

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ernst-Otto Czempiel

Amerikanisch-sowjetische Beziehungen
nach Reykjavik

Norbert Ropers/Peter Schlotter

Die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses

Ingo Peters

Ende der KVAE – Ende der politischen
Vertrauensbildung in Europa

B 1-2/87
10. Januar 1987

Ernst-Otto Czempiel, Dr. phil., geb. 1927; Professor für Auswärtige und Internationale Politik an der Universität Frankfurt; Forschungsgruppenleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt.

Veröffentlichungen u. a.: Amerikanische Außenpolitik. Gesellschaftliche Anforderungen und politische Entscheidungen, Stuttgart 1979; Internationale Politik. Ein Konfliktmodell, Paderborn 1981; Amerikanische Außenpolitik im Wandel. Von der Entspannungspolitik Nixons zur Konfrontation unter Reagan (Hrsg.), Stuttgart 1982; (zusammen mit Carl-Christoph Schweitzer) Weltpolitik der USA. Einführung und Dokumente, Bonn 1984; Friedensstrategien. Internationale Organisation, Demokratisierung und Handel als Mittel des Systemwandels, Paderborn 1986.

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 Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt/M.

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; Tourismus zwischen Ost und West: Ein Beitrag zum Frieden?, Frankfurt/M. 1986.

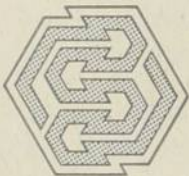
Peter Schlotter, Dr. phil., geb. 1945; Studium der politischen Wissenschaften, Geschichte und der deutschen Literaturwissenschaften an den Universitäten München, Heidelberg und Frankfurt; seit 1974 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung; seit 1976 Lehrbeauftragter 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; (Hrsg. im Auftrag der HSFK) Europa zwischen Konfrontation und Kooperation. Entspannungspolitik für die achtziger Jahre, Frankfurt/M. 1982.

Ingo Peters, Master of Arts, geb. 1955; Studium der Politischen Wissenschaft in Berlin und Lancaster (GB); seit 1985 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Politik und Regionalstudien, Arbeitsstelle Transatlantische Außen- und Sicherheitspolitik, FU Berlin.

Veröffentlichungen: Verification in European Arms Control: Strategies and Prospects for the Future, in: John O'Manique (Ed.), A Proxy For Trust, Ottawa (Can.) 1985, S. 101—110.

ISSN 0479-611 X



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

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, 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;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Amerikanisch-sowjetische Beziehungen nach Reykjavik

Das Vierteljahr, das seit der Gipfelkonferenz von Reykjavik verstrichen ist, hat ihrer Bedeutung nichts anhaben können. Sie muß nach wie vor als Wendemarke der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen gelten, mit bedeutenden Folgen für die Handhabung des Ost-West-Konfliktes und für die Gestaltung der Weltpolitik. Reykjavik kann insofern durchaus verglichen werden mit der Moskauer Gipfelkonferenz von 1972, die mit dem SALT-I-Vertrag und der Verständigung über die Grundregeln im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis die Phase der Entspannung eingeleitet hat. Zwar ist in Reykjavik nichts beschlossen worden. Dafür wurde erstmals in der Geschichte der Gipfelkonferenzen nicht über Rüstungskontrolle und kooperative Rüstungssteuerung, sondern über reale Abrüstung der Interkontinental- und Mittelstreckenraketen gesprochen. Annäherung wurde erreicht, ein Abkommen nur knapp verfehlt.

Reykjavik hat erkennen lassen, daß die beiden Supermächte im Begriff sind, sich über eine solche wirkliche Abrüstung zu verständigen. Sie haben, sozusagen, der Abrüstung ins Auge geschaut. Sie haben einen Blick geworfen auf eine Welt, in der Kernwaffen nur noch eine stark reduzierte, vielleicht sogar überhaupt keine Rolle mehr spielen werden. Die größte Überraschung dabei war, daß sie auf eine solche Welt gar nicht vorbereitet waren. Die Supermächte und die beiden Allianzen hatten zwar ständig von der Abrüstung gesprochen, sie aber weder ernst genommen noch betrieben. Es gibt im Westen (und wohl auch im Osten) keine ausgearbeiteten konfliktstrategischen Konzepte für den Fall, daß mit der Halbierung beziehungsweise völligen Eliminierung der Interkontinentalwaffen der Boden des Abschreckungssystems und mit der Beseitigung aller Nuklearwaffen in Europa das Fundament der bisher gültigen Strategie der Flexible Response entfernt wird.

Hier beginnen die Ambivalenzen von Reykjavik. Wäre es dort gelungen, sich über die Abschaffung der Mittelstreckensysteme und die Halbierung der Interkontinentalwaffen zu verständigen, so hätten sich insbesondere die Europäer gefreut. Die Entspannung in Europa wäre maßgeblich verstärkt, die Gefahr eines Nuklearkrieges erheb-

lich verringert worden. Andererseits hätte sich infolge der geopolitischen und konventionellen Überlegenheit der Sowjetunion die politische Lage der Europäer erheblich verschlechtert, wäre ein konventioneller Krieg denkbar und wieder führbar geworden.

In den westeuropäischen Hauptstädten ist also die Trauer über den Mißerfolg von Reykjavik durchaus geteilt. In den USA sieht es nicht anders aus. Präsident Reagan hat sich immer eine Welt ohne Nuklearwaffen gewünscht; diesem Ziel hat er auch seine Strategische Verteidigungsinitiative (SDI) von 1983 gewidmet. Hätte er in Reykjavik Erfolg gehabt, so hätte er allerdings nicht nur sein gesamtes strategisches Aufrüstungsprogramm mit den MX-Raketen im Mittelpunkt desavouiert, er hätte auch sein Lieblingsprogramm, die Strategische Verteidigungsinitiative, ruiniert. Sie wäre entbehrlich in einer Welt, in der es keine ballistischen Kernwaffenraketen mehr gibt. In einer solchen Welt könnten aber die Vereinigten Staaten nicht nur ihre europäischen Verbündeten nicht mehr schützen — Extended Deterrence beruht vornehmlich auf Nuklearwaffen —, sie müßten auch eine Einflußminderung hinnehmen. Das gilt auch für die Sowjetunion. Wenn sich die beiden Supermächte ihrer Nuklearpotentiale begäben, wäre ihre Vormachtstellung in der Welt zu einem großen Teil dahin. Sie wären zwar noch Groß-, aber keine Supermächte mehr. Dieser Titel würde dann an Frankreich, Großbritannien, China und möglicherweise an viele kleinere Staaten übergehen, die ihre Atomwaffen behalten bzw. entwickeln. Auch in Washington kann also nicht eitel Trauer darüber geherrscht haben, daß die Absichten des Präsidenten nicht verwirklicht werden konnten.

Das Interessante an diesen Ambivalenzen besteht darin, daß es sie gibt. Bei den Rüstungskontrollabkommen der Vergangenheit ging es immer nur darum, der weitergehenden Aufrüstung bestimmte Obergrenzen zu verschreiben. Die strategischen Grundkonzepte der erweiterten und der wechselseitigen Abschreckung galten unverändert fort. Dies ist in Reykjavik offenbar nicht mehr der Fall gewesen. Die Ambivalenz des Treffens rührt daher, daß beide Seiten ernsthaft versucht haben, die Interkontinental- und die Mit-

telstreckenraketen zu verringern. Damit wurden auch die strategischen Konzepte, denen diese Waffensysteme dienen, zur Disposition gestellt. Der amerikanische Präsident hat den europäischen Verbündeten gezeigt, daß die energische Rüstungsminderung, die sie immer verlangt haben, ihren strategischen und ihren politischen Preis hat. Der sowjetische Generalsekretär Gorbatschow hat mit seiner Forderung nach einer Gesamtregelung die Teillösung bei den Mittelstreckensystemen verhindert und sich auf diese Weise die SS-20 erhalten. Infolgedessen brauchte Präsident Reagan seine Konzessionen nicht einzulösen und die Strategische Verteidigungsinitiative, wenn auch für den erhöhten Preis einer zusätzlichen Begründung, nicht aufzugeben.

Die Supermächte waren also noch einmal davongekommen, sie hatten ein radikales Abkommen im Kernwaffenbereich nur um Haaresbreite verfehlt. Hätte Gorbatschow nicht alle Teilregelungen mit der Beschränkung von SDI verbunden, so hätten die beiden Supermächte in Reykjavik beschlossen, alle Mittelstreckenraketen in Europa zu beseitigen und ihnen innerhalb von zehn Jahren auch alle ballistischen Interkontinentalraketen folgen zu lassen.

I. Kernwaffen im amerikanisch-sowjetischen Verhältnis

Die „Revolution von Reykjavik“ kommt nur für diejenigen überraschend, der zwischen den strukturellen und aktuellen Interessen der amerikanischen Außenpolitik nicht unterscheidet. Beispielsweise muß die Einstellung der Reagan-Administration gegenüber der Rüstungskontrolle und der Abrüstung durchaus als skeptisch bezeichnet werden, bei einigen Angehörigen der Administration ist sie durchweg ablehnend. Präsident Reagan hat, statt die Rüstungskontrollpolitik seiner Vorgänger fortzuführen, sie zeitweise ausgesetzt und statt dessen ein großes Aufrüstungsprogramm durchgeführt. Er hat den SALT-II-Vertrag stets als schädlich angesehen und die von ihm gesetzten Obergrenzen für Mehrfachsprengköpfe und luftgestützte Marschflugkörper nur mit äußerster Mühe eingehalten. Im November 1986 hat er die Grenzen mit der Indienstnahme des 131. Bombers mit Marschflugkörpern überschritten. Er tat dies trotz massiver Kritik des Kongresses und der europäischen Verbündeten.

¹⁾ Henry Kissinger, The „Reykjavik Revolution“: Putting Deterrence in Question, in: Washington Post vom 18. 11. 1986, S. A 19.

Es ist denkbar, daß die Chance zu einem solchen Abkommen nicht wiederkehrt. Sie wurde vor Reykjavik als einmalig bezeichnet, vielleicht ist sie es. Andererseits aber können die Verhandlungsgegenstände von Reykjavik kaum als Zufallsergebnis gelten. Es muß auf beiden Seiten Gründe geben, die eine Verringerung der Nuklearpotentiale interessant erscheinen lassen. Die Ambivalenz ist positiv zu werten, weil sie sich zur Abrüstungsseite hin erstreckt. Der frühere amerikanische Außenminister Henry Kissinger hat die Konferenz von Reykjavik und ihre Ergebnisse eine „Revolution“ genannt¹⁾, und er hat recht. Die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion sind offenbar auf dem Wege, das System der atomaren Abschreckung zu verlassen, jedenfalls drastisch zu verringern. Obwohl die Konferenz selbst scheiterte, wird die Welt nach Reykjavik nicht mehr die gleiche sein wie davor, weil die Nuklearwaffen im Verhältnis der Supermächte zueinander nicht mehr die gleiche Rolle spielen. Ihre Relativierung ist eklatant, ihre Reduzierung erscheint möglich. Das wäre in der Tat dann eine Revolution. Wo liegen ihre Ursachen, was wurde in Reykjavik verabredet, und wie können die möglichen Konsequenzen der Konferenz für das amerikanisch-sowjetische Verhältnis aussehen?

Reagan ließ sogar den Hinweis auf die sowjetischen Vertragsverletzungen, mit denen er zunächst den eigenen Ausstieg legitimiert hatte, fallen. Er gab am 27. Mai 1986 bekannt, daß Umfang und Ausstattung der amerikanischen strategischen Streitkräfte sich ausschließlich nach der sowjetischen Bedrohung und nicht nach irgendeiner Vertragsverletzung richteten. Er legte auch die Standing Consultative Commission auf Eis, die, mit dem ABM-Vertrag von 1972 gegründet, als wichtigstes amerikanisch-sowjetisches Gremium für die Bearbeitung und Bereinigung von Meinungsverschiedenheiten und Vertragsverstößen gedient hatte²⁾. Obwohl sich die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen seit 1983 gebessert und im November 1985 zu einer ersten Gipfelbegegnung geführt hatten, profitierte die Rüstungskontrolle davon nicht. Im Frühjahr und im Frühsommer 1986 kam aber dann eine neue Bewegung auf. Am 24. Februar 1986 legte die amerikanische Delegation in Genf einen Vertragsentwurf vor, der die Beseitigung aller Mittelstreckensysteme in Europa und in Asien vorsah.

²⁾ Washington Post vom 31. 8. 1986, S. D 1.

Die Sowjetunion ihrerseits unterbreitete am 11. Juni 1986 eine Reihe von Konzessionen im strategischen Bereich. Sie verzichtete auf die Anrechnung amerikanischer Forward Based Systems, ließ luftgestützte und seegestützte Marschflugkörper zu und verband ihre Bereitschaft zu einer beträchtlichen Senkung der strategischen Kernwaffen mit der Hinnahme bestimmter, wenn auch begrenzter Forschungen im SDI-Bereich.

Diese Vorschläge lösten in den Vereinigten Staaten lebhaftes Interesse aus, weil sie Kompromißmöglichkeiten erkennen ließen. Präsident Reagan antwortete am 25. Juli und gab sich zufrieden mit einer Kürzung der Interkontinentalwaffen um 40 Prozent. Er erklärte sich bereit, die Kündigungsfristen des ABM-Vertrages auf fünf Jahre zu verlängern, und wählte für seine Beschreibung des SDI-Programmes Begriffe, die eine gewisse Kompromißbereitschaft bezüglich der Forschung zumindest anzudeuten schienen³). Präsident Reagan ergriff damit die Gelegenheit, die ihm die sowjetischen Vorschläge boten, beim Schopf, um ein Abkommen zu erreichen. Er hatte ein solches Abkommen immer als sein eigentliches Ziel bezeichnet und sah jetzt die Chance dafür gekommen.

Allerdings gab es dafür auch inneramerikanische Anlässe. Präsident Reagans Glaubwürdigkeit stand zur Disposition, wenn er die Chance zu einem Abrüstungsabkommen im Nuklearbereich, in dessen Zeichen er schließlich sein gesamtes Aufrüstungsprogramm gestellt hatte, verstreichen ließ. Er mußte sogar befürchten, daß der Kongreß ihm keinen Dollar mehr für die Strategische Verteidigungsinitiative bewilligen würde, sollte sich herausstellen, daß sie ein Abkommen mit der Sowjetunion blockierte. Die amerikanische Legislative war zwar durchaus für eine Aufbesserung der amerikanischen Militärmacht zu haben gewesen, sie trat gleichzeitig wenn nicht für eine Abrüstung, so doch für eine Kontrolle der strategischen Rüstungen zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten ein. Sie versprach sich davon verbesserte geopolitische Stabilität sowie die Möglichkeit, Finanzmittel auf dem Rüstungssektor einzusparen und sie zu anderen Zwecken zu verwenden.

Der aktuelle Auftakt zu Reykjavik ist damit hinreichend sichtbar. Auf der Grundlage des amerikanischen Interesses, die strategischen Interkontinentalssysteme um 50 Prozent zu kürzen und die Mittelstreckenwaffen in Europa abzuschaffen, eröffnete die sowjetische Bereitschaft, sich hinsichtlich der Weltraumverteidigungsforschung,

der Forward Based Systems und der französisch-britischen Nuklearstreitkräfte flexibel zu verhalten, die Chance zu einem Abkommen. Reagan ergriff sie, trotz der ablehnenden Haltung eines Teils seiner Administration, weil sie mit seiner Überzeugung, seiner Politik und seinen Erklärungen übereinstimmte und von den Erwartungen des Kongresses sowie den Strömungen in der öffentlichen Meinung nahegelegt wurde.

Sind die aktuellen Anlässe, die zu Reykjavik führten, hinreichend (wenn auch natürlich nicht vollständig) klar, so reichen sie zur Erklärung nicht aus. Was hat den amerikanischen Präsidenten Reagan bewogen, in seiner Reaktion auf einen Vorschlag Generalsekretär Gorbatschows von Mitte Januar den Abzug aller Mittelstreckensysteme aus Europa und Asien gutzuheißen, die Idee, alle Kernwaffen abzuschaffen, zu begrüßen und sie umzusetzen in den Vorschlag, als ersten Schritt die strategischen Offensivwaffen beider Seiten um 50 Prozent zu kürzen⁴)? Die Aufstellung der amerikanischen Mittelstreckensysteme in Westeuropa ist noch immer nicht ganz abgeschlossen, und daß eine fünfzigprozentige Kürzung der Interkontinentalssysteme die Probleme strategischer Stabilität nicht verbessert, sondern verschärft, war seit langem kein Geheimnis.

Die Antwort auf solche Fragen findet man nicht in den aktuellen Prozessen, sondern in den Strukturen, die sie bedingen. Unter diesem Aspekt zeigt sich, daß die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion seit dem Ende der fünfziger Jahre ein überragendes Interesse gemeinsam haben, nämlich den Atomkrieg zu vermeiden. Dieses Interesse leitete die Entwicklung der Strategie der flexiblen Antwort durch die Vereinigten Staaten zu Beginn der sechziger Jahre an; es wurde nachhaltig gestärkt durch die Erfahrungen der Kuba-Krise, die die Möglichkeiten und Gefahren einer direkten Konfrontation der beiden Supermächte schlagartig sichtbar werden ließ. Auf amerikanischer Seite nahm das Interesse weiter in dem Maße zu, in dem sich die Sowjetunion seit Anfang der siebziger Jahre zu einer militärisch gleich starken Supermacht herangerüstet hatte. Die Nixon-Administration hatte daraus die Konsequenz gezogen, das gemeinsame Interesse — die Vermeidung des Kernwaffenkrieges — gemeinsam zu verwirklichen. Das Ergebnis war die bis zum partiellen Duopol entwickelte Gemeinsamkeit der beiden Supermächte in dieser Frage während der siebziger Jahre; sie fand ihren schriftlichen Ausdruck in den ‚basic principles‘ von 1972.

³) Leslie Gelb in: International Herald Tribune (zitiert als IHT) vom 1. 8. 1986.

⁴) U.S. Policy Information and Texts (zitiert als US-PIT) Nr. 26, 25. 2. 1986, S. 13—15.

Präsident Reagan hatte an dieser Politik vor allem die — von ihm diagnostizierte — amerikanische Schwäche auszusetzen, die er dann mit seinem riesigen Aufrüstungsprogramm auszugleichen suchte. Wenn ihn vielleicht zusätzlich seine Ideologie dazu veranlaßte, Kompromisse mit dem „Reich des Bösen“ möglichst zu vermeiden, so sagte ihm andererseits seine pragmatische Erfahrung als Politiker, daß kein Weg um die Verständigung herumführte. Vielleicht würde im Bereich der strategischen Kernwaffen eine ungebremste Aufrüstung die Sowjetunion wirtschaftlich ruinieren — bei den Mittelstreckenraketen in Europa saß die Sowjetunion am längeren Hebel.

Die USA hatten traditionell vermieden, die Sowjetunion von westeuropäischem Boden aus nuklear zu bedrohen, und sie hatten nur auf Drängen der Westeuropäer, voran der Bundesrepublik, nachgegeben. Auch Präsident Reagan, der die Nachrüstung zunächst als weiteres Element amerikanischer Überlegenheit begrüßt hatte, lernte bald, daß sie auch als Geisel in europäischen Händen dienen konnte. So war sie von Bundeskanzler Schmidt auch aufgefaßt worden. Die De-Nuklearisierung Europas und die Umstellung der Abschreckung auf rein konventionelle Kapazitäten muß also im Interesse der Vereinigten Staaten liegen, wenn sie vermeiden wollen, über Europa in einen Nuklearkrieg mit der Sowjetunion hineingerissen zu werden. Aus den entgegengesetzten Gründen sind die Westeuropäer an einer solchen Automatik interessiert, weil nur sie den Abschreckungseffekt gegenüber der Sowjetunion bewirkt.

Diese einander ausschließenden Strukturinteressen jenseits und diesseits des Atlantiks haben die NATO und die Diskussion um die wahre Bedeutung der Strategie der flexiblen Antwort seit fünf- und zwanzig Jahren belastet. Die Vereinigten Staaten haben versucht, dem europäischen Interesse auf mehrfache Weise gerecht zu werden, nachdem die die Europäer allein befriedigende Lösung, die Strategie der massiven Vergeltung, sich angesichts des sowjetischen Atomwaffenbesitzes nicht mehr halten ließ. Die erste — und bis heute gültige — Lösung war die Entwicklung der Strategie der Flexible Response, über deren Inhalt sich die NATO noch heute nicht im klaren ist. Den zweiten Versuch stellt die Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik der siebziger Jahre dar. Die sowjetische Bedrohung brauchte nicht mehr abgeschreckt zu werden, wenn sie abgeschwächt werden konnte. Dies war in der Rüstungskontrollpolitik der siebziger Jahre durchaus vorgesehen, auch wenn es nicht mehr dazu kam.

Eine dritte Möglichkeit, die amerikanisch-europäische Interessendifferenz zu überbrücken, lag in der Konventionalisierung der Abschreckung. Sie wird von den USA seit 1952 kontinuierlich gefordert und von den Europäern ebenso traditionell nur widerwillig akzeptiert. Indem sie ständig auf eine Stärkung der konventionellen Komponente der Verteidigung in Westeuropa drängte, hat es die Reagan-Administration an der Weiterführung dieser Tradition nicht fehlen lassen. Aber auch die kooperative Komponente, die sich im Gipfeltreffen von Reykjavik und in dessen Vorfeld abzeichnete, ist, wie der Blick auf die Strukturen zeigt, weder neu noch überraschend. Der Einsatz von Nuklearwaffen läßt sich nur dann wirklich vermeiden, wenn sie nicht vorhanden sind. Ihr völliger Abzug aus Mitteleuropa läßt sich nicht gegen die Sowjetunion, wohl aber einvernehmlich mit ihr bewerkstelligen. Ist er vollzogen, dann kann die Konfliktsituation in Mitteleuropa endgültig als stabilisiert angesehen werden. Lokal auftretende Konflikte könnten, sollten sie überhaupt entstehen, weitgehend risikofrei eingedämmt werden. Darüber hinaus würde die Konventionalisierung dafür sorgen, daß sich die militärische Kontrolle über politische Bewegungen verstärkte. Davon würde freilich in erster Linie die Sowjetunion profitieren, wobei sich das Ausmaß dieses Gewinnes mit Hilfe der Verhandlungen über Truppenstärken und vertrauensbildende Maßnahmen regulieren ließe.

Was die Struktur der amerikanischen Interessen und ihrer Verwirklichungsmöglichkeiten nahelegt, wird von aktuellen Überlegungen noch verschärft. Europa hat längst aufgehört, im Zentrum des Ost-West-Konfliktes zu stehen, geschweige denn in dem der Welt. Für die Machtrivalität zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion, die sich immer mehr in den Vordergrund des Ost-West-Konfliktes schiebt, befindet sich Europa an der Peripherie. Die Machtverteilung ist hier abgeschlossen, die Fronten sind klar, die Lage ist stabil. Hier läßt sich mit militärischer Machtentfaltung nichts mehr holen, höchstens etwas gefährden.

Der Konflikt zwischen Washington und Moskau wird nicht in Europa, sondern in der Dritten Welt entschieden werden. Sie spielt mit den Stichworten: Regionale Friedensinitiative, Menschenrechte, Terrorismus seit langem eine große Rolle in der Sowjetunion-Politik der Reagan-Administration. In diesem Konflikt läßt sich mit nuklearen Interkontinentalwaffen wenig ausrichten; im Gegenteil, sie verurteilen die beiden Supermächte fast zur Immobilität. Sollten sie in einen Interessenkonflikt in der Dritten Welt un-

mittelbar verwickelt werden, besteht stets die Gefahr der direkten Konfrontation mit Kernwaffen. Sie zu reduzieren, indem man die Kernwaffen reduziert, könnte die amerikanische Weltpolitik wieder beweglicher machen, bis hin zum lokalen Einsatz begrenzter militärischer Macht.

