertrauensbildung jedoch darin, daß gerade die vertrauensbildende Absicht, mit der eine Handlung unternommen wird, genau den gegenteiligen Effekt beim (mißtrauischen) Gegner auslösen kann. Wesentlich wirksamer dürften demgegenüber einseitige und freiwillige Maßnahmen sein, die im Laufe eines längerfristigen Prozesses den Gegner von der Glaubwürdigkeit der eigenen Politik überzeugen würden.

Eine solche gradualistische Strategie könnte in den KSZE-Prozeß integriert werden, indem einzelne Staaten oder Staatengruppen zusätzlich zu den Vereinbarungen, die für alle Teilnehmerstaaten konsensfähig sind, weitergehende, politisch verbindliche Selbstverpflichtungen auf sich nehmen und diese auch in den KSZE-Dokumenten kodifizieren lassen. Die einseitigen Verpflichtungen mit „Vorbild“-Charakter sollten ebenso wie die übrigen Beschlüsse zum Thema nachfolgender Überprüfungskonferenzen werden. Auf diese Weise könnte der Vertrauensbildungsprozeß vermutlich eher beschleunigt werden als durch die regelmäßige Absprache über den „kleinsten gemeinsamen Nenner“.

## Chronik des KSZE-Prozesses

Quelle: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß, Stand Dezember 1984, Bonn 1984<sup>6</sup>, S. 359—365.

5. 7. 1966 „Bukarester Erklärung“ des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Paktes; Vorschlag der Einberufung einer „Konferenz über Fragen der Europäischen Sicherheit“.
26. 4. 1967 „Karlsbader Erklärung“ der Europäischen Kommunistischen und Arbeiterparteien über Europäische Sicherheit.
- 13./14. 12. 1967 NATO-Minister in Brüssel definieren die künftigen Aufgaben des Bündnisses: „Verteidigung und Entspannung“ (Harmel-Bericht).
- 24./25. 7. 1968 Minister der am NATO-Verteidigungsprogramm beteiligten Staaten geben in Reykjavik Erklärung über „Gegenseitige und ausgewogene Truppenverminderung“ (MBFR) ab.
17. 3. 1969 „Budapester Appell“ des Politischen Beratenden Ausschusses des WP zur Einberufung einer „Gesamteuropäischen Konferenz“, die durch ein Vorbereitungstreffen eingeleitet werden soll.
- 10./11. 4. 1969 NATO-Minister in Washington erklären sich bereit, mit osteuropäischen Staaten Themen für nützliche Verhandlungen zu erörtern. Verhandlungen müßten gut vorbereitet sein; alle Regierungen mit politischer Verantwortung in Europa müßten teilnehmen.
9. 5. 1969 Memorandum der Finnischen Regierung mit Angebot, Konferenz und Vorbereitungstreffen in Helsinki abzuhalten.
31. 10. 1969 Prager Treffen der Außenminister der WP-Staaten mit Hinweisen für Tagesordnung einer Konferenz (Gewaltverbot und wirtschaftliche Zusammenarbeit); Vorschlag bilateraler und multilateraler Vorbereitungs-gespräche.
- 4./5. 12. 1969 NATO-Minister in Brüssel veröffentlichen „Erklärung über Ost-West-Beziehungen“, erinnern an die Erklärung von Reykjavik und weisen auf Bedeutung von Fortschritten in Berlin-Gesprächen und innerdeutschen Gesprächen hin.
- 26./27. 5. 1970 NATO-Minister in Rom erklären Bereitschaft zu multilateralen Vorgesprächen, sofern Fortschritte in Gesprächen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR, der Sowjetunion und Polen, den Viermächtegesprächen bezüglich Berlins und SALT erzielt werden, MBFR-Erklärung.
22. 6. 1970 Budapester Erklärung der Außenminister des WP mit Zustimmung der Teilnahme auch der Vereinigten Staaten und Kanadas: besonderes Gremium sollte Reduzierung fremder Truppen in Europa behandeln.
12. 8. 1970 Unterzeichnung des Moskauer Vertrages Bundesrepublik Deutschland-Sowjetunion.
2. 12. 1970 Politischer Beratender Ausschuß des WP veröffentlicht Berliner Erklärung über „Stärkung und Sicherheit und Entwicklung der friedlichen Zusammenarbeit in Europa“.
4. 12. 1970 NATO-Minister in Brüssel machen Aufnahme vorbereitender multilateraler Gespräche abhängig von befriedigendem Abschluß der Berlin-Gespräche und günstigem Verlauf der anderen Gespräche.
7. 12. 1970 Unterzeichnung des Vertrages mit Polen.
1. 3. 1971 Erstes Treffen des „Unterausschusses KSZE“ des Politischen Komitees im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit der Staaten der Europäischen Gemeinschaft in Paris.

24. 5. 1971 Auf der 24. Konferenz der KPdSU in Tiflis erklärt Breschnew Bereitschaft zur Diskussion von Truppenverminderungen in Mitteleuropa.
- 3./4. 6. 1971 NATO-Minister in Lissabon hoffen auf Abschluß der Berlin-Verhandlungen vor Jahresende und begrüßen Signal von Tiflis.
3. 9. 1971 Unterzeichnung der 1. Stufe des Viermächte-Berlin-Abkommens.
- 9./10. 12. 1971 NATO-Minister in Brüssel erklären Bereitschaft zu multilateralen KSZE-Verhandlungen bei Abschluß des Berlin-Abkommens.
17. 12. 1971 Transitabkommen mit DDR (2. Stufe des Berlin-Abkommens).
26. 1. 1972 Politischer Beratender Ausschuß gibt „Prager Erklärung“ über Europa ab, in der sieben Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen definiert werden.
26. 5. 1972 1. SALT-Abkommen USA/SU.
- 30./31. 5. 1972 NATO-Minister in Bonn stellen befriedigt bevorstehende Unterzeichnung des VM-Berlin-Abkommens fest und stimmen multilateraler KSZE-Vorbereitung zu. Gleichzeitig sollten exploratorische MBFR-Gespräche beginnen.
2. 6. 1972 Ratifizierung des Moskauer Abkommens.
3. 6. 1972 Unterzeichnung des Schlußprotokolls des VM-Berlin-Abkommens.
12. 9. 1972 AM Kissinger bespricht in Moskau „parallele“ Zeitpläne für KSZE/MBFR:  
22. 11. 1972 — Beginn der multilateralen KSZE-Vorbereitung Helsinki.  
31. 1. 1973 — Beginn der multilateralen MBFR-Explorationen in Wien;  
KSZE — Ende Juni 1973; MBFR — Sept./Okt. 1973.
6. 11. 1972 Paraphierung des Grundvertrages mit DDR in Bonn.
22. 11. 1972 Beginn der multilateralen KSZE-Vorbereitung in Helsinki; Delegationsleiter: die in Helsinki akkreditierten Missionschefs; Ausarbeitung der Verfahrensregeln, Tagesordnung und Mandate für Kommissionen und Unterkommissionen.
8. 6. 1973 Ende der multilateralen KSZE-Vorbereitung.
- 3.—7. 7. 1973 KSZE wird durch Außenminister der 35 europäischen und nordamerikanischen Länder (ohne Albanien) eingeleitet. Verabschiedung der „Helsinki-Schlußempfehlungen“.
18. 9. 1973 Beginn der Kommissionsphase der KSZE in Genf; Ausarbeitung der Schlußakte.
21. 7. 1975 Ende der Kommissionsphase.
30. 7.—1. 8. 1975 Schlußphase der KSZE in Helsinki auf „höchster politischer Ebene“. 35 Staats-, Regierungs- bzw. Parteichefs unterzeichnen die Schlußakte.
15. 6.—5. 8. 1977 Vorbereitungstreffen für das Belgrader KSZE-Folgetreffen.
4. 10. 1977 Beginn des Belgrader KSZE-Folgetreffens.
9. 3. 1978 Beendigung des Belgrader KSZE-Folgetreffens mit einem Abschließenden Dokument.
20. 6.—1928. 7. 1978 Vorbereitungstreffen für das „Wissenschaftliche Forum“ der KSZE in Bonn.
31. 10.—11. 12. 1978 KSZE-Expertentreffen über friedliche Streitschlichtung in Montreux.
13. 12.—26. 3. 1979 KSZE-Expertentreffen über wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit im Mittelmeerraum in Valetta.
18. 2.—23. 3. 1980 „Wissenschaftliches Forum“ der KSZE in Hamburg.

9. 9.—10. 11. 1980	Vorbereitungstreffen für das Madrider KSZE-Folgetreffen.
11. 11. 1980	Beginn des Madrider KSZE-Folgetreffens.
9. 2.—12. 2. 1982	Verurteilung der Verhängung des Kriegsrechts in Polen durch westliche Außenminister auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen.
12. 3. 1982	Vertagung des Treffens bis zum 9. November 1982.
9. 11. 1982	Wiederaufnahme des Madrider Treffens.
6. 9. 1983	Annahme des „Abschließenden Dokuments“ des Madrider KSZE-Folgetreffens durch die Delegationen der 35 Teilnehmerstaaten.
7. 9.—9. 9. 1983	Schlußveranstaltung des Folgetreffens in Madrid unter Teilnahme fast aller Außenminister der 35 Teilnehmerstaaten.
25. 10.—11. 11. 1983	Vorbereitungstreffen der KVAE in Helsinki.
17. 1. 1984	Eröffnung der KVAE in Stockholm auf der Ebene der Außenminister der Teilnehmerstaaten.
17. 1.—16. 3. 1984	Erste Verhandlungsrunde der KVAE.
21. 3.—30. 4. 1984	KSZE-Expertentreffen über Friedliche Streitschlichtung in Athen.
8. 5.—6. 7. 1984	Zweite Verhandlungsrunde der KVAE.
11. 9.—12. 10. 1984	Dritte Verhandlungsperiode der KVAE.
16. 10.—26. 10. 1984	KSZE-Seminar über wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit im Mittelmeerraum in Venedig.
6. 11.—14. 12. 1984	Vierte Verhandlungsperiode der KVAE.
21. 11.—4. 12. 1984	Vorbereitungstreffen für das „Kulturforum“ 1985 in Budapest.

