

**Entspannungspolitik und Geheimdienste**  
**November 2012**  
**Halle**  
**Dr. Hans-Georg Wieck**

**I.**  
**Schritte auf dem Wege zur Entspannung**

Es ist die Aufgabe von Geheimdiensten, die politischen Entscheidungsebene des Landes durch die Beschaffung verlässlicher Entscheidungsunterlagen zu unterstützen. Dabei werden nachrichtendienstliche Mittel eingesetzt. Im Falle der Bundesrepublik Deutschland können Menschen in diesem Zusammenhang nicht ihrer Freiheit beraubt und schon gar nicht gefoltert werden. Das ist der kardinale Unterschied zu den Geheimdiensten des Sowjetblocks, Russlands und auch der USA.

Durch Regierungen werden die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Geheimdienste bestimmt. Die Nachrichtendienste müssen ihre Beschaffungsmethoden veränderten Rahmenbedingungen anpassen.

Die von beiden Seiten des Ost-West-Konflikts nach dem Berlin- und Kuba-Debakel von 1961 und 1962 eingeschlagenen Wege waren einerseits von dem Bemühen der Sowjetunion und der DDR bestimmt, die völkerrechtliche Anerkennung der in Europa bestehenden Grenzen zu erreichen, auch die Grenzen zwischen den beiden deutschen Staaten. Der Westen sollte dahin gebracht werden, die Teilung Europas, Deutschlands und Berlins völkerrechtlich anzuerkennen und der DDR die internationale Anerkennung zu verschaffen, die ihr bislang verweigert worden war, obschon sie die nuklearen Rüstungskontrollabkommen wie den Nichtverbreitungsvertrag von 1968 und den Teststoppvertrag von 1963 als eigener Staat unterzeichnet und ratifiziert hatte.

Andererseits strebte der Westen die Anerkennung der Menschenrechte des Einzelnen in den sowjetisch beherrschten Ländern, einschließlich der Sowjetunion an, die durch staatliche Gesetzgebung der sozialistisch verfassten Staaten unterminiert oder gar in wichtigen Komponenten wie der Rede- und Versammlungsfreiheit in den sozialistisch regierten Staaten eliminiert worden waren.

Nach den Berlin- und Kubakrisen strebte der Westen - ohne Preisgabe prinzipieller Positionen wie Offenhalten der deutschen Frage und die Forderung nach demokratischen Staatsordnungen in Osteuropa - auch verlässlichere politische Beziehungen mit Moskau an, um das Kriegsrisiko zu reduzieren, Spannungen in Konfliktbereichen unter Kontrolle zu bringen und nach

Möglichkeit menschliche Erleichterungen über die Grenzen hinweg (Reise- und Besuchsmöglichkeiten im geteilten Berlin, im geteilten Deutschland) zu erreichen. Damit sollte letzten Endes auch der Weg zur Überwindung des Ost-Westkonflikts erleichtert werden. Die westliche Entspannungspolitik war im Westen selbst umstritten, sahen manche darin doch eine Stabilisierung der bestehenden Machtverhältnisse und ihre Legitimierung. Manche Politiker im westlichen Teil Deutschlands erklärten, dass im Interesse des Friedens in Europa die Teilung Berlins und Deutschlands hingenommen werden müsse. Auch die Forderung nach Anerkennung der DDR mit eigener Staatsangehörigkeit im west-ostdeutschen Verhältnis stand zur Debatte – mit der Folge, dass Reisen in den Westen des Landes Auslandsreisen sein würden und der Zugang zum westdeutschen Pass damit unmöglich würde.

Der innerdeutsche Handel würde Handel zwischen zwei unabhängigen Staaten und konnte nicht mehr auf dem Wege über den innerdeutschen Handel auch innereuropäischer Handel werden (EWG).

Eine Reihe von Abkommen und Verhandlungsforen machten die Entspannungspolitik der siebziger Jahre aus, die letztlich auf dem vertraglich verankerten nuklearen Patt zwischen den USA und der Sowjetunion im Wege des Abkommens vom Mai 1972 über die Begrenzung der strategischen Raketenpotenziale der beiden Seiten (SALT I) sowie dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag von 1968, der 1970 in Kraft getreten war, beruhte, nämlich

**(1) Der Vertrag zwischen Bonn und Moskau über Gewaltverzicht und Normalisierung der Beziehungen vom 12. August 1970** – mit der Anerkennung der Unverletzlichkeit der europäischen Grenzen,

**(2) der Vertrag zwischen Bonn und Warschau vom 7. Dezember 1970** über die Grundlagen der Normalisierung der beiderseitigen Beziehungen, der Anerkennung der Oder-Neiße Grenze, der Unverletzlichkeit bestehender Grenzen der Verzicht auf gegenseitige Gebietsansprüche und auf Gewaltverzicht

**(3) Das Viermächteabkommen über Berlin vom 3. September 1971** mit der Bestätigung des Viermächtestatus, der Garantie für den Verkehr zwischen Berlin-West und den westlichen Teilen der Bundesrepublik Deutschland und der Abwicklung des alliierten Verkehrs mit DDR-Personal als Beauftragten der Sowjetunion.

