

Die KSZE im Spannungsfeld Ost-West : Herausforderungen, Möglichkeiten, Grenzen

Autor(en): **Bütler, Hugo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **66 (1986)**

Heft 9

PDF erstellt am: **17.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164347>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Hugo Bütler

Die KSZE im Spannungsfeld Ost-West

Herausforderungen, Möglichkeiten, Grenzen

Ost und West stehen sich heute politisch nicht mehr, wie in der heissen Phase des Kalten Krieges, mit der «Kompaktheit zweier Heerlager» gegenüber. Nicht dass der ideologische und der politische Krieg, den Herbert Lüthy für die Zeit der fünfziger Jahre mit diesem Bild charakterisiert hat, heute nicht weiterginge — im Gegenteil: Er hat unter neuem terminologischem Gewand nach einer Phase der «Entspannung» seit der sowjetischen Besetzung Afghanistans und seit dem Kriegsrechtsregime in Polen an Intensität wieder zugenommen. Doch hat sich das Erscheinungsbild des Konflikts und der Beziehungen zwischen dem sowjetkommunistisch gelenkten Ostblock und den freien Ländern der westlichen Welt und ihres Bündnisses gewandelt und differenziert. Moskau ist in der kommunistischen Welt nicht mehr alleinbestimmend und alleinseligmachend wie noch um 1960; China geht seinen eigenen Weg; kommunistische Parteien in Westeuropa haben an Anziehungskraft und an angsterzeugender Wirkung verloren oder dann eine «eurokommunistische» Version ihres Wegs und ihres Strebens nach der Macht entwickelt.

Westliche Unternehmen treiben heute mehr oder weniger unangefochten Handel mit den Ländern im Osten¹. Banken helfen mit bei der Finanzierung der Schwierigkeiten bürokratischer Staatswirtschaften. Einzelne Länder jenseits der mitteleuropäischen Trennlinie haben vorsichtige Emanzipationsbewegungen hinter sich, die im Falle Polens zwar wieder unterdrückt wurden, im Falle Ungarns aber nach der militärischen Repression zu einer Art von kontrollierter Halbfreiheit geführt haben, die beim Betrachter im Westen ebenso Hoffnungen wie Befürchtungen nährt. Seine Neugier stillt dieser Betrachter heute nicht mehr wie vor dreissig Jahren mit Nachrichtenhören und Zeitungsberichten allein. Er reist selbstverständlich in Oststaaten, um auf mehr oder weniger gelenkten Bahnen wenigstens einen eigenen Eindruck von den Zuständen dort zu gewinnen. Die Menschen in den der Sowjetunion vorgelagerten osteuropäischen Staaten haben zwar nach wie vor solche Bewegungsfreiheit nicht, doch schalten sie ihrerseits, wo sie können, westliche Fernsehsender und Radio-

stationen ein, um sich auf diesem Weg ein einigermaßen abgerundetes Bild von der eigenen und der Welt der anderen zu machen — ein Bild, das ihnen das Regime selber nach wie vor vorzuenthalten sucht oder dann bloss in den Farben der eigenen staatsoffiziellen Parteibrille serviert.

«Helsinki»

Das Verhältnis zwischen Ost und West im geteilten Europa hat sich im öffentlichen Bewusstsein also im Vergleich zu den fünfziger Jahren erheblich gewandelt. Das gleiche gilt für das Feld der vielfältigen faktischen und der offiziellen Beziehungen, die insbesondere mit dem Abschluss der deutschen Ostverträge und des Berliner Viermächteabkommens Anfang der siebziger Jahre eine «Normalisierung» erfahren haben — was immer Normalisierung zwischen politisch und ideologisch letztlich unvereinbaren Welten heissen kann. Der umfassendste Versuch, die gespannten Beziehungen im gespaltenen Nachkriegseuropa in politisch zivilisierte Bahnen zu lenken und von unberechenbaren Konfrontationsschüben, wie sie unter anderem die beiden Berlin-Krisen heraufbeschworen hatten, wegzukommen, ist zweifellos die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).

Die KSZE ist ein merkwürdiges und fragiles Gebilde. Ihre Grundlage bildet die 1975 unterzeichnete Schlussakte von Helsinki, die im Zeichen der von Nixon und Breschnew zwischen den Supermächten eingeleiteten Entspannung unter den insgesamt 35 Konferenzteilnehmerstaaten in jahrelangem zähem Ringen ausgehandelt worden war. Merkwürdig ist die Schlussakte unter anderem deshalb, weil sich darin Staaten mit grundverschiedenen politischen und gesellschaftlichen Auffassungen mit den gleichen Worten auf die gleichen Prinzipien und Verhaltensweisen verpflichtet und politische Versprechen auf die Zukunft abgegeben haben, obwohl das mit den Worten politisch Intendierte letztlich einfach nicht unter einen Hut zu bringen ist. Fragil ist das Gebilde der KSZE nicht zuletzt, weil die Existenz des ost-westlichen Verhandlungsrahmens zwar auf dem Papier der Schlussakte versprochen, aber dennoch in keiner Weise institutionalisiert ist. Es gibt, anders als zum Beispiel beim Völkerbund oder bei der Uno, keine fixierte Infrastruktur, keinen festen Verhandlungsort, keine permanenten KSZE-Angestellten und folglich auch keinen Automatismus der periodischen Konferenzen im Lauf der Jahre. Insofern taugt der Vergleich nicht, wonach die KSZE eine «Uno des weisen Mannes» wäre, auch wenn enge verwandtschaftliche Züge, unter anderem die Gefahr des Sichverlierens in Rhetorik, nicht in Abrede zu stellen sind.