Da dies aber auch für die Sowjetunion gelten würde, vermindert sich die Attraktivität einer solchen Überlegung. Sie erhöht sich wieder beträchtlich, wenn man an die Stelle der beiderseitigen Reduzierung der Interkontinentalwaffen SDI setzt. Dieses Lieblingskind des Präsidenten intensiviert die Ambivalenz der amerikanischen Position in der Rüstungskontrolle erneut, zumal niemand weiß, welchem Zweck die Strategische Verteidigungsinitiative eigentlich gewidmet ist. Ursprünglich wollte der Präsident mit ihr alle Interkontinentalraketen obsolet werden lassen: Da sie am Verteidigungssystem scheitern würden, könnte man sie auch abschaffen. Aus dieser Begründung würde logisch folgen, daß die Raketenverteidigung ihrerseits entfallen könnte, wenn die Interkontinentalraketen vorher abgeschafft würden. Genau dies hat Generalsekretär Gorbatschow in Reykjavik vorgeschlagen, und genau dies hat Präsident Reagan dort abgelehnt. Das läßt den Schluß zu, daß der amerikanische Präsident seine Vision einer atomraketenfreien Welt aufgegeben und statt dessen SDI die Aufgabe überwiesen hat, wenn nicht die USA insgesamt, so doch die amerikanischen Interkontinentalraketen gegen einen sowjetischen Angriff zu schützen. Eine solche Situation — vorausgesetzt, sie ließe sich über eine zureichend große Zeit aufrechterhalten — würde dann die amerikanische

Weltpolitik von der selbstabschreckenden Wirkung der Nuklearwaffen befreien und ihr gegenüber der Sowjetunion einen beträchtlichen Vorteil zuweisen. Daß dieser Vorteil über lange Zeit hin aufrechterhalten werden kann, glaubt auch in Washington niemand, und so trägt Reagans Standpunkt gegenüber SDI dazu bei, daß die Ambivalenz der amerikanischen Position hier geradezu ins Schillern gerät.

Es wundert daher nicht, daß es auch nach drei Monaten noch schwerfällt, die Bedeutung von Reykjavik verlässlich und eindeutig abzuschätzen. Der Versuch wird weiter erschwert dadurch, daß die Motive des sowjetischen Generalsekretärs Gorbatschow sich nicht erkennen, sondern höchstens vermuten lassen. Unter ihnen dürfte die Absicht, die USA als Nein-Sager im Abrüstungsgeschäft hinzustellen und auf diese Weise von ihren europäischen Alliierten zu trennen, gewiß eine wichtige Rolle spielen. Sie ist auch nicht aussichtslos. Die undeutliche Position Washingtons, in der sich partielle, aber aktuelle Interessen genauso artikulieren können wie langfristige-strukturelle, scheint es dem Freund schwer und dem Gegner leicht zu machen. Sortiert man aber die Interessen ihrem Gewicht entsprechend, so erhalten diejenigen die Oberhand, die auf eine Verständigung mit der Sowjetunion im Nuklearbereich drängen. Strukturinteressen wiegen schwerer als die konservative Lust an der Überlegenheit. Es paßt in dieses Bild, daß zu dem langsamen Rückzug aus den Positionen von Reykjavik nicht nur amerikanische Kritiker, sondern vor allem europäische Verbündete beigetragen haben.

II. Reykjavik oder die Rückkehr zur Routine?

Was in Reykjavik abgelaufen ist, läßt sich einigermaßen übersehen. Die USA kamen zu dem Treffen in der Absicht, weitreichende Vorschläge für die Abschaffung von Mittelstreckenraketen und die Verminderung von Kernwaffentests zu diskutieren und dabei wichtige Impulse für entsprechende Abkommen zu geben. Die Sowjetunion kam statt dessen mit einem geschlossenen Paket, das nicht nur eine Beseitigung der Mittelstreckenraketen enthielt, sondern auch die früher in Reden und Briefen ausgetauschten Vorstellungen über die Verminderung oder Abschaffung von Nuklearwaffen aufnahm, und es verband mit der Forderung nach strikter Einhaltung des ABM-Vertrages für zehn bis fünfzehn Jahre. In den Diskussionen wurden beträchtliche Einigungen in Teilbereichen erzielt, nämlich über die

— Beseitigung aller Mittelstreckenraketen in Europa, wobei die Sowjetunion Mittelstreckensysteme mit 100 Sprengköpfen in Asien und die Vereinigten Staaten mit 100 in den USA behalten würden;

— Reduzierung aller strategischen Waffen — der land- und seegestützten Raketen, der Bomber und luftgestützten Marschflugkörper — in den kommenden fünf Jahren um 50 Prozent;

— Beseitigung aller ballistischen Raketen in der sich daran anschließenden zweiten Fünfjahresperiode;

— Verbesserung der Verifikationsmethoden für den Schwellenvertrag und den Vertrag über die friedliche Nutzung von Kernenergie;

— Beibehaltung des ABM-Vertrages für weitere zehn Jahre.

Eine Zeitlang war unklar, ob Reagan der Gorbatschowschen Forderung zugestimmt hatte, in der zweiten Fünfjahresperiode alle strategischen Waffen (oder gar alle Kernwaffen) abzuschaffen und nicht nur die ballistischen. Nach der autoritativen Erklärung von Außenminister Shultz vom 19. Oktober 1986 kann diese Frage als geklärt gelten: Reagan hat lediglich die Abschaffung aller ballistischen Raketen in dieser zweiten Periode angeboten⁵⁾.

Daß es in Reykjavik nicht zu einer Einigung über die Inhalte kam, lag an zwei sowjetischen Forderungen. Die erste betraf die Auslegung des ABM-Vertrages und die Forderung, Forschungen und Tests für ein Raketenabwehrsystem im Weltraum auf das Laboratorium zu beschränken. Die zweite Forderung schnürte alle Teilbereiche und die darin enthaltenen sowjetischen Konzessionen zu einem Paket zusammen, das von der amerikanischen Seite nur angenommen oder abgelehnt werden konnte. An diesem „Alles oder Nichts“ der sowjetischen Forderung ist die Gipfelkonferenz von Reykjavik letztlich gescheitert, so daß die Teileinigungen wirkungslos blieben. Daraus resultierten Zorn und Enttäuschung, die die ersten Stunden und den ersten Tag nach der Gipfelkonferenz beherrschten. Sie machten aber alsbald einer optimistischeren Einschätzung Platz, die nicht nur beabsichtigte, die Frustration in den westlichen Öffentlichkeiten zu vermindern. Sie reflektierte vielmehr die Einsicht, daß durch Reykjavik erstmals Einigungen über den Abbau nuklearer Waffen in greifbare Nähe gerückt worden waren. Verglichen mit den Rüstungskontrollabkommen, in denen lediglich gemeinsame Obergrenzen verabredet werden konnten, war dies ein fundamentaler Fortschritt. Er hatte das Einverständnis beider Seiten offenbart, die Mittelstreckensysteme in Europa total und bei den strategischen Nuklearwaffen zunächst die Hälfte zu beseitigen. Dies war, wie der Senior der amerikanischen Publizisten James Reston bemerkt, der größte Fortschritt „seit der Erfindung der Atombombe“⁶⁾.

Außenminister Shultz hat festgestellt, daß dort „viel mehr erreicht worden ist, als man je für möglich gehalten hätte“⁷⁾. Das alte Ziel der Reagan-Administration, nämlich die von den Kernwaffen verursachte Gefahr zu reduzieren und schließlich ganz abzuschaffen, sei in Sicht-

⁵⁾ George P. Shultz, Reykjavik: The Issues are clearer now, in: USPIT, Nr. 157, 23. 10. 1986, S. 6.

⁶⁾ James Reston, Now the President Changes His Tune, in: IHT vom 4. 12. 1986, S. 4.

⁷⁾ Shultz (Anm. 5), S. 5.

weite geraten. Das war nicht übertrieben, wenn man bedenkt, daß Generalsekretär Gorbatschow nach seinen eigenen Worten innerhalb von zwei Minuten alle Vereinbarungen unterschrieben hätte, wenn Präsident Reagan dem Verzicht auf Weltraumtests zugestimmt hätte. Aber auch ohne diese formelle Übereinkunft bleibt viel zu loben übrig. Die Supermächte haben sich in Reykjavik endlich dazu entschlossen, den so zahlreich an sie herangetragenen Forderungen nachzugeben, die Mittelstreckenraketen abzuschaffen und die strategischen Offensivsysteme um die Hälfte zu kürzen. Der stets erklärte Sinn des Doppelbeschlusses der NATO von 1979 wäre in Reykjavik fast verwirklicht worden.

Von einem solchen Fortschritt können die beiden Supermächte nicht mehr abrücken. Generalsekretär Gorbatschow wird es schwerfallen zu erklären, warum er einen so greifbar nahen Erfolg an SDI-Tests scheitern ließ, die zumindest mit den Mittelstreckenraketen keinen Zusammenhang aufweisen. Beide Seiten haben denn auch erklärt, daß die Teileinigungen von Reykjavik den Ausgangspunkt der Rüstungskontrollverhandlungen in Genf abgeben sollen, die, nach einer Zwischenrunde im Dezember, seit Anfang Januar fortgesetzt werden. Ihnen hat Reykjavik eine neue Richtung und eine neue „Lage“ vorgegeben.

Auch das ist ganz neu. Die Staatschefs haben sozusagen ein Ergebnis schon ratifiziert, das die Unterhändler noch gar nicht erreicht hatten. Sie brauchen es jetzt nur mit den notwendigen Details auszustatten, aber sie können die Waffenplafonds kaum mehr verändern. Natürlich wäre es besser gewesen, wenn die beiden Staatschefs in Reykjavik ihre Unterschrift unter diese Übereinkünfte gesetzt und sie damit auch schriftlich fixiert hätten. Immerhin aber haben sie gezeigt, daß Abkommen mit diesen Zahlen von ihnen nicht nur für wünschbar, sondern auch für möglich gehalten werden. Vor Reykjavik war, beispielsweise, im Mittelstreckenbereich nur von der Verkürzung auf 140 Sprengköpfe auf beiden Seiten gesprochen worden. War dies schon ein beachtlicher Fortschritt, so wurde er durch Reykjavik noch bei weitem übertroffen. Beide Supermächte sind der Meinung, daß sie ohne eine einzige Mittelstreckenrakete in Europa auskommen können. Sie sind darüber hinaus der Meinung, daß sie innerhalb von zehn Jahren auch keine ballistischen Atomraketen mehr brauchen werden. Sie haben damit auf der Konferenz von Reykjavik das reale Bild einer Welt entworfen, in der es erheblich weniger Nuklearwaffen geben wird. Davon werden auch die Kurzstreckenraketen in Europa betroffen. Gorbatschow hat sich

schon in Reykjavik bereit erklärt, sie einzufrieren und später auch wegzuverhandeln.

Mit solchen Verabredungen wird die Welt nach Reykjavik nicht mehr die gleiche sein wie davor. Die Gipfelkonferenz hat den Ost-West-Konflikt verändert, indem sie gezeigt hat, daß die Rüstungsdynamik sehr wohl unterbrochen werden kann. Freilich würde es das erste Mal sein, daß Rüstungskontrolle in Abrüstung umschlüge. Insofern ist Skepsis angebracht. Auch ist in Reykjavik ja nichts beschlossen, ist Beschließbares nur umrissen worden. Andererseits aber muß gelten, daß sich die Supermächte niemals auf die Zahlen von Reykjavik eingelassen hätten, wenn sie nicht auch bereit wären, sie einzuhalten. Unter diesem Aspekt wird man Reykjavik am ehesten mit dem Treffen zwischen Präsident Ford und Generalsekretär Breschnew 1974 in Wladiwostok vergleichen können. Auch dort sind Waffenplafonds verabredet, aber nicht vertraglich beschlossen worden. Dennoch haben sie die Rüstungskontrollverhandlungen über den SALT-II-Vertrag eingeleitet. Es kann also sehr wohl richtig sein, was in Washington und in Moskau gleichermaßen behauptet wird, nämlich daß Reykjavik der Ausgangspunkt für die laufenden Verhandlungen in Genf sein wird.

Allerdings ist durch die Nicht-Unterzeichnung eines Vertrages in Reykjavik etwas verloren gegangen, was die Amerikaner das „momentum“ nennen, also die Eigendynamik einer Bewegung in einer guten Konstellation. Bismarck hatte dies bekanntlich mit dem Mantel Gottes verglichen, der durch die Geschichte weht und vom Staatsmann im richtigen Moment ergriffen werden muß. Es kann also sehr wohl sein, daß der „Moment von Reykjavik“ nicht mehr wiederkehrt. Diesen Vorwurf hat Garbatschow sofort nach Reykjavik dem amerikanischen Präsidenten gemacht, hat ihn seitdem unaufhörlich wiederholt.

Er muß sich seinerseits fragen lassen, ob er nicht mehr erreicht hätte, wenn er weniger verlangt haben würde. Die Null-Lösung bei den nuklearen Mittelstreckenwaffen (INF) und die Halbierung aller strategischen Offensivwaffen innerhalb der nächsten fünf Jahre hätte Präsident Reagan wahrscheinlich anstandslos unterschrieben. Beide Abkommen hätten die atomaren Waffenarsenale erheblich verringert, den Weg zu weiterer Abrüstung deutlich beschränkt und damit die Welt wesentlich sicherer gemacht. Statt dessen hat der sowjetische Generalsekretär auf „Alles oder Nichts“ gesetzt, und die Welt hat verloren.

Der Schwungverlust von Reykjavik gab denjenigen Zeit zum Eingreifen und Nachhaken, die von der Reykjavik-Formel am meisten betroffen wor-

den wären. Das sind nicht konservative Amerikaner oder Militärs; es sind die Europäer. Sie müssen eigentlich dem sowjetischen Generalsekretär Gorbatschow dafür dankbar sein, daß er mit seinem Poker in Reykjavik eine Einigung verhindert und damit die beiden Elemente bewahrt hat, auf die sich die europäische Sicherheit vornehmlich gründet: die Ankoppelung des amerikanischen Nuklearpotentials und die Aufrechterhaltung der erweiterten Abschreckung.

Man wird also in erster Linie die Handschrift der Europäer erkennen können, wenn man die Veränderungen registriert, die Reagan seit Reykjavik vorgenommen hat. Die westeuropäischen Verbündeten Washingtons waren, gelinde gesagt, entsetzt über die Verhandlungen auf Island. Sie beklagten die erneute Manifestation des amerikanischen Unilateralismus, mit dem Präsident Reagan, ohne die Europäer zu fragen, über ihre Sicherheitsinteressen entschied. Sie kritisierten die Null-Lösung im INF-Bereich, die mit den amerikanischen Mittelstreckenraketen auch die Ankoppelung des amerikanischen Nuklearschirms beseitigen würde. Der Sowjetunion blieben demgegenüber nicht nur die Mittelstreckenraketen kürzerer Reichweite, sondern auch noch ihre konventionelle Überlegenheit.

Westeuropa hätte sich vielleicht mit den vor Reykjavik diskutierten 140 INF-Sprengköpfen auf beiden Seiten angefreundet, da es ohnehin nicht um Kapazitäten, sondern um Symbole geht. Gerade deshalb wird die Null-Lösung in Europa, die alle amerikanischen Mittelstreckenraketen (wenngleich nicht die Forward Based Systems) aus Europa entfernt, für so bedrohlich angesehen.

Bei den atomaren Langstreckenraketen aber geht es nicht nur um Symbole, hier geht es um Substanz. In westeuropäischen Augen beruht die Sicherheit Europas hauptsächlich auf der wechselseitigen Abschreckung der beiden Supermächte, die auf amerikanischer Seite vornehmlich durch die land- bzw. seegestützten ballistischen Raketen gewährleistet wird. Sie halten die Sowjetunion in Schach, sie kompensieren gegebenenfalls die abgezogenen Mittelstreckenraketen. Mit ihnen hat — so sehen es die Europäer — Präsident Reagan in Reykjavik das gesamte System der erweiterten Abschreckung weggegeben, von dem die Sicherheit Westeuropas lebt.

Richard Perle, Assistant Secretary of Defense und einer der maßgebenden konservativen Architekten der amerikanischen Rüstungskontrollpolitik, hat die Europäer vergeblich zu trösten versucht: Amerikanische Bomber mit ihren luftgestützten und Schiffe mit ihren seegestützten

Cruise Missiles könnten die gleiche Abschreckungsfunktion ausüben wie die land- und seegestützten Fernraketen. Das wird in Europa zwar gern gehört, aber kaum geglaubt. Es fehlt eben die für die Europäer zentrale Anknüpfung des amerikanischen Mutterlandes an den Schutz Westeuropas, die allein durch die strategische Nuklearmacht der Vereinigten Staaten gewährleistet würde.

Die Europäer vermuten zu Recht hinter Reykjavik das seit Ende der fünfziger Jahre erkennbare amerikanische Interesse, diese automatische Anknüpfung zu vermeiden. Der die NATO seit 1960 belastende Streit um die Verlässlichkeit des amerikanischen Nuklearschirms wurde durch die Vereinbarungen von Reykjavik neu aufgewärmt⁸⁾.

Andererseits müssen sich die Europäer sagen lassen, daß sie die Amerikaner⁹⁾, später auch die Reagan-Administration, ständig zu Abkommen im Mittelstreckenbereich gedrängt haben. Jetzt, wo die USA entsprechende Abkommen zu schließen bereit sind, stoßen sie wieder auf die europäische Kritik. Das Phänomen ist nicht neu; man hat es bisher mit der Neigung der Europäer zum Nörgeln erklärt. Reykjavik zeigt, daß die Gründe sehr viel ernsterer Natur sind. Weder die NATO, noch die europäischen Politiker haben sich offenbar jemals darum gekümmert, wie sich die von ihnen geforderte Abrüstung mit ihrer Sicherheit vereinbaren ließe. Es gibt in der Tat, wie die amerikanische Kommentatorin Flora Lewis hervorgehoben hat¹⁰⁾, keinerlei Pläne für die Umsetzung der von der NATO seit 1981 ständig geforderten Null-Lösung in Sicherheitsstrukturen. Die Westeuropäer und die NATO haben zwar stets von der Rüstungskontrolle und der Abrüstung gesprochen, sich aber offensichtlich niemals um sie gekümmert. Auch dies wird sich nach Reykjavik ändern müssen. Nachdem Abrüstung eine reale Zukunftsperspektive geworden ist, werden sich die westeuropäischen Militärs und Sicherheitseliten endlich mit der Frage beschäftigen müssen, wie denn „Sicherheit mit weniger Waffen“ realistisch zu bewerkstelligen sei.

Zunächst haben die Europäer einen einfacheren, den traditionellen Weg nämlich gewählt, indem sie die USA zum Rückzug aus den Positionen von Reykjavik veranlaßten. Ende Oktober 1986

⁸⁾ Siehe dazu die beiden Artikel des früheren CIA-Direktors Stansfield Turner in: IHT vom 30. und 31. 10. 1986, S. 4.

⁹⁾ Unter den zahlreichen Belegen vgl. vor allem Helga Haftendorn, Das doppelte Mißverständnis, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, (1985) 2, S. 244 ff.

¹⁰⁾ Flora Lewis, Reykjavik Forces a Rethinking of Arms Control, in: IHT vom 3. 12. 1986.

hatten die Vereinigten Staaten ihrer Verhandlungsdelegation in Genf neue Direktiven zugestellt. Sie stützten sich auf die Vereinbarungen von Island und sahen die Beseitigung aller ballistischen Nuklearraketen innerhalb von zehn Jahren und aller Mittelstreckenraketen in Europa unmittelbar vor¹¹⁾. Die Sowjetunion ihrerseits legte ihre Vorschläge dazu Anfang November vor. Als sich die beiden Außenminister am 5. und 6. November in Wien trafen, war die Basis der Gemeinsamkeit schon sehr viel schmaler geworden. Die Sowjetunion ritt auf dem alten Argument herum, daß Reagan in Reykjavik die Abschaffung aller nuklearen Offensivwaffen und nicht nur die der ballistischen Raketen innerhalb der kommenden zehn Jahre versprochen habe, jetzt also einen Rückzieher mache. Die USA kritisierten Moskau dafür, daß es vom Verzicht auf SDI nicht nur die Reduzierung der strategischen Rüstungen, sondern auch die der Mittelstreckenraketen abhängig mache. Auf beiden Seiten war damit schon der Rückzug in die Routine gegenseitiger Vorwürfe erkennbar, der Versuch, die Schuld am Scheitern von Reykjavik einseitig zu verteilen und damit die Öffentlichkeit zu beeindrucken.

Bei dem propagandistischen Nachhut-Gefecht der beiden Supermächte in Wien blieb es indes nicht. Knapp eine Woche danach kam der Flankenangriff der Europäer. Die britische Premierministerin Margaret Thatcher reiste Mitte November nach Washington und überzeugte den amerikanischen Präsidenten davon, daß er in Reykjavik zu weit gegangen sei. Sie wischte die Abschaffung aller ballistischen Nuklearraketen und die Null-Lösung in Europa vom Tisch, ließ lediglich die Halbierung der strategischen Kernwaffen intakt, band sie allerdings gleichzeitig an die Beseitigung der konventionellen Überlegenheit der Sowjetunion¹²⁾. Am 17. November räumte Außenminister Shultz ein, daß eine kleine Streitmacht ballistischer Raketen als „Versicherung“ sinnvoll sein könnte¹³⁾. Einen Tag später, in seiner Rede im Washingtoner Hilton-Hotel vom 18. November, trat der Präsident selbst den Rückzug aus Reykjavik an. Er ließ die Bereitschaft zur Abschaffung aller ballistischen Raketen in zehn Jahren fallen, ersetzte die Null-Lösung im INF-Bereich durch die Forderung nach drastischen Kürzungen, betonte statt dessen die Notwendigkeit der Berücksichtigung konventioneller Ungleichgewichte und hoffte auf die Abschaffung aller chemischen Waffen¹⁴⁾.

¹¹⁾ IHT vom 29. 10. 1986, S. 1.

¹²⁾ IHT vom 17. 11. 1986.

¹³⁾ Washington Post vom 19. 11. 1986, S. A 1-2.

¹⁴⁾ Ebenda.

Das war kein „Mißverständnis“ mehr, das war eindeutig. Die Europäer, der amerikanische Generalstab, die Konservativen in den USA und der NATO-Oberbefehlshaber¹⁵⁾ hatten Reagans Rückzug von Reykjavik in die Routine erzwungen. Der Weg zu Rüstungsabkommen mit der Sowjetunion werde nun wieder zäh und lang sein, sagte der amerikanische Außenminister Shultz in seiner Grundsatzrede vom 17. November 1986¹⁶⁾. Aber er rückte in dieser Rede weder von der Null-Lösung bei den Mittelstreckenraketen noch von der Aufgabe aller ballistischen Fernraketen ab. Er kündigte Verhandlungen über ein Gleichgewicht der Short Range Intermediate Nuclear Forces = Nukleare Mittelstreckenraketen mit kurzer Reichweite (SRINF), später über deren Verringerung an¹⁷⁾. Er pries die Vorzüge einer „kernwaffengeminderten“ Welt (less nuclear world) an, in der Bomber und Marschflugkörper eine gesicherte Zweitschlagskapazität mit der Möglichkeit zur Korrektur von Fehlentscheidungen böten. Eine insgesamt verringerte nukleare Kapazität, kombiniert mit erhöhter konventioneller Stärke, würde eine Lage schaffen, in der der Westen seine eigentlichen Vorzüge, die wirtschaftliche und politische Dynamik, voll ausspielen könnte¹⁸⁾.

Wenn also die NATO-Verteidigungsminister auf ihrer Herbsttagung 1986 nicht mehr von der Null-Lösung und von der Beseitigung aller ballistischen Raketen sprachen, so muß dies mit Vorsicht interpretiert werden. Einerseits haben die USA hier den Einwänden ihrer europäischen Verbündeten nachgegeben, die nicht ohne Ersatz die amerikanischen Mittelstreckenraketen und die erweiterte Abschreckung verlieren wollen. Andererseits haben die Vereinigten Staaten aber ihre Strukturinteressen beibehalten, die sie auf einen Abbau der Atomraketen mit ihren Präemptionsschwächen ebenso verweisen wie auf eine Si-

cherung Westeuropas gegen einen sowjetischen Angriff.

Haben die Vereinigten Staaten also den Weg zurück von Reykjavik in die Routine der Rüstungskontrollverhandlungen in Genf angetreten, so wird dies doch nicht mehr die Routine von gestern sein. In Reykjavik haben sich amerikanisch-sowjetische Interessenidentitäten gezeigt, die über das übliche Interesse, mit Hilfe von Rüstungskontrollvorschlägen die Öffentlichkeit zu manipulieren und die jeweilige Allianz zu managen, weit hinausgehen. Die strategischen Nuklearwaffen sind ausgereizt; ihre weitere Vermehrung bringt weder Stabilität noch politischen Gewinn. Eine Verringerung hingegen brächte beides, und in amerikanischen Augen besonders dann, wenn gleichzeitig die Umschichtung von land- und seegestützten Raketen auf Marschflugkörper und Bomber gelänge. Die Bedrohung durch Erstschläge wäre beseitigt, die Sicherheit durch Zweitschläge gewährleistet. Dies ist, so scheint es, die amerikanische Formel für die Zukunft des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses.