**Terminplan für weitere, im „Abschließenden Dokument“ des Madrider KSZE-Folgetreffens vereinbarte KSZE-Veranstaltungen**

<b>1985</b>	Vereinbarte Verhandlungsperiode: 29. Januar bis 22. März,
Fortsetzung der KVAE:	14. Mai bis 5. Juli, 10. September bis 18. Oktober, 5. November bis 20. Dezember.
23. 4. 1985	Beginn des Vorbereitungstreffens für KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten in Ottawa.
7. 5. 1985	Beginn des Expertentreffens in Ottawa.
1. 8. 1985	Begehung des 10. Jahrestages der Unterzeichnung der Schlußakte des KSZE in Helsinki.
15. 10. 1985	Beginn des „Kulturforums“ in Budapest (vorgesehene Dauer: 6 Wochen).
<b>1986</b>	
Fortsetzung der KVAE in Stockholm:	Daten der Verhandlungsperioden sind noch nicht festgelegt.
2. 4. 1986	Vorbereitende Konsultationen zum Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern.
15. 4. 1986	Beginn des Expertentreffens über menschliche Kontakte in Bern (vorgesehene Dauer: 6 Wochen).
23. 9. 1986	Vorbereitungstreffen zum Dritten KSZE-Folgetreffen in Wien (Dauer soll zwei Wochen nicht überschreiten).
4. 11. 1986	Beginn des Dritten KSZE-Folgetreffens in Wien.

## Die KVAE als Spiegel der Großmachtpolitik

Als die Außenminister der 35 am KSZE-Prozeß beteiligten Staaten Mitte Januar 1984 zum Auftakt der Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) in Stockholm zusammentrafen, war dies ein in der Presse und anderen Massenmedien viel beachtetes Ereignis. Seitdem ist es um diese Konferenz, in der man sich erst gegen Ende des Jahres 1984 auf eine Arbeitsstruktur einigen konnte, recht still geworden. Der Mangel an echten Fortschritten bei den Verhandlungen hat dazu zweifellos beigetragen. Denn das erste Jahr der Stockholmer Konferenz war u. a. durch

eine augenfällige Diskrepanz zwischen der zahlflüssigen diplomatischen Arbeit einerseits und den Erwartungen und Hoffnungen andererseits gekennzeichnet, die in der Öffentlichkeit so mancher Teilnehmerstaaten an diese Konferenz geknüpft worden sind. Ein Hauptgrund dafür dürfte darin bestehen, daß von vielen oberflächlichen Beobachtern nicht genügend beachtet wurde, wie stark der Gang der Dinge in Stockholm von der politischen Großwetterlage abhängt. Eine genauere Analyse des bisherigen Verlaufs der KVAE erhellt diesen Zusammenhang mit aller Deutlichkeit.

### Zur Vorgeschichte der KVAE

Die KVAE ist ein Bestandteil des multilateralen Verhandlungsprozesses über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE-Prozeß), der mit der Unterzeichnung der Schlußakte von Helsinki am 1. August 1975 einen Höhepunkt erreichte. Dieses von den Staats- und Regierungschefs *33 europäischer* (aller außer Albanien) *und zwei nord-amerikanischer* Staaten (USA und Kanada) verabschiedete Dokument war als Richtschnur für die zukünftige Gestaltung der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten gedacht. Zur Operationalisierung des breitgefächerten Vorhabens sind eine Reihe von Folgekonferenzen vorgesehen, bei denen die Verwirklichung der Bestimmungen der Schlußakte überprüft und neue Vorschläge erarbeitet werden sollen, um die Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten zu vertiefen und weiterzuentwickeln. Zwei solcher Folgekonferenzen haben bisher stattgefunden: 1977/78 in Belgrad und 1980/83 in Madrid.

Der KSZE-Prozeß ist das umfassendste Forum, in dem über Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa verhandelt wird. Dies gilt sowohl für die zur Diskussion stehenden Themen wie auch in bezug auf den Teilnehmerkreis. Die Tagesordnung, Beteili-

gung und Prozedurregeln der KSZE reflektieren die Tatsache, daß es sich hier nicht nur, und nicht einmal in erster Linie, um Ost-West-Politik im Sinne des Verhältnisses zwischen den Militärblöcken handelt, sondern vielmehr um ein Verhandlungsgremium formell gleichberechtigter Staaten, in dem die Neutralen und Nichtpaktgebundenen (N+N) eine nicht unwichtige Rolle spielen.

Der KSZE-Prozeß ist ein Produkt der Entspannungspolitik der siebziger Jahre, der sich aber auch in einem weniger milden weltpolitischen Klima insofern bewährt hat, als sämtliche Teilnehmerstaaten weiterhin bemüht zu sein scheinen, diesen Verhandlungsmechanismus trotz verschärfter machtpolitischer und ideologischer Gegensätze zur Wahrnehmung gemeinsamer bzw. paralleler Interessen zu benutzen. Die Konfrontation zwischen den Supermächten und die Unruhen in Polen zu Anfang der achtziger Jahre haben diese Bemühungen erschwert. Aber sowohl den Vereinigten Staaten als auch der Sowjetunion war — schon aus Rücksicht auf die öffentliche Meinung in Europa — daran gelegen, nicht als ausgemachte Feinde der Entspannung in Erscheinung zu treten. Der KSZE-Prozeß galt seit jeher als Inbegriff und Symbol der Entspannung in Europa. Er konnte nach dem

weltpolitischen Wettersturz 1979/80 fortgesetzt werden, wenn auch mit bescheideneren Zielsetzungen und Erwartungen als zur Zeit der Gipfelkonferenz in Helsinki 1975.

Als Folge der Belastungen im Ost-West-Verhältnis zu Beginn der achtziger Jahre gestaltete sich die Madrider KSZE-Folgekonferenz zu einem langwierigen Tauziehen mit oft sehr harten Auseinandersetzungen. Ein zeitweise drohender völliger Zusammenbruch der Verhandlungen konnte schließlich, nicht zuletzt durch die Initiativen der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten, verhindert werden. Nach beinahe dreijährigen Verhandlungen einigten sich die Teilnehmerstaaten auf ein Schlußdokument, das sich im Gegensatz zu dem Schlußdokument nach der ersten Folgekonferenz in Belgrad nicht darauf beschränkte, die Kontinuität des KSZE-Prozesses zu garantieren, sondern auch eine Reihe von konkreten Aussagen und Bestimmungen enthielt, die dazu beitragen sollen, die Zusammenarbeit der Teilnehmerstaaten zu fördern und zu erweitern. Sie betreffen die drei in der Schlußakte von Helsinki angesprochenen Themenkreise: Sicherheitsfragen, Zusammenarbeit auf wirtschaftlichen und anderen Gebieten sowie die Erleichterung und Erweiterung intersystemarer Kontakt- und Kommunikationsprozesse.

Die schärfsten Auseinandersetzungen während der Madrider Folgekonferenz betrafen die militärischen Fragen. Die Warschauer-Pakt-Staaten hatten seit Jahren eine Konferenz über „militärische Entspannung und Abrüstung in Europa“ befürwortet, während die anderen Teilnehmerstaaten vor allem eine Weiterentwicklung des einzigen konkreten sicherheitspolitischen Elements der KSZE, der sogenannten Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM), anstrebten. Auf diesem Gebiet hatte die KSZE einen innovativen Prozeß eingeleitet, der jedoch in seiner ersten Etappe ein nur sehr begrenztes System zur Verbesserung der gegenseitigen Information und Beobachtung von Militärmanövern vorsah. Diesen Ansatz auszubauen und zur Entfaltung zu bringen, erschien vielen der KSZE-Teilnehmerstaaten Anfang der achtziger Jahre besonders dringlich. Ihre Haltung war durch die allgemeine Verschärfung der internationalen Spannungen und die in dieser Großwetterlage markant verschlechterten Aussichten für Fortschritte in den verschiedenen Abrü-

stungsverhandlungen (START, INF und MBFR) bedingt. Die neue Führungsequipe in Washington unter Präsident Ronald Reagan hatte kurz nach ihrer Machtübernahme im Januar 1981 dem von Frankreich lancierten Plan einer Abrüstungskonferenz sämtlicher KSZE-Staaten zugestimmt, nach dem in einer ersten Phase ausschließlich über VBM-Fragen verhandelt werden sollte.

Um sicherzustellen, daß mit diesem Vorhaben substantielle Verbesserungen im Bereich der VBM für Europa erreicht werden könnten, hatten sich die Mitgliedstaaten der westlichen Allianz auf eine Reihe von „Kriterien“ geeinigt, deren Annahme sie als Vorbedingung für das Zustandekommen der Konferenz verlangten. Die zu beschließenden Vertrauensbildenden Maßnahmen sollten somit politisch verbindlich, militärisch bedeutsam sowie nachprüfbar sein, und sie sollten sich auf den gesamten europäischen Kontinent beziehen. Die in der KSZE-Schlußakte vereinbarte VBM-Ordnung hatte denjenigen Ländern, deren Staatsgebiet auch nichteuropäisches Territorium umfaßt, einen speziellen Status zuerkannt, in dem nur ein Streifen von 250 km Breite entlang der Westgrenze dieser Staaten (Sowjetunion und Türkei) in das VBM-System einbezogen war. Diese Ordnung war von den meisten westeuropäischen Staaten als ein nur in der Einleitungsphase eines auszubauenden VBM-Systems akzeptables Provisorium betrachtet worden. Sie bestanden jetzt auf einer VBM-Ordnung, die diese Asymmetrie abschaffen würde.

Wie zu erwarten, entbrannte um das geographische Kriterium in Madrid ein heftiger Streit zwischen Ost und West. Nachdem sich Moskau Ende Februar 1981 durch eine überraschende Kehrtwende prinzipiell bereiterklärt hatte, eine VBM-Ordnung bis zum Ural zu akzeptieren, schien der Weg frei für eine Einigung, die zur Einberufung einer Konferenz über Abrüstung in Europa (KAE) führen konnte.