Dass gleichwohl KSZE-Konferenzen de facto stattfinden, in letzter Zeit

sogar in einer Fülle, die für den politischen Normalbürger und die Medien kaum mehr durchschaubar und verdaubar ist, geht auf das in der Schlussakte festgehaltene Versprechen zurück, man wolle sich gegenseitig auch künftig in Nachfolgekonzferenzen wieder gemeinsam über die feierlichen Verpflichtungen und ihre Realisierung bzw. Vernachlässigung unterhalten und «Sicherheit» und «Zusammenarbeit» in Europa durch gegenseitige Aussprache zu stärken suchen. Über das Wie, Wann, Wo und Was einer nächsten Konferenz ist allerdings fast nichts von vornherein geregelt. Das führte unter anderem bei der zweiten Nachfolgekonzferenz von Madrid, die statt drei Monate schliesslich — wenn auch mit Unterbrüchen — drei Jahre dauerte, dazu, dass die Aushandlung der Modalitäten und Mandate der nächsten KSZE-Veranstaltungen, nämlich der seither in Athen, Venedig, Budapest, Ottawa, Bern und Stockholm abgehaltenen Zwischenkonzferenzen zu einem Hauptgegenstand des diplomatischen Spiels hinter halb verschlossenen Türen wurde. Böse Zungen haben deshalb gesagt, dass die KSZE nach Helsinki für Europa weder vertrauens- noch sicherheits-, aber doch wenigstens konzferenzbildende Massnahmen zu treffen vermocht habe.

In der Tat hat das weitverzweigte, komplexe Konzferenzgerippe in den letzten zehn Jahren kaum politische Substanz zuzulegen vermocht. Aber die politische Spaltung in Europa ist so bedrängend und die politische Besorgnis einzelner Länder so nachhaltig, dass manche, insbesondere die um die Frage der deutschen Einheit kreisende Bonner Aussenpolitik, in der blossen Existenz, also auch in einer faktisch resultatlosen Aufrechterhaltung des gesamteuropäischen Dialogforums, einen Wert an sich sehen. Aus dieser Perspektive wird die Bedeutung der KSZE gerne mit dem Hinweis illustriert, dass sie nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen und erneut nach dem sowjetischen Abbruch der Genfer Rüstungskonzferenzverhandlungen der einzige noch verbliebene Ort direkter und offizieller Kontakte zwischen den beiden Supermächten war. In der Tat lässt sich sagen, es sei allemal besser, man rede noch miteinander, als dass man gegeneinander schiesse. Doch sollte man sich jederzeit über die politischen und auch die sicherheitspolitischen Vorbedingungen sinnvollen Miteinanderredens genaue Gedanken machen, allgemein und noch mehr, wenn es ums Reden in der «Infrastruktur der friedlichen Koexistenz» geht, wie die KSZE von DDR-Seite einmal definiert worden ist.

Westliche Abstimmung

Ein Positivum ist sicher die Tatsache, dass die KSZE und der mit ihr verknüpfte politische Konzferenzmechanismus innerhalb der Nato- und

EG-Länder einen — allerdings begrenzten — Zwang zur politischen Abstimmung im voraus geschaffen hat, was das Verhalten gegenüber dem Ostblock betrifft. Dieser aus dem für alle KSZE-Entscheidungen geltenden Konsensprinzip hervorgegangene Zwang ist zweifellos heilsam. Die auf das Konsensprinzip abgestellte Entschlussbildung in der KSZE hat eindeutig einen disziplinierenden Effekt auf die politische *Contenance* der westlichen Bündnispartner entwickelt und überdies auch die neutralen und nichtgebundenen Staaten zu einer gewissen Gruppenbildung gedrängt. Die Neutralen und Nichtgebundenen haben sich aus freien Stücken lose zusammengefunden, ohne dass der einzelne Staat an seiner Entscheidungsfreiheit deswegen Abstriche gemacht hätte. Das Zusammengehen in einer Gruppe kann in Momenten des Vermittlungsbedarfs den kleinen Staaten eine Einflussmöglichkeit verschaffen, die über das rein machtmässige Gewicht dieser kleinen Länder manchmal erheblich hinausgeht. Es birgt aber auch Gefahren, wenn es um Vermittlung von Kompromissen in Bereichen geht, die direkt oder indirekt Grundwerte der Freiheit tangieren.

Die erwähnte disziplinierende Wirkung, die von der KSZE auf die Staaten des westlichen Bündnisses und auf weitere Länder ausgeht, hat zweifellos in einem gewissen Mass das Verhalten der westeuropäischen Staaten im Umgang mit der Sowjetunion insgesamt verändert. Auch wenn sich ihre geopolitischen Positionen und ihre je besonderen nationalen Interessenlagen nicht grundlegend gewandelt haben, so gibt es heute zwischen ihnen doch mehr Kohärenz und weniger Konkurrenz in den politischen Beziehungen zu Moskau, als das in den fünfziger und sechziger Jahren der Fall war. Der frühere Wettlauf um gute «Sonderbeziehungen» mit Moskau, insbesondere zwischen Paris und Bonn, ist ein wenig abgeflaut. Man könnte sagen, dass de Gaulles Konzeption eines «Europas der Vaterländer» und der entsprechenden politischen Alleingänge an Zugkraft eingebüsst hat. Das ist sicher nicht allein — wenn wir es so nennen wollen — ein Verdienst der KSZE, sondern hat natürlich ebenso mit der inneren Festigung der Achse Bonn-Paris und der Europäischen Gemeinschaft im ganzen zu tun, deren Realität von Moskau und vom Comecon jetzt, im Gegensatz zu früher, hingenommen, ja durch den Wunsch nach direkten Beziehungen (zwischen EG und Comecon) anerkannt wird.