Angesichts dessen werden sich die Europäer endlich aufrufen müssen, über ihre Sicherheitsgewährleistung in einem Szenario verringerter Nuklearrüstungen nachzudenken. Das Lösungswort kann sicherlich nicht weitere Konventionalisierung heißen, es kann aber auch nicht ausschließlich in der amerikanischen Nukleargarantie gesucht werden. Die Möglichkeit realer Abrüstung zwingt dazu, sich ernsthaft damit zu beschäftigen, Sicherheit durch Abrüstung zu studieren. Dieses Defizit westlicher Politik müßte schleunigst angegangen werden, wobei auch zu diskutieren wäre, ob Sicherheit nicht nur durch militärische, sondern auch durch politische Lösungen — beispielsweise die westeuropäische Einigung — zu gewährleisten ist. Reykjavik erzwingt auch eine Revolution der bisherigen Sicherheitsdebatten.

III. Reykjavik und die regionale Sicherheit

In Reykjavik ist keineswegs nur über die Nuklearrüstung und SDI gesprochen worden. Sie enthalten nur die militärischen Bedingungen der die Supermächte eigentlich interessierenden weltpolitischen Probleme. Außenminister Shultz nannte in seinem Bericht über Reykjavik die Rüstungskontrolle an vierter Stelle, zog ihr die Diskussion um die Menschenrechte, um die bilaterale Ko-

operation und um die Lösung regionaler Probleme vor¹⁹⁾. Diese Anordnung verrät auch eine Rangordnung. Während Europa nur zu gerne die Blicke der beiden Supermächte auf sich ziehen will, richten sie sich in erster Linie gegeneinander und dann auf die Machtverteilung in der Welt. Dementsprechend fand um die regionalen Konflikte in Reykjavik eine „heftige Diskussion“ statt²⁰⁾. Aber es gab auch kooperative Annäherungen. Schon Anfang August, also noch vor

¹⁵⁾ Vgl. die Beschreibung der Position General Rogers durch Jan Reifenberg, in: FAZ vom 27. 11. 1986, S. 7.

¹⁶⁾ USPIT Nr. 173, 18. 11. 1986, S. 1 ff.

¹⁷⁾ Ebenda, S. 8.

¹⁸⁾ Ebenda, S. 11.

¹⁹⁾ Shultz (Anm. 5), S. 5.

²⁰⁾ John M. Pointdexter, It Was The Soviets Who Miscalculated, in: IHT vom 20. 10. 1986.

Reykjavik, hatten beide Seiten 13 Austauschprogramme im Kultur- und Wissenschaftsbereich vereinbart, mehr als es zu Zeiten Präsident Carters gegeben hatte²¹⁾). Seit dem Sommer subventionieren die USA amerikanische Weizenverkäufe in die Sowjetunion. In Reykjavik wurde verabredet, Verhandlungen zu beginnen über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen sowie über nukleare Sicherheit, über Such- und Rettungsaktionen auf den Weltmeeren, über die Zusammenarbeit in der Raumfahrt und bei der Bekämpfung des Terrorismus.

Natürlich ging es auch um stärker antagonistische Themen, allen voran die Menschenrechte. Dabei spielte die Emigration von Juden aus der Sowjetunion ihre nun schon traditionelle, große Rolle. In Washington ist mit Aufmerksamkeit beachtet worden, daß es im Sommer zu israelisch-sowjetischen Gesprächen über die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen kam. Sie blieben ohne Erfolg, machten aber offensichtlich einen Anfang. Wenig beachtet blieben in Reykjavik die wechselseitigen Ausweisungen von Diplomaten, die sich im Sommer vollzogen und seitens der Sowjetunion durch den Abzug aller sowjetischen Hilfskräfte für die amerikanische Botschaft in Moskau angereichert wurden.

Von größerem Interesse im bilateralen Bereich ist die Diskussion um die Einrichtung von Zentren zur Verringerung des Risikos eines Atomkrieges. Die Idee stammte ursprünglich von den Senatoren Nunn und Warner, beide Mitglieder des Streitkräfte-Ausschusses des amerikanischen Senates. Sie wurde in Moskau mit größerer Bereitschaft aufgenommen als in der Administration in Washington, die sich nur zögernd der Idee anschloß. Eine erste Verhandlungsrunde fand im Mai 1986, die zweite im August statt. Sie beschäftigten sich mit der Aufgabenstellung für diese Zentren, die in der Information über Rakentests und Manöver der strategischen Streitkräfte bestehen könnte. Vorab sollen die Zentren in Moskau und in Washington von jeweils der anderen Seite, später sollen sie mit gemischten Besetzungen beschickt werden. Das Vorbild der erfolgreichen Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen in Stockholm ist hier unverkennbar, ebenso aber auch das vorrangige Interesse, das Risiko eines nuklearen Zufallskrieges so klein wie möglich zu halten. Nur auf dieser Voraussetzung kann der Kampf um Macht und Einfluß in den Regionen der Dritten Welt in aller Härte geführt werden.

Dieser Machtkampf beherrscht das Zentrum des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses. Nur

²¹⁾ IHT vom 8. 8. 1986.

eine solche Interpretation kann die amerikanische Position langfristig erklären. Faßt man den amerikanisch-sowjetischen Konflikt nach wie vor als Teil des alten Ost-West-Konfliktes auf, so ist zwar eine Entspannung möglich, nicht aber die Rüstungskontrolle und schon gar nicht die Abrüstung. Denn dieser Konflikt dreht sich vornehmlich um Zentraleuropa und um die seitens der Sowjetunion nur mit militärischer Gewalt aufrechterhaltene Machtverteilung. Die Spannungen lassen sich vermindern, nicht aber die Rüstung. Faßt man den Ost-West-Konflikt dagegen als ideologischen Konflikt auf, wie es der neue sowjetische Generalsekretär Gorbatschow einzuführen versucht, dann könnten sich beide Seiten auf Rüstungskontrolle und Abrüstung einlassen, nicht aber auf die Entspannung. Das erlaubt Aufschlüsse auf die sowjetische Position. Sie ist — vielleicht — zur Abrüstung bereit, aber nicht zuletzt deswegen, weil sie sich davon eine Verbesserung ihrer Ausgangsposition im politischen Konflikt um Europa und um die Dritte Welt verspricht. Dieser Interpretation entspricht eine amerikanische Variante, die den Konflikt mit der Sowjetunion vorrangig als bilateralen Machtkonflikt ansieht. Er ermöglicht — erzwingt sogar gegebenenfalls — die Entspannung, die den Nuklearkrieg vermeidet. Dazu kann und muß auch die Rüstungskontrolle, eventuell die Abrüstung beitragen. Sie findet allerdings dort ihre Grenze, wo militärische Macht sich in politische Macht übersetzen läßt, die in der Auseinandersetzung um die Einflußverteilung in der Dritten Welt entscheidend ist. Deswegen legen die USA (und vielleicht auch die Sowjetunion) den Akzent auf die nukleare Abrüstung und klammern ihre konventionellen Rüstungen, vor allem im maritimen Bereich, aus²²⁾.

Die regionale Auseinandersetzung zu gewinnen ist das erklärte Ziel der Reagan-Administration — wie das aller ihrer Vorgänger²³⁾. Die Reagan-Administration hat das Erreichen dieses Ziels einer Mischung aus militärisch unterstütztem Druck auf die Sowjetunion einerseits, Verständigung mit ihr andererseits anvertraut. Dafür hat sich der Name der „Reagan-Doktrin“ eingebürgert. Ihre Teilstücke sind von Präsident Reagan im März 1986 zusammenhängend dargestellt worden²⁴⁾. Ihre Grundthese lautet, daß die Sowjetunion, die während der siebziger Jahre ihren

²²⁾ Vgl. dazu Peter Rudolf, Die Maritime Strategie der USA. Analyse und Kritik. HSFK-Report, (1986) 8, November 1986.

²³⁾ Dazu Ernst-Otto Czempel, Der Stand der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/86, S. 3 ff.

²⁴⁾ USPIT Nr. 39, 17. 3. 1986, S. 9—22.

Einfluß in der Welt aufgrund der amerikanischen Schwächeposition stark erweitern konnte, sich nunmehr wieder auf dem Rückzug befindet. Sie scheitert an dem weltweit anzutreffenden Interesse an Demokratisierung, Selbstbestimmung und an der Verwirklichung der Menschenrechte. Die Vereinigten Staaten sehen ihre Aufgabe darin, diese demokratischen Revolutionen zu unterstützen und dabei den Einfluß der Sowjetunion zu brechen, der sich auf die nationalen Befreiungskämpfe verließ. Nachdem die Phase der Entkolonialisierung abgeschlossen ist, wollen die Vereinigten Staaten versuchen, den mit ihr eingedrungenen sowjetischen Einfluß in der Dritten Welt wieder zu eliminieren. Sie wollen „beweisen, daß kommunistische Revolutionen rückgängig gemacht werden können — und damit einen entscheidenden Mythos schaffen. Wenn dies nämlich gelingt, argumentiert die Reagan-Doktrin, wird der Boden unter dem Kreml erschüttert werden, wie schon lange nicht mehr“²⁵⁾.

Die Reagan-Doktrin verbindet hier zwei Ziele, die eigentlich streng getrennt verfolgt werden müßten, sollten sie Erfolg haben: die Förderung der demokratischen Revolution und der Menschenrechte einerseits, die Verdrängung des sowjetischen Einflusses andererseits. Die Förderung der machtpolitischen Interessen der Vereinigten Staaten ist nur auf den ersten Blick identisch mit der Durchsetzung demokratischer Herrschaftssysteme in der Welt; beim zweiten Blick zeigt sich, daß die erfolgreiche Demokratisierung ein Maß von Selbstbestimmung verlangt, das zwar die Erweiterung amerikanischen Einflusses nicht ausschließt, mit ihr aber dann kollidiert, wenn sie als Machtpolitik vorangetrieben wird. Diese Trennungslinie zu definieren und in der politischen Praxis durchzuhalten, ist nicht einfach²⁶⁾. Es ist aber wichtig, weil es andernfalls zu den Stellvertreterkriegen der Supermächte kommt, wie sie beispielsweise in Afghanistan und Nicaragua schon auftreten. Im Nahen Osten begegnen sich die beiden Supermächte auf Schritt und Tritt, wovon die Positionen Israels und Syriens profitieren. Der amerikanische Versuch, Kontakte zum Iran aufzunehmen, gehört in dieses Bild — weniger allerdings die damit verbundenen bizarren Geldströme von der Schweiz zu den nicaraguanischen Contras. Der Iran wurde zu Zeiten des Schahs von den Vereinigten Staaten stets als regionale Vormacht am Persischen Golf angesehen, die auch als Bollwerk gegen die

Ausweitung des sowjetischen Einflusses diene. Es ist daher nur logisch, wenn die Vereinigten Staaten prüfen, ob der Iran nach der Herrschaft Chomeinis in die gleiche Rolle wieder eintreten könnte.

Die Sowjetunion ihrerseits hat mit dem Amtsantritt Gorbatschows die Stagnation einer überalterten Führung überwunden, vor allem ihre Politik in der Dritten Welt aktiviert. Die Situation ähnelt der in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre, als die Sowjetunion nach dem Tode Stalins die werbende Kraft der kommunistischen Ideologie in der Dritten Welt einzusetzen versuchte. Wie Chruschtschow 1955 hat Gorbatschow 1986 Asien, und hier vor allem Indien, zum Adressaten seiner neuen Außenpolitik gewählt. Er versteht die Sowjetunion, deren Territorium zum größten Teil zu Asien gehört, als wichtige asiatisch-pazifische Macht²⁷⁾. Dabei produziert Gorbatschow eine außerordentlich moderne Interpretation von Außenpolitik, der er die Aufgabe stellte, „so manche althergebrachten Modelle des politischen Denkens und der Anschauungen über Krieg und Frieden, über die Verteidigung, über die Sicherheit einzelner Staaten und die internationale Sicherheit von Grund aus zu verändern“²⁸⁾.

Den Worten sind Taten schon gefolgt. Die Sowjetunion hat nicht nur ihre Pazifik-Flotte ausgebaut; sie hat begonnen, diplomatische Beziehungen zu den neuen Inselstaaten im Pazifik wie Vanuatu (den früheren Neuen Hebriden) aufzunehmen und Fischereirechte in anderen, wie beispielsweise Kiribati (den früheren Gilbert-Inseln) zu erwerben. Sie stützt sich dabei auf den Ärger dieser Staaten über die Zahlungsverweigerung amerikanischer Fischereiunternehmen, und sie nützt auch die zunehmend scharfe Kritik an der Anwesenheit amerikanischer nuklearwaffenbestückter Schiffe im Pazifik. Sie hat schon den ANZUS-Pakt zwischen Neuseeland, Australien und den USA praktisch ruiniert.

Im Gegensatz dazu versucht die Sowjetunion unter Gorbatschow, außerordentlich weich und flexibel vorzugehen, sogar die Beziehungen zu den ASEAN-Staaten zu pflegen und die zu China weiter zu verbessern. Dem stehen noch immer die drei von Peking genannten Vorbedingungen im Wege: Abzug aus Afghanistan und aus der Äußeren Mongolei sowie die Beendigung der Unterstützung Vietnams in Kamputschea. Der vierwö-

²⁵⁾ IHT vom 12. 4. 1986, S. 1.

²⁶⁾ Dazu Ernst-Otto Czempel, Gewaltfreie Intervention zugunsten von Demokratisierungsprozessen. Vortrag, gehalten vor der 4. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für auswärtige Politik, 1986, i. E.

²⁷⁾ Rede des sowjetischen Parteichefs Gorbatschow über die Asien-Politik der Sowjetunion am 28. Juli 1986 (Auszug), in: Europa Archiv, 41 (1986) 16, S. D 457ff., D 459.

²⁸⁾ Ebenda, S. D 458.

chige China-Besuch des Ersten Stellvertretenden Ministerpräsidenten der UdSSR Archipow im Sommer 1986 und die Ankündigung eines ersten, wenn auch geringen Truppenrückzugs aus Afghanistan durch Gorbatschow zeigen den Aufwand, den Moskau auf China verwendet. Dabei muß es natürlich das Gleichgewicht zu Indien berücksichtigen, das der sowjetische Generalsekretär im November 1986 besucht hat. Hier versuchte er wiederum, seinen Plan einer Asiatischen Sicherheitskonferenz im Stile Helsinkis zu befördern und das Interesse der asiatischen Staaten, den Indischen Ozean von der Supermachtpräsenz freizuhalten, für seine Zwecke auszunutzen. Natürlich hofft er auf eine weitere Revolution auf den Philippinen, die den USA ihre Militärbasen dort kosten würde, während die Sowjetunion die ihren in Südvietnam behalten würde. Die politische Offensive der Sowjetunion erstreckt sich auch auf Afrika und Zentralamerika, wo sie die Kritik an der Apartheidspolitik der Südafrikanischen Republik bzw. die an den sozialen Zuständen auszunutzen versucht.

Mit dem einschränkenden Hinweis auf gewisse regionale Schwerpunktsetzungen kann man durchaus davon sprechen, daß die Sowjetunion unter Gorbatschow alles daran setzt, Reagans These von ihrem historischen Rückzug aus der Weltpolitik zu widerlegen. Sie bemüht sich auf breiter Front um Einflußgewinn und wird dabei wohl auch vor unkonventionellen, unerwarteten Maßnahmen nicht zurückschrecken. Eine einschlägige Andeutung davon findet sich in dem Vorschlag Gorbatschows in Reykjavik, die Vereinigten Staaten sollen der Sowjetunion UKW-Sender in den Vereinigten Staaten zur Ausstrahlung politischer Sendungen zur Verfügung stellen; im Gegenzug würde die Sowjetunion auf die Störung der „Stimme Amerikas“ verzichten. Gorbatschow hat sich auch beklagt, daß es in den USA nicht genügend sowjetische Zeitungen und Filme gebe und daß Sendungen mit sowjetischem PR-Material von den amerikanischen Zollbehörden beschlagnahmt würden.

Die Auseinandersetzung über die Verteilung von Macht und Einfluß in der Welt ist also in vollem Gang; sie ist durch Reykjavik nicht beeinflusst worden. Zwar wurde auf dem Island-Gipfel darüber auch gesprochen, naturgemäß in einem polemisch-offensiven Stil. Besonders in bezug auf das sowjetische Verhalten in Afghanistan und Zentralamerika ließen es die Amerikaner nicht an der notwendigen Klarheit fehlen. Aber es gab andererseits, wie Außenminister Shultz hervorhebt, eine Übereinstimmung: nämlich hinsichtlich der „Nützlichkeit des weiteren Austausches von Ansichten über diese Dinge und des Versu-

ches, wo immer es geht, einen gemeinsamen Grund zu finden“²⁹⁾. Diese Gespräche werden nicht nur auf der höchsten Ebene der Staatsebene geführt. Sie finden seit 1985 regelmäßig auf einer gehobenen Ministerialebene statt.

Diese amerikanisch-sowjetischen Gespräche über die Krisenherde in der Dritten Welt stehen nur scheinbar im Widerspruch zu der globalen Machtrivalität der beiden Supermächte. Sie dienen vielmehr dazu, diese Rivalität abzusichern gegen die Gefahr, über das Verhalten von Drittstaaten in eine direkte militärische Konfrontation zu geraten. Ihr Zweck ist es, wie ein Berater Präsident Reagans es bezeichnet hat, „sicherzustellen, daß jeder von uns beiden so viel von der Haltung des anderen versteht, daß wir Vorsichtsmaßnahmen ergreifen können, um uns nicht gegenseitig in die Haare zu geraten, und daß wir dafür sorgen können, daß wir nicht unbeabsichtigt die Gefahr einer Konfrontation zwischen uns schaffen oder verschärfen“³⁰⁾. Dieses gemeinsame Interesse ist in Reykjavik erneut besprochen und laut Shultz bekräftigt worden.

Die in Reykjavik bestärkte Gemeinsamkeit hinsichtlich des Konfrontationsverzichtes in der Dritten Welt, die Abschirmung der globalen Machtrivalität gegen ihr Abgleiten in einen Krieg, womöglich noch in einen Nuklearkrieg, schließt den Kreis der Interessen, den die Supermächte in Reykjavik abgesprochen sind. Sie haben ihre Übereinkommen nicht beschließen, wohl aber besprechen und offensichtlich auch vertiefen können. Deren Zentrum liegt in der Vermeidung des Nuklearkrieges und in der Bereitschaft, neue Wege für dieses Ziel zu beschreiten, auch wenn die Alliierten das ihnen so lieb und vertraut gewordene Instrumentarium von Strategien und Waffensystemen nicht mehr wiedererkennen werden.

Westeuropa tut gut daran, sich darauf einzustellen. In ihrem bilateralen Machtkonflikt rangiert das Ziel der Vermeidung des Nuklearkrieges hoch vor allen anderen Zielen der beiden Supermächte. Sie werden sich weder von ihren europäischen Alliierten noch von den Ländern der Dritten Welt in eine militärische Auseinandersetzung reißen lassen, von der sie selbst betroffen würden. Es scheint, als würden die Formeln von Reykjavik einen ähnlichen Stellenwert erhalten wie seinerzeit die Entwicklung der Strategie der flexiblen Antwort. Unter den veränderten Rüstungsbedingungen der Gegenwart haben die beiden Staatsmänner in Reykjavik nach neuen We-

²⁹⁾ Shultz (Anm. 5), S. 5.

³⁰⁾ John F. Matlock, USPIT Nr. 97, 8. 7. 1986, S. 14.

gen gesucht, den militärischen Konfrontationsverzicht sicherzustellen. Sie schließen auf amerikanischer Seite nach wie vor die Gewährleistung der europäischen Sicherheit ein, aber unter Bedingungen und mit Hilfe von Strategien, über die die Vereinigten Staaten allein entscheiden.

Auf dieser Basis von Reykjavik, die durch die nachfolgenden, dem Bündnismanagement dienenden Interpretationen und Abschwächungen nicht beeinträchtigt worden sein dürfte, wird sich die Machtrivalität der beiden Supermächte in der Dritten Welt intensivieren. Das schließt die Erste Welt nicht aus, sondern ein: Wenn Positionsgewinne hier möglich sein sollten, werden beide

Seiten sie anstreben. Das gilt übrigens auch allianzintern: Westeuropa wird im kommenden Jahr eine neue Welle des amerikanischen Protektionismus, verbunden mit einer höchst offensiven Handelspolitik, auf sich zukommen sehen. Im übrigen aber geht es natürlich um Positionsgewinne außerhalb Europas. Diese machtpolitische Konkurrenz, bei der sich die Vereinigten Staaten weltweit der Herausforderung durch eine innovativ vorgehende sowjetische Führung ausgesetzt sehen, wird die kommenden Jahre des amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses bestimmen. In Reykjavik wurden die Grundregeln dieser Rivalität besprochen und vermutlich festgelegt.

Die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses

Perspektiven und ihre Bewertung

I. Einleitung

Am 4. November 1986 begann in Wien das dritte Folgetreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Anders als die vorausgegangenen Folgetreffen in Belgrad (1977/78) und Madrid (1980—1983), scheint diese Veranstaltung unter günstigeren Rahmenbedingungen stattzufinden. In Stockholm ist es auf der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) zu einer von allen Teilnehmerstaaten begrüßten Einigung gekommen; im Verhältnis zwischen den beiden Führungsmächten USA und UdSSR ist eine deutliche Entspannung zu registrieren, und der Verlauf der Vorkonferenz sprach für eine beachtliche Kompromißbereitschaft bei allen Beteiligten. Trotzdem ist damit der Erfolg des Treffens noch keinesfalls garantiert. Sowohl die Fortführung der KVAE als auch die Zukunft der Körbe II (über wirtschaftliche und wissenschaftlich-technische Kooperation sowie Umweltfragen) und III (über humanitäre Fragen) berühren eine Reihe höchst kontroverser und schwieriger Fragen. Um hier zu einer weiteren Verständigung in der Sache zu gelangen, wird es in Wien auch um die Frage gehen, wie der KSZE-Prozeß unter institutionellen Gesichtspunkten weiterentwickelt werden kann und soll. Im abschließenden Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens war ein wichtiger Schritt zur Sicherung der Kontinuität des KSZE-Prozesses unternommen worden, indem ansatzweise eine Periodizität der Folgetreffen festgeschrieben wurde: „In Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen der Schlußakte und mit ihrer Entschlossenheit sowie ihrer Verpflichtung, den durch die KSZE eingeleiteten multilateralen Prozeß fortzusetzen, werden die Teilnehmerstaaten regelmäßig weitere Treffen zwischen ihren Vertretern abhalten.“¹⁾ Darüber hinaus beschlossen die Teilnehmerstaaten in Madrid durch die Vereinbarung von insgesamt sechs multilateralen Treffen eine deutliche Verdichtung des KSZE-Prozesses bis zur Wiener Folgekonferenz.

¹⁾ Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumente zum KSZE-Prozeß, Bonn 1984, S. 188.

Trotz dieser Maßnahmen zur Verstetigung und Intensivierung des KSZE-Prozesses ist die Frage der „Institutionalisierung“ weiterhin offen. So haben die KSZE-Konferenzen bisher die Frage der Einrichtung ständiger gesamteuropäischer Institutionen nicht abschließend beantwortet, sondern dies vom weiteren Verlauf des Entspannungsprozesses und insbesondere der Implementierung der KSZE-Beschlüsse abhängig gemacht. Außerdem wurde immer wieder deutlich, daß die Teilnehmerstaaten auch hinsichtlich der institutionellen Formen für die Fortsetzung des KSZE-Prozesses unterschiedliche Meinungen vertraten. Nicht zuletzt hat der Begriff der „Institutionalisierung“ für Verwirrung gesorgt, da er sehr weit interpretierbar ist und unter dieser Überschrift recht unterschiedliche Ziele verfolgt werden können.

In der Politikwissenschaft und in der Soziologie werden mit dem Begriff Institutionalisierung sehr viel umfassendere Tatbestände angesprochen als in der politischen oder juristischen Alltagssprache. Das „Lexikon zur Soziologie“ definiert Institutionalisierung als „Vorgang der Generalisierung und Typisierung von gegenseitig aufeinander bezogenen und stark habitualisierten Handlungen, so daß sich relativ konstante Handlungs- und Beziehungsmuster herausbilden“²⁾.