Mehrere Umstände trugen jedoch dazu bei, eine Lösung zu verzögern. Für ihr Entgegenkommen verlangte die Sowjetunion Kompensationen, zu denen sich der Westen nicht bereitfinden konnte (Einbeziehung amerikanischen Territoriums bzw. der Seewege zwischen Amerika und Europa). Den NATO-Staaten ihrerseits war sehr daran gelegen, eine

ausbalancierte Weiterführung des gesamten KSZE-Prozesses zu sichern. Sie waren daher nicht zu bewegen, einer KAE zuzustimmen, solange in anderen, für die westlichen Staaten besonders wichtigen Bereichen wie Menschenrechte und intersystemare Kommunikation keine für sie zufriedenstellenden Abmachungen getroffen worden waren. Schließlich bedeutete die Krise in Polen und besonders ihre Zuspitzung im Dezember 1981 eine schwere Belastung für den KSZE-Prozeß und die Ost-West-Politik. Erst im Spätsommer 1983 gelang es, diese verschiedenen Hindernisse soweit auszuräumen, daß die an der Madrider Folgekonferenz teilnehmenden Staaten ein Schlußdokument unterzeichnen konnten. In diesem Aktenstück war u. a. auch die Einberufung einer Konferenz über ver-

trauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) vorgesehen, deren Arbeit am 17. Januar 1984 in Stockholm beginnen sollte<sup>1)</sup>. Die auf Betreiben Jugoslawiens beschlossene Einführung des erweiterten Begriffs („vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen = VSBM) reflektierte die Verschlechterung in den Ost-West-Beziehungen. Während Jugoslawien wie den meisten N+N Staaten, besonders an Maßnahmen gelegen war, die die militärischen Optionen der Großmächte beschränken konnten, war mit der Einführung des Sicherheitsbegriffes ein für sämtliche Teilnehmerstaaten nicht nur optisch bedeutungsvoller Bezugspunkt geschaffen worden, der angesichts der verschärften sicherheitspolitischen Auseinandersetzungen gerechtfertigt erschien.

## Das Mandat für die Stockholmer Konferenz und ihr Platz in der Ost-West-Politik

Das Ziel der KVAE ist in dem abschließenden Dokument der Madrider Folgekonferenz in recht allgemeinen Formulierungen umrissen, nämlich „... etappenweise neue, wirksame und konkrete Schritte zu unternehmen, die darauf gerichtet sind, Fortschritte bei der Festigung des Vertrauens und der Sicherheit und bei der Verwirklichung der Abrüstung zu erzielen...“. Die „Annahme eines Satzes einander ergänzender vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen“ durch die Konferenz soll nach den Worten des Dokuments für die Stockholmer Konferenz „die Gefahr einer militärischen Konfrontation in Europa... vermindern“.

Sämtliche von den NATO-Staaten geforderten „Kriterien“ scheinen in dem Text auf: der geographische Geltungsbereich (ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet und der angrenzende Luftraum), die militärische Bedeutung und politische Verbindlichkeit der vertrauensbildenden Maßnahmen sowie angemessene Formen der Verifikation. Die Formulierungen des Auftrags, des sogenannten Mandats für die Stockholmer Konferenz, lassen sich jedoch, besonders in bezug auf den

Geltungsbereich und die Verifikationsbestimmungen unterschiedlich auslegen<sup>2)</sup>. Hier wurden somit zentrale Fragestellungen in Madrid nicht gelöst, so daß sie in Stockholm wiederum zur Diskussion stehen. Was schließlich die Durchführung der bei der KVAE zu beschließenden Maßnahmen betrifft, kann laut Mandat die Konferenz selbst über Form und Verfahren ihrer Implementierung entscheiden. Damit ist zumindest die theoretische Möglichkeit gegeben, mit der Durchführung beschlossener Maßnahmen noch vor der nächsten KSZE-Folgekonferenz in Wien, die für November 1986 angesetzt ist, zu beginnen.

Der politische Stellenwert der KVAE ist sowohl durch die Modalitäten und Erfahrungen des KSZE-Prozesses als auch durch die spezifische internationale Lage 1984/85 gekennzeichnet. Die KVAE ist — wie im Madrider Mandat ausdrücklich festgehalten wurde — „substanzvoller und integraler Bestandteil des

<sup>1)</sup> Vgl. das abschließende Dokument des KSZE-Folgetreffens in Madrid vom 6. September 1983, in: Europa Archiv, 38 (1983) 20, D 537—D 554.

<sup>2)</sup> Zur Interpretation des Geltungsbereiches der vertrauensbildenden Maßnahmen durch die Warschauer-Pakt-Staaten siehe Joachim Fesefeldt, Der Warschauer Pakt auf dem Madrider KSZE-Folge-treffen und auf der KVAE (ohne Rumänien), in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, (1984) 40, S. 31 bis 33.

durch die KSZE eingeleiteten multilateralen Prozesses<sup>3)</sup>. Dieser Gesamtprozeß ist bisher niemals eigentlicher Hauptschauplatz der Ost-West-Politik gewesen, die vielmehr in erster Linie durch das Verhältnis zwischen den Blöcken und durch die Beziehungen zwischen den Supermächten bestimmt wurde. Der KSZE-Prozeß hat in seinen verschiedenen Phasen die jeweilige politische Großwetterlage sehr deutlich widerspiegelt. Angesichts seiner außerordentlich breitgefächerten Traktanden demonstriert er aber auch besonders klar die Querverbindungen und Zusammenhänge zwischen verschiedenen Sachfragen bei der Bewältigung intersystemarer Beziehungen sowie zwischen europäischer und globaler Entspannungspolitik.

Formell ist die KVAE eines jener zahlreichen Expertentreffen, wie sie für verschiedene Sachbereiche in den Zeitabschnitten zwischen den KSZE-Folgekonferenzen abgehalten werden. Durch eine Reihe von Umständen ist der KVAE aber eine bedeutungsvollere Rolle als allen anderen Expertentreffen im Rahmen des KSZE-Prozesses zugefallen.

Das hängt zunächst einmal mit ihrer Vorgeschichte zusammen, die besonders deutlich zeigte, wie sehr der Sowjetunion an der Einberufung einer „europäischen Konferenz über Abrüstung“ gelegen ist. Die zentrale politische Bedeutung des vorgesehenen Verhandlungsthemas sowie die zu erwartende Dauer der KVAE — nicht wie andere Expertentreffen einige Wochen, sondern mindestens zweieinhalb Jahre — legen es nahe, sie als ein Verhandlungsvorhaben *sui generis* zu betrachten.

## Die Eröffnungsphase der KVAE

Die Ansprachen des schwedischen Ministerpräsidenten und der Außenminister der Teilnehmerstaaten während der ersten Sitzungswoche brachten keine eigentlichen Überraschungen. Olof Palme betonte in seiner Eröffnungsrede die der KVAE zukommende Bedeutung angesichts der Verschärfung der internationalen Lage und des Mangels an Vertrauen zwischen Ost und West. Er befürwortete die Erarbeitung von Alternativen zur

Die internationale Konstellation zum Zeitpunkt des Beginns der Stockholmer Konferenz hat dazu beigetragen, ihre politische Bedeutung hervorzuheben. Als während des Herbstes 1983 in Großbritannien, Italien und der Bundesrepublik Deutschland mit der Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen begonnen wurde, antwortete die Sowjetunion bekanntlich mit dem Abbruch sämtlicher Abrüstungsverhandlungen. Stockholm wurde somit zum einzigen Forum, wo verantwortliche Vertreter der Großmächte im Augenblick einen Dialog weiterführen konnten. Das auf der Tagesordnung stehende Thema — Vertrauen zu schaffen oder mindestens das massive gegenseitige Mißtrauen abzubauen — erschien in der zugespitzten Lage besonders wichtig. Sowohl die Vereinigten Staaten wie die Sowjetunion waren darum bemüht, ihren *good will* unter Beweis zu stellen, indem sie prinzipielle Verhandlungsbereitschaft signalisierten. Und die durch die neuen Spannungen beunruhigten europäischen Staaten versuchten, den moralischen Druck der öffentlichen Meinung nutzbar zu machen, um einen Dialog zwischen Moskau und Washington auf möglichst hoher Ebene wiederherzustellen. Diese Bestrebungen kennzeichneten die Politik der Europäer in Ost und West um die Jahreswende 1983/84. Ausschlaggebend für den zumindest partiellen Erfolg dieser Bemühungen war die Entscheidung der westeuropäischen Staaten, zur Eröffnung der KVAE ihre Außenminister nach Stockholm zu schicken. Nach einigem Zögern entschlossen sich daraufhin auch die beiden Supermächte, diese relativ hohe Ebene für die Eröffnungsphase der Stockholmer Konferenz zu akzeptieren.

Konzeption der nuklearen Abschreckung und bezeichnete die KVAE als Etappe auf dem Wege, der dazu führen sollte, die Abhängigkeit von der Abschreckung allmählich zu vermindern und die Elemente des Vertrauens und der Zusammenarbeit zu verstärken<sup>4)</sup>.

Aus naheliegenden Gründen wurden die Akzente in den Ansprachen der Außenminister

<sup>3)</sup> Vgl. Anm. 1.

<sup>4)</sup> Conference on Security and Cooperation in Europe/Stockholm Conference (CSCE/SC) R. 1, S. 1 bis 9.

der beiden Supermächte mit besonderer Aufmerksamkeit registriert. Die Rede von Außenminister George Shultz<sup>5)</sup> reflektierte jene versöhnlichere Haltung, die Präsident Reagan in einer Erklärung am Vorabend der Stockholmer Konferenz zur Schau getragen hatte. Ähnlich wie sein Vorgesetzter appellierte Shultz an die Adresse Moskaus, die abgebrochenen Abrüstungsverhandlungen wieder aufzunehmen und versicherte, seine Regierung sei zur Wiederaufnahme des Dialogs bereit, sobald die andere Seite ihre negative Position überprüft habe. Shultz skizzierte in großen Zügen die Hauptpunkte der spezifischen Vorschläge zum Thema der Konferenz, mit denen der Westen in die Verhandlungen einzutreten beabsichtige, betonte aber gleichzeitig, daß „Vertrauens- und Sicherheitsbildung eine größere Dimension haben“. Er erinnerte dann an die grundlegenden Fragen, die im Mittelpunkt des Problems der europäischen Sicherheit stehen und unterstrich den Zusammenhang der KVAE mit dem umfassenderen KSZE-Prozeß.