Die osteuropäischen Satellitenstaaten der Sowjetunion wirken ihrerseits als prinzipiell gleichberechtigte Mitglieder in der KSZE mit. Dies hat ihnen zwar nicht Unabhängigkeit von der sowjetischen Vormacht verschafft, es verschafft ihnen aber doch die Möglichkeit zu einer bescheidenen aussenpolitischen Profilierung und zu direkten Kontakten mit Vertretern der Vereinigten Staaten und insbesondere mit den mittleren und kleineren Staaten Westeuropas. Die Erfahrung in der KSZE zeigt, dass diese osteuropä-

ischen Regime den begrenzten eigenen Spielraum, der sich ihnen durch die KSZE eröffnet hat, gerne zu ihrem eigenen Vorteil nutzen.

Ein Stossdämpfer

Die beiden Supermächte dieser Welt nehmen am KSZE-Prozess teil. Amerikas Schutzmachtfunktion für Europa und seine Rolle für die Sicherheit unseres Kontinents werden mit diesem Einbezug der USA und auch Kanadas in den KSZE-Verhandlungsprozess von Moskau formell ausdrücklich anerkannt, auch wenn der Kreml natürlich deswegen in keiner Weise auf sein altes Streben verzichtet hat, Amerika aus Europa wegzudrängen und einen politisch dominanten Einfluss auf Westeuropa zu erlangen. Die Einbindung der beiden Supermächte in den KSZE-Prozess verleiht diesem gesamteuropäischen Gebilde eine gewisse Stossdämpferfunktion in Momenten, da die beiden Grossen politisch hart aufeinanderstossen.

Die Belastbarkeit und Konfliktregelungskapazität dieses «Auffangbeckens» ist allerdings begrenzt. Falsch wäre auf jeden Fall die Meinung, die KSZE könnte die politische Grosswetterlage formen und bestimmen. Das Umgekehrte ist wahr. Die europäische Konferenz und ihre Möglichkeiten bzw. ihre Grenzen sind vom direkten Verhältnis der beiden Supermächte, von den amerikanisch-sowjetischen Beziehungen insgesamt, weitgehend abhängig. Zu den Bestimmungsfaktoren der amerikanisch-sowjetischen Beziehungen gehört bekanntlich nicht allein Europa und sein Problem der Teilung. Vielmehr wird das Verhältnis der Supermächte darüber hinaus geprägt von strategischen und regionalen Konflikten in anderen Erdteilen. Der Rüstungskontrolldialog zwischen den Supermächten spielt sich ausserhalb der KSZE auf verschiedenen organisatorischen und politischen Ebenen ab. Das führt unvermeidlicherweise dazu, dass die beiden tonangebenden Weltmächte den Spielraum und die Möglichkeiten der KSZE gemäss ihren jeweiligen aussenpolitischen Prioritäten und Absichten weitgehend bestimmen.

Die Folgekonferenzen

Ein Blick in die KSZE-Geschichte illustriert das soeben Gesagte. Bei der ersten Nachfolgekonferenz 1977/78 in Belgrad, welche von den Amerikanern im Zeichen der Carterschen Aussenpolitik fast ausschliesslich mit dem Thema Menschenrechte bestritten wurde, haben die Sowjets mit einer Mauer der Abwehr jedes sachliche Gespräch verhindert. Auch zu Fragen

der Sicherheit hat dort keine Diskussion stattgefunden, die diesen Namen verdient hätte. Drei Jahre später, in Madrid, stand die westliche Kritik an der sowjetischen Aufrüstung in Europa nach 1975, an der sowjetischen Invasion in Afghanistan und an der Ausrufung des Kriegsrechts in Polen im Zentrum. Die Sowjets schienen dabei während langer Zeit die Aufrechterhaltung des in der Schlussakte vereinbarten Konferenzfolgemechanismus grundsätzlich in Frage stellen zu wollen. Man hatte den Eindruck, als ob sie sich die politisch-publizistische Plattform für die westliche Kritik an dem imperialistischen Übergriff in Afghanistan und an den totalitären Zuspitzungen im Innern des Imperiums vom Halse schaffen wollten.