Wenn dieser weite Begriff der Institutionalisierung verwendet wird, so ist der KSZE-Prozeß bereits heute eine „Institution“ zur Regelung von Konflikten im europäischen Ost-West-Verhältnis. Im Unterschied zu den traditionellen Formen diplomatischer Verhandlungen dienen die Schlußdokumente nämlich nicht nur der Kodifizierung einer einmal erreichten Beschlußlage; sie sind zugleich der Ausgangspunkt für die nächste Konferenz³⁾. Dieser Aspekt, der in Madrid ausdrücklich festgeschrieben wurde, bedeutet, daß der

²⁾ Werner Fuchs u. a. (Hrsg.), Lexikon zur Soziologie, Opladen 1973, S. 303.

³⁾ Vgl. zum KSZE-Prozeß insgesamt Mathias Jopp / Berthold Meyer / Norbert Ropers / Peter Schlotter, Zehn Jahre KSZE-Prozeß. Bilanz und Perspektiven gesamteuropäischer Entspannung und Zusammenarbeit, Frankfurt/M. 1985 (HSFK-Report 7/1985).

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.

In der vorliegenden Studie möchten wir allerdings von dem alltagssprachlichen Begriff der Institutionalisierung ausgehen. Er ist dadurch gekennzeichnet, daß sich „bestimmte konstante Handlungs- und Beziehungsmuster im Sinne des weiteren Institutionalisierungsbegriffes zu einer organisatorischen Einheit, z. B. in Form eines Sekretariats, Rates oder Komitees, verdichtet haben“⁴⁾. Derartige gesamteuropäische Organisationen waren zu Beginn der siebziger Jahre ein wichtiges Element der KSZE-Vorschläge der Sowjetunion sowie ihrer Verbündeten, und auch westliche Wissenschaftler widmeten dieser Frage große Aufmerksamkeit. Im Zuge der Entfaltung des KSZE-Prozesses trat dieses Thema dann in den Hintergrund. Mittlerweile ist es jedoch wieder aktuell, da eine längerfristige Fortsetzung des KSZE-Prozesses viele Fragen aufwirft, die die institutionell-organisatorische Struktur dieses Prozesses betreffen⁵⁾.

II. Kriterien für die Bewertung von Institutionalisierungsvorschlägen

Mit der Schlußakte von Helsinki ist es zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte gelungen, einen gemeinsamen Katalog von Zielvorstellungen, Verhaltensregeln und Absichtserklärungen zu verabschieden, der auf absehbare Zeit den Horizont einer verstärkten gesamteuropäischen Sicherheit und Zusammenarbeit zu definieren vermag. Auch wenn viele der dort niedergelegten Ansprüche noch lange nicht eingelöst werden dürften, bieten die KSZE-Dokumente immerhin konsensuale Maßstäbe, an denen schon das heutige Verhalten gemessen werden kann.

Ermöglicht wurde dies durch ein innovatives Element in der Ost-West-Politik: den „*blockübergreifenden Multilateralismus*“⁶⁾, d.h. die gleichbe-

Ob eine stärkere Institutionalisierung des KSZE-Prozesses die Realisierung der in der Schlußakte niedergelegten Zielvorstellungen fördern könnte oder nicht, ist deshalb weiterhin eine bedeutsame Frage der europäischen Friedenspolitik. Allerdings stellt sie sich heute anders als Anfang der siebziger Jahre. Während das theoretische Für und Wider komplexer gesamteuropäischer Organisationsmodelle nur noch eine geringe Rolle spielt, gibt es eine relativ breite Debatte über partielle Änderungen innerhalb des schon bestehenden KSZE-Prozesses. Das heißt, die Palette an Institutionalisierungsperspektiven hat sich wesentlich verbreitert.

Diesem Gesichtspunkt möchten wir auch in unserer Studie Rechnung tragen, indem wir die Frage nach den Vor- und Nachteilen verschiedener Institutionalisierungsmodelle in zwei Schritten beantworten:

— einer knappen Analyse der wichtigsten prozeduralen und institutionellen Merkmale des KSZE-Prozesses, um daraus Kriterien für die Bewertung von Institutionalisierungsvorschlägen abzuleiten, und

— einer Systematisierung der Institutionalisierungsvorschläge und deren Bewertung anhand dieses Kriterienkatalogs.

rechtigte Teilnahme von 35 souveränen westlichen, östlichen und neutralen bzw. nichtblockgebundenen Staaten und die Beschlußfassung nach dem Konsensprinzip. Im Gegensatz zu direkten Verhandlungen zwischen den Bündnisvormächten bzw. den Bündnisorganisationen bietet diese Interaktionsweise insbesondere den kleineren Staaten eine Mitwirkungsmöglichkeit.

Ein weiteres innovatives Element der KSZE-Diplomatie ist ihr prozeßorientierter Charakter. Im Laufe der vergangenen anderthalb Jahrzehnte entwickelte sich aus der KSZE durch das System der Folgetreffen und Expertenkonferenzen der KSZE-Prozeß. So entstand ein neuer Typus von Ost-West-Diplomatie, der die Beteiligten immer wieder an einen Tisch brachte und den Meinungs- und Informationsaustausch zwischen ihnen zu einer regelmäßigen Aufgabe machte. Zusammen mit dem breiten Teilnehmerkreis konnte dieser Kommunikationsprozeß dazu beitragen, einige Auswirkungen der Krise der Entspannungspolitik zwischen den beiden Bündnisvormächten abzumildern.

brück / Norbert Ropers / Gerda Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977, S. 13 bis 26.

⁴⁾ Winrich Kühne, Die Schlußakte von Helsinki und das Problem der gesamteuropäischen Institutionalisierung, in: Bruno Simma / Edda Blenk-Knocke (Hrsg.), Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zu Grundfragen der KSZE, Berlin 1979, S. 339/340.

⁵⁾ Die Geschichte der Institutionalisierungsdebatte ist ausführlich dargestellt in: Norbert Ropers / Peter Schlotter, Die Institutionalisierungsdebatte im KSZE-Prozeß: Geschichte, Modelle, Evaluation, Frankfurt/M. 1986 (HSFK-Report 7/1986), S. 4—20.

⁶⁾ Vgl. Gerda Zellentin, Zur Rolle der Konferenzdiplomatie in den Ost-West-Beziehungen, in: Jost Del-

Allerdings hängt aufgrund des Verzichts auf ein permanentes Folgeorgan und die periodische Einberufung von Konferenzen die Fortführung des KSZE-Prozesses davon ab, daß bei den hochrangigen Folgetreffen eine Einigung über das nächste Treffen zustande kommt. In Belgrad und Madrid ist das bisher gelungen, auch wenn es zeitweise nicht danach aussah. Ob dies auch künftig gelingen wird, ist eine offene Frage. In einer besonders kritischen Situation ist ein Abbruch des KSZE-Prozesses jedenfalls nicht auszuschließen.

Ein drittes Strukturelement des KSZE-Prozesses ist die langfristige „Konfliktsozialisierung“ durch interessenausgleichende Kompromisse. 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 sozialistischen Ökonomien durch die Ausweitung der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen 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 bekräftigt⁷⁾.

Während des mit dem Jahr 1975 beginnenden KSZE-Prozesses konnten bis heute neue Beschlüsse nur dort vereinbart werden, wo beide Seiten wiederum bereit waren, sich auf einen neuen Interessenausgleich und eine schrittweise Erarbeitung von neuen Kompromissen einzulassen. Ein Vergleich der Folgetreffen von Belgrad (1977/78) und Madrid (1980—1983) sowie der diversen Expertentreffen macht das deutlich. Nur dort, wo die Bereitschaft zu interessenausgleichenden Kompromissen vorhanden war und sich auch aus der Verhandlungsmaterie geeignete „package deals“ anboten, ließen sich substantielle Schlußdokumente verabschieden.

Aus diesen Erfahrungen lassen sich ein kurz- und ein langfristiger Wirkungsmechanismus herauskristallisieren, die beide nach unserer Ansicht den entscheidenden entspannungspolitischen Wert der KSZE-Diplomatie ausmachen. Der

kurzfristige beruht auf der Stabilität und dem Gewicht der interessenausgleichenden Kompromisse und „package deals“. Je mehr Gewinn eine Seite aus solchen Vereinbarungen zieht, desto größer dürfte ihre Bereitschaft sein, auch „Nachteile“ zu akzeptieren. Der langfristige Wirkungsmechanismus läßt sich stichwortartig mit der These von der „normativen Kraft des Faktischen“ (und des Symbolischen) umschreiben: Der mit dem KSZE-Prozeß entwickelte Fächer an Verhaltensregeln, Absichtserklärungen und praktischen Empfehlungen für alle möglichen Beziehungsfelder schafft allmählich eine gesamt-europäische 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. Die beiden Wirkungsweisen lassen sich im Begriff der „Konfliktsozialisierung“ zusammenfassen. Damit ist gemeint, daß die Konfliktregulierung zwischen Ost und West schrittweise in ein dichter werdendes Geflecht von expliziten Vereinbarungen und impliziten Verhaltenserwartungen eingebunden wird — ähnlich dem säkularen Prozeß der Zivilisierung bzw. Sozialisierung innergesellschaftlicher Konflikte im Verlauf der Neuzeit.

Ein letztes Strukturelement ist die Diskussion innergesellschaftlicher Verhältnisse als ein legitimes Thema der KSZE-Konferenzen. Während ursprünglich auf westlicher Seite befürchtet worden war, daß durch die KSZE die Sowjetunion ein einseitiges Mitspracherecht in westeuropäischen Angelegenheiten erhalten könnte, hat die reale Entwicklung einen genau entgegengesetzten Effekt belegt. Die Ursache liegt vor allem darin, daß in der Schlußakte auch innergesellschaftliche Verhältnisse als legitimer Gegenstand internationaler politischer Kontrolle anerkannt wurden. Diese Aspekte repräsentieren einen weitverbreiteten Konsens über den entspannungspolitischen Nutzen der KSZE. Die Überlegungen zur Institutionalisierung sollten sich deshalb konsequenterweise darauf richten, diese Stärken des KSZE-Prozesses zu bewahren und, wenn möglich, noch auszubauen. Um diese Überlegungen möglichst präzise beurteilen zu können, sollen die erwähnten Gesichtspunkte in einem Katalog von fünf Kriterien zusammengefaßt werden⁸⁾:

⁷⁾ Vgl. Winrich Kühne, Die Schlußakte der KSZE: Zur Bedeutung, Auslegung und Anwendung von Verhaltensregeln in den Ost-West-Beziehungen, in: Jost Delbrück u. a. (Anm. 6), S. 137—154, und Peter Schlotter, Linkage-Politik und KSZE: Eine Zwischenbilanz des Madrider Folgetreffen, in: Deutsche Studien, (1983) 81, S. 69—84.

⁸⁾ Vgl. auch die Funktionsdifferenzierung in der Forschung über Internationale Organisationen. So unterscheidet Harold K. Jacobsen fünf sicherheitsfördernde Aktivitäten von internationalen Organisationen: informationelle, normative, regel-setzende, regel-überprüfende und operative; siehe ders., Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System, New York 1979, S. 163—203.

1. Sicherung der Kontinuität des KSZE-Prozesses (und seiner Voraussetzungen)

Dieses Kriterium wird meistens an erster Stelle genannt, wenn es um die Begründung einer stärkeren Institutionalisierung des KSZE-Prozesses geht. Durch die Etablierung eines ständigen Gremiums bzw. Sekretariats oder durch eine Verstetigung und Formalisierung des Prozesses — so ein verbreitetes Argument — steigen die Chancen, den KSZE-Prozeß über kritische Phasen hinweg erhalten zu können. So einleuchtend diese These auf den ersten Blick ist, zwei Fragen bleiben dabei offen: nämlich erstens, welche Form der Institutionalisierung die Kontinuität am besten gewährleistet, und zweitens, ob nicht die Sicherstellung der Voraussetzungen substantieller KSZE-Fortschritte wichtiger ist als die institutionelle Kontinuität des Prozesses als solchem.

2. Verbesserung der informationellen Leistungen und der prozeduralen Effizienz des KSZE-Prozesses

Zu den informationellen Funktionen zählt vermutlich der größte Teil der KSZE-Aktivitäten. Sie betreffen die Sammlung, Analyse, Bewertung und den Austausch von Daten und Meinungen auf den KSZE-Treffen. Im weiteren Sinne können sowohl die Darstellung grundsätzlicher Positionen, das Einbringen und die Erörterung neuer Vorschläge sowie die Implementierungsdebatte als informationelle Leistungen qualifiziert werden.

3. Förderung effizienter Problemlösungen für die im Rahmen des KSZE-Prozesses behandelten Fragen

Die Förderung sachlich effizienter Problemlösungen scheint ein so selbstverständliches Kriterium für die Beurteilung politischer Instanzen

und Verfahren zu sein, daß es kaum erwähnt werden muß. Im Zusammenhang der KSZE verdient dieser Aspekt jedoch besondere Aufmerksamkeit, da innerhalb dieses Prozesses verschiedene und zum Teil recht komplizierte Problemlösungsstrategien wirksam sind.

4. Sicherung und Ausbau der langfristigen konfliktsozialisierenden Funktion des KSZE-Prozesses

Die langfristige konfliktsozialisierende Wirksamkeit des KSZE-Prozesses beruht vor allem auf dem Gewicht der durch ihn organisierten Interessenverknüpfungen und der fortwährenden Relevanz des KSZE-Instrumentariums für die Organisation der Ost-West-Beziehungen. Ob Institutionalisierungsmaßnahmen diese Funktion fördern können, hängt vor allem davon ab, wie stark der Aufforderungscharakter ist, diese KSZE-Struktur für die Regelung wichtiger Ost-West-Fragen zu benutzen.

5. Sicherung und Förderung der Partizipationschancen für die kleineren und mittleren Teilnehmerstaaten

Auch bei diesem Kriterium ist der Einfluß der Institutionalisierung zunächst eine offene Frage. Einerseits könnte durch die Verstetigung der multilateralen Interessenabklärung der Einfluß der kleineren und mittleren Staaten auf die Ost-West-Politik auf Dauer sicher gestellt werden, andererseits besteht bei einer Routinisierung und Bürokratisierung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit die Gefahr, daß der Einfluß dieser Staaten durch das organisatorische Gewicht der Großmächte und Bündnissysteme verringert wird.

Diese fünf Kriterien sollen im folgenden an die verschiedenen Modelle einer Institutionalisierung angelegt werden.

III. Eine Synopse von fünf Denkrichtungen zur Institutionalisierung des KSZE-Prozesses und ihre Bewertung

Unter systematischen Gesichtspunkten lassen sich die verschiedenen Vorschläge und Ideen zur Institutionalisierung fünf Denkrichtungen bzw. Konzeptionen zuordnen:

1. Vorschläge zur Bildung einer eigenständigen internationalen Organisation gesamteuropäischen Zuschnitts,

2. Vorschläge zur Verdichtung des KSZE-Prozesses durch die Einrichtung von häufiger tagenden Gremien zwischen den Folgetreffen,

3. Vorschläge zur Verstetigung und Formalisierung des KSZE-Prozesses durch Periodisierung der Folgetreffen,

4. Vorschläge zur Institutionalisierung in Subregionen des KSZE-Raumes,

5. Vorschläge zur Institutionalisierung in funktionalen Teilbereichen des KSZE-Themenkatalogs.

Natürlich gibt es zwischen diesen fünf Grundrichtungen diverse Überschneidungen; für eine systematische Bewertung sind sie jedoch weniger relevant.

1. Vorschläge zur Bildung einer internationalen Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Die ursprünglichen Vorschläge zur KSZE seitens der Sowjetunion⁹⁾ orientierten sich deutlich am Modell einer internationalen Organisation, d. h. einer durch einen völkerrechtlichen Vertrag geschlossenen Staatenverbindung mit drei Merkmalen¹⁰⁾:

— einer Veranstaltung regelmäßiger Treffen zwischen offiziellen Vertretern der beteiligten Staaten,

— einem Satz einheitlicher Verfahrensregeln für die intergouvernementale Zusammenarbeit und

— einem ständigen bürokratischen Apparat zur Organisation der Treffen und zur Ausführung der Beschlüsse.

Diese Vorstellungen sind auch kennzeichnend für die verschiedenen KSZE-Modelle in der wissenschaftlichen Diskussion Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre¹¹⁾. Bei allen Unterschieden im Detail waren sie sich darin einig, daß die zu schaffenden gesamteuropäischen Institutionen neben einer systematischen Konferenzdiplomatie einen permanenten organisatorischen Unterbau erhalten sollten, weil viele Autoren die Erwartung hatten, daß mit der KSZE ein schrittweiser Übergang von der Teilung Europas

⁹⁾ Memorandum der Konferenz der Außenminister der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages in Budapest zu Fragen, die mit der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zusammenhängen, vom 22. 6. 1970, in: Hans-Adolf Jacobsen / Wolfgang Mallmann / Christian Meier (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), Köln 1973, S. 225—227; Deklaration über Frieden, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, verabschiedet vom Politischen Beratenden Ausschuß der Mitgliedstaaten des Warschauer Vertrages in Prag vom 26. 1. 1972, in: ebenda, S. 375—380, hier S. 379.

¹⁰⁾ Vgl. Ignaz Seidl-Hohenveldern, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der Supranationalen Gemeinschaften, Köln u. a. 1971².

¹¹⁾ Z. B. Frans A. M. Alting von Geusau, Europäische Regionalkonferenz: Vorschläge für ein neues System gesamteuropäischer Politik, in: Hans-Peter Schwarz / Helga Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970, S. 101—117; Johan Galtung / Working Group on European Co-operation and Security, Some Institutional Suggestions for a System of Security and Co-operation in Europe, in: Bulletin of Peace Proposals, 3 (1972) 1, S. 74—88; deutsch in: Johan Galtung / Dieter Senghaas (Hrsg.), Kann Europa abrüsten? Friedenspolitische Optionen für die 70er Jahre, München 1973, S. 62—89; Gerda Zellentin, Für und Wider die Institutionalisierung einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), in: Europa Archiv, (1973) 4, S. 147—150; dies., Europa 1985. Gesellschaftliche und politische Entwicklungen in Gesamteuropa, Bonn 1972, S. 149—173; Michael Palmer, The Prospects for a European Security Conference, London 1971, S. 56—63.

in zwei Bündnissysteme zu einem gesamteuropäischen System der kollektiven Sicherheit stattfinden würde (bzw. sollte). Diese Erwartungen sind mittlerweile durch die Beschränkung des KSZE-Prozesses auf einen zusätzlichen, die Bündnisstrukturen nicht in Frage stellenden, blockübergreifenden Multilateralismus hinfällig geworden. Interessant sind deshalb heute nur noch jene Vorstellungen, die trotz dieser Entwicklung am Ziel eines kollektiven Sicherheitssystems festhalten bzw. eine eigenständige gesamteuropäische Organisation auch außerhalb eines solchen Systems als funktional ansehen.

Zu der ersten Gruppe lassen sich verschiedene Konzepte aus der jüngeren Diskussion über eine europäische Friedensordnung rechnen. So schlägt Dieter S. Lutz Schritte zu einem „System kollektiver Sicherheit (SKS) in und für Europa“ vor¹²⁾. Dabei kommt der Institutionalisierung eine Schlüsselrolle zu, und zwar in der letzten, dritten Phase, in der sie als funktionales Äquivalent an die Stelle der Bündnissysteme treten soll. Allerdings wird das Institutionalisierungsgefüge nicht im einzelnen beschrieben. Ausführlicher sind die Institutionalisierungsvorschläge von Herbert Ammon und Theodor Schweisfurth für ein „System kollektiver Sicherheit für Europa“ (SKSE)¹³⁾. Sie sehen die Errichtung eines „Ständigen Europäischen Sicherheitsrates“ sowie eine dichte Folge von Sicherheitskonferenzen auf der Ebene der Regierungschefs, der Außen- und der Verteidigungsminister vor.

Die zweite Gruppe von Vorschlägen zur Institutionalisierung des KSZE-Prozesses in Richtung auf eine eigenständige internationale Organisation ohne die Perspektiven eines kollektiven Sicherheitssystems orientiert sich generell an der friedensfördernden Funktion blockübergreifender Kommunikations- und Regulierungsstrukturen in Europa¹⁴⁾. Die konkrete Struktur einer solchen Organisation wird allerdings selten spezifiziert. Ein Beispiel ist die Idee einer „Organisation

¹²⁾ Vgl. Dieter S. Lutz, Auf dem Weg zu einer Neuen Europäischen Friedensordnung, in: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), DGFK-Jahrbuch 1982/83. Zur Lage Europas im globalen Spannungsfeld, Baden-Baden 1983, S. 505—532, und ders. (Hrsg.), Kollektive Sicherheit in und für Europa — Eine Alternative?, Baden-Baden 1985.

¹³⁾ Herbert Ammon / Theodor Schweisfurth, Friedensvertrag. Deutsche Konföderation. Europäisches Sicherheitssystem. Denkschrift zur Verwirklichung einer europäischen Friedensordnung, Starnberg 1985, S. 40.

¹⁴⁾ Vgl. Ernst-Otto Czempel, Friedensstrategien. Systemwandel durch Internationale Organisationen, Demokratisierung und Wirtschaft, Paderborn 1986, S. 105—109.

Europäischer Staaten“ bei Hermann Scheer¹⁵⁾. Sie soll durch jährliche Treffen aller europäischen Regierungschefs eine gesamteuropäische politische Kommunikationsebene fördern und nach dem Muster der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) oder der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) gestaltet werden¹⁶⁾.

In jüngster Zeit ist Olaf Feldmann eine der wenigen Ausnahmen, die die Konkretisierung eines solchen Modells versucht haben¹⁷⁾. Er plädiert dafür, die KSZE langfristig in eine „europäische Filiale“ der Vereinten Nationen umzuwandeln, und knüpft damit an einige der Vorschläge aus dem wissenschaftlichen Bereich zur Institutionalisierung im Vorfeld der KSZE-Verhandlungen an. Der erste Schritt sollte in der Einrichtung eines „Ständigen Büros der KSZE“ bestehen, mit den beiden zentralen Aufgaben, als Clearing-Stelle bei der Implementierungsdiskussion zu fungieren und den Plan für die Gründung einer regionalen VN-Organisation auszuarbeiten. In einem nächsten Schritt könnte dann ein „Ständiger Rat für alle die Sicherheit Europas betreffenden Fragen“ eingerichtet werden, mit einem festen Sitz in einem der neutralen Staaten. Dieser Rat, bestehend aus Delegierten aller KSZE-Teilnehmerstaaten, sollte in relativ kurzen Abständen (eventuell monatlich) zusammentreten und schrittweise seine Kompetenzen ausweiten. Für die moderierenden und operativen Funktionen dieser Organisationen sollte ein Generalsekretär verantwortlich sein, der ebenfalls aus den Reihen der Neutralen zu wählen wäre.

Wie sind diese Vorstellungen — abgesehen von den Realisierungschancen — im Hinblick auf die oben angeführten fünf Kriterien zu bewerten? Die Kontinuität des KSZE-Prozesses scheint bei dieser Form der Institutionalisierung am besten gesichert zu sein. Unabhängig von der inhaltlichen Verständigung in Konfliktfragen garantiert die auf Dauer angelegte Struktur von Ratssitzungen und einem Sekretariat die Fortführung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit. Hinzu käme eine erhebliche symbolische Aufwertung, die eine Rücknahme dieses Institutionalisierungsschrittes schwierig machen würde. Ob damit allerdings

auch die politischen Voraussetzungen der Kontinuität besser gesichert werden können, ist eine offene Frage. Auszuschließen ist nicht, daß die Entlastung der KSZE-Verhandlungen von der Kontinuitätssicherung den Konsenszwang vermindert und damit den Prozeß aushöhlen könnte. Dieser denkbare Effekt betrifft auch das Kriterium der langfristigen konfliktsozialisierenden Funktion des KSZE-Prozesses. Wenn nämlich der Konsenszwang verringert würde, müßte darunter ebenfalls die substantielle Dynamik des Prozesses leiden. Die Möglichkeiten zur Differenzierung und Aktualisierung der Verhaltensregeln über das „package dealing“ wären kleiner; statt dessen wüchsen die Gefahren, daß die Ratssitzungen sich in immer detaillierteren Implementierungsdebatten verschleifen würden.