Ein gewisses Aufsehen erregte der Passus in der Rede des amerikanischen Außenministers, in dem es hieß, daß die Vereinigten Staaten „die Rechtmäßigkeit“ („legitimacy“) der „künstlich auferlegten Teilung Europas“ nicht anerkennen. Diese Erklärung wich zwar in der Sache nicht von dem Standpunkt ab, den die USA seit jeher eingenommen haben, sie bedeutete aber, daß einer der neuralgischen Punkte der Ost-West-Politik in einer Weise angesprochen wurde, die nicht dazu beitragen konnte, die Gegensätze zu mildern. Die Aussage des amerikanischen Außenministers konnte nämlich als eine ausdrückliche und demonstrative Infragestellung des Status quo in Europa interpretiert werden, und sie wurde von der sowjetischen Propaganda auch so gleich in diesem Sinne ausgeschlachtet. Die westeuropäischen Alliierten der USA haben im allgemeinen seit über einem Jahrzehnt eine derartige Herausforderung gegenüber dem Osten vermieden. Die Grundkonzeption einer gemeinsamen westeuropäischen Ostpolitik, wie sie in der Schlußakte von Helsinki verankert ist und in den westlichen Stellungnahmen während des KSZE-Prozesses immer wieder deutlich zum Ausdruck kam, beinhaltet vielmehr eine Doppelstrategie: einerseits die Verweigerung einer *De-jure*-Anerken-

nung der Teilung Europas, andererseits die Hinnahme des territorialen und politischen Status quo als Ausgangspunkt für Bemühungen um eine Veränderung der derzeitigen Lage mit friedlichen Mitteln.

Außenminister Andrej Gromyko<sup>6)</sup> ließ von vornherein einen harten Ton anklingen. Seine Rede enthielt eine lange Liste von Anklagen gegenüber den USA, die er eines aggressiven Verhaltens in allen Ecken der Welt bezichtigte. Die Stationierung von Mittelstreckenraketen in Westeuropa war in dieser Darstellung Ausfluß desselben rücksichtslosen Vorgehens, wie es laut Gromyko auch bei der Invasion von Grenada, in Mittelamerika und im Libanon in Erscheinung getreten sei. Der sowjetische Außenminister betonte den engen Zusammenhang zwischen der KVAE und den Beziehungen zwischen den Großmächten in und außerhalb Europas. Gleichzeitig kündigte er an, die Sowjetunion werde mit ihren Vorschlägen in Stockholm wirksam dazu beitragen, das internationale Klima zu verbessern und den Rüstungswettlauf zu stoppen.

Auf den Inhalt der zu erwartenden sowjetischen Vorschläge ging Gromyko nur in großen Zügen ein. Sie waren praktisch alle aus früheren Appellen der Warschauer-Pakt-Staaten wohlbekannt. Die Stoßrichtung der sowjetischen KVAE-Strategie mit einer Befürwortung „großangelegter vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen“ konnte aus diesen Verlautbarungen ziemlich klar abgelesen werden.

Die Ansprachen der anderen Außenminister enthielten nicht nur allgemeine Beschreibungen der internationalen Lage und ihrer Erfordernisse, sondern auch konkrete Anregungen in bezug auf verschiedene Typen und Modalitäten von vertrauensbildenden Maßnahmen. Diese grundlegenden Ideen wurden dann in den formellen Vorschlägen einzelner Staaten und Staatengruppen weiterentwickelt.

Sowohl in offiziellen Verlautbarungen wie in der Publizistik wurde Anfang des Jahres 1984 immer wieder die These vertreten, die KVAE könnte kurzfristig mindestens eines erreichen: den abgerissenen Dialog zwischen Ost und West wiederanzuknüpfen. Diese Erwartungen haben sich schon in der Eröffnungsphase der KVAE als berechtigt erwiesen. Am Rande der offiziellen Veranstaltungen kam es

<sup>5)</sup> CSCE/SC/R. 2, S. 17—24.

<sup>6)</sup> CSCE/SC/R. 3, S. 11—25.

während der ersten Konferenzwoche zu einem ausführlichen informellen Gedankenaustausch zwischen den Außenministern der beiden Supermächte und ihren Ratgebern. Damit war der amerikanisch-sowjetische Kontakt auf dieser relativ hohen Ebene, der seit dem Abschluß des südkoreanischen Verkehrsflug-

zeugs im September 1983 unterbrochen gewesen war, wiederhergestellt. Ein erstes konkretes Ergebnis der vertraulichen bilateralen Gespräche zwischen Shultz und Gromyko war die kurz danach bekanntgegebene Wiederaufnahme der MBFR-Verhandlungen in Wien.

## Die Hauptvorschläge

Die 16 NATO-Staaten präsentierten ihren in bilateralen und multilateralen Konsultationen abgesprochenen gemeinsamen Vorschlag schon am 24. Januar 1984. Das NATO-Papier enthielt folgende sechs Punkte, die alle zu mehr Berechenbarkeit bei militärischen Aktivitäten und zur Minderung des Risikos eines Überraschungsangriffs beitragen sollten

1. Ein jährlicher Informationsaustausch über die Struktur (z. B. Stationierungsort und Organisation) ihrer Landstreitkräfte und landgestützten Luftstreitkräfte.
2. Ein jährlicher Austausch von vorausschauenden Übersichten über im voraus anzukündigende militärische Aktivitäten in der KVAE-Zone.
3. Vorankündigung militärischer Aktivitäten in bezug auf Landstreitkräfte außerhalb ihrer normalen Standorte sowie bei Mobilisierungs- und Landungsübungen innerhalb der KVAE-Zone.
4. Einladung von Beobachtern aus allen Teilnehmerstaaten zu sämtlichen vorher angekündigten militärischen Aktivitäten und zu den Alarmaktivitäten, die innerhalb der KVAE-Zone auf ihrem Territorium länger als einen bestimmten Zeitraum andauern.
5. Sicherstellung der Einhaltung und Verifikation eingegangener VBM-Verpflichtungen durch nationale technische Mittel der Verifikation und Inspektionsverfahren.
6. Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation zwischen den Teilnehmerstaaten<sup>7)</sup>.

Der Vorschlag *Rumäniens* wurde der KVAE in der Plenarsitzung des darauffolgenden Tages am 25. Januar 1984 unterbreitet. In diesem Vorschlag werden eine Reihe von Zielen anvisiert, unter denen die folgenden zu erwähnen wären:

- den Argwohn und das Gefühl der Unsicherheit auszuräumen, die durch bestimmte militärische Maßnahmen verursacht werden;
- die militärische Tätigkeit in Grenzgebieten einzuschränken und Zurückhaltung bei militärischen Aktivitäten zu erwirken, die Mißtrauen und Spannung hervorrufen; sowie
- den geographischen Bereich militärischer Tätigkeiten einzuschränken, die zum Risiko der Konfrontation führen.

Der rumänische Vorschlag umfaßt vier Typen von vertrauensbildenden Maßnahmen:

1. die vorherige Ankündigung von militärischen Manövern (Land-, Marine- und Luftstreitkräfte bestimmter Größenordnung) sowie von größeren militärischen Bewegungen und Alarmmaßnahmen nationaler und ausländischer Streitkräfte;
2. die Beschränkung militärischer Aktivitäten besonders in grenznahen Regionen durch Vereinbarungen über quantitative und qualitative Begrenzungen der an Manövern teilnehmenden Streitkräfte und Waffensysteme sowie durch verschiedene Typen von Zonen-Arrangements;
3. ein umfassendes System zur Verbesserung der Information, Kommunikation und Konsultation zwischen den Teilnehmerstaaten, wobei sowohl an einen regelmäßigen, institutionalisierten Meinungsaustausch zwischen Regierungen wie auch an technische Vorkehrungen zur Sicherstellung rascher Verbindungen zwischen Staats- und Regierungshäuptern in Krisenfällen gedacht ist;
4. politische Maßnahmen genereller Natur, unter denen der Abschluß eines gesamt-europäischen Vertrages über Nichtanwendung und Nichtandrohung von Gewalt sowie das Einfrieren der Militärausgaben

<sup>7)</sup> CSCE/SC. 1, vom 24. Januar 1984.

auf dem Stand von 1984 besonders hervor-  
gehoben wurden<sup>8)</sup>.

Der am 9. März 1984 eingebrachte Vorschlag der N+N-Staaten war nicht als ein Kompromiß der zu diesem Zeitpunkt in ihren Grundzügen wohlbekannten Positionen von Ost und West gedacht. Er reflektierte vielmehr die nationalen Sicherheitsinteressen der dieser Gruppierung zugehörigen Staaten. Eine Aufzählung derselben — Finnland, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, Österreich, San Marino, Schweden, Schweiz und Zypern — genügt, um zu veranschaulichen, daß es sich hier schon aus geopolitischen Gründen um Staaten mit sehr verschiedenartigen Interessen und Anliegen handelt. Darüber hinaus sind auch ihre Vorstellungen in bezug auf Ziele und Möglichkeiten der KVAE keineswegs identisch. Gegenüber den eher „maximalistisch“ orientierten Bemühungen Schwedens und Jugoslawiens haben die Schweizer und Österreicher eine zurückhaltendere Position eingenommen, mit der sie sich z. B. in bezug auf den von ihnen abgelehnten Gedanken einer militärischen Ausdünnung entlang der Grenzen gewisser kleinerer Staaten (eine nicht nur von Jugoslawien, sondern auch von Rumänien bevorzugte Konzeption) durchsetzten. In der Forderung, daß eine VBM-Ordnung für Europa nicht nur, wie die NATO vorgeschlagen hatte, mehr Information, sondern auf jeden Fall auch militärische Beschränkungen (sogenannte „constraints“) beinhalten müßte, fanden die Staaten der N+N-Gruppe einen wichtigen gemeinsamen Nenner. Da die notwendige gegenseitige Rücksichtnahme und Kompromißbereitschaft in der Gruppe vorhanden war, konnte schließlich ein gemeinsames Maßnahmen-Paket vorgelegt werden, dessen Schwerpunkt auf konkreten Schritten sowohl im Bereich des Informationsaustausches und der Beobachtung militärischer Aktivitäten wie auch der Beschränkung solcher Tätigkeiten liegt<sup>9)</sup>. Das ins Auge gefaßte VBM-System war als eine Weiterentwicklung der in Helsinki 1975 vereinbarten Maßnahmen gedacht, sah aber darüber hinaus qualitativ neue Elemente vor allem im Bereich der „constraints“ vor.