**(4) Der internationale Vertrag über das Verbot biologischer und toxischer Waffen vom 9. April 1972**

**(5) Der Grundlagenvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR vom 21. Dezember 1972** mit der Anerkennung der Viermächteverantwortung für Berlin, für alle Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen und der Unverletzlichkeit der Grenzen – Austausch Ständiger Vertreter, Antrag beider Staaten auf VN-Mitgliedschaft

**(6) Im Mai 1972 beschlossen NATO und Warschauer Pakt den Beginn der MbFR-Verhandlungen in Zentraleuropa und Verhandlungen über die Vorbereitung der „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE)** – einem Projekt, dem die Sowjetunion seit Jahren große Bedeutung beigemessen hatte. Die MbFR-Verhandlungen beginnen in Wien im Januar 1973.

Die ersten KSZE-Sondierungen begannen in Helsinki im Juli 1973. Die zweite Phase fand in Genf statt (Sept.1973).

Der Westen strebte vertrauensbildende Maßnahmen auf dem militärischen Gebiet (Manöver-Ankündigungen, Manöver-Beobachter) und die Stärkung der Geltung von Menschenrechte sowie der Pressefreiheit in den Mitgliedstaaten an. Der Osten strebte vor allem die Anerkennung der Grenzen, Nichtintervention und Verbesserung des Zugangs zu westlicher Technologie im Rahmen der Wirtschaftsbeziehungen an (3 Verhandlungs-Körbe: Politik, Wirtschaft, menschliche Dimension).

**1. August 1975: Die Schluss-Akte der KSZE in Helsinki ist der Grundstein für die Verabschiedung der Charta von Paris vom 21. November 1990**, die nach der Herstellung der deutschen Einheit und der friedlichen Beendigung der sowjetischen Systeme im sowjetischen Vorfeld - Polen, Ungarn, Tschechoslowakei, Bulgarien und Rumänien – vereinbart wurde und die Transformtion der kommunistischen Staats- und Gesellschaftsordnungen Ost- und Ostmitteleuropas in pluralistische Demokratien, Marktwirtschaften und Staatsverfassungen mit Gewaltenteilung und unabhängiger Justiz, aber auch die Anerkennung der individuellen Menschenrechte festlegte.

## II

### **Bedeutung der Entspannungsphase der siebziger Jahre für die Geheimdienste**

**Die soeben skizzierte Entspannungsphase wurde durch beginnend im Jahre 1977 durch die Dislozierung der SS 20 -Mittelstreckenraketen auf sowjetischer Seite (Mittelstreckenrakete mit Fest-Brennstoff und Operationsfähigkeit in kürzester Zeit mit Zielen in Europa und Japan, aber nicht in den USA) und durch den NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979 über die Dislozierung von US-Mittelstreckenraketen und**

**Marschflugkörpern in Europa sowie durch die sowjetische Invasion in Afghanistan im Dezember 1979 und die Ausrufung des Militärregimes, also des Kriegsrechts in Polen im Dezember 1980 sehr schwer belastet.**

**Die Verschlechterung der internationalen Lage und die neuen politischen Spannungen zwischen Ost und West machten es den USA unmöglich, das SALT-II-Abkommen zwischen Carter und Breschnew vom Juni 1979 zu ratifizieren, dass die strategischen Waffenarsenale begrenzen und den nuklearen Modernisierungsprozess verlangsamten sollte.**

**Der Entspannungsprozess sah einer ungewissen Zukunft entgegen.**

**Während der Mauerbau im August 1961 die Operationen des BND vor schwer lösbare Probleme stellte – es mussten nun westdeutsche Beobachter der Militärbewegungen aktiviert werden - waren die KSZE-Beschlüsse von Helsinki vom August 1975 mit den Maßnahmen zur Erleichterung des Besuchs- und Reiseverkehrs von großem Nachteil für die Abwehrmaßnahmen des MfS und von erheblichem Vorteil für die ND-Tätigkeit des BND in der DDR.**

**Davon berichten Armin Wagner und Matthias Uhl in ihrem auf wissenschaftlichen Forschungen in MfS und BND-Akten beruhenden Buch „BND contra Sowjetarmee – Westdeutsche Militärsplionage in der DDR“ (2007, Beck-Verlag).**

**Nach Verabschiedung der KSZE-Schlussakte 1975 wuchs der Reiseverkehr und durch die DDR, ebenso die Reisemöglichkeiten von Menschen aus der DDR in die Bundesrepublik Deutschland und darüber hinaus (mit dem westdeutschen Pass). 1972 reisten 11 Millionen Menschen, im Jahre 1984 32 Millionen Menschen in die DDR bzw. durch die DDR.**

**Die Abteilung Gegenspionage im MfS, die in den achtziger Jahren feststellte, dass nach eigenen Erkenntnissen der BND „seit seinem Bestehen Militärsplionage betreibt und über ein detailliertes, im Wesentlichen zutreffendes und aktuelles Wissen zu dem auf dem Territorium der DDR dislozierten militärischen Potenzial verfügt“, wuchs von 154 Mitarbeitern im Jahre 1954 auf 216 Mitarbeiter im Jahre 1970 und auf über 1.200 Mitarbeiter im Jahre 1981.**