Wesentlich positiver ist dagegen bei diesem Modell das Kriterium der informationellen Leistungen und der prozeduralen Effizienz des KSZE-Prozesses einzuschätzen. Die Formalisierung und Routinisierung der Verfahrensweisen im Rat und im Sekretariat dürfte die äußeren Bedingungen für die gesamteuropäische Zusammenarbeit erleichtern. Mühsame Vorkonferenzen über die Tagesordnung von Folgetreffen können entfallen, die administrative Unterstützung von Konferenzen und Expertentreffen wird vereinheitlicht und durch die Akkumulation von Erfahrungen möglicherweise auch verbessert. Außerdem entsteht ein bürokratischer Apparat, dessen informationelle Leistungen eine zusätzliche Quelle für das Monitoring des KSZE-Prozesses darstellen. Schließlich ist noch der Effekt zu bedenken, daß sich mit dem hauptamtlichen Personal der KSZE-Organisation eine neue Experten- und Interessengruppe für gesamteuropäische Belange herauskristallisieren könnte. Dieser Effekt war allerdings schon in den früheren Institutionalisierungsdebatten umstritten. So sah Zellentin in einer solchen Institutionalisierung Ansatzpunkte für eine eigenständige „Agentur für ein gesamteuropäisches Interesse“¹⁸⁾, während Kühne statt dessen eine im Sande verlaufende bürokratische Eigendynamik befürchtete¹⁹⁾. Vermutlich treffen beide Argumente zu. Jede Institutionalisierung politischer Regelungsmechanismen steht nämlich in dem Spannungsverhältnis, daß sie einerseits den zugrundeliegenden Konflikt mit „neutralen“ Elementen anzureichern vermag und andererseits leicht ein „Schattendasein“, abseits vom realen Konfliktgeschehen, führen kann.

Ein wichtiges zusätzliches Bewertungskriterium ist deshalb dasjenige einer sachlich effizienten

¹⁵⁾ Hermann Scheer, *Die Befreiung von der Bombe. Weltfrieden, europäischer Weg und die Zukunft der Deutschen*, Köln 1986, S. 236.

¹⁶⁾ Vgl. zur OAS und zur OAU in diesem Zusammenhang Joachim Betz, *Ältere und neuere Abkommen kollektiver Sicherheit und Verteidigung in der Dritten Welt: Ihre Leistungen und Defizite*, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Kollektive Sicherheit* (Anm. 12), S. 225—241.

¹⁷⁾ Olaf Feldmann, *Mehr Sicherheit durch institutionalisierte Zusammenarbeit in Europa*, in: Dieter S. Lutz (Hrsg.), *Kollektive Sicherheit* (Anm. 12), S. 120—130, hier S. 126ff.

¹⁸⁾ Gerda Zellentin, *Europa 1985* (Anm. 11), S. 162.

¹⁹⁾ Winrich Kühne, *Schlußakte* (Anm. 4), S. 353/4.

Problemlösung. Sie betrifft den KSZE-Prozeß in drei verschiedenen Formen: als direkte und indirekte Problemlösung und als Delegation von Problemlösungen. Dort, wo im Rahmen von KSZE-Veranstaltungen eine direkte Lösung gesucht wird, könnte die Institutionalisierung weiterhelfen, weil es hier um das Aushandeln von Kompromissen geht, wobei der langfristige Kontakt unter Experten die Kommunikation erleichtert. Für die beiden anderen Problemlösungstypen könnte sich eine umfassende bürokratische Institutionalisierung als kontraproduktiv erweisen. Die indirekte Problemlösung ist nämlich vor allem auf die Öffentlichkeit angewiesen und bedarf einer regelmäßigen Rückkopplung mit dem politischen Geschehen in Ost und West. Die Problemlösung durch Delegation an andere Institutionen könnte in einen Konflikt mit dem Bestreben der gesamteuropäischen Bürokratie geraten, alle Zuständigkeiten an sich zu ziehen. Sofern also eine gesamteuropäische Superbehörde nicht als Wert an sich betrachtet wird, dürfte die Institutionalisierung von Teilbereichen wesentlich problemadäquater sein.

Schließlich bleibt noch das letzte Kriterium zu prüfen: die Partizipationschancen für die kleineren und mittleren Teilnehmerstaaten. Durch eine eigenständige gesamteuropäische Institution für Sicherheit und Zusammenarbeit könnte die formelle Mitwirkung dieser Staaten zweifellos verstetigt werden. Gleichzeitig ist aufgrund der Erfahrungen in anderen Internationalen Organisationen nicht zu übersehen, daß innerhalb eines bürokratischen Apparats der Einfluß der Großmächte und Bündnissysteme stärker durchschlagen würde als bei einer flexiblen Konferenzorganisation. Ob dieser Effekt durch eine Quotierung der Zusammensetzung (z. B. durch eine Drittelparität der westlichen, der östlichen und der N+N-Staaten) aufgefangen werden kann, erscheint zweifelhaft. Der Vorteil einer Aufwertung der N+N-Staaten würde in diesem Fall mit einer Abwertung des Egalitätsprinzips und einem erhöhten Druck zur Gruppenkohäsion erkauft werden.

2. Vorschläge zur Verdichtung des KSZE-Prozesses durch die Einrichtung von häufiger tagenden Gremien zwischen den Folgetreffen

Eine Reihe von Vorschlägen für die stärkere Institutionalisierung des KSZE-Prozesses konzentrierte sich frühzeitig darauf, zwischen den Folgetreffen ein häufiger tagendes Gremium für informationelle und koordinierende Funktionen zu etablieren. In der Fachöffentlichkeit kursierten diese Ideen gelegentlich unter den Begrif-

fen „Botschaftertreffen“ bzw. „Botschafteraustausch“. Einen größeren Raum nahm diese Idee in Madrid bei der Diskussion der rumänischen und finnischen Vorschläge zur Institutionalisierung ein²⁰). Die wesentlichen Funktionen des „CSCE-Committees“ sollten nach der finnischen Vorstellung in der Vorbereitung, Koordinierung und Organisation der Expertentreffen, in der Vorbereitung der Folgetreffen und in einem Meinungsaustausch über Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse bestehen. Der Ausschuß sollte in der Regel drei- bis viermal zwischen den Folgetreffen mit einer zeitlichen Begrenzung tagen.

In der wissenschaftlichen Diskussion wurde diese Idee aufgegriffen und weiter ausdifferenziert²¹). Danach sollen die KSZE-Botschafter auch das Recht erhalten, ad hoc Folgetreffen einzuberufen — sofern sie sich darauf einigen können und eine internationale Krisensituation dies nahelegt. Außerdem soll zusätzlich die Position eines Exekutivsekretärs geschaffen werden, der auf Anforderung eines Teilnehmerstaates das Botschaftergremium einlädt und daneben als „clearing house“ für Beschwerden über die Verletzung von KSZE-Beschlüssen fungiert. Dieses Exekutivsekretariat sollte überdies in seinen technischen Funktionen vor und während der Folgetreffen aufgewertet und jeweils von dem Land gestellt werden, in dem die letzte Folgekonferenz stattfand.

In eine ähnliche Richtung der Verdichtung des KSZE-Prozesses zielt ein Vorschlag, den eine gemeinsame Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion und des Abgeordnetenclubs der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei im Juli 1986 der Öffentlichkeit vorstellte²²). Danach soll im Rahmen des KSZE-Prozesses ein „Europäischer Rat für Vertrauensbildung“ mit der Aufgabe einberufen werden, „über aktuelle, die Sicherheit Europas betreffende Probleme einen regelmäßigen Gedankenaustausch (zu) führen“. Die Teilnahme an diesem Gremium soll allen Teilnehmerstaaten offenstehen (d. h. nicht obligatorisch alle einschließen), die Sitzungen sollen vertraulich geführt werden und ein Schwergewicht der Beratungen soll auf der Konkretisierung und Fortent-

²⁰) Vorschlag der Sozialistischen Republik Rumänien: Folgen der Konferenz, Dokument CSCE/RM.32 vom 15. 12. 1980; Finnische Delegation: Follow-up to the CSCE, Dokument CSCE/RM.36 vom 17. 12. 1980; Finnischer Vorschlag vom 30. 10. 1981.

²¹) Jan Sizoo / Rudolf Th. Jurrjens, CSCE Decision-Making: the Madrid Experience, Den Haag 1984, S. 277 ff.

²²) Gemeinsames Kommuniqué vom 7. 7. 1986; Antrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag, Informationen der SPD-Fraktion vom 24. 10. 1986.

wicklung der vertrauensbildenden Maßnahmen liegen. Weitere inhaltliche und prozedurale Fragen wurden in dem Vorschlag nicht präzisiert, insbesondere finden sich keine Angaben über die Integration dieses Gremiums in den übrigen KSZE-Prozeß.

Die folgende Bewertung dieser Gruppe von Institutionalisierungsideen beschränkt sich auf die grundlegenden Merkmale einer Verdichtung des KSZE-Prozesses, ohne die Details der verschiedenen Vorschläge oder ihre Verknüpfung mit anderen institutionellen Änderungen zu berücksichtigen.

Das Kontinuitäts-Kriterium wird von diesen Vorschlägen erfüllt, da unabhängig vom Verlauf der Folgetreffen zumindest auf dieser Ebene eine Fortführung des KSZE-Prozesses gewährleistet wird. Auch die Gefahr einer Verselbständigung gegenüber politischen Entwicklungen (wie bei einer eigenständigen gesamteuropäischen Organisation) besteht nicht. Im Gegenteil dürfte sich infolge der engen Tagungsdichte und des politischen Charakters der Treffen der Aktualitätsbezug innerhalb des KSZE-Prozesses eher erhöhen.

Ebenso positiv ist vermutlich die prozedurale Effizienz einzustufen. Sofern einem solchen Gremium die Kompetenz für die Vorbereitung und verfahrensmäßige Organisation der Expertentreffen und für die Vorbereitung der Folgetreffen übertragen wird, könnte das manche prozedurale Doppelarbeit vermeiden helfen.

Damit ist natürlich noch nichts über die Problemlösung in der Sache gesagt. In dieser Hinsicht wird ein Botschaftergremium mit Vorbereitungs- und prozeduralen Funktionen nur begrenzte (direkte) Leistungen aufweisen können. Das gleiche gilt bei einer Kompetenzzuweisung für Implementierungsfragen oder gar einer Zuständigkeit für die Erörterung neuer Vorschläge. Ob dafür diese Arbeitsebene geeignet ist, erscheint zweifelhaft; denn dann müßte sich dieses Gremium selbst sachkundig machen, was eines Expertenstabs bedürfte, und würde so in Konkurrenz zum Aufgabenkatalog der Folgetreffen treten. Eine derartige inhaltliche Kompetenzzuweisung wäre außerdem problematisch im Hinblick auf das Kriterium der langfristigen Konfliktsozialisierung. Wie oben herausgearbeitet, ist dieser Effekt nämlich vor allem auf den Konsenszwang der Folgetreffen und auf eine regelmäßige, aktualisierte und umfassende Interessenverknüpfung im KSZE-Prozeß angewiesen. Die Entlastung der gesamteuropäischen Konferenzdiplomatie von diesen beiden Mechanismen durch ein häufiger tagendes Botschaftergremium

mit inhaltlichen Kompetenzen und einer Reduktion der Folgetreffen auf die Implementierungsdiskussion wäre deshalb kontraproduktiv.

Wird das Kriterium der Partizipation berücksichtigt, dürfte ein zwischen den Folgetreffen tagendes Botschaftergremium vermutlich positiv bewertet werden, allerdings auch hier nur bei einer deutlich begrenzten Funktionszuweisung auf organisatorisch-prozedurale Fragen. Die kleinen und mittleren Staaten hätten dann den relativ größten Handlungsspielraum, weil hier organisatorische Flexibilität und Verhandlungsgeschick stärker gefragt sind als der versammelte Sachverstand einer großen Verhandlungsdelegation. Wichtig sind deshalb auch die persönlichen Qualifikationen der Verhandlungsführer.

3. Vorschläge zur Verstetigung und Formalisierung des KSZE-Prozesses durch Periodisierung der Folgetreffen

Die Idee einer Verstetigung des KSZE-Prozesses durch die Vereinbarung von periodisch stattfindenden Folgetreffen tauchte frühzeitig als eine Kompromißversion in der Institutionalisierungsfrage auf. Konkrete Gestalt gewann sie im Vorschlag Finnlands während der Madrider Folgekonferenz, die weiteren Treffen regelmäßig im Abstand von maximal zweieinhalb Jahren abzuhalten. Ein weiterer Schritt in dieser Richtung wäre die zeitliche Begrenzung der Folgetreffen, etwa auf sechs oder zwölf Wochen. So äußerten Sizoo und Jurrjens die Idee, die Folgetreffen auf einen zweijährigen Rhythmus und auf jeweils sechs Wochen vor und nach einer Weihnachtspause festzulegen²³). Konsequenterweise bietet es sich auch an, diese periodischen Folgetreffen auf der Basis einer Standard-Tagesordnung abzuwickeln.

Wie bei allen anderen Institutionalisierungsvorschlägen, wenn sie nicht eine regionale oder sachliche Aufspaltung des KSZE-Prozesses beinhalten, könnte eine solche Periodisierung und Formalisierung zur Erhaltung der Kontinuität des KSZE-Prozesses beitragen. Ebenfalls wäre hier die Gefahr einer Verselbständigung der KSZE von aktuellen politischen Entwicklungen gering. Wie bei den ersten beiden Modellen würde die prozedurale Effizienz durch den Wegfall der Vorbereitungstreffen und die informationelle durch die Routinisierung des Ablaufs der Haupttreffen erhöht. Als entscheidenden Nachteil betrachten wir den mit der Periodisierung implizierten Wegfall des Konsensdrucks für ein

²³) Jan Sizoo / Rudolf Th. Jurrjens, CSCE Decision-Making (Anm. 21), S. 277.

Schlußdokument. Als ein zentrales Element des KSZE-Prozesses ist nämlich — wie ausgeführt — die immer neue Ausdifferenzierung und Konkretisierung der Schlußakte durch neue Vereinbarungen anzusehen, die auf den — gewiß stets unzureichenden — Stand der Implementierung Bezug nehmen. Durch den Wegfall des Konsensdrucks wäre zu befürchten, daß die Folgetreffen sich mehr und mehr auf Implementierungsdebatten konzentrieren. Für das „package dealing“, die Differenzierung von Verhaltensregeln und die zunehmende Einengung des Konfliktverhaltens gäbe es dagegen weniger Anreize. Vielmehr bestünde die Gefahr, daß der KSZE-Prozeß zu einer Routine-Veranstaltung würde, bei der die unterschiedlichen Standpunkte nur noch dokumentiert, aber nicht mehr verhandelt würden.

Die Chancen einer effizienten Problemlösung und einer langfristigen Konfliktsozialisierung sind deshalb bei diesem Institutionalisierungskonzept nicht besonders hoch einzustufen. Die direkte Konfliktlösungskapazität wäre geringer, die indirekte, die ja stark von der Verankerung der KSZE in den jeweiligen Gesellschaften abhängt, infolge des Routinecharakters der Folgetreffen gleichfalls; Tendenzen, komplexe Probleme auf Untergremien zu delegieren, würden durch eine Routinisierung befördert, was für den KSZE-Prozeß insgesamt als negativ einzuschätzen ist.

Sollte sich diese Interpretation als richtig erweisen, werden davon auch die Partizipationschancen der kleinen und mittleren Staaten in Mitleidenschaft gezogen, trotz des periodischen Dialogs zwischen allen KSZE-Staaten. Das Gewicht jener dürfte nämlich nicht zuletzt davon abhängen, inwieweit sie innerhalb der KSZE-Veranstaltungen wichtige Beiträge beim Vorsondieren und bei der Aushandlung von Kompromissen leisten können. Bei einer reinen Implementierungsdebatte wäre ihr funktionaler Nutzen gering und damit vermutlich auch ihr Einfluß.

4. Vorschläge zur Institutionalisierung in Subregionen des KSZE-Raumes

Die Vorschläge zur Institutionalisierung des KSZE-Prozesses lassen sich nicht nur nach ihrer funktionalen Reichweite und ihrer organisatorischen Form aufgliedern, sondern auch nach ihrem geographischen Bezug. Dabei müssen zwei Ebenen unterschieden werden. Die eine Ebene umfaßt Maßnahmen, bezogen auf eine bestimmte Region, von der jedoch alle KSZE-Staaten in annähernd gleicher Weise betroffen sind (wie z. B. die Einrichtung nuklear- oder chemiewaffen-

freier Zonen)²⁴), als auch auf die dazugehörigen Institutionen (z. B. der Verifikation). Hierzu gehört auch die Idee einer subregionalen Institutionalisierung zur organisatorischen Verbesserung der Zusammenarbeit im Mittelmeerraum oder einer Sicherheitskommission für diese Konfliktzone.

Die zweite Ebene umfaßt ebenfalls Maßnahmen und Institutionen, bezogen auf die Konfliktlösung in einer bestimmten Region. An deren Vereinbarung und Implementierung wären jedoch nur die direkt betroffenen Staaten beteiligt. Vorstellungen dieser Art sind bisher nur außerhalb der KSZE-Verhandlungen im mitteleuropäischen Raum artikuliert worden. Sie gehen in Richtung eines „mitteleuropäischen Konsultativorgans“²⁵) oder gar einer „mitteleuropäischen Friedensunion“²⁶).

Was die Dimension der regionalen Maßnahmen auf der ersten Ebene (der Betroffenheit aller) angeht, so dürfte die Bewertung in erster Linie vom konkreten Inhalt der Maßnahme abhängen, also z. B. von der Beantwortung der Frage, ob eine nuklear- oder chemiewaffenfreie Zone in Mitteleuropa einen Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung darstellt oder nicht. Solche Vorschläge, deren inhaltliches Pro und Contra nicht Gegenstand dieser Studie ist, sollten jedoch nicht von vornherein mit dem prinzipiellen Argument abgelehnt werden, Zonen einer erhöhten regionalen Sicherheit würden mit dem KSZE-Prinzip kollidieren, daß es nur Zonen gleicher Sicherheit geben dürfe. Da es schon jetzt Zonen sehr ungleicher Sicherheit im KSZE-Raum gibt, würde das in der Konsequenz die Verallgemeinerung der Unsicherheit bedeuten. Demgegenüber könnte die Einrichtung einer Zone erhöhter Sicherheit als erster Schritt zu einer weiteren Ausdehnung auf den ganzen KSZE-Raum durchaus als für den KSZE-Prozeß förderlich angesehen werden. Verhandlungen über derartig politisch sensible Themen sollten allerdings nur hochrangigen KSZE-Konferenzen vorbehalten bleiben. Eine Behandlung solcher hochpolitischer Fragen in ständigen KSZE-Institutionen erscheint uns aus all den Gründen, die gegen weitgehende Institutionalisierungen der KSZE sprechen, nicht sinnvoll.

²⁴) Vgl. Berthold Meyer, Atomwaffenfreie Zonen und Vertrauensbildung in Europa, Frankfurt/M. 1985.

²⁵) Volker Rittberger / Hans Werbig, „Gemeinsame Sicherheit“ im Ost-West-Konflikt? Pluralistisches Sicherheitssystem und friedliche Ko-Evolution in Europa, Tübingen: AGFF 1986 (Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 2), S. 22.

²⁶) Otto Schily, Perspektiven der Friedenspolitik: Die „Mitteleuropäische Friedensunion“, in: ders., Vom Zustand der Republik, Berlin 1986, S. 103—110.

Was Maßnahmen und Institutionen auf der zweiten Ebene angeht, die auf spezifische Probleme einer Region bezogen sind und nicht alle KSZE-Staaten in gleicher Weise betreffen, so lassen sich die prozedurale Effizienz und die Problemlösungskapazität vermutlich durch eine regionale Institutionalisierung infolge des Zuschnitts auf regionale Problemlagen steigern. Ähnliches gilt auch für die Partizipationschancen der kleinen und mittleren Staaten. Das entscheidende Defizit dieses Ansatzes liegt in der Frage der langfristigen Kontinuitätssicherung und in der konfliktsozialisierenden Funktion. Durch die Regionalisierung entsteht nämlich die Gefahr einer allmählichen Aufspaltung des KSZE-Prozesses, da die ohnehin unterschiedlichen Interessen der Teilnehmerstaaten an der gesamteuropäischen Konferenzdiplomatie sich auf diese Weise noch weiter differenzieren würden. Das Konsensprinzip würde durch Beschlüsse, an denen nicht alle Teilnehmerstaaten mitwirken, ausgehöhlt. Damit würde letztlich auch die Wirkungsdynamik des bisherigen KSZE-Prozesses in Frage gestellt, die vor allem auf der interessenverknüpfenden Einbindung aller Teilnehmer, insbesondere auch der beiden Bündnisvormächte, beruht. Schließlich ist noch an die Komplikationen zu denken, daß bei einer regionalen Institutionalisierung externe Probleme die KSZE zusätzlich belasten könnten, wie es vermutlich bei einem Mittelmeer-Ansatz infolge des Nahost-Konflikts der Fall wäre.

Damit soll nicht einer gesamteuropäischen Verallgemeinerung regionaler Probleme das Wort geredet werden. Vielmehr erscheint es uns sinnvoll, regionale Probleme bilateral oder multilateral zu regeln, jedoch außerhalb des KSZE-Kontextes. Die Behandlung deutsch-deutscher Fragen prinzipiell außerhalb der KSZE ist hierfür ein gutes Beispiel. Erfolge regionaler Konfliktlösung könnten jedoch als bi- oder multilaterale Beiträge zur KSZE-Implementierung auf Folgekonferenzen zur Kenntnis genommen werden.

5. Institutionalisierung in Teilbereichen des KSZE-Themenkatalogs

Das weiteste Feld von Institutionalisierungsmöglichkeiten eröffnet sich bei einer funktionalen Aufgliederung des KSZE-Themenkatalogs. Bei dieser Betrachtungsweise gibt es einige Bereiche, in denen die gesamteuropäische Kooperation bereits heute mehr oder weniger institutionalisiert ist. Dazu gehören vor allem die Implementierung von KSZE-Beschlüssen durch die UN-Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und der Hinweis auf die Zuständigkeit anderer Internationaler Organisationen in der Schlußakte, z. B.

der UNESCO. Darüber hinaus gibt es eine Reihe gesamteuropäischer Organisationen und mehr oder weniger institutionalisierter Verhandlungsformen, die in den KSZE-Dokumenten zwar nicht ausdrücklich erwähnt werden, die aber offensichtlich durch ihre Entstehungsgeschichte, ihre Arbeitsweise, ihre Themenbereiche sowie den Kreis der Teilnehmerstaaten einen engen Bezug zur KSZE-Diplomatie aufweisen. Ein Beispiel dafür sind die Gesamteuropäischen Jugend- und Studententreffen²⁷⁾, die in der Anfangszeit des KSZE-Prozesses eine wichtige Vorreiterfunktion einnahmen; ein anderes Beispiel sind die Europäischen Sportkonferenzen (ESK), deren Konstruktion sich deutlich am Vorbild der KSZE orientierte²⁸⁾.

Vorschläge zur Institutionalisierung von Teilbereichen innerhalb des KSZE-Prozesses wurden für den Bereich „Kultur“ sowie „Bildung und Wissenschaft“ zuerst von Jugoslawien auf den Genfer KSZE-Beratungen 1973 unterbreitet²⁹⁾. Einige der Intentionen für eine bereichsspezifische Diskussion der KSZE-Kooperation und ihrer Weiterentwicklung gingen später in das Instrument der „Expertentreffen“ ein, ohne daß allerdings diese Zusammenkünfte für bestimmte Themen eine Dauerinstitution geworden wären. Eine solche Verstetigung liegt jedoch konzeptionell nahe. So enthält das Mandat für die KVAE eine offenkundige Option für die Fortführung der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen über mehrere KSZE-Phasen hinweg.

Ähnliche Gremien mit einem längerfristigen Mandat kann man sich auch für andere Themen vorstellen, z. B. für die Sicherung der Menschenrechte oder den Ausbau der menschlichen Kontakte. Konzeptionell läßt sich dieser Ansatz bis zu einer weitgehenden Aufspaltung des KSZE-Prozesses in mehrere „Standing Commissions“ für die in den drei KSZE-Körben behandelten Fragen weiterdenken.

Bei einer systematischen Aufgliederung der thematisch angelegten Institutionalisierungsvorschläge läßt sich mithin ein Kontinuum von der Institutionalisierung relativ unkontroverser Be-

²⁷⁾ Eine Bewertung der Erfahrungen mit der ECE und der „gesamteuropäischen Jugend- und Studentenstruktur“ enthält Norbert Ropers / Peter Schlotter, *Institutionalisierungsdebatte* (Anm. 5), S. 40—43.