Zwölf konkrete Maßnahmen wurden in dem Vorschlag zur Veranschaulichung der anzu-

strebenden Ordnung aufgezählt. Sie betrafen u. a. die vorherige Ankündigung größerer militärischer Manöver sowie kleinerer Manöver, die in räumlicher und zeitlicher Nähe zueinander durchgeführt werden. Auch militärische Manöver mit amphibischen, seetransportierten, Luftlande- und luftbeweglichen Truppen sowie größere militärische Bewegungen sollten vorher angekündigt werden. In dem N+N-Vorschlag waren sodann Obergrenzen bei Manövern und Beschränkungen bei der Stationierung von Verbänden und Streitkräften vorgesehen, „die für langdauernde Offensivoperationen von grundlegender Bedeutung sind“.

In ihrem Papier gingen die neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten auf den seitens der Warschauer Pakt-Staaten lancierten Gedanken eines *Vertrages* über Verzicht auf Anwendung und Androhung von Gewalt nicht näher ein. Sie betonten die Bedeutung einer Bestätigung des Gewaltverzichts, die aber ihrer Meinung nach eine Einigung auf konkrete vertrauensbildende Maßnahmen, wie sie in dem Dokument aufgezählt waren, *voraussetzte*. Schließlich ging aus dem Vorschlag der N+N-Gruppe deutlich hervor, daß den betreffenden Staaten sehr an einer baldigen Einführung einer VBM-Ordnung gelegen war, um damit einen Übergang zur zweiten Phase der KVAE zu ermöglichen, in der über eigentliche Abrüstungsmaßnahmen verhandelt werden sollte<sup>10)</sup>.

Beim Auftakt zur 2. Sitzungsperiode Anfang Mai 1984 legte die sowjetische Delegation einen formellen Vorschlag nur im Namen der eigenen Regierung vor<sup>11)</sup>. Die grundsätzliche Position Moskaus war im Laufe der 1. Sitzungsperiode nicht nur von Außenminister Gromyko, sondern auch in einer Reihe von Ansprachen sowjetischer Diplomaten dargelegt worden. Sie vertraten immer wieder die schon in Gromykos Rede angeklungene Ausgangsthese über die radikale Verschlechterung der internationalen Lage: Als Folge der Stationierung amerikanischer Mittelstreckenraketen in Westeuropa seien die Ost-West-Beziehungen einer so gravierenden Belastung ausgesetzt worden, daß der angerichtete Schaden allein durch „militärtechnische“ Maßnahmen jener Art, wie sie von der NATO und den N+N-Staaten vorgeschlagen wurden,

<sup>8)</sup> CSCE/SC. 2, vom 25. Januar 1984.

<sup>9)</sup> Vgl. „Einigung der N+N Staaten in Stockholm“, in: Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 9. März 1984.

<sup>10)</sup> CSCE/SC. 3, vom 9. März 1984.

<sup>11)</sup> Vgl. Joachim Fesefeldt (Anm. 2), S. 45.

nicht wiedergutzumachen sei. Die kritische Situation erfordere vielmehr eine kraftvolle politische Initiative, um die vergiftete internationale Atmosphäre zu bereinigen. Nur im Rahmen eines derartigen umfassenden Programms zur Wiederherstellung eines Entspannungsklimas sei es berechtigt zu erwarten, daß begrenzte „technische“ Maßnahmen, die von den sowjetischen Vertretern keineswegs abgelehnt wurden, die erstrebte Wirkung von mehr Vertrauen und Sicherheit haben könnten.

Der sowjetische Vorschlag umfaßte sechs Elemente, von denen fünf politisch-deklaratorischer Art waren, während der sechste Punkt Anregungen enthielt, die, obschon weniger präzise in ihren Aussagen, den vom Westen und den N+N-Staaten eingebrachten Vorschlägen ähnelten. Im einzelnen wurde von der Sowjetunion folgendes vorgeschlagen:

1. Eine Verpflichtung der kernwaffenbesitzenden Teilnehmerstaaten der Konferenz, Nuklearwaffen nicht als erste einzusetzen;
2. ein Vertrag über den Verzicht auf Anwendung militärischer Gewalt und über die Aufrechterhaltung friedlicher Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten;
3. eine Vereinbarung aller Teilnehmerstaaten über die Nichterhöhung bzw. Kürzung der Rüstungsausgaben im Sinne eines am 5. März 1984 von den Warschauer-Pakt-Staaten an die NATO-Staaten gerichteten Appells<sup>12)</sup>;
4. Maßnahmen, um Europa von chemischen Waffen zu befreien und um vor allem sicherzustellen, daß diese Waffen dort, wo es zur Zeit keine gibt, nicht stationiert würden;
5. Befürwortung von Vorschlägen zur Errichtung kernwaffenfreier Zonen in verschiedenen Teilen Europas — bei ausdrücklicher Erwähnung des Balkans und Nordeuropas — sowie einer gefechtsfeldkernwaffenfreien Zone in Mitteleuropa;
6. eine Reihe konkreter Maßnahmen, um die mit der Schlußakte von Helsinki eingeführte VBM-Ordnung zu verbessern und auszubauen, wobei nicht nur eine Intensivierung und Verbesserung des Informationsaustausches und der Modalitäten zur Beobachtung von militärischen Aktivitä-

ten ins Auge gefaßt wurden, sondern auch eine zahlenmäßige Obergrenze des Umfangs militärischer Manöver von Landstreitkräften<sup>13)</sup>.

Ein fünfter formeller Vorschlag wurde am 8. November 1984 von der Delegation Maltas eingebracht<sup>14)</sup>. Er betrifft die Verhältnisse im Mittelmeer und zielt u. a. darauf ab, die Stationierung von Kernwaffen im Mittelmeerraum zu unterbinden. Die Auseinandersetzungen in Stockholm hat dieser Vorschlag jedoch bisher kaum beeinflusst.

Bei aller Verschiedenartigkeit der referierten vier Hauptvorschläge war mit ihrer Einbringung eine gewisse Grundlage für zukünftige Substanzverhandlungen geschaffen worden. Das gilt in erster Linie für diejenigen Elemente der Vorschläge, die auf die Weiterentwicklung der in Helsinki beschlossenen Maßnahmen abzielten.

Gleichzeitig demonstrierten die Vorschläge jedoch mit aller Deutlichkeit die fundamentale Gegensätzlichkeit der Zielvorstellungen, die Ost und West in Stockholm verfolgen. In den Plenarsitzungen und auch bei informellen Besprechungen bezeichneten die Vertreter der NATO-Staaten die politischen Elemente des sowjetischen Vorschlages als deklaratorische Leerformeln, die mit dem Konferenzmandat nicht vereinbar seien. Manche gingen sogar weiter und sprachen von „mißtrauenbildender“ Wirkung der sowjetischen Vorschläge<sup>15)</sup>. Die Vertreter Moskaus und der anderen Warschauer-Pakt-Staaten konterten ihrerseits mit der Behauptung, die Forderungen des Westens liefen auf eine „Legalisierung von Militärspionage“ hinaus.

Nachdem seitens des Westens ein gewisses Entgegenkommen in der Frage eines Gewaltverzichts signalisiert worden war — worauf in einem nachstehenden Abschnitt noch näher einzugehen ist —, stellten die Diplomaten aus dem Osten kategorisch fest, es werde zu keinen Substanzverhandlungen über „techni-

<sup>13)</sup> CSCE/SC. 4, vom 8. Mai 1984.

<sup>14)</sup> CSCE/SC. 5, vom 8. November 1984.

<sup>15)</sup> Siehe Volker Rühle, Das Für und Wider eines Gewaltverzichtsvertrags im Rahmen der KSZE, der hierzu schreibt: „... Der Vorschlag eines Vertrages über Nichtersteinsatz von Nuklearwaffen ist jedoch für die NATO von mißtrauenbildender Wirkung, da er ihr die — wegen ihrer konventionellen Unterlegenheit zur Abschreckung notwendige — Option eines möglichen Ersteinsatzes von Atomwaffen nehmen würde...“, in: Europa-Archiv, 39 (1984) 6, S. 164.

<sup>12)</sup> Vgl. Europa Archiv, 39 (1984) 7, S. D 207—D 208.

sche" Maßnahmen kommen, solange nicht *sämtliche* politischen Elemente des sowjetischen Vorschlags einer sachlichen Prüfung unterzogen worden wären<sup>16)</sup>.

Außer diesen prinzipiellen Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die in Stockholm zu behandelnde Materie wurde ein Übergang zu eigentlichen Verhandlungen über Sachfragen auch durch das weiterhin äußerst gespannte Verhältnis zwischen den Supermächten erschwert. Die sowjetische Führung war im Frühjahr und Sommer 1984 offensichtlich bemüht, jegliche politischen Signale oder Initiativen zu vermeiden, die als Entgegenkommen gegenüber Washington gedeutet werden und damit unter Umständen die Wiederwahl

Ronald Reagans zum Präsidenten der Vereinigten Staaten erleichtern konnten. Als Reagans Wahlsieg im Spätsommer praktisch sicher erschien, begann sich Moskaus Haltung zu ändern, und es häuften sich die Anzeichen dafür, daß die sowjetische Führung eine Wiederaufnahme des Dialogs mit dem weltpolitischen Hauptgegner über die zentralen Fragen der Rüstungspolitik und Abrüstung in Erwägung zog. Eine wichtige Etappe in dieser Entwicklung war der Besuch von Außenminister Gromyko in Amerika und seine Gespräche mit Außenminister Shultz im September 1984. Es dürfte kaum ein Zufall sein, daß etwa zur selben Zeit in Stockholm eine entgegenkommendere Haltung der Sowjetunion zu verzeichnen war.