**An anderer Stelle heißt es in meiner Rezension des Buchs, dass natürlich von zentraler Bedeutung für die Rolle der Sowjetarmee in der DDR allein die Beschlüsse und politischen Prozessen in Moskau relevant waren. Das gilt für das Jahr 1953 (Tod Stalin, Ambitionen Berija, Ermordung Berijas, Militärintervention im Juni 1953 in Berlin) und ebenso für die DDR-Krise**

**im Jahre 1989. Gorbatschows Perestroika-Politik bedeutete: keine Intervention der Sowjettruppen in der DDR beim Zusammenbruch des Regimes. Die Perestroika wurde eingeleitet vor dem Hintergrund der vom KGB in den siebziger Jahren vorgelegten Untersuchungen, wonach die sowjetische Wirtschaft die hohen Rüstungsbelastungen und die Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung nicht mehr werde gewährleisten können und daher der offensive außen- und sicherheitspolitische Kurs gegen die USA und deren Verbündete nicht durchzuhalten sei, und daher revidiert werden müsse.**

**Wir sprachen in Moskau Ende der siebziger Jahre von der „großen Stagnation“ des Landes.**

**Im März 1984 veröffentlichte ich im NATO-Brief als Nato-Botschafter einen Aufsatz, in dem ich feststellte, dass die Sowjetunion vertragliche Sicherheitsabkommen mit den USA und NATO unter Preisgabe der Kontrolle in Osteuropa anstrebe – diese Länder sollten ihr Schicksal selbst bestimmen.**

**Diese Zusammenhänge waren dem BND bekannt und damit auch der Bundesregierung.**

**Die sowjetische Führung setzte bei der Modernisierung der sowjetischen Wirtschaft auf die industrielle Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland, die sich seit den fünfziger Jahren – außerhalb des durch NATO-Regelungen ausgeschlossenen militärischen Rüstungsbereichs - intensiv entwickelt hatte.**

**Schließlich hat die Initiierung des Reformkurses in Moskau und die Aufnahme des Reformkurses in Polen die Frage nach der Meinungsbildung in der DDR und bei den Menschen in der DDR selbst aufgeworfen. Daher hat der BND im Herbst 1985 begonnen, DDR Reisende systematisch zur Deutschlandfrage interviewt und die Ergebnisse der Bundesregierung, dem Innerdeutschen Ausschuss des Bundestages, aber auch den Machtzentren in Washington, London, Paris zugeleitet: 75 Prozent der Befragten wollten die Wiedervereinigung, um an den Lebensstandard der Westdeutschen zu kommen und eine Hälfte der verbleibenden 25 Prozent wollte die Demokratisierung der DDR, die andere Hälfte dieser 25 Prozent gehörte zur Nomenklatura und hielt am System fest.**

### **III.**

**Europäische Standards für den demokratischen Transformationsprozess in Osteuropa – KSZE-Konferenz Juni 1990 und Charta von Paris der KSZE-Gipfelkonferenz im November 1990**

## Von der KSZE zur OSZE

Mit der Unterschrift unter die „Charta von Paris für das Neue Europa“ besiegelten die Staats- und Regierungschefs der an der KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) teilnehmenden Staaten am 21. November 1990 den gemeinsamen Beschluss, „ein neues Europa“ als Wertegemeinschaft und internationale Sicherheit auf der Basis vertraglich vereinbarter Streitkräftestärken (Bewaffnung, Personal, Stationierungsräume und Truppenbewegungen) zwischen dem Ural und dem Atlantik zu errichten. Politische Ausrichtung, Inhalte und Verfahrensregeln sind in dem hier zitierten Dokument (Charta von Paris) und in dem ratifizierungsbedürftigen Vertrag der Mitgliedstaaten des Nordatlantischen Bündnisses und des Warschauer Paktes vom 19. November 1990 in Paris (KSE) festgelegt wurden. Die angestrebte Wertegemeinschaft umfasst auch die Einführung der Marktwirtschaft an Stelle der bislang ideologisch und praktisch betriebenen sozialistischen Planwirtschaft (Zentralverwaltungswirtschaft).

Der KSE-Vertrag wurde von allen teilnehmenden Staaten ratifiziert und wird angewendet, d.h. Kontrollen werden durchgeführt. Zusätzliche Verträge wurden wegen der Notwendigkeit vereinbart, den ursprünglichen Vertrag nach der Auflösung der Sowjetunion an die neuen völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Bedingungen anzupassen, die mit der Bildung neuer Staaten auf dem Boden der früheren Sowjetunion eingetreten waren. Der **„Angepasste Vertrag über die Begrenzung der konventionellen Streitkräfte in Europa“** wurde auf der Gipfelkonferenz der an der OSZE beteiligten Staaten in Istanbul im November 1999 von den daran beteiligten Staaten (NATO- und WP-Mitgliedstaaten im Jahre 1990 oder deren Nachfolgestaaten) unterzeichnet. Er konnte bislang wegen fehlender Ratifizierung in einigen Staaten nicht in Kraft treten. In Verbindung mit der von US-Präsident George W. Bush angestrebten Stationierung von US-Raketenabwehrsystemen in Polen und in Tschechien hat Moskau im Jahre 2007 die Anwendung des KSE-Vertrags suspendiert. Die USA-Dislozierungspläne sind inzwischen geändert worden. Die Kooperation Russlands mit den neuen US- und NATO-Planungen ist noch ungewiss. Westliche Länder haben den angepassten KSE-Vertrag nicht ratifiziert, weil die Russischen Föderation entgegen ihren Zusagen auf dem OSZE Gipfel 1999 in Istanbul ihre Truppen nicht aus Transnistrien (abtrünnige Provinz von Moldowa) abgezogen hat. Jetzt verstößt Russland mit der Stationierung russischer Truppen in den von Russland als unabhängig anerkannten Staaten Südossetien und Abchasen (je 3.500 Soldaten und Bewaffnung) gegen den KSE-Vertrag.