Gleichzeitig hatte Moskau aber politisches Interesse an dem Projekt einer gesamteuropäischen Konferenz für Sicherheit und Abrüstung. Ein Vorhaben dieser Art hatte der Osten seit den fünfziger Jahren, seit den Rapacki-Plänen, verfolgt. Auf westlicher Seite war es Frankreich, das 1978 die Idee aufnahm und im Rahmen der KSZE aufs Tapet brachte und dabei die Zustimmung, wenn auch ungleiche Begeisterung, der Nato-Staaten fand. Nach langem Ringen gewann dieses Projekt einer gesamteuropäischen Konferenz für Sicherheit und Abrüstung im Mandat für die Stockholmer KVAE Gestalt. Dabei war während der Auseinandersetzungen in Madrid die sowjetische Absicht unverkennbar, das Gewicht des sogenannten Korbs 3, die Rolle der Menschenrechtsdiskussion innerhalb des KSZE-Prozesses durch die Einberufung der gesonderten Grosskonferenz über Sicherheitsaspekte in ihrer Bedeutung soweit als nur möglich herabzumindern. Die Konferenzen über Menschenrechte in Ottawa und über menschliche Kontakte in Bern waren Konzessionen, die Moskau nach erheblichem diplomatischem Einsatz zu ihrer Verhinderung schliesslich einräumen musste. Ohne das Beharrungsvermögen der Amerikaner und einiger anderer westlicher Staaten hätte das Thema Menschenrechte im weiteren KSZE-Prozess an Gewicht und an Boden so viel verloren, dass von einem inneren Gleichgewicht zwischen den beiden Bereichen Sicherheit und Menschenrechte nicht länger hätte die Rede sein können.

Die Sowjets versuchen beharrlich, in der KSZE die Menschenrechtsfragen und die Freiheitsforderungen ab- und die Sicherheitsfragen politisch aufzuwerten. In Ottawa verweigerte Moskau sich erneut jeglicher ernsthaften Diskussion der Menschenrechte. Diese waren übrigens bei der Formulierung der Schlussakte seinerzeit nur dank zähen westlichen und nicht zuletzt auch dank schweizerischen Anstrengungen zu einem legitimen Gegenstand der völkerrechtlichen Beziehungen zwischen den Staaten in Ost und West geworden. Sie lassen sich heute nicht länger unter dem Vorwand der Einmischung in innere Angelegenheiten von der Traktandenliste verbannen. In Ottawa liess Moskau — dies übrigens in den ersten Monaten von Gorbatschews neuer Führung — unverkennbar die Absicht durchblick-

ken, dass es die eindeutig westlich geprägte Formulierung der individuellen Menschenrechte, wie sie in der Schlussakte stehen, zugunsten seiner kollektivistisch-kontrollierenden Auslegung revidieren möchte. Dies entspricht natürlich ganz Moskaus tatsächlicher Politik in diesem zentralen Bereich. Es hat, wie man weiss, z.B. die seinerzeit in Helsinki offiziell proklamierte Zulassung von Bürgerkomitees zur Überwachung der Schlussakte inzwischen zurückgenommen und die Gründer solcher Komitees in seinem Herrschaftsbereich in die Gefängnisse gesteckt. Die Verbannung Juri Orlovs sei hier stellvertretend für ihr Schicksal erwähnt.

Bern 1986 – Amerikas «no»

Das Berner Treffen vom Frühjahr 1986, das übrigens auf eine schweizerische Initiative in Madrid zurückging, hat sich nicht prinzipiell mit den Menschenrechten, sondern ausdrücklich bloss mit ihrer praktischen Seite, mit den menschlichen Kontakten und mit der Zusammenführung von Familien, also mit humanitären Fragen im Alltag, beschäftigt. Auch hier zeigt sich die Sowjetunion heute im ganzen weit zugeknöpfter als Mitte der siebziger Jahre. Man kann das unter anderem an der stark reduzierten Zahl von Ausreisebewilligungen für sowjetische Juden ablesen. Vom jetzigen Bonner Botschafter in Moskau, Jörg Kastl, stammt die Feststellung, dass es für Skeptiker schwer sei, den Helsinki-Prozess «als attraktiv anzusehen, wenn beispielsweise aus der Sicht eines Bürgers der Bundesrepublik die Zahl der Familienzusammenführungen seit 1975 in geradezu geometrischer Reihe zurückgegangen ist und heute einen Tiefststand erreicht hat». Andererseits versteht es Gorbatschew, die faktische Verhärtung der Politik Moskaus mit einzelnen Gesten, wie dem Austausch des zum Spion gestempelten Dissidenten Schtscharanski oder mit der zum Abschluss des Berner Treffens bekanntgegebenen Einwilligung in die Familienzusammenführung für insgesamt 117 Personen, publizistisch freundlich zu flankieren. Auch hat die sowjetische Delegation in Bern wenigstens auf dem Papier in ein paar bescheidene Abmachungen für beschränkte Kontakte unter bestimmten Menschen in Ost und West eingewilligt.

Doch haben diesmal in Bern, nach einer Phase des missverständlichen Zögerns, die Amerikaner den Konsens für die Verabschiedung eines entsprechenden Schlusssdokuments verweigert. Die Ablehnung erfolgte wohl letztlich nicht bloss deshalb, weil einige wichtige der von ihnen präsentierten Forderungen (Ausstellung eines individuellen Reisepasses, Recht der Juden zur Ausreise, Recht zur Kontaktnahme unter Minderheiten) im Zuge der durch Neutrale und Nichtgebundene geführten «Vermittlung» in der Schlussphase fallengelassen wurden. Ihr Nein war wohl viel allgemei-