## Der Kampf um die Arbeitsstruktur der KVAE

Während beinahe des ganzen Jahres 1984 hatte die KVAE nur *ein* offizielles Arbeitsorgan: das Plenum, wo in erster Linie die Delegationschefs das Wort ergriffen. Frühzeitig wurde die Tatsache allgemein anerkannt, daß diese Arbeitsform, die nur durch informelle Gespräche und Arbeitssessen komplettiert wurde, nicht geeignet war, die eingehende Sachdiskussion der Einzelfragen zu bewältigen, da eine solche den Gedankenaustausch im kleineren Kreis voraussetzt. Es zeigte sich jedoch sehr bald, daß eine für alle Teilnehmerstaaten akzeptable Lösung dieser Frage deshalb schwer zu erreichen war, weil mehrere Staaten berechtigterweise befürchteten, ein bestimmtes Prozedere — in diesem Falle vor allem die *Zahl* der vorgesehenen Arbeitsgruppen — könne inhaltliche Entscheidungen zentraler Probleme präjudizieren. Um dieser Gefahr zu entgehen, schlug die norwegische Delegation als eine Übergangslösung vor, zunächst nur eine einzige Arbeitsgruppe zu bilden, die eine erste Übersicht und „Sortierung“

der Vorschläge und Einzelfragen vornehmen sollte, worauf in einem späteren Stadium die eigentliche Arbeitsstruktur der Konferenz zu vereinbaren wäre. Die norwegische Initiative konnte in der vorgesehenen Form zwar nicht verwirklicht werden, war aber ein Wegbereiter für weitere Überlegungen zu diesem Thema innerhalb einer informellen Kontaktgruppe, in der die N+N-Staaten bald eine führende Rolle übernahmen. Kurz vor Ende der zweiten Sitzungsperiode im Frühsommer 1984 wurde ein von der schwedischen Delegation erarbeiteter Vorschlag zur Regelung der Prozedurfrage nicht nur von der ganzen Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten abgesegnet, sondern schließlich auch von den westlichen Staaten akzeptiert. Im entscheidenden Augenblick gewann dieser Vorschlag aber, trotz einer vorherigen informellen Zusage seitens der sowjetischen Delegation, nicht die Unterstützung Moskaus. Über die Gründe für diese Absage, durch die eine Einigung über die Arbeitsstruktur der Konferenz vor der Sommerpause nicht zustande kam, kann man nur Vermutungen anstellen. Angesichts des oben skizzierten allgemeinen Verhaltens der UdSSR gegenüber den USA erscheint es aber als plausibel, davon auszugehen, daß eine eindeutig positive Haltung zu dem gegebenen Zeitpunkt — Anfang Juli 1984 — nicht in die von Moskau verfolgte Generallinie paßte.

<sup>16)</sup> Die kompromißlose Haltung Moskaus war außer durch taktische Überlegungen (siehe unten) auch durch die Tatsache bedingt, daß man in Moskau die Ansicht vertrat, bei der Formulierung des VBM-Mandats in Madrid zu kurz gekommen zu sein. Die ausgehandelte Kompromißformel, so konnte man von Ostdiplomaten in Stockholm immer wieder hören, gebe der sowjetischen Seite keine Garantie, für Breschnews Ural-Konzession aus dem Jahre 1981 „echte“ westliche Kompensation zu erhalten.

Während der 3. Sitzungsperiode der KVAE übernahm die finnische Delegation die Initiative bei den weiteren Sondierungen zur Frage der Arbeitsstruktur. Hauptziel der Bemühungen innerhalb der informellen Kontaktgruppe war es, Voraussetzungen für eine gleichwertige Behandlung sämtlicher Vorschläge in den vorgesehenen Arbeitsgruppen zu schaffen, ohne gleichzeitig Entscheidungen über Substanzfragen und über die Struktur eines Schlußdokumentes vorzugreifen. Die sowjetische Delegation verhielt sich nach der Sommerpause zunächst abwartend und nahm zeitweise widersprüchliche Standpunkte ein. In dieser Lage entschlossen sich mehrere westliche und neutrale Delegationen, eine Sachdiskussion im Plenum in Gang zu setzen. Seitens dieser Delegationen begann damit eine intensivierte Darlegung ihrer Positionen an Hand der eigenen Vorschläge, wobei Fragen der vorherigen Ankündigung und Beobachtung militärischer Aktivitäten im Vordergrund standen. Nur die Vertreter der Warschauer-Pakt-Staaten kommentierten und unterstützten in ihren Ausführungen im Plenum den von Moskau bevorzugten Maßnahmen-Katalog politischer Art.

Durch diese Entwicklung veränderte sich die Verhandlungslage, zumindest optisch, zuungunsten der Sowjetunion. Es war daher nicht überraschend, daß ein Mitglied der sowjetischen Delegation gegen den Verlauf der Konferenzarbeit protestierte und in kategorischen Formulierungen feststellte, es werde in Stockholm keine Fortschritte geben, falls die Vertreter der anderen Staaten die Vorschläge der Sowjetunion weiterhin unbeachtet ließen. Ähnliche Beschwerden waren von sowjetischer Seite schon früher zu hören gewesen, aber der Tenor der abschließenden Bemerkungen des sowjetischen Diplomaten war diesmal durchaus konstruktiv: Der Abgesandte Moskaus versicherte, seine Regierung sei an einer Einigung über die Arbeitsstruktur der Konferenz interessiert. Es folgten weitere positive Signale seitens der Sowjetunion als Reaktion auf die intensivierten finnischen Bemühungen um eine Lösung des umstrittenen Problems. Sie fielen in den Zeitraum der oben erwähnten beginnenden Entkrampfung im Verhältnis zwischen den Supermächten und wurden im allgemeinen als Indiz dafür interpretiert, daß Moskau im Zuge der sich anbahnenden Verbesserung der internationalen Großwetterlage bereit sei, sich auch in Stock-

holm auf ernstgemeinte Verhandlungen einzulassen.

Dieser Eindruck wurde verstärkt, als nach dem Wahlsieg Ronald Reagans Anfang November sehr bald eine Vereinbarung zwischen den Regierungen der USA und der UdSSR zustande kam, „Verhandlungen über Verhandlungen“ bei einem Außenministertreffen Anfang Januar 1985 einzuleiten. Die Annäherung zwischen den Supermächten spiegelte sich sofort auch in Stockholm wider und zeigte sich in verdoppelten Anstrengungen, um zu einer Lösung der Prozedurfragen zu gelangen. Dabei galt es weiterhin, die Modalitäten des bevorstehenden substantiellen Verhandlungsprozesses so zu gestalten, daß die Hauptanliegen beider Seiten berücksichtigt wurden: einerseits alle auf dem Tisch liegenden Vorschläge im Sinne der Forderungen des Ostens gleichwertig zu behandeln, andererseits aber eine Situation zu vermeiden, die dazu führen konnte, daß Fragen, die der Westen als mit dem Madrider Mandat unvereinbar und daher als nicht verhandelbar betrachtete — z.B. die Verpflichtung zum Nichtersteinsatz von Kernwaffen —, dennoch in einem Schlußdokument irgendwie aufscheinen müßten. Von seiten der USA wurde mit besonderem Nachdruck hervorgehoben, daß die Bereitschaft, bestimmte Vorschläge zu diskutieren, keineswegs die Einwilligung impliziere, entsprechende Maßnahmen in ein erstes VBM-Paket aufzunehmen.

Diesen schwer zu vereinbarenden Forderungen wurde in dem Vorschlag zur Arbeitsstruktur Rechnung getragen, den die Delegation Finnlands im Namen der N+N-Gruppe Ende November einbrachte und der der formellen Entscheidung vom 3. Dezember 1984 zugrunde lag, durch die eine Einigung über die Prozedurfragen endlich zustande kam<sup>17)</sup>. Ähnlich wie in dem ursprünglichen Vorschlag Schwedens sollten danach zwei Arbeitsgruppen (A & B) gebildet werden, von denen die eine (B) sich mit Vorschlägen über Vorankündigungen und Beobachtungen militärischer Aktivitäten befassen sollte, während in der anderen (A) alle übrigen Vorschläge zu behandeln waren, mit Ausnahme derjenigen, die das Plenum unter Umständen weiteren noch zu bildenden Arbeitsgruppen zuzuweisen beschließen könnte. Um eine gleichwer-

<sup>17)</sup> CSCE/SC. Journal Nr. 117 von der 123. Plenarsitzung der KVAE.

tige Behandlung aller Vorschläge sicherzustellen, wurde die Zahl der wöchentlichen Sitzungen für jede der beiden Arbeitsgruppen im Konferenzjournal ausdrücklich festgelegt: drei für die Arbeitsgruppe A und zwei für B. Außerdem enthielt der Annex text eine Formulierung, in der eine „strukturierte“ Behandlung der Vorschläge sowie eine balancierte Zuteilung von Zeit für die verschiedenen Fragen vorgesehen war<sup>18)</sup>. Aber auch die Interessen des Westens waren in dem Text beachtet worden: keine weitere Aufteilung der Vorschläge als die oben erwähnte wurde vorgenommen<sup>19)</sup>, und der Text hielt ausdrücklich fest, daß die Zustimmung zur Diskussion eines Vorschlags nicht seine Annahme impliziere und in keiner Weise das Recht jeder Delegation einschränke zu beurteilen, ob der Vorschlag mit dem Mandat für die Konferenz

konform sei. Die angenommene Arbeitsstruktur sollte bis zum Ende der 6. Sitzungsperiode, d. h. bis Mitte 1985, gültig sein. Sie sollte dann im Lichte der bis dahin gemachten Erfahrungen überprüft werden.

Die für die Stockholmer Konferenz nunmehr gültigen Prozedurregeln wurden sofort praktiziert, so daß die Diskussion von Substanzfragen während der letzten zwei Arbeitswochen des Jahres 1984 beginnen konnte. Bei den intensiven Auseinandersetzungen in den Arbeitsgruppen zeigte sich sehr bald, daß die Einigung über die Arbeitsstruktur der Konferenz keinen Durchbruch in bezug auf die sachlichen Standpunkte bedeutete. Hier kamen die Gegensätze, trotz der verbesserten Verhandlungsatmosphäre, mit aller Deutlichkeit zum Vorschein.