Die Charta von Paris ist ein Dokument, das die Unterschrift der Staats- und Regierungschefs trägt, deren Länder an der KSZE (später OSZE) teilnehmen. Es

ist ein politisches Dokument. Darin eingegangene Verpflichtungen können nicht vor Gericht eingeklagt werden, aber mit Verfehlungen in der Umsetzung und Beachtung dieser Grundsätze würde die Stellung des in Frage stehenden Landes in Europa belastet und bei nachhaltiger Verletzung dieser Grundsätze würde die europäische Wertegemeinschaft, wie sie mit der Charta von Paris definiert und politisch proklamiert wurde, in Frage gestellt werden. Mit der Annahme dieser Grundsätze betrat die Sowjetunion politisches Neuland – auch viele zentral- und südosteuropäische Länder, wenn auch mit einem anderen historischen Hintergrund, der durch offene Gesellschaften und rudimentär entwickelte demokratische Staats- und Gesellschaftsstrukturen gekennzeichnet war und ist.

Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, der Jugoslawischen Föderation und die beiden aus der Auflösung der Tschechoslowakei entstandenen Staaten Tschechien und Slowakei haben bei ihrer völkerrechtlichen Anerkennung durch die Staatengemeinschaft die Verpflichtungen übernommen, die sich aus der Charta von Paris und dem KSE-Vertrag für sie ergaben. Die an dem KSE-Vertrag teilnehmenden Mitgliedstaaten der NATO und der Europäischen Union haben auf die Übernahme der Verpflichtungen aus diesem Vertrag durch die Nachfolgestaaten naturgemäß besonders großen Wert gelegt. Die USA und die Sowjetunion schlossen auch mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, auf deren Territorium zum Zeitpunkt der Auflösung der Sowjetunion sowjetische nukleare Langstreckenraketen stationiert waren, Verträge zur Rückverlagerung und Abrüstung dieser Waffen auf russischem Territorium ab.

Schon die KSZE-Außenministerkonferenz in Kopenhagen (30. Mai bis 23. Juni 1990) verabschiedete ein Dokument über die menschliche Dimension der KSZE. Dieses Dokument stellte eine wichtige Etappe auf dem Wege zur Charta von Paris dar. Seit der KSZE-Überprüfungskonferenz von 1988 (Wien) hatten sich Arbeitsgruppen und Konferenzen mit der „menschlichen Dimension“ des demokratischen, auch zivilgesellschaftlichen Transformationsprozesses befasst. Der Begriff „menschliche Dimension“ setzt den Akzent aller Menschenrechte, auch der politischen auf das Individuum, das zu schützen ist und dessen Rechte zu respektieren sind. Das ist eine zivilgesellschaftliche Sicht der Problematik, die dem sozialistischen Staats- und Gesellschaftsbegriff und auch dem in Europa lange Zeit hindurch verbreiteten Begriff des Obrigkeitsstaates fremd war, der zwar die Unabhängigkeit der Gerichte respektierte, in dessen Vorstellungswelt jedoch die Bürgerpflichten weit über den Rechten stehen.

Mit größten Schwierigkeiten hatten die westlichen Unterhändler in den siebziger Jahren bei den Verhandlungen mit der Sowjetunion und den anderen Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts (WP) und des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW), die schließlich zur Verabschiedung der KSZE-Schlussakte von Helsinki vom 1. August 1975 führten, die Einrichtung des „Korbes 3“ erreicht, in dem einige Aspekte der individuellen Menschenrechte

behandelt wurden – menschliche Kontakte, Informationsaustausch und Zusammenarbeit im Bereich der Kultur.

Gegenüber dem umfangreichen Katalog der Kopenhagener Konferenzakte vom Juni 1990 zur Menschlichen Dimension stellt sich der Katalog der Maßnahmen, die Eingang in die Schlussakte von Helsinki im August 1975 fanden, recht bescheiden dar, aber damals - in den Zeiten des Kalten Krieges - wirkten diese Vereinbarungen wie ein kapitaler Durchbruch.