ner motiviert und galt dem «Kompromiss» als solchem. Dieser sah zwar immer noch einige, wenn auch sehr bescheidene Fortschritte und Präzisierungen zu Besucher- und Reiserechten vor, wobei von «Fortschritten» natürlich nur im Vergleich zum Ist-Zustand in der UdSSR, in der Tschechoslowakei oder in einem Land wie Bulgarien hätte die Rede sein können. Doch ist und bleibt die Präzisierung von allgemeinen Prinzipien, wie sie in der Schlussakte festgehalten sind, eine zweiseitige Sache. Denn nähere Umschreibungen von Prinzipien enthalten in diesem Konflikt indirekt und tendenziell fast immer Einschränkungen eben dieser Prinzipien und ihrer Glaubwürdigkeit. Statuiert man zum Beispiel den Grundsatz der religiösen Freiheit, so ist das zweifellos eine hohe Forderung, der die Oststaaten heute auch nicht annähernd gerecht werden. Schreibt man nun, um im Vergleich zum völlig inakzeptablen und unzulänglichen Ist-Zustand wenigstens einen kleinen «Fortschritt» zu formulieren, ein Reiserecht aus religiösen Gründen für «kirchliche Repräsentanten» in ein Schlussdokument, so gesteht man indirekt unausgesprochen zu, dass es dieses Recht für gewöhnliche Mitglieder einer religiösen Gruppe nicht gibt. Hier, wie auch mit einschränkenden Nachsätzen von der Art «wenn personelle und berufliche Umstände es zulassen», läuft man Gefahr, einer staatlichen Kontrollbürokratie jede Art von Ausflucht zu liefern, wenn es darum geht, die Bestimmungen von Helsinki in die Praxis umzusetzen.

Im Blick auf diese Gefahr der einschränkenden Präzisierung von allgemeinen Prinzipien kamen die politischen Instanzen Washingtons am Ende des Berner Treffens zu einer negativen Bewertung des Kompromissprodukts der sechswöchigen Verhandlungen. Der Perspektive einer bürokratischen Demontage klarer Grundsätze der Schlussakte zog man die Ablehnung des ausgehandelten Textes vor in der Meinung, dass auf diese Weise wenigstens die politische Glaubwürdigkeit der Grundforderungen von Helsinki in der Öffentlichkeit gewahrt werden könne. Die Zustimmung zu den Texten hätte politisch eine Einigkeit mit Moskau vorgetäuscht, die den Preis nicht wert gewesen wäre und im Resultat das Misstrauen der Öffentlichkeit in die KSZE erhöht hätte.

Um die amerikanische Haltung angemessen zu verstehen, sind aber zweifellos weitere Elemente in die Bewertung einzubeziehen. Dazu gehört die Frage, ob es politisch Sinn hat, Einigkeit mit Moskau in ein paar unbedeutenden Nebenfragen der Praxis zu demonstrieren, nachdem Moskau in Ottawa die Absicht hatte erkennen lassen, anlässlich der nächsten Folgekonferenz in Wien eine Politik des Roll-back in Sachen Menschenrechte zu verfolgen. Weiter gehört dazu die Frage, ob es politisch sinnvoll sein kann, eine zweifelhafte Einigkeit bei den menschlichen Kontakten vorzugeben, während sich an anderen wichtigen Verhandlungstischen noch kein Einlenken Moskaus abzeichnet. Das war beim Abschluss des Berner Treffens

generell die Situation für das Gebiet der Rüstungskontrolle, wo Moskau mit der öffentlichen Präsentation von Vorschlägen allerhand Erwartungen und Hoffnungen beim Publikum erzeugt hat, ohne sie an den Verhandlungstischen in konkrete Massnahmen umzusetzen und einzulösen. In Stockholm, an der Konferenz für Vertrauensbildung und Abrüstung in Europa, haben Gorbatschews Unterhändler nach bald zwei Jahren noch zu keiner nennenswerten vertrauensbildenden Massnahme Hand geboten. Jeder Schritt zur Schaffung von Transparenz in militärischen Sicherheitsfragen wird von der östlichen Supermacht noch immer als Schritt zu westlicher Spionagemöglichkeit perhorresziert. In Genf blieb es nach mehr als einem Jahr des direkten Gesprächs noch immer unklar, ob Moskau auf ernste Verhandlungen über Begrenzung der nuklearen Rüstung wirklich einzutreten gewillt ist oder nicht. Beim Kernthema aller Rüstungskontrollgespräche zwischen Ost und West, nämlich bei der Frage der Verifikation, der gegenseitigen Kontrolle von Begrenzungs- und Abrüstungsvereinbarungen hat die Sowjetunion bis zum Sommer 1986 keine substantiellen Avancen und konkreten Zugeständnisse gemacht.

Die von Misstrauen geprägten sowjetisch-amerikanischen Beziehungen färben natürlich auf den Gang des KSZE-Prozesses ab. Er spielt sich nicht im politischen Vakuum ab, sondern bleibt in den breiteren Ost-West-Dialog und in die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den beiden Supermächten eingespannt. Dieses Verhältnis der Supermächte setzt weitgehend das Mass für das, was innerhalb Europas, was im geteilten Europa an Entwicklung der Beziehungen möglich ist. Über diese Grundbedingung kann die KSZE nicht hinweggehen und können auch Sonderbewegungen und Sonderhoffnungen nicht hinwegtäuschen, die etwa in Bonn in Sachen deutsch-deutscher Annäherung gemacht und genährt werden — vorausgesetzt, dass man sich nicht in sicherheitspolitischen Illusionen verlieren will.