## Substanzfragen, Machtkonstellationen und Zukunftsperspektiven

Ein informeller Gedankenaustausch über Sachfragen hat in Stockholm auch vor der Einigung über die Arbeitsstruktur der Konferenz stattgefunden, so daß die Entwicklung während des Jahres 1984 in dieser Beziehung keineswegs völlig blockiert war. Von Bedeutung sind hier vor allem die Denkprozesse und Positionsverschiebungen innerhalb der westlichen Allianz in bezug auf zwei zentrale Probleme gewesen: eine Bestätigung des Gewaltverzichtes sowie Maßnahmen, die eine physische Beschränkung militärischer Aktivitäten implizieren, sogenannte „constraints“.

Die meisten der von der Sowjetunion vorgeschlagenen politischen bzw. deklaratorischen Maßnahmen sind von den Staaten des Westens als nicht verhandelbar abgelehnt worden. Nur in der Frage einer Bestätigung des Gewaltverzichtes durch die Stockholmer Konferenz zeigten sich die Mitglieder der NATO-Gruppe relativ bald zu einem gewissen Entgegenkommen bereit.

<sup>18)</sup> Ebd., Annex.

<sup>19)</sup> Eine frühere Version des finnischen Papiers hatte eine „Gruppierung“ der Vorschläge innerhalb der beiden Arbeitsgruppen vorgesehen, durch die der Eindruck vermittelt werden konnte, tatsächlich seien fünf Arbeitsgruppen entstanden: dies wiederum konnte die Erwartung hervorrufen, daß jedes dieser fünf Themen je einem Hauptabschnitt im Schlußdokument von der ersten Phase der KVAE in Stockholm entsprechen werde.

Am frühesten und deutlichsten wurde die Bereitschaft seitens der Bundesrepublik Deutschland signalisiert. Angesichts der wichtigen Rolle, die der Gewaltverzicht in der Ostpolitik Bonn während mehr als andert-halb Jahrzehnten gespielt hat, war diese westdeutsche Haltung durchaus natürlich. Dabei wurde von Sprechern der Bundesrepublik und der regierenden CDU/CSU hervorgehoben, eine Bestätigung des Gewaltverzichtes käme nur in Frage, wenn sie das Verhandlungswerk krönen würde und setze somit voraus, daß zuvor eine Einigung über konkrete vertrauensbildende Maßnahmen erzielt worden wäre<sup>20)</sup>.

Die Vertreter der USA bezogen in diesem Punkt anfangs eine völlig ablehnende Position. Im Laufe des Jahres lockerte sich aber die amerikanische Haltung nicht zuletzt als Folge der westdeutschen Argumentation. Dies zeigte sich nicht nur im Rahmen der informellen Konsultationen in Stockholm, sondern auch in offiziellen Verlautbarungen, unter denen vor allem zwei Reden von Präsident Reagan zu erwähnen sind<sup>21)</sup>.

<sup>20)</sup> Vgl. Volker Rühle (Anm. 15), S. 166.

<sup>21)</sup> Vgl. z. B. die Aussagen von Unterstaatssekretär Lawrence Eagleburger kurz vor dem Konferenzstart in Stockholm in der New York Times vom 13. Januar 1984 mit den Reden von Präsident Reagan in Dublin am 4. Juni und vor der UNO am 24. September 1984; siehe Weekly Compilation of Presidential Documents, S. 833 bzw. S. 1357.

Der andere Problemkomplex, über den im westlichen Bündnis mindestens eine sehr intensive Auseinandersetzung stattgefunden hat, betrifft die für die NATO-Staaten sehr sensitiven „constraints“. Sowohl die Warschauer-Pakt-Staaten wie die N+N-Gruppe fordern, wie dargelegt, Maßnahmen, die eine physische Beschränkung militärischer Optionen mit sich führen würden. Es ist natürlich kein Zufall, daß diese Kategorie von vertrauensbildenden Maßnahmen im NATO-Vorschlag völlig fehlt. Alle derartigen Beschränkungen — ob geographischer, quantitativer oder qualitativer Art (z. B. „Verdünnungszonen“, Obergrenzen bei Manövern oder Beschränkungen bei gewissen Typen von Streitkräften und Waffengattungen) — stellen die NATO als multinationale Verteidigungsallianz mit Streitkräften, die in einem sehr begrenzten und dichtbevölkerten Raum in der Bundesrepublik Deutschland konzentriert sind, vor schwierigste — wenn nicht unlösbare — Probleme.

Das von anderen Teilnehmerstaaten klar zur Schau getragene Interesse an optionsbeschränkenden Maßnahmen bewegte die Staaten des Westens dazu, in bisher recht unverbindlichen Aussagen ihre Bereitschaft zu bekunden, auch in diese Richtung zielende Vorschläge zu prüfen. Innerhalb der NATO-Gruppe hat im Laufe des Herbstes 1984 eine intensive Studienarbeit zu diesem Problemkomplex begonnen. Angesichts der derzeit gültigen Einschätzung der eigenen Interessenlage, vor allem seitens der USA und der Bundesrepublik Deutschland, muß es aber heute noch als eine offene Frage gelten, ob der Westen sich auch bei einem einigermaßen günstigen Verlauf der Stockholmer Verhandlungen schließlich dazu bereit finden wird, restriktive Elemente in jenes Paket von vertrauensbildenden Maßnahmen aufzunehmen, das laut Mandat aus der ersten KVAE-Phase hervorgehen soll.

Die Beschlüsse der Stockholmer Konferenz werden nach denselben Regeln gefaßt, die bei allen Konferenzen im Rahmen des KSZE-Prozesses gelten, d. h. durch ein Konsensverfahren. Ein Vorschlag kann somit nur dann angenommen werden, wenn keiner der Teilnehmerstaaten sich ihm ausdrücklich widersetzt. Diese Regel sollte die formelle Gleichberechtigung und Unabhängigkeit jedes einzelnen Teilnehmerstaates sicherstellen. Sie reflek-

tiert aber nicht die wirklichen Machtverhältnisse und den tatsächlichen Verhandlungsverlauf. Dieser wird vielmehr durch kontinuierliche Konsultationen und ein intensives Feilschen zwischen einer Reihe von informellen Gruppierungen gekennzeichnet. Die wichtigsten dieser Gruppen sind bereits mehrfach erwähnt worden: die NATO-Gruppe, die Warschauer-Pakt-Gruppe und die Gruppe der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten. Auf Grund ihrer Hegemonialstellung in Osteuropa dominiert die Sowjetunion die Arbeit in der eigenen Gruppe vollständig, wenn man von den bekannten Extratouren Rumäniens absieht. Im Gegensatz zu früheren KSZE-Verhandlungen spielt aber in Stockholm auch die andere Supermacht in der Konferenzarbeit und den gruppeninternen Auseinandersetzungen eine sehr hervortretende Rolle. Der endgültige Durchbruch im Kampf um die Arbeitsstruktur der Konferenz wurde bezeichnenderweise bei einem bilateralen Gespräch zwischen den Delegationsschefs der USA und der UdSSR erreicht.

Die Dominanz der Supermächte hängt nicht nur mit dem „militärischen“ Verhandlungsthema zusammen, sondern dürfte auch Folge der weltpolitischen Polarisierung sein, die die Entwicklung der letzten Jahre gekennzeichnet hat. Die Gruppe der EG-Staaten — bei früheren KSZE-Verhandlungen oft der eigentliche Gegenspieler der Sowjetunion — ist in Stockholm nicht so stark hervorgetreten, was u. a. darauf zurückzuführen sein dürfte, daß verteidigungspolitische Fragen nicht in den Kompetenzbereich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) fallen.

Die internationale Großwetterlage und das Verhältnis zwischen den Supermächten wird zweifellos auch in Zukunft den Gang der Dinge in Stockholm entscheidend beeinflussen. Im Laufe des ersten Halbjahres 1985 konnten Fortschritte in den Verhandlungen insofern erzielt werden, als der Gedankenaustausch in den Arbeitsgruppen durch Sachlichkeit, Verzicht auf Polemik und allseitige Bereitschaft zur Konkretisierung der Diskussion gekennzeichnet war. Auch diese Entwicklung muß vor dem Hintergrund der weltpolitischen Ereignisse gesehen werden. Die neuen Signale aus Moskau nach dem Aufstieg Michail Gorbatschows zum höchsten Posten der KPdSU sowie das für November 1985 angekündigte Gipfeltreffen zwischen Präsident

Reagan und dem neuen sowjetischen Parteiführer haben sich auf den politischen Stellenwert der KVAE positiv ausgewirkt. Das bedeutet jedoch nicht, daß dem in Stockholm begonnenen Prozeß kein Eigenwert zukommt. Von diesem Prozeß können durchaus Impulse ausgehen, die nicht nur auf die allgemeine politische Atmosphäre einwirken, sondern auch die Rahmenbedingungen des Ost-West-Verhältnisses verändern. Eine positive Wirkung dieses Prozesses kann aber nur dann erwartet werden, wenn der KVAE nicht eine Alibi-Funktion als Ersatz für ausbleibende Erfolge in anderen Verhandlungsgremien zugebilligt wird, sondern wenn sie als eines der Elemente in einem umfassenderen, auf Interessenausgleich abzielenden Interaktionsmuster der Großmächte ihren besonderen Stellenwert erhält. Dies setzt wiederum voraus, daß im Verhalten der Hauptpartner in Ost und West der Friedenssicherung als einer nur gemeinsam zu bewältigenden Aufgabe die ihr gebührende höchste Priorität zuerkannt wird.

Den europäischen Staaten — nicht zuletzt den neutralen und nichtpaktgebundenen — dürfte die KVAE auch bei einem einigermaßen günstigen Verhandlungsverlauf schwierige Entscheidungen abverlangen. Es liegt im ureigensten Interesse dieser Staaten, daß die Stockholmer Konferenz so bald wie möglich zur Annahme und Realisierung eines Satzes neuer, vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen führt. Damit wäre die Voraussetzung für die zweite Phase der KVAE geschaffen, in der es zu den von diesen Staaten sehr dringlich gewünschten Verhandlungen über Abrüstung in Europa kommen soll.