Dritter Korb:

1. Menschliche Kontakte:

- Kontakte und regelmäßige Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen
- Familienzusammenführung
- Eheschließung zwischen Bürgern verschiedener Staaten
- Reisen aus persönlichen und dienstlichen Gründen
- Verbesserungen für den Tourismus auf persönlicher und kollektiver Grundlage
- Begegnungen der Jugend
- Sport
- Erweiterung der Kontakte zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen

2. Information

- Mündliche Information (Vortragstätigkeit, Runde Tische, Symposien, Sommerkurse)
- Gedruckte Information (Erleichterung des grenzüberschreitenden Austausches und Besuchs von Büchern und anderen Publikationen)
- Elektronische Medien und Film
- Abkommen zur Verstärkung des Austausches zwischen Medien-Einrichtungen
- Arbeitsbedingungen für Journalisten

3. Kulturaustausch

- Erweiterung der Beziehungen (staatliche und nichtstaatliche Strukturen)
- Gegenseitige Kenntnis
- Austausch und Verbreitung
- Zugang zu Kultur-Gütern

Demgegenüber werden in den Dokumenten zur Menschlichen Dimension im Jahre 1990 (Kopenhagen und Paris) Schlüsselfragen der gesellschaftlichen und



politischen Strukturen sowie die Sicherung der Stellung des Einzelnen in der Zivilgesellschaft und in der staatlichen Struktur im Sinne der Selbstverpflichtung der Staaten geregelt. Sie wurden zu einer Zielvorgabe der sich auf diesem Wege verpflichtenden ost- und mitteleuropäischen Staaten, die bislang von Strukturen bestimmt waren, die sich als sozialistische Strukturen bezeichneten **oder als solche auf dem Wege zu diesen sozialistischen Strukturen. Die Gegensätze und Widersprüchlichkeiten könnten nicht drastischer und dramatischer sein. Entsprechend schwierig musste die Umgestaltung der sozialen Strukturen und der Staatsverfassungen dem Worte und dem Geiste nach sein. Viele dieser Schwierigkeiten bestehen fort.**

Die Zusatzdokumente zu den Kopenhagener und Pariser Dokumenten gehen in die Einzelheiten.

### **Dem Grundgedanken:**

**„Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht, sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz“.**

folgen die Einzelheiten zu den erforderlichen freien Wahlen und die Einrichtung eines KSZE-Büros für freie Wahlen (ODIHR – „Office for Democratic Institutions und Human Rights“) sowie ein Expertenseminar über Demokratische Institutionen. Sehr spezifisch heißt es in diesen Unterlagen, die heute noch mahnend in Erinnerung gerufen werden müssen:

**„Freie Wahlen, das bedeutet auch sicherzustellen, dass Recht und öffentliche Ordnung es gestatten, dass politische Wahlkampagnen in einer Atmosphäre der Fairness und der Freiheit durchgeführt werden, in der weder administrative Maßnahmen noch Gewalt oder Einschüchterung die Parteien und die Kandidaten daran hindern, frei ihre Ansichten und Fähigkeiten darzulegen, oder die der Wähler daran hindern, diese Meinungen zu erfahren und zu erörtern, oder ihre Stimme frei von Angst vor Repressalien abzugeben“.**

**In vielen Nachfolgestaaten der Sowjetunion – jüngst noch in Belarus - fallen die Berichte der OSZE Wahlbeobachter, wie auch die der anderen Europäischen Institutionen – Europarat und Europäische Union – meist negativ, sehr negativ und kritisch aus. Ohne eine unabhängige Justiz im Lande selbst, ohne Folgewirkungen der internationalen Kritik an den Wahlfälschungen, fühlen die Regierungen sich weiterhin sicher genug, Fälschungen zu betreiben. Nur dort, wo mit Hilfe einer ausgefeilten**

einheimischen, systematischen Wahlbeobachtung vorläufige Ergebnisse zeitgleich mit denen der amtlichen Seite publiziert werden können, ist es möglich, politische Konsequenzen aus der Tatsache massiver Fälschungen durchzusetzen, nämlich Neuwahlen unter besonderer Kontrolle durchzuführen (Serbien 2000, Ukraine 2004, Georgien 2006). Heute stellt sich Moskau offen gegen das OSZE-Verfahren der „Internationalen Wahlbeobachtung“. Die Vollmachten des OSZE-Instituts „Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte“ („ODHIR – Office for Democratic Institutions and Human Rights) in Warschau werden praktisch ausgehöhlt. Autoritäre Regime wie das des Alexander Lukaschenko unterbinden effiziente systematische Wahlbeobachtung durch unabhängige Basis-Organisationen. Exit-Polls werden verboten. Den kritischen EU- und OSZE-Berichten zu den Wahlen stellen Lukaschenko und seines Gleichen in anderen autoritär geführten Staaten Osteuropas bestellte Berichte anderer internationaler Wahlbeobachter entgegen. Auch GUS-Wahlbeobachter befeißigen sich dieser Methode.

In ähnlich substantieller Weise werden in den Dokumenten von Paris und von Kopenhagen die Komplexe „Demokratische Ordnung“, „Unabhängigkeit der Rechtsordnung“, „Minderheitenschutz“, „Marktwirtschaft“ behandelt - als vorbereitende Schritte für die Umwandlung der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) in eine „Organisation“ mit feststehenden organisatorischen Strukturen – allerdings mit dem Schwachpunkt des Erfordernisses, Maßnahmen der OSZE nur im Wege des Einvernehmens zwischen den teilnehmenden Regierungen beschließen zu können – minus einer Stimme (der des betroffenen Landes). **Damit ist innerhalb eines Jahrzehnts eine erhebliche Verwässerung der Glaubwürdigkeit und der Durchsetzungsfähigkeit der OSZE eingetreten, die die Gefahr in sich birgt, dass die angestrebte Wertegemeinschaft in Europa zu einer Interessengemeinschaft reduziert wird.**

Als ein Gegengewicht zur Regierungseinrichtung des Ständigen Rats, dessen Beschlüsse auf Einvernehmen basieren, hat sich **die Parlamentarische Versammlung der OSZE** erwiesen, in der mit Mehrheit kritische Entschließungen zu den Demokratie-Defiziten in mehreren Mitgliedstaaten verabschiedet werden.