Modus loquendi

Der kleine konferenzzhistorische Rückblick auf die Jahre seit der Unterzeichnung des Dokuments von Helsinki bringt uns wieder zu den grundsätzlichen Problemen der KSZE. Die Schlussakte war der Versuch, einen allseits akzeptablen Rahmen, einen *modus vivendi* zu finden für das Zusammenleben im geteilten Europa. Dieses Europa ist durch *ein* gemeinsames Interesse, das Interesse am Frieden, ebenso bestimmt wie durch Antagonismen und Rivalitäten im Ideologischen und Politischen, auf dem Felde der Sicherheitspolitik wie auch der Wirtschaft. Die erwähnte Gemeinsamkeit, das Interesse am Frieden, wie die grundlegenden Widersprüche auf dem geteilten Kontinent erklären einerseits das jahrelange Ringen um die Formulierung der Schlussakte von Helsinki, bevor sie

von allen Seiten gutgeheissen wurde. Die komplexe und von tiefen Gegensätzen bestimmte politische Ausgangslage hat andererseits unvermeidlicherweise von Anfang an zu einer gegensätzlichen und sich widersprechenden Interpretation der Texte von Helsinki geführt. Ost und West haben zwar die gleichen Worte, die gleichen Versprechen unterschrieben, verstehen darunter aber offenkundig auf weite Strecken nicht das gleiche. Das hat den französischen Sozialisten Michel Rocard zur Feststellung veranlasst, beim Helsinki-Prozess handle es sich um «ein gemeinsames Ost-West-Management der kontrollierten Heuchelei», das mit «akzeptierten Missverständnissen» arbeite. Zu illustrieren wäre diese Charakterisierung etwa am sogenannten Korb 3, der unzweifelhaft auf westlichen Menschenrechtsprinzipien basiert. Wir im Westen haben nach Rocard zugestanden, «dass die östlichen Vertreter vortäuschen, an diese Prinzipien zu glauben, und wir tun so, als glaubten wir daran, dass sie daran glauben».

Als Beobachter der Helsinki-Konferenzen ist man in gewissen Momenten in der Tat versucht, die dortigen Besprechungen und manche diplomatischen Formulierungen unter die Kategorien des politischen Maskenspiels einzureihen und die Glaubwürdigkeit des ganzen Verhandlungsprozesses in Frage zu stellen. Doch darf man ebenso konstatieren, dass die Diskussionen in den Nachfolgekongressen und Expertentreffen auf weite Strecken mit bemerkenswerter Offenheit und einer Direktheit geführt werden, die die Gegensätze nicht verhüllt und leugnet, sondern hart aufeinanderprallen lässt. Es gibt also auch ein starkes Moment der Ehrlichkeit im sogenannten Helsinki-Prozess. Nicht zuletzt gehört, wenn auch unter sozusagen negativen Vorzeichen, die Resultatlosigkeit, die Vergeblichkeit mancher Treffen dazu. Das vereinbarungslose Ende der Konferenzen von Ottawa und Bern täuscht zumindest keine falschen Harmonien vor.

Ebenso wichtig wie eine direkte moralische Bewertung der 1975 gemeinsam unterzeichneten Texte ist die Frage, was aus diesen Texten im Helsinki-Prozess, in der Auseinandersetzung zwischen Ost und West in Europa von beiden Seiten politisch gemacht wird und gemacht werden kann. Was Moskau und die Regime seiner Gefolgschaft im Osten betrifft, so ist in ihren Augen die Anerkennung der mit dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Verhältnisse und der damit geschaffenen Grenzen der kommunistischen Staaten eine Haupterrungenschaft der KSZE. Dementsprechend legt Moskau denn auch auf das dritte und sechste Prinzip in der Schlussakte, auf die «Unverletzlichkeit der Grenzen» und auf die «Nichteinmischung in innere Angelegenheiten» grossen Nachdruck. Und man versucht von östlicher Seite, die in der Charta von Helsinki ebenfalls verankerten Prinzipien der freien Selbstbestimmung, der Grundfreiheiten und der Menschenrechte zu verdrängen.

Das «gemeinsame Haus»

Wenn Gorbatschew in solchen Zusammenhängen dennoch von «Europa» als «unserem gemeinsamen Haus» spricht, so verstehen er und die Ideologie des Systems, das er vertritt, darunter letztlich nicht das Europa der Aufklärung, der Individualrechte und der Bewegungsfreiheit, sondern ein im Sozialismus vereinigtes Europa, in dem die Freiheit kollektiviert und vom Regime kontrolliert wäre. Moskau agiert hier in der KSZE wie allgemein in der Auseinandersetzung um Europa in der Rolle des «objektiven Finnlandisierers» (Pierre Hassner). In diesem und nur in diesem Sinne treten die Exponenten Moskaus und seiner Satelliten in den KSZE-Diskussionen denn auch immer wieder für die Überwindung der Teilung Europas ein, plädieren sie für eine Aufhebung der Widersprüche und Antagonismen in einem politischen Frieden, der natürlich unter dem Vorzeichen des Sozialismus stünde. Diese Grundtendenz spiegelt sich auch in den Disputen um die Menschenrechte, wo die Sowjets die Überlegenheit ihres Systems zu beweisen suchen mit dem Hinweis auf die menschenunwürdige Arbeitslosigkeit im Westen, welche in kollektivierten Staatswirtschaften ein für allemal überwunden wäre.