Aber der Wunsch, greifbare Ergebnisse zu erzielen und die Bahn für Abrüstungsverhandlungen frei zu machen, darf nicht dazu verleiten, die Schwierigkeiten und Risiken bei diesem Unterfangen zu unterschätzen. Die KVAE wird sich dem Abrüstungsthema nur dann zuwenden können, wenn in der ersten Phase auf dem Gebiet der vertrauensbildenden Maßnahmen für alle Teilnehmerstaaten zufriedenstellende Ergebnisse erreicht worden sind. Das setzt erst einmal einen Ost-West-Kompromiß in bezug auf die Schnürung eines Pakets von generellen Verpflichtungen einerseits und konkreten Maßnahmen andererseits voraus. Aber dies dürfte für einen positiven Abschluß der ersten Phase nicht genü-

gen. Nach dem derzeitigen Stand der Dinge ist es jedenfalls schwer vorstellbar, daß die N+N-Staaten bereit sein werden, Informationen zur Verfügung zu stellen, die für ihre eigenen, rein defensiven Verteidigungsvorkehrungen von großer Bedeutung sind, wenn die Großmächte sich nicht zu Maßnahmen bequemen, die ihre militärischen Optionen eindeutig beschränken. Wie schwer es für die NATO-Staaten ist, diesen Wünschen der N+N-Gruppe — jedenfalls in der Form, wie sie bisher vorgetragen wurden — zu entsprechen, wurde bereits erwähnt. Andererseits sind sich die Staaten der westlichen Allianz der Tatsache sehr wohl bewußt, daß sie die Unterstützung der N+N-Gruppe benötigen, um ihr dringlichstes Verhandlungsziel in Stockholm zu erreichen: größere Offenheit und Berechenbarkeit der militärischen Dispositionen in und um Europa.

Der Nachdruck, mit dem die Sowjetunion und andere Warschauer-Pakt-Staaten auf der Priorität eines Gewaltverzichtsabkommens bestehen, ist von manchen Teilnehmern an dem Stockholmer Verhandlungsprozeß als Indiz für eine langfristig angelegte Strategie gedeutet worden, die darauf hinausläufe, die 1975 in Helsinki erreichte *politische* Anerkennung des Status quo durch eine *rechtlich verbindliche* Anerkennung zu untermauern. Angesichts der Schwierigkeiten, eine völkerrechtliche Anerkennung durchzusetzen — so lautet die These —, strebten die Warschauer-Pakt-Staaten ein Verfahren an, das die Einhaltung von Gewaltverzichtsvereinbarungen durch einen Konsultationsmechanismus abstützen sollte. Mit der Einrichtung eines Forums zur Überwachung der Einhaltung des Gewaltverzichts könnte es so zu einer Institutionalisierung des VBM-Bereiches kommen, die, wenn ausbaufähig gestaltet, schließlich einmal das von Moskau lange befürwortete kollektive Sicherheitssystem in Europa in greifbare Nähe bringen würde.

Der Gedanke einer Institutionalisierung des VBM-Bereiches war auch in dem ursprünglichen schwedischen Entwurf zu einem gemeinsamen Vorschlag der neutralen und nichtpaktgebundenen Staaten aufgetaucht, stieß aber auf Vorbehalte anderer Mitglieder dieser Staatengruppe. Sie argumentierten — vorläufig mit Erfolg — gegen eine frühzeitige Institutionalisierung von *Teilbereichen* der KSZE-Materie, da dies zu einer Aushöhlung der Implementationsdiskussion bei den Fol-

gekonferenzen und zu negativen Rückwirkungen auf den Gesamtprozeß der KSZE führen könnte.

Damit ist ein weiteres Problem angesprochen, das unter Umständen in der zweiten Phase der KVAE aktuell werden könnte. Viele Anzeichen deuten darauf hin, daß Moskau eine Fragmentisierung des KSZE-Prozesses und eine Verselbständigung der KVAE anstrebt. Dadurch würden die Probleme der Abrüstung in Europa den Schwerpunkt des multilateralen Verhandlungsprozesses ausmachen und für die Sowjetunion lästige Fragen wie die Achtung von Menschenrechten und die frei-

ere Kommunikation zwischen Ost und West in den Hintergrund gestellt werden. Eine solche Entwicklung kann nicht im Interesse der anderen europäischen Staaten sein, da sie die Stellung der Sowjetunion als regionaler Hegemonialmacht noch stärker hervorheben und den Gesamtprozeß der KSZE schwer beeinträchtigen würde. Die Perspektive, daß dieser Prozeß einmal zu einer Überwindung der Teilung Europas führen kann, setzt nämlich voraus, daß er über viele Jahre hinweg einigermaßen ungestört fortgesetzt wird und das Gesamtregister jener Probleme der Sicherheit und Zusammenarbeit umfaßt, die in der Schlußakte von Helsinki aufgezählt sind.

## **Mathias Jopp/Berthold Meyer/Norbert Ropers/Peter Schlotter: Zehn Jahre KSZE-Prozeß. Bilanz und Perspektiven gesamteuropäischer Entspannung und Zusammenarbeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/85, S. 3—24

Trotz aller Enttäuschungen in Ost und West hat sich der KSZE-Prozeß bisher als einer der krisenstabilsten Faktoren der gesamteuropäischen Beziehungen erwiesen. Die KSZE war die erste gesamteuropäische Konferenz, auf der alle Staaten gleichberechtigt in einen Dialog über die Gestaltung der gemeinsamen Zukunft auf diesem Kontinent eintreten konnten. Dabei übernahmen die neutralen Staaten erfolgreich die Rolle, zwischen den Blöcken zu vermitteln.

Im Laufe der vergangenen anderthalb Jahrzehnte entwickelte sich durch das System der aufeinander abgestimmten Expertenkonferenzen und Folgetreffen eine Eigendynamik der gesamteuropäischen Konferenzdiplomatie, die als „KSZE-Prozeß“ bezeichnet wird. Dieser ist von Anfang an durch eine thematische Breite seiner Verhandlungsgegenstände (KSZE-„Körbe“) gekennzeichnet. Die Verknüpfung der verschiedenen Themen durch „package deals“ ist ein wesentliches Element für Verhandlungsfortschritte. Bei der Umsetzung der Menschenrechte wird es Fortschritte wahrscheinlich am ehesten geben, wenn ihre globale Gültigkeit nicht mehr infrage gestellt wird und jedes Land sich nach seinen Möglichkeiten bemüht, die Menschenrechte „vorbildhaft“ zu verwirklichen.

Die Vereinbarungen über militärische Vertrauensbildende Maßnahmen wurden eher schlecht als recht eingehalten. Die Bemühungen der Stockholmer KVAE um einen ausgefeilteren Maßnahmenkatalog werden den Vertrauensbildungsprozeß kaum voranbringen. Es wäre von Nutzen, wenn sich die Staaten, die zu Maßnahmen bereit sind, die andere Staaten noch nicht mittragen können, auf dem Wege der verbindlichen Selbstverpflichtung dazu bereitfinden, diese Maßnahmen auch zu praktizieren.

Im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen führten die KSZE-Beschlüsse nicht zu einer Ausweitung des Handels zwischen West und Ost, jedoch zu einer Verbesserung seiner Bedingungen.

In den humanitären Beziehungen gibt es strukturelle Unterschiede zwischen den Möglichkeiten der westlichen und der östlichen Seite, die nicht primär durch eine Ausweitung und Präzisierung vorhandener Vereinbarungen gelöst werden können. Mindestens ebenso wichtig ist die gesellschaftliche Verankerung der Entspannungspolitik durch eine intensiviertere Verständigungs-, Kontakt- und Kooperationsbereitschaft unterhalb der staatlichen Ebene.

### **Karl E. Birnbaum: Die KVAE als Spiegel der Großmachtspolitik**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/85, S. 25—38

Der Beitrag versucht die Positionen der wichtigsten Verhandlungspartner — NATO-, Warschauer Pakt- und neutrale und nichtpaktgebundene (N+N-)Staaten — an Hand der im Laufe des Frühjahrs 1984 eingebrachten vier Hauptvorschläge sowie des Konferenzverhaltens der einzelnen Staaten darzulegen. Es wird aufgezeigt, daß die Hauptvorschläge zwar gewisse gemeinsame Elemente enthalten, die sich vor allem auf die Weiterentwicklung der in Helsinki beschlossenen Maßnahmen beziehen, ansonsten aber diametral entgegengesetzte Zielvorstellungen reflektieren, die Ost und West in Stockholm verfolgen. Die Staaten des Warschauer Pakts, mit der Sowjetunion an der Spitze, befürworten ein umfassendes Programm zur Wiederherstellung eines Entspannungsklimas, während die NATO-Staaten — und auch die N+N-Gruppe — konkrete Maßnahmen zur Förderung der Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten anstreben. Als weiteres Anliegen der paktungebundenen Staaten tritt der Wunsch hervor, Umfang, Intensität und Bedeutung militärischer Maßnahmen in der Ost-West-Politik möglichst zu begrenzen.

Wie bei früheren KSZE-Verhandlungen entbrannte auch bei der KVAE ein heftiger und langwieriger Streit um die Verfahrensfragen, da diese von Sachfragen nicht sauberlich zu trennen sind. Die im Herbst 1984 beginnende Entkrampfung im Verhältnis zwischen den Supermächten hatte unmittelbare Rückwirkungen auf das Konferenzgeschehen in Stockholm und führte schließlich am 3. Dezember zur Einigung über die Arbeitsstruktur der KVAE, bei deren Anbahnung die N+N-Staaten, vor allem Schweden und Finnland, eine wichtige Rolle gespielt haben.

Während der Westen nunmehr bereit zu sein scheint, eine Bestätigung des Gewaltverzichts in irgendeiner Form als Krönung des Verhandlungswerkes vorzunehmen, ist es vorläufig eine offene Frage, ob die NATO-Staaten gewillt sein werden, in bezug auf die sogenannten „constraints“, d. h. physische Beschränkungen militärischer Optionen, Zugeständnisse zu machen. Dabei ist zu beachten, daß nicht nur die Staaten des Warschauer Pakts, sondern auch die N+N-Gruppe auf „constraints“ bestehen.

Auf weitere Sicht wirft die KVAE die Frage einer Verselbständigung des Abrüstungsreiches innerhalb des KSZE-Prozesses auf, wie er von der Sowjetunion mit großer Wahrscheinlichkeit angestrebt wird. Hier stehen nicht nur die Staaten des Westens, sondern auch die N+N-Staaten vor einer schwierigen Herausforderung.