Die von Gipfel- und Ministerkonferenzen geschaffenen Einrichtungen erweisen sich überall dort als produktiv, wo nicht nur die offizielle Zustimmung, sondern auch die politische Übereinstimmung des Gastlandes mit dem inhaltlichen Tätigwerden der OSZE Einrichtungen vorliegt – meist im Wege der Aktivitäten der etwa 30 OSZE Missionen in kritischen Ländern, beispielsweise in der Nacharbeit zu Konfliktsituationen von Bosnien, Montenegro, auch Serbien und dem Kosovo (Aufbau von demokratischen Staats- und Gesellschaftsstrukturen sowie von Marktwirtschaft und unabhängiger Justiz)

Heute besteht die Struktur der OSZE, deren Tätigwerden auf Regierungsvereinbarungen, aber nicht auf einem von den Staaten ratifizierten internationalen Vertrag beruht - außer im Bereich des KSE (Konventionelle Streitkräfte Europa) - aus folgenden Institutionen und Organen:

- Rat der Außenminister (alle zwei Jahre);
- Rat der Staats- und Regierungschefs (alle vier Jahre, zuletzt 2010 in Astana/Kasachstan, davor in Istanbul 1999);
- Ausschuss Hoher Beamter zur Vorbereitung von Ministertagungen, später umgewandelt in den Ständigen Rat (Wien)
- KSZE-Sekretariat zur Unterstützung der Konferenz- und später der Ratstätigkeit
- Konfliktverhütungszentrum
- Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR, Warschau)
- Beauftragter für Fragen der Minderheiten
- Beauftragter für die Freiheit der Medien
- Beauftragter für Wirtschafts- und Umweltfragen

Bis heute gibt es bei den Kontrollmaßnahmen für die vereinbarten Streitkräfteumfänge die geringsten Konfliktsituationen. Allerdings ist der Ratifizierungsprozess für den angepassten KSE-Vertrag aus politischen Gründen ins Stocken geraten. Das belegt die wieder aufkommenden Sicherheitsprobleme zwischen der Russischen Föderation auf der einen Seite und den NATO-Staaten auf der anderen Seite.

Schwieriger als von vielen Akteuren angenommen, erweist sich jedoch die Umwandlung der Staatswirtschaften in Marktwirtschaften sowie der autoritär geführten Staatsgesellschaften in pluralistische Zivilgesellschaften mit demokratischen staatlichen Institutionen und politisch aufgeklärten pro-aktiven Bürgern.

Seit 1992 hat das Krisenmanagement innerhalb der OSZE das „Sagen“ und ist die Unterstützung der demokratischen Transformationsprozessen vor allem in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ins Hintertreffen geraten – außer in den baltischen Republiken (Lettland, Estland), wo bis 2001 OSZE Missionen beauftragt waren , unterstützend und beratend bei der Bewältigung der bei der Eingliederung des hohen russischen Bevölkerungsanteil aufkommenden Sprachen- und Staatsbürgerschaftsfragen tätig zu werden. Seit 2001 – den Terrorangriffen vom 11. 9. auf die „Twin-Towers“ in New York sowie auf Washington - hat die „strategische Allianz“ Ost-West im Kampf gegen den fundamentalistischen Terrorismus des Al Qaida-Typs auch die

sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit autoritär geführten Ländern in Osteuropa – Russland selbst und die zentralasiatischen Nachfolgestaaten – die Glaubwürdigkeit des internationalen Demokratie-Engagements der USA und zum Teil auch Europas geschwächt.

## **Wirtschaftlicher Wohlstand**

Auf der Grundlage der europäischen Werte bekräftigt das Dokument den Willen des Einzelnen – in demokratischen Ordnungen zum Ausdruck gebracht und durch den Rechtsstaat gesichert – als notwendige Grundlage für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialentwicklung. „Wir wollen eine die Würde des Menschen achtende und schützende Wirtschaftstätigkeit fördern“, heißt es in den Leitsätzen der Charta für ein neues Zeitalter der Demokratie, des Friedens und der Freiheit“. Das Dokument lässt keinen Zweifel an der Überzeugung aufkommen, dass wirtschaftlicher Wohlstand des Einzelnen zur Sicherung der demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung unerlässlich sind. Daher wird der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und den Programmen internationale Einrichtungen wie der KSZE (zweiter Korb aus der Helsinki-Schlussakte von 1975, Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit), der Europäischen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen, GATT, OECD, der Internationalen Handelskammer sowie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und anderen große Bedeutung eingeräumt. Das Dokument behandelt auch eingehend Umweltfragen.