Der Osten praktiziert also in der KSZE keineswegs, wie etwa behauptet wird, eine bloss defensive politische Strategie, die allein auf Verteidigung des «*Status quo*» und der Blockgrenzen angelegt wäre. Unter «Entspannung» oder «friedlicher Koexistenz» hat Moskau immer zweierlei verstanden: unbedingte Erhaltung des Erreichten einerseits und allmähliche, geschichtlich bedingte und zugleich revolutionär gewollte Entwicklung in Richtung auf den Aufbau des Sozialismus andererseits. Allerdings findet der Osten für diese marxistisch-leninistische Perspektiven keine Stützen im Text der Schlussakte.

Umgekehrt, nämlich vom Standpunkt der westlichen Wertordnung aus betrachtet, entspricht die Schlussakte von Helsinki in ihren zentralen Passagen ohne Zweifel dem westlichen Gesellschaftsmodell. Sie geht in der Tat von freier Bewegung zwischen Menschen, vom freien Austausch der Ideen und Waren aus und fordert unmissverständlich die Anerkennung der Grundfreiheiten und der Menschenrechte — inklusive religiöse Freiheit — als Basis des sicherheitspolitischen Ost-West-Dialogs. Dieser Freiheitsbegriff, der im Politischen das Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht, also zur politischen Souveränität jedes Landes miteinschliesst, verleiht der Charta von Helsinki einen ausgesprochen dynamischen Zug. Sie ist eine Verpflichtung auf die gesellschaftliche Offenheit und enthält also unzweifelhaft den argumentativen Bezug zum Prinzip des friedlichen Wandels politischer Verhältnisse.

Zweifache Legitimierung: des östlichen Besitzstandes, der westlichen Werte

Das war und ist unter anderem für die Bundesrepublik von besonderer Bedeutung. Sie hat die heutigen staatlichen Grenzen im ehemals deutschen Osten anerkannt, hält aber andererseits an der Forderung nach Wiederherstellung der deutschen Einheit auf friedlichem Weg fest. Doch ist dieser Bezug auf die deutsche Frage nur ein spezieller Fall des allgemeinen Prinzips des friedlichen Wandels in Freiheit. Die in der Schlussakte der KSZE enthaltene Freiheitsforderung ist genereller Art. Sie wendet sich also an die Freiheitsaspirationen der Menschen und Völker Europas und der UdSSR, die heute an dieser Errungenschaft der westlichen Kultur nicht teilhaben. Mit anderen Worten: Die Schlussakte und der KSZE-Prozess sind ein Legitimationsinstrument und ein Resonanzboden für das Freiheitsstreben der Menschen und Völker des östlichen Teils unseres Kontinents, die seit dem Arbeiteraufstand in der Ostzone von 1953 über den Ungarn-Aufstand 1956, den Prager Frühling 1968 bis hin zur polnischen Gewerkschaftsbewegung von 1980 immer wieder deutlich gemacht haben, in welcher Richtung ihre von der Sowjetherrschaft in eine Zwangsjacke gepressten politischen Bedürfnisse eigentlich drängen.

Die Schlussakte von Helsinki hat also nicht bloss den kommunistischen Regimen die politische Anerkennung der nach dem Krieg erreichten staatlichen Grenzverhältnisse eingebracht. Vielmehr ist sie in der Hand der westlichen Teilnehmerstaaten ein Instrument der Offensive in Sachen Freiheit und Menschenrechte. Die Sowjetunion und ihre Trabantenregime sind heute nicht mehr in der Lage, diese Themen im KSZE-Prozess von den Traktandenlisten zu verdrängen. Sie haben sich mit der Unterschrift in Helsinki auf die entsprechenden Grundsätze verpflichtet und überdies eingewilligt, dass ihre Einhaltung periodisch zum Gegenstand einer gemeinsamen Überprüfung an Nachfolgekongressen gemacht wird. Für alle diejenigen, die die Sache der Freiheit vertreten und an ihre Berechtigung glauben, liegt letztlich hier einer der Gründe, die dafür sprechen, den KSZE-Prozess trotz Schwierigkeiten und vielen Vergeblichkeiten aufrechtzuerhalten. Denn das politische Ringen um die Freiheit darf an keiner Front aufgegeben werden, auch wenn Hoffnung auf schnelle Erfolge nicht besteht.

Acht Folgerungen

Diese Betrachtungen führen uns zu folgenden Thesen:

1. Die Schlussakte von Helsinki ist ein politisches Versprechen und eine Herausforderung an die Unterzeichnerstaaten, die Verhältnisse in Europa

friedlich und freiheitlich zu gestalten. Aber sie ist keine gesamteuropäische Verfassung und kein *compromesso storico*, der die Teilung des Kontinents überwunden hätte oder die politischen, ideologischen, gesellschaftlichen und militärischen Antagonismen ausser Kraft setzen könnte. Sie ist ein Instrument, eine Methode zur Gestaltung des politischen Nebeneinanders zweier letztlich unversöhnbarer Welten.

2. Die zentrale Achse im Verhältnis Ost-West bilden die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen. Die Möglichkeiten des Helsinki-Prozesses hängen von den welt- und rüstungspolitischen Beziehungen der beiden Supermächte innerhalb *und ausserhalb* Europas ab, nicht umgekehrt. Vorstellungen von einer rein europäischen Regelung des Verhältnisses und der Probleme wären illusionär. Das freie Europa bleibt auf die sicherheitspolitische Garantienrolle der USA angewiesen, solange es selber nicht als strategische Einheit dasteht und als solche politisch glaubwürdig zu agieren vermag. Die sogenannte «Entspannung» zwischen Ost und West ist nicht teilbar; unser Kontinent bleibt mit dem Gang der Dinge in der übrigen Welt verflochten.