²⁸⁾ Vgl. Norbert Ropers, *Tourismus zwischen Ost und West. Ein Beitrag zum Frieden?*, Frankfurt/M. 1986, S. 74ff.

²⁹⁾ Vorschlag der Delegation Jugoslawiens: Zusammenarbeit im Bereich der Kultur, Dokument CSCE/II/K/3 vom 9. 10. 1973 und Vorschlag der Delegation Jugoslawiens: Bildungswesen und Wissenschaft, Dokument CSCE/II/L/5 vom 16. 10. 1973.

reiche über diejenige von zentralen und umstrittenen Bereichen bis hin zu einer weitgehenden Aufspaltung des gesamten KSZE-Prozesses feststellen.

Eine weitere Aufgliederung wird durch die Frage ermöglicht, für welche Funktionen diese Gremien zuständig sein sollen. So beschränkten sich die jugoslawischen Vorschläge von 1973 auf die Implementierungsdiskussion, während bei den anderen Konzepten auch die Debatte über und Verabschiedung von neuen Beschlüssen einbezogen wird.

Schließlich gibt es noch eine dritte Variante von themenspezifischen Institutionalisierungsideen, in denen KSZE-Organe zusätzlich oder nur ausschließlich operative Aufgaben übernehmen sollen. Zu dieser Gruppe gehören etwa der Vorschlag von Günther Grass einer „(Gesamt-)Europäischen Kulturstiftung“, der 1985 auf dem Budapester Kulturforum der KSZE vorgebracht wurde³⁰⁾, oder das Konzept eines „Reporting-Gremiums“. Die Grundidee des „Reporting-Gremiums“ besteht darin, die Öffentlichkeit so weit wie möglich an der Implementierungsdebatte zu beteiligen³¹⁾. Es sollte aus Vertretern der drei Staatengruppierungen gebildet werden, mit einem Sekretariat ausgestattet sein und sämtliche Beschwerden über eine unzureichende Implementierung der Schlußakte sammeln. Sein Auftrag würde darin bestehen, zu diesen Beschwerden Stellungnahmen der betroffenen Regierungen einzuholen und beide in regelmäßigen Abständen zu publizieren. Die Teilnehmerstaaten wären dann verpflichtet — so die zentrale Überlegung dieses Vorschlages —, diese Berichte unzensuriert zu verbreiten.

Wie sind diese themenspezifisch angelegten Institutionalisierungsvorschläge im Hinblick auf den Kriterienkatalog zu bewerten? Hier ergibt sich insgesamt ein sehr ambivalentes Bild. Einerseits könnte nämlich die Institutionalisierung zentraler KSZE-Themen (z. B. in Form der KVAE) zur Kontinuitätssicherung des KSZE-Prozesses beitragen; andererseits entsteht damit zugleich die Gefahr einer allmählichen Verselbständigung dieses Bereiches und einer Aushöhlung der Möglichkeit umfassender Interessenverknüpfungen. Bei marginalen Themen ist dies weniger zu befürchten, dafür ist ihr Beitrag zur Kontinuitätssicherung durch Institutionalisierung aber auch geringer.

³⁰⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau vom 11. 11. 1985 und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 11. 1985 und vom 30. 11. 1985; Vorschlag der Delegationen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs, Errichtung einer Kulturstiftung aller Teilnehmerstaaten, Dokument CSCE/CFB.102 vom 15. 11. 1985.

³¹⁾ Winrich Kühne (Anm. 4), S. 356—361.

Die prozedurale Effizienz wäre bei einer Institutionalisierung nach Themenbereichen vermutlich höher als in den nicht-institutionalisierten Bereichen. Darauf deuten zumindest die Erfahrungen mit der „Gesamteuropäischen Jugend- und Studentenstruktur“ hin, wenn die Phase von 1980 bis 1982 mit der nicht-institutionellen der siebziger Jahre verglichen wird. Ob dies auch für stärker bürokratisierte Institutionalisierungsformen gilt, ist eine offene Frage, da in diesen Fällen andere Reibungsverluste auftreten können. Die Erfahrungen mit der ECE könnten hierfür wichtige Indizien liefern. Leider gibt es gerade über ihre Strukturen und Arbeitsweise kaum empirische Studien.

Inwieweit effizientere Problemlösungen durch eine themenspezifische Institutionalisierung möglich werden, hängt davon ab, ob ein Interessenausgleich innerhalb des jeweiligen Themas möglich ist oder nicht. Falls das zutrifft, wie z. B. beim Umweltschutz im Rahmen der ECE, können die technische Expertise und die professionelle Kooperation innerhalb eines ständigen Gremiums die Konsensfindung erleichtern. Falls das jedoch nicht zutrifft, wie in der Menschenrechtsfrage oder bei vielen Korb-III-Themen, dürfte die Problemlösung durch eine auf einzelne Themen isolierte Institutionalisierung eher erschwert werden.

Dies gilt auch für die konfliktsozialisierende Wirkung des KSZE-Prozesses. Hierfür ist von ausschlaggebender Bedeutung, daß die Dynamik und die politische Aktualität des „package dealing“ erhalten bleibt. Eine partielle Ausklammerung zentraler Themen aus diesem Prozeß durch Teilinstitutionalisierungen wäre kontraproduktiv.

Die Partizipationschancen dürften wiederum je nach Institutionisierungstyp unterschiedlich ausfallen. Den größten Spielraum haben die kleinen und mittleren Staaten vermutlich in den weniger bürokratisierten Institutionalisierungsformen und in jenen Kooperationsfeldern, bei denen die nationalen Interessenprofile nicht mit der Ost-West-Teilung zusammenfallen.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Bewertung für die konkreten Perspektiven einer themenspezifischen Institutionalisierung? Drei Punkte sollen hervorgehoben werden:

1. Die Aufteilung des KSZE-Prozesses in mehrere eigenständige Gremien für alle wesentlichen Themen würde der Logik der bisherigen KSZE-Diplomatie widersprechen und vermutlich dem Prozeß seine langfristigen Wirkungschancen rauben.

2. Dort, wo es bereits eine Institutionalisierung von Teilbereichen gibt, sollten diese expliziter in den KSZE-Prozeß einbezogen werden. Die Enttäuschung über die mangelnden Kooperationserfolge in der ECE sollten zum Anlaß genommen werden, ihre Ursachen auf den KSZE-Folgetreffen zu erörtern und einen Konsens über die Rolle der ECE in den Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen zu erzielen.

3. Neue themenspezifische Institutionalisierungen sollten nur dort — wenn überhaupt — vereinbart werden, wo hinreichende Voraussetzungen für einen Erfolg in der Sache gegeben sind und nicht die Gefahr besteht, daß davon negative Effekte auf den gesamten KSZE-Prozeß ausgehen könnten. Der Prüfungskatalog für solche Vorschläge enthält daher folgende Anforderungen:

a) Der betreffende Themenbereich muß relativ unkontrovers sein bzw. genügend interne, interessenausgleichende Kompromisse zulassen, um zu sachlich substantiellen Fortschritten kommen zu können.

b) Es muß sich um ein eng umgrenztes Gebiet handeln, damit ein möglichst präzises Mandat ausgesprochen werden kann und die Kosten sowie die Risiken einer solchen Institutionalisierung begrenzt bleiben.

c) Die Institutionalisierung sollte nicht von einem fertigen Endkonzept ausgehen, sondern schrittweise von weniger festen Kooperationsformen zu verbindlicheren Strukturen voranschreiten, um die politische Steuerung zu gewährleisten.

Unter diesen Gesichtspunkten scheinen die Vorschläge eines „Reporting Gremiums“ und einer „Europäischen Kulturstiftung“ vorerst als nicht konsensfähig bzw. als zu umfassend und anspruchsvoll. Wenn der themenspezifische Institutionalisierungsweg beschränkt werden soll, erscheint es daher klüger, aus dem weniger kontroversen Korb-II-Katalog und den Korb-III-Abschnitten Kultur sowie Bildung und Wissenschaft einen Abschnitt oder mehrere eng umgrenzte Themen auszuwählen.

IV. Resümee

1. Der KSZE-Prozeß hat sich in mehrfacher Hinsicht als ein sinnvolles Instrument zur Förderung der Entspannung und Zusammenarbeit in Europa erwiesen. Seiner Fortsetzung sollte deshalb eine hohe politische Priorität eingeräumt werden. Die Frage der Institutionalisierung ist vor allem unter dem Gesichtspunkt zu bewerten, ob sie die bisherigen Leistungen des KSZE-Prozesses weiter fördert und ob sie dazu beiträgt, seine Schwächen zu verringern. Die Institutionalisierung sollte keinesfalls als Selbstzweck betrachtet werden.

2. Die Prioritätensetzung zugunsten der Fortführung des bisher entwickelten KSZE-Prozesses schließt die Orientierung von Institutionalisierungsmaßnahmen am Aufbau einer eigenständigen „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ aus. Statt detaillierte Modelle für eine permanente gesamteuropäische Organisation zu konstruieren, empfiehlt es sich, die Schritte zu einer stärkeren Institutionalisierung an den gegenwärtig feststellbaren Stärken und Schwächen des KSZE-Prozesses auszurichten. Auf diese Weise können auch die unterschiedlichen Interessen der Teilnehmerstaaten und die Dynamik der KSZE-Diplomatie am ehesten in einem konstruktiven Kompromiß miteinander verknüpft werden.

3. Eine Möglichkeit zur Verdichtung des KSZE-Prozesses stellt die Einrichtung eines häufiger tagenden Koordinierungsgremiums zwischen den Folgetreffen dar. Dieses Modell, auch als „Botschafterausschuß“ benannt, könnte unter Umständen zur Kontinuität beitragen und die Effizienz der gesamteuropäischen Diplomatie erhöhen, ohne die Substanz des Prozesses in Frage zu stellen. Voraussetzung wäre allerdings, daß die Aufgaben dieses Gremiums strikt auf koordinierende und prozedurale Funktionen beschränkt bleiben. Eine wichtige und sinnvolle Funktion könnte es z. B. bei der Vorbereitung, Koordinierung und Organisation der Expertentreffen und bei der Vorbereitung der Folgekonferenzen spielen.

4. Die Idee einer Verstetigung und Formalisierung des KSZE-Prozesses durch die Periodisierung (und zeitliche Begrenzung) der Folgetreffen erscheint im Vergleich zum „Botschafterausschuß“ dagegen als äußerst problematisch. Mit einem solchen Schritt bestünde die Gefahr einer allmählichen Aushöhlung des KSZE-Prozesses, da infolge des fehlenden Konsensdrucks für ein Abschlußdokument die Folgetreffen sich mehr und mehr auf Implementierungsdebatten beschränken könnten. Im ungünstigsten Fall liefe das schließlich darauf hinaus, daß der KSZE-

Prozeß nur noch „verwaltet“, aber nicht mehr vorangetrieben werden würde.

5. Ebenso problematisch erscheinen die Ideen zur Institutionalisierung in Subregionen des KSZE-Raumes. Sofern darunter Institutionalisierungsmaßnahmen verstanden werden, die nur eine Untergruppe der Teilnehmerstaaten betreffen, entsteht die Gefahr einer regionalen Aufspaltung des KSZE-Prozesses. Hinzu kommt, daß die gesamteuropäische Konferenzdiplomatie auf diese Weise noch mit zusätzlichen externen Problemen belastet wird, wie etwa dem Nahost-Konflikt bei einer Mittelmeer-Institution.

6. Die Frage einer themenspezifischen Institutionalisierung des KSZE-Prozesses muß sehr differenziert beurteilt werden. Eine Aufspaltung der gesamteuropäischen Diplomatie in mehrere eigenständige Gremien für alle wesentlichen Themen stünde offensichtlich im Widerspruch zur

Logik des bisherigen Prozesses. Erfolgreiche Teilinstitutionalisierungen könnten dagegen diesem Vorhaben unter Umständen eine neue Dynamik und Popularität geben. Voraussetzung ist allerdings, daß die betreffenden Themen und Aufgaben relativ unkontrovers und möglichst klar definiert sind. Im Fall der ECE ist es deshalb auch erforderlich, auf den nächsten KSZE-Folgetreffen ihre Rolle und Funktion präziser zu bestimmen. Nur so kann das technisch-administrative Potential dieser Organisation optimal genutzt werden. Bei neuen Institutionalisierungsmaßnahmen sollte sowohl von der Themenbreite wie vom Organisationscharakter her schrittweise vorgegangen werden, um die politische Steuerung des Gesamtprozesses zu erhalten. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es generell von entscheidender Bedeutung, daß alles unternommen wird, um die Folgetreffen in ihrer zentralen koordinierenden und steuernden Funktion zu stärken.

Ende der KVAE — Ende der politischen Vertrauensbildung in Europa?

Erfolgsbedingungen der Politik militärischer Vertrauensbildender Maßnahmen

I. VSBM-Politik — eine bescheidene Bilanz

Die Stockholmer Konferenz über militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) ist am 22. September 1986 zu Ende gegangen. Die Diplomaten der 35 KSZE-Staaten (alle europäischen außer Albanien, die USA und Kanada) erreichten nach einem furiosen Endspurt ein Schlußdokument, in dem neue, weiterführende VSBM für Europa vereinbart wurden. Ist das Ziel politischer Vertrauensbildung mit Hilfe militärischer VSBM damit erreicht worden? Welches sind die Bestimmungsfaktoren für die Schwierigkeiten, derartige Maßnahmen zu verhandeln? Wodurch ist der Erfolg bzw. Mißerfolg dieser Politik bestimmt?

Die beteiligten Delegationen aus dem Westen, Osten und der Gruppe neutraler und nichtpaktgebundener Staaten (N+N-Staaten) legten auf der „Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“ (KVAE), die im Januar 1984 ihre Verhandlungen aufgenommen hatte, umfangreiche, im einzelnen sehr unterschiedliche VSBM-Vorschläge vor. Bis zum Sommer 1986 deuteten alle Anzeichen auf ein Scheitern der Konferenz, obwohl im zweiten Jahr endlich Bewegung in die Verhandlungen gekommen war, indem sich die unterschiedlichen Ausgangspositionen teilweise annäherten, sich die Arbeitsweise intensiviert und die inhaltlichen Verhandlungen besonders 1986 konzentrierter wurden. Allem Pessimismus zum Trotz schafften die Verhandlungsdelegationen in der letzten Runde den Durchbruch. Im Schlußdokument der KVAE vom 22. September 1986 sind folgende Maßnahmen beschlossen worden¹⁾:

1. Bekräftigung des Gewaltverzichts entsprechend den Formulierungen der Charta der

Vereinten Nationen und der Helsinki-Schlußakte;

2. Verpflichtung zur Manöverankündigung 42 Tage im voraus, wenn mindestens 13000 Mann oder 300 Kampfpanzer beteiligt sind (+ Sonderregelungen für amphibische und Luftlandeübungen);
3. Verpflichtung zur Einladung von Beobachtern zu ankündigungspflichtigen Manövern, an denen mehr als 17000 Mann beteiligt sind, (+ Sonderregelungen für amphibische und Luftlandeübungen sowie Truppenverlegungen in den VSBM-Geltungsbereich; zahlreiche Beobachtungsmodalitäten);
4. Verpflichtung, bis zum 15. November eines Jahres einen Manöverkalender über meldepflichtige militärische Aktivitäten bekanntzugeben, die für das folgende Jahr geplant sind;
5. Beschränkungsmaßnahmen: Manöver mit mehr als 40000 Mann sind nur noch dann zulässig, wenn sie mindestens ein Jahr, mit mehr als 75000 Mann, wenn sie mindestens zwei Jahre im voraus angekündigt werden;
6. Überprüfung der Einhaltung der VSBM-Bestimmungen (Verifikation) durch Inspektion „vor Ort“ zu Lande oder aus der Luft. Jedes Land muß pro Jahr drei Inspektionen auf Verlangen zulassen; es besteht keine Möglichkeit, dieses Verlangen zurückzuweisen; die Fahr-/Flugzeuge werden einvernehmlich ausgewählt.

Auf der Zweiten KSZE-Folgekonferenz in Madrid hatten die 35 Teilnehmerstaaten im September 1983 das Mandat für die KVAE verabschiedet. Diese gesamteuropäische Konferenz erhielt den Auftrag, schrittweise neue, wirksame und konkrete VSBM zu verhandeln, um das Vertrauen und die Sicherheit der Staaten zu festigen und Fortschritte bei der Abrüstung zu ermöglichen. Die neuen VSBM sollten der bestehenden Pflicht der Staaten zum Gewaltverzicht „Wir-

¹⁾ Vgl. den Text des Abschlußdokuments der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 110 vom 26. 9. 86, S. 929 ff.

kung und Ausdruck“ verleihen, um die Gefahr einer militärischen Konfrontation in Europa herabzusetzen²⁾.

Militärische VSBM sollen demnach zum einen als Vorstufe zur Rüstungskontrolle und Abrüstung dienen; zum anderen sollen VSBM auch einen selbständigen Beitrag zur Sicherheit der Staaten leisten. Im Unterschied zur Rüstungskontrollpolitik zielen VSBM vor allem auf die subjektiven Elemente der Sicherheit, also auf die Offenlegung von Motiven und Absichten, die militärischen Potentialen und Aktionen zugrunde liegen. Militärische Optionen werden hierdurch nicht beschränkt. Informationsmaßnahmen, militärische Verhaltensregeln und Verifikationsmaßnahmen sollen Informationen über militärische Potentiale und Aktivitäten des jeweiligen Gegenüber liefern. So könnten VSBM die Vorwarnzeit für militärische Aggressionsvorbereitungen des politischen Gegners vergrößern. Aggressive Absichten würden grundsätzlich dadurch angezeigt, daß die Staaten den vereinbarten VSBM nicht Folge leisteten. Der vertrauensbildende, stabilitätsfördernde Effekt besteht also in der Einhaltung der vereinbarten Maßnahmen, die die defensiven, status-quo-orientierten Absichten militärischer Aktivitäten anzeigen kann. Darüber hinaus besteht der politische Vertrauensbildungseffekt im Symbolwert der Vereinbarung derartiger Maßnahmen, welche die Bereitschaft anzeigen, kooperativ einen Ausgleich der Interessen auf der Grundlage des gemeinsamen Zieles anzustreben, einen militärischen Konflikt zu vermeiden³⁾. Militärische VSBM sind kein neues Instrument der Sicherheitspolitik⁴⁾. Sie waren und sind derzeit auf verschiedenen Ebenen Gegenstand internationaler Verhandlungen: im Rahmen der Vereinten Nationen seit der Ersten Sondergeneralversammlung über Abrüstung von 1978, auf bilateraler Ebene zwischen den beiden Supermächten Sowjetunion und USA seit Mitte der fünfziger Jahre, innerhalb der Wiener Truppenabbau-Verhandlungen (MBFR — Mutual Balanced Forces Reduction Talks) seit 1973, wo sie als

²⁾ Vgl. das Schlußdokument des KSZE-Folgetreffens in Madrid vom 6. 9. 83, in: Europa Archiv (EA), (1983) 20, S. 537 ff., hier S. D541 f.

³⁾ Vgl. zum Konzept der V(S)BM und dessen kritische Würdigung insbesondere James Macintosh, Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: a Canadian Perspective. The Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs, Ottawa, Ontario (Arms Control and Disarmament Studies, No. 1), Ottawa 1985, bes. S. 86 ff.

⁴⁾ Vgl. z. B. Charles P. Planck, Sicherheit in Europa, München 1986. Kevin N. Lewis, Mark A. Lovell, Confidence-Building Measures and Crisis Resolution: Historical Perspectives, in: Orbis, 28 (1984) 2, S. 281—306.

„begleitende Maßnahmen“ bezeichnet werden, sowie im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)⁵⁾.

Zwischen den beiden Supermächten, den USA und der Sowjetunion, wurden derartige Maßnahmen für die Ebene strategischer Nuklearwaffen vor allem in den sechziger und frühen siebziger Jahren erfolgreich vereinbart. Deren Ziel war es besonders, einen unbeabsichtigten Nuklearkrieg aufgrund von Mißverständnissen, Fehlkalkulationen oder technischen Fehlern zu vermeiden. Beispiel hierfür sind das „hot-line“-Abkommen von 1963 (Modernisierungsabkommen von 1971 und 1984) und das Abkommen über Maßnahmen zur Verringerung des Risikos eines Nuklearkrieges von 1973. Auch die „Special Consultative Commission“ (SCC) gehört dazu, die die Aufgabe hat, Meinungsverschiedenheiten bei der Umsetzung der SALT-Abkommen auszuräumen⁶⁾.

Die Politik der Vertrauensbildung in und für Europa ist dagegen bisher weit bescheidener ausgefallen: Bei den MBFR-Verhandlungen in Wien bilden „begleitende Maßnahmen“ ein wesentliches Hindernis für ein Abkommen über Truppenreduzierungen in Mitteleuropa — neben der „Datenfrage“, der Frage der aktuellen Truppenstärke, die für die angestrebten Reduzierungsmaßnahmen zugrunde gelegt werden sollen. Von den begleitenden Maßnahmen wiederum sind besonders die Verifikationsmaßnahmen umstritten. Der Westen hat mit seinem neuen Vorschlag vom Dezember 1985 auf die Klärung der „Datenfrage“ vor einem ersten Reduzierungsschritt verzichtet. Daher steht heute vor allem noch die Frage offen, ob nur während der Durchführung der Reduzierungen entsprechende Verifikationsmaßnahmen angewendet werden sollen oder auch nach bzw. zwischen Reduzierungsschritten, wie es der Westen fordert⁷⁾.

Seit der Unterzeichnung der Helsinki-Schlußakte im August 1975 gelten für Europa die gleichzeitig beschlossenen „Vertrauensbildenden Maßnah-

⁵⁾ Vgl. John Borawski, An Overview of CBMs, in: ders. (Ed.), Preventing Nuclear War: Confidence-Building Measures for Crisis Stability in the 1980s, Boulder (Col.) 1986.

⁶⁾ Vgl. Alton Frye, Confidence-Building Measures relating to Nuclear Weapons: Precedents and Prospects, in: Karl Kaiser (Ed.), Confidence-Building Measures, Proceedings of an International Symposium 24—27 May 1983 at Bonn (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bonn, Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 28), Bonn 1983, S. 137—158.

⁷⁾ Vgl. Reinhard Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa. Die Bundesrepublik und MBFR, Baden-Baden 1984, bes. 108—123. Michael Alexander, MBFR-Verification is the key, NATO-Review, 34 (1986) 3, S. 6—11.

men“ (VBM). Deren politische Bedeutung liegt darin, daß damit dieses Instrument in den gesamteuropäischen Sicherheitsdialog eingeführt wurde. Ihre greifbare militärische Bedeutung ist jedoch wegen ihres „harmlosen“ Charakters gering geblieben. Nur Manöverankündigungen (wenn mehr als 25000 Mann beteiligt sind, 21 Tage im voraus) waren damals politisch verpflichtend vereinbart worden, während Beobachtereinladungen und Ankündigungen anderer militärischer Aktivitäten den Teilnehmerstaaten freigestellt wurden⁸⁾.

Die Notwendigkeit eines kooperativen Interessenausgleichs zwischen den Staaten in Europa erwächst vor allem aus dem gemeinsamen Ziel, einen selbstmörderischen Nuklearkrieg zu ver-

hindern. Militärische VSBM sind für dieses Ziel unmittelbar weniger wichtig als Rüstungskontrollmaßnahmen, welche die militärischen Potentiale beschränken oder reduzieren, weil VSBM die militärische Bedrohung objektiv nicht verändern. Daher ist auch das Sicherheitsrisiko gering, das mit VSBM verbunden ist. Diese objektiv geringere Sicherheitsrelevanz erhöht einerseits die Wahrscheinlichkeit, einen Kompromiß zwischen Ost und West zu finden und ein VSBM-Abkommen zu erreichen. Andererseits reduziert sich jedoch die Notwendigkeit bzw. der Anreiz zur Einigung, da die „objektive“ Bedrohung kaum vermindert wird. Damit geht die Tendenz einher, diese Maßnahmen und Verhandlungen verstärkt als Propagandainstrument, politische Manövriermasse und als politische Waffe zu benutzen.