Die Auflösung der Sowjetunion und der Jugoslawischen Föderation hat die Wirtschaften der Nachfolgestaaten wegen der Auflösung der zentralen Steuerungsmechanismen in einer große Wirtschaft und der bislang betriebenen überregionalen Netzwerke in eine große Wirtschafts- und Sozialkrise gerissen, für deren Bewältigung weder zentralwirtschaftliche noch marktwirtschaftliche Rezepte, Erfahrungen, Fachkräfte und Strukturen zur Verfügung standen. Mit der demokratischen Transformation wurde wirtschaftlicher und sozialer Niedergang verknüpft, aus dem es nur einen Ausweg im Wege autoritärer staatlicher Politik zu geben schien. Die Zentralverwaltungswirtschaften – von vierzig bis achtzig Jahren Fundament der wirtschaftlichen Entwicklung - hatten eventuell vorhanden gewesene liberalwirtschaftliche Strukturen – wie Industrie-Unternehmen, Gewerbe- und Handelsbetriebe - beseitigt und diese Klasse der Gesellschaft moralisch diffamiert.

Marktwirtschaftliche Prinzipien gerieten auch als Instrumente imperialer, antirussischer Politik ins Gerede.

Die rohstoffgestützte Wirtschaftspolitik Russlands ließ ein finanzielles Rentensystem entstehen, das auch die Sozialversicherung finanzierte. Rechtsunsicherheit beeinträchtigte die Entwicklung von Industrie und Gewerbe. Der Staat konzentrierte sich auf den Wiederaufbau einer auch außenpolitisch für notwendig angesehenen Rüstungsindustrie, die naturgemäß unter staatlicher Kontrolle steht.

Die Entwicklung von Industrie und Gewerbe hat konkretere Formen auf regionaler Basis gewonnen – auch die der Zivilgesellschaft, denke ich.

### **Von Verhandlungen MbFR (Mutual balanced Force Reduction) zum Vertrag über KSE (Konventionelle Streitkräfte Europa)**

Der Verabschiedung der KSZE Schluss-Akte in Helsinki (01.08.1975) waren die Vereinbarungen der vier Deutschlandmächte zur Beruhigung der Spannungen in und um Berlin (1972), der deutsch-deutsche Grundlagenvertrag mit der Aufnahme beider deutscher Staaten in die Vereinten Nationen ohne völkerrechtliche Anerkennung des zweiten deutschen Staates durch die Bundesrepublik Deutschland vorangegangen. Die Bereitschaft zum *modus vivendi* nahm zu, um die Gefahr der Eskalation zum Kriege aus Krisen-Situationen heraus zu mindern. Daher kam es in den siebziger Jahren in Wien auch zu mehrjährigen Verhandlungen zwischen einer Reihe von Staaten beider Bündnisse, um eine Reduktion der Streitkräfte-Konzentration in Mitteleuropa zu erreichen (MbFR). Wegen unterschiedlicher Verhandlungsziele auf beiden Seiten und innerhalb der westlichen Gruppe kam es zwar nicht zu Vereinbarungen, wohl aber zur Etablierung eines Streitkräfte Vergleichs – beiderseits mehr oder weniger akzeptiert - so dass es bei der Pariser Konferenz zur Beendigung des Kalten Krieges im November 1990 – vier Wochen nach der Herstellung der politischen Einheit Deutschlands – zu dem Epoche machenden Vertrag über die Begrenzung der konventionellen Streitkräfte in Europa – zwischen Ural und Atlantik (KSE) kommen konnte, der nach dem Zerfall der Sowjetunion und anderer Staaten in Europa revidiert werden musste („angepasster Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa“), dessen angepasste Fassung jedoch bislang nicht überall ratifiziert worden ist, aber von allen bis zum Georgien-Konflikt 2008 beachtet wurde. Beim OSZE-Gipfel im November 1999 unterschrieben die Staats- und Regierungschefs der an dem KSE-Vertrag beteiligten Staaten die neue Fassung des Vertrages – allerdings blieb er bislang auf dem Papier, da er wegen fehlender Ratifizierungsunterschriften noch nicht in Kraft getreten ist.

Die Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes sowie die Erweiterung der NATO-Mitgliedschaft auf eine wachsende Zahl von Staaten in Europa, aber auch der Strategische Vertrag zwischen der Russischen Föderation

– sowie auch der Ukraine - und NATO haben die strategische Lage in Europa gegenüber der Zeit des Kalten Krieges fundamental verändert – weit über den Rahmen hinaus, der bei der Konferenz in Paris vom November 1990 vereinbart wurde und schon als ein großer Fortschritt gegenüber der Kalkriegs-Situation angesehen werden konnte. Auf dem Wege zum KSE-Vertrag haben nicht nur die Verhandlungen über MbFR wichtige Vorarbeiten geleistet, sondern auch eine Reihe von militärischen vertrauensbildenden Maßnahmen - zum Teil auf freiwilliger Grundlage - die Eingang in die Helsinki Schlussakte vom 1. August 1975 finden konnten, und die dann im Rahmen der Nachfolgekonzferenzen (KSZE) weiterentwickelt wurden. Nach der Helsinki-Schlussakte mussten größere militärische Manöver – mit Gesamtstärken von mehr als 25 000 Soldaten - vorab angekündigt werden. Auch Beobachter von Manövern sollen auf freiwilliger Basis ausgetauscht werden.