3. Das Interesse der westlich orientierten Teilnehmerstaaten liegt in einer Interpretation und Praxis der KSZE, die nicht bloss den von den Sowjets in den Vordergrund gerückten Sicherheitsfragen, sondern insbesondere den freiheitlich-dynamischen Aspekten Rechnung trägt und die innere Balance zwischen Sicherheitsfragen und Freiheitsforderungen, also letztlich den Zusammenhang zwischen Menschenrechten und Sicherheitspolitik wahrt.

4. Daraus ergibt sich die Forderung, den KSZE-Prozess bewusst so zu gestalten, dass er nicht bloss die Beziehungen zwischen den Staaten betrifft, sondern immer auch die einzelnen Menschen und die direkten Kontakte zwischen ihnen oder einzelnen Komponenten der Gesellschaft im Auge hat.

5. Dabei kommt der kulturellen Dimension und dem aufgeklärten Eigeninteresse der Völker Mitteleuropas hinter der trennenden Demarkationslinie ein besonderer Stellenwert zu. Herstellung von Öffentlichkeit und öffentliche Aufmerksamkeit für das Mass der Unfreiheit in Staaten östlich der mitteleuropäischen Teilungslinie dient den Menschen, die darunter zu leiden haben, gewiss mehr als Schweigen über die Knechtung, die dort stattfindet. Einige Länder hinter diesem Vorhang, in denen das Partei-regime im Dilemma zwischen den Dominanzansprüchen Moskaus und den Gefühlen des eigenen Volkes den eigenen Spielraum zugunsten des letzteren zu nutzen sucht, sind erfahrungsgemäss froh, dass es die KSZE und ihre periodischen Überprüfungskonferenzen gibt. Vertreter dieser Staaten nutzen diskret die Kontaktmöglichkeiten, die die KSZE schafft, und sie bieten wenigstens Hand zur Lösung humanitärer Fälle, von Fami-

lienzusammenführungen und zu Eheschliessungen über die Teilungslinie Europas hinweg.

6. Bestimmend für den weiteren KSZE-Prozess muss der Text der Schlussakte von Helsinki bleiben. Eine bürokratisierte Detaillierung der dort festgehaltenen freiheitlichen Prinzipien birgt in sich die Gefahr ihrer Relativierung. Die Schweiz hat sich als neutrales Land, das selbst den freiheitlichen Wertvorstellungen verpflichtet ist, vor Vermittlerdiensten zu hüten für «neutralistische» Texte, die der bürokratischen Kontrolle und Ausflucht Vorschub leisten.

7. Angesichts der sehr heterogenen sicherheitspolitischen Doktrinen und Interessenlagen der 35 Teilnehmerstaaten, die ausschliesslich nach Konsens entscheiden, eignet sich die KSZE kaum als Rahmen für Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen. Eine Schwerpunktverlagerung der Aktivitäten in diesen Bereich könnte die gleichberechtigte Mitarbeit aller Teilnehmerstaaten in Frage stellen. Eine Rückführung der MBFR-Gespräche in den erweiterten Verhandlungsrahmen der KSZE würde ihre Problematik erhöhen und ihre Erfolgchancen mindern.

8. Vorderhand und auf längere Sicht besteht keine Aussicht, die Spannungen und Gegensätze zwischen Ost und West zu überwinden. Das kann in unseren Augen so lange nicht anders sein, als Moskau in seinem Herrschaftsbereich Freiheit nicht kennen und nicht geben will. So bleibt der KSZE-Prozess auf weite Strecken ein verwickeltes Spiel um Zeitgewinn und Wahrung oder Verbesserung politischer Positionen im Ringen um Freiheit bzw. totalitäre Vorherrschaft in Europa. Dieses Spiel bleibt für die westliche Seite besonders heikel angesichts schwankender Schwerpunkte der öffentlichen Meinung, auf die Moskau einwirkt, ohne dass der Westen bei ihm Gegenrecht hätte. Das Spiel bleibt aber auch heikel angesichts von politischen Kräften im eigenen Lager, die nach einer Sicherheitspolitik streben, «in der der Dialog mit der Sowjetunion Vorrang vor der Übereinstimmung mit den Vereinigten Staaten hat» (Pierre Hassner). Echte Chancen, in diesem Spiel zu bestehen, setzen im Bündnis und bei den Staaten des Westens allgemein die Aufrechterhaltung des strategischen Kräftegleichgewichts voraus. Und Chancen, es gut zu bestehen, verlangen eine besonders nachhaltige Anstrengung im politischen Nachdenken und Handeln derer, die in der einen oder anderen Weise mit dem komplexen Prozess namens KSZE zu tun haben. Denn die Freiheit Europas bleibt auch hier eine Frage des politischen Willens, für diese Freiheit auf Dauer einzustehen und jenen Widerstand zu leisten, den sie unterlaufen und beseitigen möchten.

¹ Zur Situation in den fünfziger Jahren vgl. Hugo Bütler, Osthandel, Ostkontakte und Antikommunismus, Festschrift Walther Hofer, Bern, Verlag Haupt 1980, S. 367–383.