II. V(S)BM — Fortsetzung des politischen Konflikts mit anderen Mitteln

Die Regierungen in Ost und West befürworteten zumindest deklaratorisch die Politik der Vertrauensbildung mit militärischen VSBM, besonders seit Mitte der siebziger Jahre die Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik ohne greifbare Ergebnisse geblieben ist. In der bisherigen Umsetzung dieser Politik hat sich jedoch gezeigt, daß dabei unterschiedliche Konzepte der Vertrauensbildung zugrunde gelegt worden sind. Daraus erwachsen unterschiedliche politische Ziele und Instrumente, die für die politische Vertrauensbildung im militärischen Bereich vorgeschlagen wurden. Diese kennzeichneten auch die Verhandlungen auf der KVAE.

1. Unterschiedliche Instrumente

Diese Unterschiede werden in den verschiedenen VSBM-Paketen deutlich, die zuerst vom Januar bis Mai 1984 auf der KVAE vorgelegt wurden⁹⁾: Die NATO und die N+N-Staaten gingen in ihren Vorschlägen vom Januar bzw. März 1984 davon aus, daß „konkrete“ VSBM das Gewaltverzichtsgebot in den zwischenstaatlichen Beziehungen durch die Einhaltung entsprechender Verhaltensnormen und den vereinbarten Austausch militärischer Informationen glaubwürdig machen könnte und sollte. Durch erhöhte Transparenz, d. h. Vorhersehbarkeit und Berechenbarkeit mili-

tärischer Aktivitäten, würde demzufolge möglichen Zweideutigkeiten vorgebeugt, würden Mißtrauen und Fehlreaktionen vermieden und damit die Sicherheit erhöht. Daher wurde mit dem westlichen VSBM-Paket ein Schwerpunkt auf die Weiterentwicklung der VBM entsprechend der Helsinki-Schlußakte gelegt. Die neuen Maßnahmen sollten zu praktischen militärischen Verhaltensregeln führen, deren Einhaltung überprüfbar sein würde.

Die Warschauer-Pakt-Staaten hingegen betonten in ihrem ursprünglichen VSBM-Paket vom Mai 1984 besonders „politisch-deklaratorische“ Maßnahmen (allgemeine Gewaltverzichtserklärung, Verzicht auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen, chemie- und nuklearwaffenfreie Zonen), deren allgemeiner und nicht direkt umsetzbarer Charakter auch eine Überprüfung ihrer Einhaltung nicht zuließ. „Konkrete“ Maßnahmen im Sinne westlicher Vorstellungen besaßen aus östlicher Sicht nur ergänzende Bedeutung und waren ebenfalls als Fortentwicklung der VBM der Helsinki-Schlußakte gedacht. Dabei blieb allerdings das Maß der angestrebten Weiterentwicklung zunächst deutlich hinter den westlichen Vorstellungen zurück.

Der Westen sah VSBM als Instrument an, dessen Anwendung innerhalb eines kontinuierlichen Prozesses „Vertrauen“ schaffen könnte, den politischen Grundkonflikt von irrationalen Elementen befreite und somit zur Entspannung beitrüge. Der Osten hingegen sah im westlichen Konzept lange Zeit vor allem ein Instrument legalisierter Spionage; „konkrete“ VSBM dienten demnach dazu, Informationen zu erlangen, die dem We-

⁸⁾ Vgl. Abschlußdokument der KSZE in Helsinki vom 1. 8. 1975, in: EA, (1975) 17, S. D437f.

⁹⁾ Vgl. Vorschläge über VSBM auf der KVAE in Stockholm vom 24. Januar bis zum 8. Mai 1984; in: EA, (1984) 17, S. D485—494.

sten einseitige Vorteile brächten. Entspannung war hier nicht als Resultat eines politischen Erfahrungsprozesses gedacht, sondern als Voraussetzung für Vertrauensbildung, die durch politisch-deklaratorische Maßnahmen erreichbar sei.

Die verschiedenen Ausgangspositionen zur Vertrauensbildung lassen sich auch anhand der unterschiedlichen Anwendung bzw. Befolgung der Maßnahmen der Helsinki-Schlußakte belegen: Der Westen und die N + N-Staaten zeigten kontinuierlich ihre Bereitschaft, nicht nur die obligatorischen Manöverankündigungen zu befolgen, sondern auch die freiwillige Einladung von Manöverbeobachtern sowie die Ankündigung sonstiger militärischer Aktivitäten zu praktizieren. Der Osten hingegen zeigte nicht nur bei den freiwilligen Maßnahmen Zurückhaltung, vielmehr wurden auch die verbindlichen Manöverankündigungen nur unvollständig befolgt¹⁰).

2. Unterschiedliche Ziele

Die unterschiedlichen Schwerpunkte bei den vorgeschlagenen Instrumenten offenbarten auch differierende politische Ziele, die in Ost und West mit dieser Politik verfolgt worden sind. Sie standen in bezug zu den zentralen Elementen der militärischen Potentiale, die jeweils die vorrangigen Unsicherheitselemente für Ost und West darstellen: Die Politik der NATO-Staaten zielte vor allem auf die konventionellen Streitkräfte des Warschauer Paktes, die nach westlichen Kräfteanalysen eine deutliche Überlegenheit besitzen. Mit den konventionellen Potentialen des Ostens verbindet die NATO die Vorstellung von einer unmittelbaren militärischen Gefahr in Form eines konventionellen Überraschungsangriffs. Diese westliche Politik entsprach den Interessen der N + N-Staaten, da diese ebenfalls im konventionellen Potential des Ostens ein direktes Instrument militärischer Droh- und Interventionspolitik sahen. Daher kennzeichnete auch die Vorschläge dieser Staatengruppe in Stockholm, daß sie darauf abzielten, grenznahe Truppenbewegungen konkreten Beschränkungen zu unterwerfen. Auch die Vorschläge Rumäniens, die von den übrigen Staaten des Warschauer Paktes nicht mitgetragen wurden, zielten u. a. in diese Richtung.

Die UdSSR und die übrigen Warschauer-Pakt-Staaten (ausgenommen Rumänien) zeigten hinge-

gen besonderes Interesse am nuklearen Potential. Dies kam nicht nur in den Vorschlägen für einen allgemeinen bzw. auf den Ersteinsatz von nuklearen Waffen bezogenen Gewaltverzicht zum Ausdruck, sondern auch in den Plenarbeiträgen der östlichen Delegationen, in denen immer wieder die westliche Sicherheitspolitik im allgemeinen und besonders die NATO-„Nachrüstung“ mit neuen eurostrategischen Nuklearwaffen (Doppelbeschluß) kritisiert wurde. Der Osten sprach damit aus westlicher Sicht den Kern westlicher militärischer Sicherheitspolitik an: die Eskalationsstrategie der NATO, die darauf abzielt, die konventionelle Überlegenheit des Warschauer Paktes möglichst durch die abschreckende Drohung einer kontrollierten Eskalation in den nuklearen Bereich auszugleichen.

Die unterschiedlichen politisch-militärischen Stoßrichtungen, die der Politik der Vertrauensbildung bzw. den vorgelegten Maßnahmenkatalogen unterlagen, spiegelten die unterschiedlichen Sicherheitsinteressen zwischen Ost und West. Die Politik der „Vertrauensbildung“ ist insofern eine Fortsetzung des politischen Konflikts mit anderen Mitteln.

3. Die Priorität der politischen Abgrenzung

Die Unterordnung der Vertrauensbildung unter die Konfliktstruktur der Ost-West-Beziehungen kommt u. a. darin zum Ausdruck, daß die VBM-Politik konkurrierenden politischen Zielen und Interessen nachgeordnet worden ist. Die bisherige Praxis der Anwendung und Einhaltung der VBM-Bestimmungen entsprechend der Helsinki-Schlußakte und die Verhandlungen auf der KVAE sind hierfür Beleg: Die mangelhafte Umsetzung der Helsinki-VBM durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten ist von der NATO wiederholt kritisiert worden. Bis zur Afghanistan-Krise hatte die Sowjetunion bzw. hatten die Staaten des Warschauer Paktes zumindest selektiv Beobachter eingeladen, danach jedoch unterließen sie dies fast ganz, was zwar der politischen Großwetterlage entsprach, aber dem politischen „Geist“ der Vertrauensbildung zuwider lief. Darüber hinaus wurde die Sowjetunion im Zuge der Polen-Krise von 1981 beschuldigt, verschiedene ankündigungspflichtige Manöver nicht oder nur unvollständig ankündigt zu haben¹¹). Damit war der Vorwurf verbunden, diese Manöver, die in

¹⁰) Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bericht zum Stand der Bemühungen um Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie der Veränderungen im militärischen Kräfteverhältnis 1986 (Reihe: Berichte und Dokumentationen), Bonn 1986, S. 32 ff.

¹¹) Vgl. Dean Fischer, Soviets accused of violating Helsinki Final Act, in: Wireless Bulletin from Washington, (U.S. Information Service, U.S. Embassy, Bonn), No. 170, vom 9. 9. 81, S. 3 ff.; Lynn Hansen, U.S. urges CDE states to comply with CSCE accords, in: Wireless Bulletin, No. 104, vom 10. 6. 85, S. 5 ff.

Grenznähe zu Polen in der westlichen Sowjetunion stattgefunden hatten, hätten als Drohinstrument gegen die Liberalisierungstendenzen in Polen im Zusammenhang mit der Gewerkschaftsbewegung „Solidarität“ gedient: Die Erhaltung bzw. Wiederherstellung der internen Stabilität des sowjetischen Machtbereiches hatte Vorrang vor dem Interesse an Entspannung gegenüber dem Westen. Kooperation — und damit Vertrauensbildung — trägt nur so weit, wie sie im Einklang mit der Herrschaftssicherung steht, andernfalls stellt die Abgrenzung zum Westen für die Sowjetunion stets das kleinere Übel dar.

Auch auf der KVAE selbst verhinderte die Sowjetunion lange Zeit eine Annäherung bzw. Einigung dadurch, daß sie die in Madrid mit ihrer Zustimmung beschlossenen Verhandlungsgrundlagen und -vorgaben des KVAE-Mandats offenbar nicht als verbindlich ansah. Im Mandat war vorgesehen worden, daß die VSBM „militärisch bedeutsam“, „politisch verbindlich“, „angemessen verifizierbar“ und vom „Atlantik bis zum Ural“ anwendbar sein sollten. Mit den vor allem deklaratorischen Maßnahmen des östlichen Maßnahmenpakets vom Januar bzw. März 1984 wurde das Kriterium der Verifizierbarkeit verletzt. Außerdem bestand der Osten bis in den Sommer 1986 hinein darauf, See- und Luftaktivitäten auch unabhängig von militärischen Aktivitäten auf dem europäischen Kontinent einer Ankündigungspflicht zu unterwerfen. Dies verstieß gegen die „funktionale Geltungsbereichsdefinition¹²⁾, die in Madrid vereinbart worden war. Gleiches galt für die Vorschläge für „zonale“ VSBM, wie eine chemiewaffenfreie und eine nuklearwaffenfreie Zone in Europa, die nicht den gesamten Geltungsbereich umfassen würden. Moskaus Haltung in den ersten Jahren der KVAE führte zwangsläufig zu Enttäuschung über vermeintliche Verhandlungserfolge in vorausgegangenen Etappen des KSZE-Prozesses bei den anderen Teilnehmerstaaten. Sie beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit sowjetischer Verhandlungspolitik grundsätzlich. Vor allem der sowjetische Standpunkt zur „funktionalen“ VSBM-Zone

diente der sowjetischen KVAE-Politik als ein „Joker“ in den Stockholmer Verhandlungen, d. h. die Vorschläge wurden nur zum Schein vorgelegt, da von vornherein abzusehen war, daß sie keine Aussichten für die Zustimmung aller Verhandlungsparteien boten. Die sowjetischen Vorschläge, See- und Luftaktivitäten, die unabhängig von ankündigungspflichtigen Manövern in der europäischen Region stattfinden, in die VSBM-Regelungen einzubeziehen, zielen darauf, amerikanische militärische Aktivitäten außerhalb Europas bzw. mit außereuropäischem Ziel, wie z. B. die „Rapid Deployment Force“, unter das VSBM-Regime zu bringen. Damit würden nicht auf den KSZE-Bereich bezogene Handlungsmöglichkeiten amerikanischer Politik beeinträchtigt.

Offensichtlich war die Sowjetunion wegen ihrer übertriebenen Auffassung von notwendiger Geheimhaltung und staatlicher Souveränität nicht besonders an transparenzfördernden Maßnahmen interessiert. Eher lag ihr Interesse an diesen Verhandlungen darin, die Sicherheitspolitik in Westeuropa zu beeinflussen, wie es die wiederholte, nachdrückliche Bezugnahme auf die NATO-Nachrüstung und der vor allem politisch-deklaratorisch ausgerichtete VSBM-Katalog verdeutlichte. Die erste Phase der KVAE war für die Sowjetunion eher eine unangenehme Zwischenstufe zur zweiten Phase, die sich möglicherweise, d. h. bei entsprechenden Beschlüssen auf der KSZE-Folgekonferenz in Wien, die ab November 1986 tagt, mit „eigentlichen“ Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen befassen könnte.

Doch auch der Westen betreibt die VSBM-Politik nicht nur um ihrer selbst bzw. der deklaratorischen Ziele willen: Die partielle Öffnung des östlichen politischen Systems im sensitiven Bereich militärischer Sicherheit durch die teilweise Überwindung der restriktiven Geheimhaltung dient dem Ziel westlicher Politik, die politischen Systeme in den sozialistischen Staaten (wenn möglich) im eigenen Sinne zu „liberalisieren“. Ein verbesserter Informationsaustausch im militärischen Bereich und besonders die Überprüfung von VSBM „vor Ort“ waren aus westlicher Sicht ein Fortschritt auch in dieser Richtung. Außerdem verbinden besonders die USA die VSBM-Politik mit anderen Politikfeldern bzw. Elementen des KSZE-Prozesses. Fortschritte im Bereich militärischer VSBM sollten demnach nur soviel wert sein und auch nur in dem Maße realisiert werden, wie Fortschritte in der östlichen Menschenrechtspolitik erreichbar sein würden. Die Menschenrechtsfrage wiederum berührt aus östlicher Sicht die Struktur der östlichen Gesellschaften.

¹²⁾ Siehe die Geltungsbereichsdefinition im Madrider Mandat: „... Diese Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen (werden) ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum umfassen. ... In bezug auf das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum werden diese Maßnahmen auf die dort stattfindenden militärischen Tätigkeiten aller Teilnehmerstaaten anwendbar sein, soweit diese Tätigkeiten sowohl die Sicherheit in Europa betreffen als auch einen Teil von Tätigkeiten in ganz Europa, wie oben aufgeführt, konstituieren, die anzukündigen sie vereinbart haben.“ Vgl. Anm. 2, S. D 542.

ten und ist damit für Verhandlungen mit dem politischen Gegner grundsätzlich tabu¹³⁾.

Vertrauensbildung zwischen Staaten zielt primär auf die Erhöhung der „Sicherheit“. Diese Politik ist jedoch mit den subjektiven Komponenten der Bedrohung verknüpft; sie erstreckt sich nur auf die Unsicherheits Elemente, die aus dem „Sicherheitsdilemma“ der Staaten im anarchischen internationalen System erwachsen. VSBM bilden Indikatoren für politische Absichten und Motive, beseitigen aber nicht unterschiedliche politische Interessen und Ziele oder die „objektive“ Möglichkeit, diese letztlich auch mit militärischen Mitteln zu erreichen: Konflikt und Kooperation sind zwei Seiten der Ost-West-Beziehungen — auch bei der Politik der Vertrauensbildung.

4. Die Bedeutung der politischen Rahmenbedingungen

Die sicherheitspolitische Bedeutung militärischer VSBM liegt vor allem in ihrem politischen Symbolwert, der im Vergleich zur Sicherheitsrelevanz herkömmlicher quantitativer Rüstungskontrollpolitik höher einzuschätzen ist. Die Vereinbarung „konkreter“ VSBM symbolisiert den Willen zum Kompromiß und Interessenausgleich. Militärische Vertrauensbildung kann daher nicht isoliert von der politischen Umwelt betrieben und bewertet werden. Sie ist nur ein Baustein in den gesamten Beziehungen zwischen Ost und West, deren dominantes Muster die Möglichkeiten der Politik zur Vertrauensbildung maßgeblich beeinflußt und absteckt.

Die verschiedenen internationalen Krisen zwischen 1978 und 1983 beeinflussten den Verhandlungsverlauf für das KVAE-Mandat auf dem KSZE-Folgetreffen in Madrid nachhaltig. Besonders die Afghanistan-Krise und ab 1981 die krisenhafte Zuspitzung der innenpolitischen Entwicklung in Polen im Zusammenhang mit der Gewerkschaftsbewegung „Solidarität“ führten dazu, daß wiederholt ein Abbruch des Folgetreffens drohte, ohne daß ein Abschlußdokument zustande gekommen wäre. Damit wurde auch die Weiterentwicklung der VBM entsprechend der Helsinki-Schlußakte gefährdet und ein Mandat für eine VSBM-Konferenz, das seit 1978 von verschiedenen Seiten gefordert wurde, in Frage gestellt¹⁴⁾.

¹³⁾ Vgl. Ekkehard Eickhoff, Das KSZE-Expertentreffen in Ottawa — eine Bewertung, in: EA, (1985) 19, S. 573 ff.; Andreas Doepfner, Das KSZE-Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern, in: EA, (1986) 17, S. 513 ff.

¹⁴⁾ Vgl. Leo Mates, Von Helsinki nach Madrid und

Die Bedeutung der Rahmenbedingungen für die Kooperationsbereitschaft ließ sich auch im Verlauf der KVAE feststellen. Das Interesse der Wiederannäherung zwischen Ost und West fand im September 1984 seinen Ausdruck darin, daß der Sicherheitsdialog der Führungsmächte auf hoher politischer Ebene wiederaufgenommen wurde. Dieser führte über die von US-Präsident Reagan im Februar 1985 vorgeschlagenen „Schirmgespräche“ dann im März 1986 zur Wiederaufnahme der Rüstungskontrollgespräche über nukleare Waffen in Genf. Diese politische Klimaverbesserung führte u. a. dazu, daß auf der KVAE im Dezember 1984 Arbeitsgruppen eingesetzt wurden sowie zur Verlagerung der Verhandlungen in inoffizielle Gespräche im Oktober 1985. Gleichzeitig fand damit eine Konzentration der inhaltlichen Verhandlungen auf diejenigen Vorschläge statt, die offensichtlich am ehesten Aussicht besaßen, in ein Schlußdokument aufgenommen zu werden. Daß es sich hierbei nicht lediglich um zeitlich parallele Entwicklungen handelt, wird daran deutlich, daß beide Fortschritte in der Arbeitsstruktur der KVAE auf eine vorherige Verständigung der Supermächte zurückgingen.

Gleichzeitig vollzog sich eine Annäherung in den inhaltlichen Fragen auf der KVAE: Bereits im März 1984 stimmten die USA und die übrigen westlichen Staaten zu, Beschränkungsmaßnahmen („constraints“) grundsätzlich als Verhandlungsgegenstand anzuerkennen, obwohl befürchtet wurde, dies könnte die Verhandlungen in der ersten KVAE-Phase unnötig komplizieren. Außerdem erklärten sich die USA im Juni 1984 bereit — wie es die westeuropäischen Staaten bereits zuvor getan hatten —, eine allgemeine Bestätigung des Gewaltverzichts als Teil eines abschließenden Dokuments zu diskutieren, wenn die Sowjetunion und der Osten insgesamt sich bereit zeigten, „konkrete“ VSBM entsprechend den Kriterien des Madrider Mandats inhaltlich konstruktiv zu verhandeln. Die Frage der Verifikation war ebenfalls eine zentrale Frage in der westlichen Politik, auf der wiederum besonders die USA bestanden. Mit dem neuen Kompromißvorschlag vom Sommer 1986 machten die NATO-Staaten jedoch Zugeständnisse, indem sie ihre Forderungen zurücknahmen¹⁵⁾.

zurück. Der KSZE-Prozeß im Schatten der Ost-West-Beziehungen, in: EA, (1983) 21, S. 659—666; Karl E. Birnbaum, Die KVAE als Spiegel der Großmachtpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/85, S. 25—38.

¹⁵⁾ Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 7. 86: „Neue Vorschläge auf der KVAE“.

Auch die Sowjetunion zeigte Beweglichkeit in den Verhandlungen — wenn auch erst seit 1985. Sie erklärte sich bereit, die für sie stets suspekten Forderungen nach Verifikation grundsätzlich zu akzeptieren und eine begrenzte Zahl von Inspektionen „vor Ort“ außerhalb militärischer Sperrgebiete zuzulassen. Gleichfalls stellte sie ihre Forderungen zurück, See- und Luftaktivitäten, die unabhängig von ankündigungspflichtigen Landaktivitäten in Europa sind, in die VSBM-Bestimmungen einzu beziehen. Mit dem Beginn „inoffizieller“ Textarbeit Ende 1985 war es für die Staaten des Warschauer Pakts klar, daß alle „deklaratorisch-politischen“ Maßnahmen ihres VSBM-Paketes vom März 1984 zu den Akten gelegt wurden. Seither war ebenfalls klar, daß lediglich eine Gewaltverzichtserklärung als Ergänzung zu „konkreten“ VSBM Chancen hatten, in ein KVAE-Schlußdokument aufgenommen zu werden.

Vor der letzten Verhandlungsrunde der KVAE im September 1986 blieben, trotz der genannten Annäherungen grundsätzlicher Art und der Verbesserung der politischen Großwetterlage, fast alle Feinheiten der einzelnen VSBM für ein Abschlußdokument ungeklärt: Es sollte einen „Manöverkalender“ geben. Doch welche Aktivitäten sollten darin enthalten sein, welche Angaben im einzelnen gemacht werden? Gleichfalls bestand Einigkeit darüber, daß die Vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlußakte verschärft werden sollten. Doch welche „Aktivitäten“, welche Truppenstärke und welche Fristen sollten in Zukunft unter diese Maßnahmen fallen? Die Beobachtereinladung zu anmeldepflichtigen Aktivitäten sollte nach dem Willen aller Teilnehmerstaaten verbindlich werden. Aber welche Bedingungen (Frage der Bewegungsfreiheit, etc.) sollten dafür festgelegt werden? Außerdem waren die Modalitäten für die Verifikation im einzelnen umstritten.

Verschiedene Kategorien von Gründen für die bisher bescheidenen Erfolge der Politik militäri-

scher VSBM lassen sich somit unterscheiden: Zum einen gibt es „strukturelle“ Gründe, die in der Struktur des internationalen Systems ihre Ursache haben. Hierzu gehören die unterschiedlichen Sicherheitsdefinitionen in Ost und West und daraus erwachsende konfligierende politische Ziele und sekundäre Effekte, die mit einer bestimmten Politik verfolgt werden: Trotz Verhandlungspolitik setzt sich der politisch-ideologische Grundkonflikt fort. Zum anderen gibt es vor diesem Hintergrund aber auch Gründe, die in ihrer Wirkungskraft variabel sind. Hierzu gehören die politischen Rahmenbedingungen, die im wesentlichen von politischen Entscheidungen der nationalen Regierungen und deren Wechselwirkungen bestimmt werden. Sind diese Bestimmungsfaktoren dadurch gekennzeichnet, daß die Konfliktparteien trotz fortbestehender Gegensätze an partieller Kooperation, am Interessenausgleich bzw. an der Wahrnehmung gemeinsamer Interessen und Ziele interessiert sind, so sind die optimalen Bedingungen erfüllt, um Verhandlungen zu erreichen, deren Ergebnisse von beiden Seiten bzw. allen Beteiligten als positiv und als Erfolg angesehen werden.

Die politischen Rahmenbedingungen bestimmen damit zumindest den Teil der Sicherheitsdefinitionen (d. h. der Perzeption der Sicherheitslage und der Bestimmung dessen, was als notwendig erachtet wird, um „Sicherheit“ zu erhalten bzw. herzustellen), der sich aus den anarchischen Strukturen des internationalen Systems ergibt. Damit werden auch die strukturellen Bestimmungsfaktoren der Konfliktkonstellation bzw. der Begrenztheit der Vertrauensbildung in ihrer jeweiligen aktuellen Wirksamkeit variabel. Nur aus diesem Grunde ist einerseits vertrauensbildende Politik überhaupt denkbar und möglich; andererseits ist diese Politik in ihrer Wirkung durch die strukturellen Faktoren jedoch auch zeitlich eng begrenzt.