### **Zusammenfassung**

1. Das 20. Jahrhundert war ein **Jahrhundert der Machtrivalitäten in Europa**, und - von Europa ausgehend - in weiten Teilen der Welt.

Markante Punkte dieser geschichtlichen Situation waren **die beiden Weltkriege und der Kalte Krieg**.

2. Parallel zum Kalten Krieg wurden die **Grundlagen für die dauerhafte Europäische Union und für eine transatlantisches Bündnis gelegt**, die – zusammen genommen - über die Dauer des Kalten Krieges hinweg Bestand gewonnen haben und weitere Entwicklungen erfahren können. Sie beruhen nicht auf der Unterwerfung von Völkern und Territorium unter den Willen und die Herrschaft eines Landes, sondern auf dem immer wieder zu schaffenden Einvernehmen zwischen Völkern und Staaten zur Bewältigung internationaler Probleme im wirtschaftlichen, finanziellen und auch sicherheitspolitischen Bereich. Umwelt- und Klimafragen haben bei weiterhin zunehmender Bevölkerungszahl auf der Erde an Gewicht, an Relevanz gewonnen.

3. **Noch ist nicht zu übersehen, welchen „Platz“ Russland und die anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion in dem sich entwickelnden gemeinsamen Haus Europas und den Transatlantischen Strukturen einnehmen werden.** Die Vereinbarungen in Paris vom November 1990, die der Verständigung der vier Deutschlandmächte und der beiden Regierungen in Deutschland über die Herstellung der deutschen Einheit folgten, legten die Grundlage für eine Wertegemeinschaft in Europa unter Einschluss Osteuropas und der Balkan-Region. Die Europäische Union und das Nordatlantische Bündnis haben sich als Magneten erwiesen. Viele Staaten sind den beiden Strukturen beigetreten.

Die EURO-Krise hat konzeptionelle Defizite der rechtlich abgesicherten Rahmenbedingungen im monetären, ökonomischem und budgetären Bereich der Mitgliedstaaten und der Union insgesamt deutlich werden lassen, die krisenhafte Ausmaße erreicht haben (2012). Die Ausstrahlungskraft der Europäischen Union ist in Mitleidenschaft gezogen.

**4. Die zwischenzeitliche Entwicklung hat auch die großen Schwierigkeiten offen gelegt, die mit der Transformation der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsstrukturen sowie Wirtschaftsordnungen in pluralistische Demokratien und Marktwirtschaften verbunden sind.** Auch muss Russland noch seinen „Platz“ in der Staatengemeinschaft finden, nachdem die Sowjetunion zusammenbrach und die Macht aus der sowjetischen Hülle in die Hauptstädte der 15 Republiken entwichen war. Demokratische Strukturen standen in dem Jahrzehnte von der KPdSU kontrollierten und beherrschten Raum nicht zur Übernahme politischer Verantwortung bereit. Die Dissidenten waren kein integraler Teil der von „oben“ eingeleiteten Reformprozesse. Die nichtstaatliche Unternehmerkultur war weitgehend eliminiert worden.

**5. Die zivilgesellschaftliche Entwicklung wird nur zum Teil vom Präsidialsystem dominiert und könnte den Kern einer genuinen Reformbewegung werden,** die über einen längeren Zeitraum hinweg eine neue genuin freie russische politische Kultur entstehen lassen könnte. Derzeit herrscht das politische Klima eines Obrigkeitsstaates vor, der bemüht ist, quasi-demokratische Spielregeln für den Übergang von einer Präsidentschaft zur nächsten sowie die öffentliche Ordnung zu garantieren. Neben dem autoritären formal demokratisch zustande gekommenen Präsidialsystem regeneriert sich auch der russische Herrschaftswille gegenüber dem nahen Ausland, das sich – angeführt von den drei baltischen Republiken, dann gefolgt von Georgien und der Ukraine und vielleicht auch von Moldowa - unter den NATO-Schutz begeben will bzw. schon begeben hat, sowie die Mitgliedschaft in der Europäischen Union suchen.

Die sicherheitspolitisch relevanten Spannungen nehmen wieder zu. Bleiben sie in Moskau in Balance mit den Kräften, die in der Kooperation mit dem Westen die beste Sicherung für eine stabile Entwicklung in den Nachfolgestaaten ansehen? Oder hat der internationale Unilateralismus des US-Präsidenten George W. Bush in Moskau dauerhaft Schule gemacht?

**6. Der demokratische Transformationsprozess kann sich in den baltischen Republiken im Schutze der Europäischen Union und der NATO entfalten.** In der Ukraine gibt es widersprüchliche Tendenzen, während sich in Belarus ein neosowjetisches System etabliert hat und freiheitliche Bewegungen unterdrückt. **Die demokratischen Strukturen in der Ukraine und in Georgien stehen noch auf schwankendem Boden.** Im Südkaukasus und in Zentralasien

haben sich autokratische Strukturen etabliert, die personell vor allem aus der früheren Nomenklatur gespeist werden.

Berlin, November 2012