III. Bestimmungsfaktoren „erfolgreicher“ VSBM-Politik

Wie alle kooperativen Elemente in einer Konfliktbeziehung zwischen Staaten bzw. Staatengruppen, steht die VSBM-Politik für unterschiedliche Erfolgsbeurteilungen offen. „Erfolg“ ist eine subjektive Kategorie und nicht losgelöst von den jeweiligen politischen Zielen politischer Akteure bestimmbar. Objektiv ist der Erfolg nur insoweit feststellbar, als er das Ergebnis einer Politik ausdrückt, die den gemeinsamen Zielen der Konfliktpartner dienlich ist.

Zum einen kann als Erfolg bezeichnet werden, wenn das Thema politischer Vertrauensbildung mit dem Instrument militärischer VSBM Gesprächsgegenstand zwischen den Konfliktparteien wird, somit ein Gedanken- und Meinungsaustausch stattfindet und im allgemeinen Sinne deutlich wird, daß beide Seiten das Ziel verfolgen, militärische Auseinandersetzungen zu vermeiden. In dieser Funktion als Instrument des sicherheitspolitischen Dialogs — die oft kritisiert

wird, da sie Gefahr läuft, Verhandlungen als Selbstzweck erscheinen zu lassen — hat die VSBM-Politik der vergangenen Jahre durchaus einige Erfolge erzielt. Am deutlichsten wurde dies während des „neuen kalten Krieges“, als nach dem Beginn der INF-Stationierung in Westeuropa im Herbst 1983 der sicherheits- und rüstungskontrollpolitische Dialog zwischen Ost und West und besonders den Supermächten zu verstummen drohte. Die KVAE nahm zu dieser Zeit (besonders 1984) eine Ersatzfunktion wahr und trug dazu bei, auch in gespannten internationalen Situationen die Ost-West-Kommunikation zumindest im begrenzten Umfang aufrechtzuerhalten.

Zum anderen besitzen VSBM an sich konkrete sicherheitspolitische Bedeutung, wenn sie greifbare Verhaltensregeln im Bereich militärischer Aktivitäten festlegen und durch verbesserte Informationen die Sicherheit und damit die Rationalität politischer Entscheidungen erhöhen. Die Beurteilung des Erfolges dieser Maßnahmen hängt dabei im einzelnen von den jeweiligen Erwartungen ab, die mit Verhandlungen über diese Maßnahmen bzw. mit derartigen Maßnahmen selbst verbunden werden, und davon, welcher Zeithorizont zugrunde gelegt wird.

Die Stockholmer Ergebnisse sind ein wichtiger Fortschritt der Politik militärischer VSBM. Diese könnten darüber hinaus der politischen Vertrauensbildung dienen, wenn der Abschluß auf der KVAE sich positiv auf den weiteren Verlauf anderer Ost-West-Verhandlungen auswirkte. Die neuen Zahlengrenzen für Manöverankündigungen entsprechen numerisch einer fast 100%igen Verbesserung der Bestimmungen der Helsinki-Schlußakte — die Zahl der erfaßten Manöver wird jedoch aufgrund der sowjetischen Divisionsstärken nicht in gleichem Maße zunehmen¹⁶⁾. Die Konzentration auf „konkrete“ Maßnahmen, die Verpflichtung, Beobachter einzuladen, die Jahresübersicht geplanter Manöver — all diese Punkte entsprechen vor allem einem Erfolg westlicher Politik und auch der N+N-Staaten. Dies gilt auch für die gefundene Formel zum Gewaltverzicht, in der dieser zwar bestätigt, aber nicht im ursprünglichen sowjetischen Sinne „weiterentwickelt“ worden ist. Es kam nicht zu einem völkerrechtlichen Gewaltverzichtsvertrag. Ein Erfolg besonderer Art ist, daß die Sowjetunion

¹⁶⁾ Die übliche Einheit für militärische Manöver ist die Division. In der sowjetischen Armee beträgt die Divisionsstärke etwa 10 000—13 000 Mann. Daher liegen sowjetische Übungen im Divisionsrahmen unterhalb der neuen Anmeldeschwelle.

erstmalig Inspektionen „vor Ort“ zugestimmt hat, was auch für andere Rüstungskontrollbereiche wegweisend sein könnte. Die neuen Bestimmungen sind aber auch im gesamteuropäischen Sinne ein Erfolg, da sie die Möglichkeit aufzeigen, kooperative Wege zu beschreiten, um die Sicherheit der Staaten zu erhöhen.

Die bisherigen Ergebnisse im Rahmen der MBFR- und KSZE/KVAE-Verhandlungen waren bescheiden. Trotzdem sollten die Bemühungen fortgesetzt werden. Das Ziel muß bleiben, die militärische Bedeutung dieser Maßnahmen durch die Bündelung der Einzelmaßnahmen zu einem System einander ergänzender VSBM nach Möglichkeit zu erhöhen. Die Reichweite der neuen, auf der KVAE beschlossenen VSBM darf dabei nicht überschätzt werden. Sicherlich lassen sich im einzelnen verschiedene Maßnahmen denken und nennen, die den deklaratorischen Zielen der VSBM über das hinaus, was bisher verhandelt und beschlossen worden ist, dienen können — auch nach Stockholm. Um den defensiven, verteidigungsorientierten Charakter militärischer Aktivitäten und Potentiale deutlich zu machen, sind etwa weitere Manöverrestriktionen besonders für Grenzregionen oder die Beschränkung bestimmter Truppenverbände und militärischen Gerätes denkbar (Pionierverbände und deren Ausrüstung etc.), die notwendig sind, um politisch aggressive Absichten mit militärischen Mitteln umzusetzen. Das Problem ist also nicht, neue sinnvolle VSBM zu formulieren. Die Schwierigkeiten liegen vielmehr darin, den politischen Konsens bzw. Kompromiß zwischen gegensätzlichen Staaten zu erreichen — trotz der geringen direkten Bedeutung dieser Maßnahmen für die militärische Sicherheit.

Die Kooperationsbereitschaft und die Konsensfähigkeit zwischen Ost und West ist keine Konstante der internationalen Politik. Im Umkehrschluß zu den analysierten Gründen des bescheidenen Erfolges der bisherigen Politik der Vertrauensbildung in Europa ergeben sich deren Aussichten für die Zukunft: Die Vertrauensbildung, sprich die Verhandlung und Anwendung militärisch und damit sicherheitspolitisch bedeutsamer VSBM, ist eine Resultante aus dem Grad an Kooperationsbereitschaft der nationalen Politiken der beteiligten Staaten. Diese bilden die politischen Rahmenbedingungen für die Konsens- bzw. Kompromißfähigkeit der Regierungen im internationalen Verhandlungsprozeß. Die Kooperationsbereitschaft als Teil der nationalen Sicherheitspolitik, welche die „Sicherheit“ des Gegenüber einbezieht, bestimmt somit das aktu-

elle Mischungsverhältnis von Kooperation und Konflikt in den Ost-West-Beziehungen.

Die wesentliche Voraussetzung für die Annäherung der Verhandlungspositionen auf der Stockholmer Konferenz und schließlich für den „Endspurt“ der letzten Verhandlungsrunde, die ein inhaltlich weiterführendes Schlußdokument mit neuen VSBM für ganz Europa erbrachte, waren die verbesserten Beziehungen zwischen Ost und West insgesamt, besonders die Wiederaufnahme des Gesprächsfadens zwischen Washington und Moskau. Vor allem die europäischen Verbündeten hatten sich um die Intensivierung des Dialogs lange Zeit vergeblich bemüht. Die neue Phase einer Dialogpolitik der Supermächte war zum einen auf beiden Seiten allianzpolitisch bedingt, d. h. sie wurde aufgrund des Drängens der europäischen Verbündeten und der gegenseitigen Rücksichtnahme der Führungsmächte auf politische Interessen ermöglicht. Zum anderen lagen in den USA und der Sowjetunion innenpolitische Gründe hierfür vor, welche die außenpolitischen Erfordernisse mitbestimmten. Die ungewisse Entwicklung in der politischen Führung der Sowjetunion wirkte sich auch in Stockholm auf die Verhandlungsfähigkeit Moskaus negativ aus. Zwar legte die sowjetische Delegation ein Maßnahmenpaket bereits zur Eröffnung vor, doch wurden die Vorstellungen des Ostens im einzelnen in den weiteren Verhandlungsrunden nicht erweitert oder inhaltlich erläutert. Die Verhandlungen gewannen erst 1985 nach der Übernahme der Parteiführung durch Gorbatschow an Intensität. Die neue sowjetische Führung bemühte sich besonders 1986 durch neue Initiativen und Entgegenkommen auf allen Gebieten der Rüstungskontrollpolitik um die Verbesserung des Ost-West-Verhältnisses. Ein wesentliches Motiv ist — wie in den sechziger Jahren unter Breschnew — in wirtschaftlichen Erfordernissen zu sehen: Die notwendige Modernisierung der sowjetischen Wirtschaft und Gesellschaft erfordert Beschränkungen bei den Rüstungsprogrammen, die wiederum nur innerhalb einer neuen Entspannungsphase innenpolitisch durchgesetzt und legitimiert werden könnten.

Die US-Regierung sah sich — zeitlich parallel zu den KVAE-Verhandlungen — zunehmend innenpolitischem Druck für eine konstruktive Dialog- und Rüstungskontrollpolitik mit der Sowjetunion ausgesetzt. Dem Meinungsbild der politischen Öffentlichkeit in den Vereinigten Staaten konnte nicht mehr ausschließlich durch eine Politik militärischer Stärke entsprochen werden, wie sie sich die Reagan-Administration von Anfang an auf ihre Fahne geschrieben hatte. Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik wurden gegen

Ende der ersten Amtszeit Präsident Reagans wieder salonfähig und wurden als notwendig erachtet — vor allem wegen der Haushaltsdefizite im Zusammenhang mit dem Wachstum des Verteidigungshaushalts und damit verbundenen wirtschaftlichen Problemen der USA.

Das Drängen der Westeuropäer auf die Wiederaufnahme des Supermächtedialogs schlug sich auch in der KVAE-Politik nieder. Hier hatte der multilaterale Charakter der Konferenz, der den Konsensfindungsprozeß und die Schnelligkeit der Verhandlungen grundsätzlich eher kompliziert, in zweifacher Hinsicht positiven Einfluß auf das Ergebnis: Zum einen war wiederum — wie bereits auf der KSZE selbst sowie den Folgetreffen in Belgrad und Madrid — die „Vermittlerrolle“ der N+N-Staaten wichtig. Durch ihre Vorschläge zeigten sie stets den „Median“ dessen auf, was als konsens- bzw. kompromißfähig gelten konnte. Die Vorschläge der N+N-Staaten zu den kritischen Punkten der VSBM zwischen Ost und West bzw. allen Teilnehmerstaaten boten wiederholt einen Referenzpunkt für Zugeständnisse der einen oder anderen Seite ohne „Gesichtsverlust“. Auch den „guten Diensten“ der N+N-Delegationen für den Arbeitsprozeß in den Arbeitsgruppen kam erneut große Bedeutung für die Verhandlungen zu. Zum anderen förderte die Teilnahme der „kleinen“ Bündnisstaaten die Kompromißfähigkeit der Führungsmächte schon aus allianzpolitischen Gründen, da mangelnde Konstruktivität und Kompromißbereitschaft der Führungsmächte zu Belastungen geführt hätte, zumindest im westlichen Bündnis. Die Vorabstimmung in der NATO war ein förderlicher Faktor für die Verhandlungen in Stockholm, weil bereits in der westlichen Allianz unterschiedliche Auffassungen über die Bedeutung einer Politik militärischer Vertrauensbildung bestanden. Der innerwestliche Kompromiß, der damit notwendig wurde, ermöglichte bzw. erleichterte die Einigung auf der Ost-West- bzw. gesamteuropäischen Ebene eher, als dies aus der Position der Führungsmacht erreichbar gewesen wäre. Die Gründe für die Positionsunterschiede im Westen liegen in der unterschiedlichen politischen Verletzlichkeit der Allianzpartner, die wiederum auf die unterschiedlichen machtpolitischen Positionen im internationalen System, auf die geopolitischen Lagen und die historischen Erfahrungen zurückzuführen ist.

Die USA betrieben die VSBM-Politik in erster Linie als Allianzpolitik, und zwar deshalb, weil sich die westeuropäischen Partner massiv für eine Politik militärischer VSBM im KSZE-Prozeß einsetzten, besonders nach der französischen Initia-

tive für eine V(S)BM-Konferenz von 1978¹⁷⁾. Die westeuropäischen NATO-Partner wurden hierin von den N+N-Staaten nachhaltig unterstützt. Hinzu kam das amerikanische Interesse an der Nutzung von VSBM als Maßnahme gegen militärische Überraschungsangriffe im Sinne „technischer Rüstungskontrolle“.

Die Westeuropäer und besonders die Bundesrepublik Deutschland hingegen verstehen auch militärische Vertrauensbildung vor allem „politisch“, d. h. als ein Instrument des sicherheitspolitischen Dialogs mit dem Osten im Sinne der Fortsetzung der Entspannungspolitik. Die unterschiedliche Bewertung des Stellenwertes der KVAE- bzw. VSBM-Politik erstreckte sich dabei nicht auf die „konkreten“ Maßnahmen. Über deren Charakter und Notwendigkeit bestand weitgehend Einigkeit in der NATO. Die Unterschiede lagen in der grundsätzlichen Bewertung von Verhandlungen als politisches Dialoginstrument.

Die USA und ihre westeuropäischen Verbündeten unterschieden sich in ihrem Interesse am Zustandekommen der KVAE als einem Ergebnis der Madrider KSZE; sie unterschieden sich auch im Ziel, die KVAE zu einem greifbaren Ergebnis in Form neuer Vereinbarungen zu führen. Diese Unterschiede wurden in Madrid und lange Zeit auch in Stockholm durch eine größere Kompromißbereitschaft der Bundesrepublik gegenüber östlichen Vorstellungen deutlich. Ebenso wurden sie deutlich anhand des wiederholten und nachdrücklichen Festhaltens der Bundesrepublik und anderer westeuropäischer Regierungen in Madrid an dem Ziel eines inhaltlich weiterführenden Schlußdokuments mit einem KVAE-Mandat, obwohl internationale Krisen die Fortsetzung des KSZE-Prozesses grundsätzlich in Frage stellten. Die Vereinigten Staaten hingegen waren eher geneigt, Maximalpositionen zu vertreten und, wenn aus ihrer Sicht erforderlich, auch die Verhandlungen abubrechen, zu unterbrechen bzw. ergebnislos zu beenden.

Die KVAE ist mit einem inhaltlich weiterführenden Schlußdokument beendet worden; neue mili-

¹⁷⁾ Vgl. Memorandum der französischen Regierung vom 19. Mai 1978 an die übrigen Teilnehmerländer der KSZE mit dem Vorschlag einer Abrüstungskonferenz in Europa, in: EA, (1980) 18, S. D 506—509.

tärische VSBM wurden beschlossen. Trotz fortbestehendem Konflikt zwischen Ost und West, trotz unterschiedlicher Konzepte der politischen Vertrauensbildung, unterschiedlicher Vorstellungen von Zielen und Mitteln dieser Politik war in Stockholm ein Kompromiß möglich. Doch über den politischen Symbolcharakter eines Abkommens hinaus muß sich der reale Gehalt und damit der „objektive“ Erfolg der VSBM-Politik im Rahmen der KSZE erst in der Tat, d. h. in der Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse durch die einzelnen Teilnehmerstaaten beweisen.

In der VSBM-Politik stehen wir — wie in vielen anderen Politikfeldern — vor dem Problem, die Diskrepanz zwischen Wünschbarem und Wirklichem zu erkennen, und doch bemüht zu bleiben, diesen Unterschied möglichst zu verringern. Keine Übereinkunft und kein Abkommen zwischen Staaten — weder ein Rüstungskontrollabkommen noch ein Abkommen über Vertrauensbildende Maßnahmen — kann letztlich verhindern, daß es zur militärischen Austragung politischer Konflikte kommen könnte. Nur der politische und wirtschaftliche Preis kann erhöht werden, und andererseits die internationale Legitimität und die Erfolgchancen des Einsatzes militärischer Instrumente, um politische Ziele durchzusetzen, können herabgesetzt werden, um somit auch der „Rationalität“ einer militärischen Politik einen Riegel vorzuschieben.

Das Ergebnis von Stockholm läßt noch viele Wünsche in dieser Richtung offen. Doch der Prozeß der Vertrauensbildung wird weitergehen — schon aus Mangel an vernünftigen Alternativen. Auf dem ersten Gipfeltreffen der Supermächte im November 1985 sprachen sich der sowjetische Parteichef Gorbatschow und US-Präsident Reagan nachdrücklich dafür aus, die KVAE mit einem weiterführenden Schlußdokument zu beenden. Dieses „Versprechen“ ist erfüllt worden. Hierfür war der zweite Gipfel sicherlich ein förderlicher Faktor, denn deutlich übernahmen die Führungsmächte der militärischen Bündnisse in Ost und West die Initiative für die Kompromisse, die das Abschlußergebnis erst möglich werden ließen.

Ernst-Otto Czempiel: Amerikanisch-sowjetische Beziehungen nach Reykjavik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/87, S. 3—15

Auf der Gipfelkonferenz von Reykjavik hat sich in den Beziehungen zwischen den beiden Supermächten eine „Revolution“ (Kissinger) ereignet. Erstmals in der Geschichte der Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen haben sich die Staatschefs der beiden Supermächte auf die Beseitigung von Mittelstreckenraketen in Europa, die Reduzierung aller strategischen Waffen um 50 Prozent und die Beseitigung (fast) aller ballistischen Raketen in einer späteren Periode geeinigt. Zwar wurde kein Vertrag geschlossen, weil der sowjetische Generalsekretär dies mit seiner Forderung, alle Teileinigungen zu einem Paket zu verschnüren und praktisch an die Aufgabe von SDI zu binden, verhinderte. Faktum bleibt, daß Einigungen über erheblich niedrigere Niveaus strategischer Waffen möglich und in Reykjavik konkret geworden sind. Nicht umsonst schätzt der amerikanische Publizist James Reston die Gipfelkonferenz als das größte Ereignis seit der Erfindung der Atombombe ein.

Die Einigungen von Reykjavik kamen für die Westeuropäer völlig überraschend, die zwar stets von der Notwendigkeit der Abrüstung gesprochen, sie aber durch die Weiterentwicklungen des strategischen Kalküls nicht vorbereitet haben. In Westeuropa wird nur zu gerne übersehen, daß die Vereinigten Staaten jenseits der aktuellen Interessen der jeweiligen Administrationen das Strukturinteresse verfolgen, einen Nuklearkrieg mit der Sowjetunion zu vermeiden. In dieses Interesse gehört auch die Konzeption, in Westeuropa nicht mit strategischen Nuklearwaffen, am besten überhaupt nicht mit Kernwaffen, vertreten zu sein. Man kann also getrost davon ausgehen, daß die Rüstungskontrollverhandlungen in Genf dort weiterarbeiten werden, wo die beiden Staatschefs in Island aufgehört haben. Westeuropa tut gut daran, sich darauf einzustellen.

Das Hauptfeld der amerikanisch-sowjetischen Auseinandersetzung liegt in der Dritten Welt. Der nukleare Konfrontationsverzicht, der sich in Reykjavik so deutlich zeigte, dient auch der Absicherung dieser Rivalität vor einem Abgleiten in eine militärische, womöglich noch nukleare Auseinandersetzung. Die Vereinigten Staaten gehen — so steht es in der Reagan-Doktrin — davon aus, daß sich der sowjetische Einfluß seit dem Beginn der achtziger Jahre auf dem Rückzug aus der Welt befindet. Die USA unterstützen die demokratischen Revolutionen und hoffen, damit diesen Rückzug zu befördern und den eigenen Einfluß zu vergrößern. Die Sowjetunion unter Gorbatschow setzt statt dessen, wie schon Chruschtschow 1957, auf Asien, insbesondere auf Indien. Bei seinem Besuch dort im Herbst 1986 hat Gorbatschow seinen Plan einer asiatischen Sicherheitskonferenz erneut vorgeschlagen und das Interesse Asiens an einer Entmilitarisierung des Indischen Ozeans unterstützt. Mit der in Wladiwostok angekündigten ersten Verringerung sowjetischer Truppen in Afghanistan will Gorbatschow offensichtlich auch die sowjetisch-chinesischen Beziehungen verbessern.

Den Europäern ist es in den ersten Monaten nach Reykjavik gelungen, die Vereinigten Staaten zu einer gewissen einschränkenden Modifikation ihrer Position zu bewegen. Die Grundsatzrede von Außenminister Shultz im November 1986 läßt jedoch erkennen, daß diese Modifikationen nicht zu einer grundsätzlichen Revision der von den USA in Reykjavik eingenommenen Position führen werden.

Norbert Ropers/Peter Schlotter: Die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses. Perspektiven und ihre Bewertung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/87, S. 16—28

Die Institutionalisierung des KSZE-Prozesses sollte nicht als Selbstzweck betrachtet werden. Vielmehr kommt es darauf an, zu prüfen, ob und inwieweit das bisherige Leistungsprofil des KSZE-Prozesses durch einzelne Institutionalisierungsmaßnahmen verbessert werden könnte. Ein heikler Punkt ist dabei die Aufrechterhaltung des Kompromiß- bzw. Konsenszwanges. Denn nur, wenn dieser Mechanismus weiterhin funktioniert, ist mit einer anhaltenden Dynamik des KSZE-Prozesses zu rechnen. Andernfalls bestünde die Gefahr einer Reduktion auf die schlichte „Verwaltung“ der einmal erreichten Beschlußlage.

Vor diesem Hintergrund sind nur sehr bescheidene Institutionalisierungsmaßnahmen geeignet, um das Instrumentarium der gesamteuropäischen Konferenzdiplomatie zu verbessern. Eine Möglichkeit dieser Art ist die Einrichtung eines häufiger tagenden Koordinierungsgremiums zwischen den Folgetreffen, sofern es strikt auf koordinierende und prozedurale Funktionen beschränkt bliebe. Eine andere Möglichkeit bietet die Institutionalisierung von eng umgrenzten und politisch weniger umstrittenen Teilbereichen des KSZE-Themenkatalogs. Unabhängig davon, welcher Institutionalisierungsweg im einzelnen beschritten wird, dürfte es sich generell empfehlen, nur schrittweise vorzugehen, um die KSZE-Folgetreffen in ihrer zentralen und koordinierenden Funktion zu sichern und um die politische Steuerung des Gesamtprozesses zu erhalten.

**Ingo Peters: Ende der KVAE — Ende der politischen Vertrauensbildung in Europa?
Erfolgsbedingungen der Politik militärischer Vertrauensbildender Maßnahmen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1-2/87, S. 29—38

Die Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) wurde Ende September 1986 erfolgreich beendet. Das Ergebnis zeigt die gegenwärtigen Möglichkeiten und Grenzen der politischen Vertrauensbildung durch militärische Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM). Welche Faktoren waren dafür verantwortlich, daß diese Verhandlungen so zäh und langwierig waren? Wodurch ist der Erfolg dieser Politik bestimmt?

Die Politik der Vertrauensbildung ist eine Fortsetzung des politisch-ideologischen Ost-West-Konflikts mit anderen Mitteln. Auch bei dieser Politik sind Konflikt und (teilweise) Kooperation die zwei Seiten der Ost-West-Beziehungen. Nach der Zeit des „neuen Kalten Krieges“ vor allem wegen der Afghanistan-Krise hatte die schrittweise Wiederaufnahme des Dialogs zwischen Ost und West, besonders zwischen den Supermächten, seit 1984 merklichen Einfluß auf die KVAE-Verhandlungen. Gefördert durch wirtschaftliche, innenpolitische und allianzpolitische Faktoren, ermöglichte die erhöhte Kooperationsbereitschaft die Intensivierung der Arbeitsweise und die inhaltliche Konzentration der Verhandlungen in Stockholm auf die kompromißfähigen Vorschläge.

Das Ergebnis kann sich sehen lassen. Es könnte in einigen Punkten wichtige neue Akzente auch für andere Rüstungskontrollgespräche setzen, besonders in der Verifikationsproblematik. Die Reichweite der neuen VSBM darf dennoch nicht überschätzt werden. Kooperationsbereitschaft und Konsens- bzw. Kompromißfähigkeit sind keine Konstanten der internationalen Beziehungen, sondern stetigen Veränderungen unterworfen. Politische Vertrauensbildung ist möglich, doch sie hat ihre Grenzen. Diese zu sehen, kann vor überhöhten Erwartungen und enttäuschten Hoffnungen bewahren. Der wirkliche Erfolg von Stockholm muß sich in der Umsetzung der gemeinsamen Beschlüsse durch die einzelnen Teilnehmerstaaten noch beweisen.