

Deutschland- und Europapolitik

WALTHER LEISLER KIEP

Der Hintergrund der Ost-West-Verhandlungen wird durch die Beziehung der beiden Supermächte zueinander bestimmt. Die europäische Ost-West-Politik hat die Vorgänge zwischen den beiden Supermächten zur Kenntnis zu nehmen und sich an diesen Beziehungen zu orientieren.

I. Was ist Entspannung?

Es scheint mir am Anfang einer solchen Betrachtung wichtig, eine Definition des Begriffs „Entspannungspolitik“ in die Diskussion einzuführen, weil wir nicht zwischen Ost und West, sondern — wie ich befürchte — auch innerhalb des Westens gelegentlich nicht dasselbe meinen, wenn wir von Entspannungspolitik sprechen. Am Anfang meiner Analyse steht die These, daß Entspannungspolitik mit Sicherheit sich nicht von selbst erfüllt. Mit dem Begriff „Entspannung“ hat man hier zwar eine gemeinsame Umschreibung für eine ganz bestimmte Politik zwischen Ost und West gefunden, aber die gemeinsame Umschreibung schließt grundsätzlich unterschiedliche Zielvorstellungen in Ost und West und teilweise sogar im Westen mit ein. Dies wird an einigen Beispielen deutlich:

1. Beide Seiten, der Westen und der Osten, sprechen davon, daß der Status quo die Grundlage der Beziehungen bilden muß. Der Westen besteht aber auf der Möglichkeit der friedlichen und einvernehmlichen Grenzänderung; die andere Seite versteht unter „Anerkennung“ die Zementierung des gegenwärtigen Status.
2. Die eine Seite wünscht, daß die Grenzen zwar bestehen, aber durchlässiger gemacht werden müssen; die andere Seite wünscht deren Stabilisierung oder — wie man es nennt — deren totale Unverletzbarkeit.
3. Beide Seiten sprechen von Freizügigkeit. Die einen sprechen von individueller Freizügigkeit für die Menschen; die andere Seite meint mit Freizügigkeit im wesentlichen staatlich reglementierte Freizügigkeit für Regierungen, Funktionäre und für staatliche Institutionen.
4. Beide Seiten sprechen über Truppenreduzierung. Der Osten hat den Wunsch, die vorhandene konventionelle Überlegenheit in Europa auf Dauer zu stabilisieren; der Westen möchte durch eine Reduzierung zu einem ausgegogenen Gleichgewicht kommen.
5. Unter dem Gewaltverzicht versteht der Westen ebenfalls etwas anderes als der Osten. Wir verstehen darunter den tatsächlichen Verzicht auf Gewalt in den Beziehungen zwischen den Staaten in Ost und West mit seinen Auswirkungen auf die Menschen; die andere Seite versteht darunter lediglich

Abmachungen zwischen Staaten, die staatliche Maßnahmen in diesem Bereich in Zukunft ausschließen.

Gewaltverzicht soll in diesem Zusammenhang nicht zur politischen Wirklichkeit werden, sondern wird im Gegenteil lediglich zum wirkungslosen Rechtsprinzip verkürzt.

Ich glaube, daß es wichtig ist, diese unterschiedlichen Zielvorstellungen und Inhalte deutlich zu machen, weil sonst die Gefahr besteht, daß wir in einer allgemeinen Verwirrung der Begriffe zu Ergebnissen in der Entspannungspolitik kommen könnten, die im Grunde genommen an der gegenwärtigen Lage nichts ändern und die daher auch auf Dauer die Zustimmung der Menschen, um die es letzten Endes bei dieser Politik geht, nicht finden werden.

II. Ziel westlicher Entspannungspolitik

Ich habe dabei gar keinen Zweifel, daß wir auf voraussehbare Zeit weiterhin daran arbeiten müßten, durch Verhandlungen mit dem Osten die Ursachen von Spannungen abzubauen, um folgende Ziele zu erreichen:

1. Verringerung des Risikos eines nuklearen Krieges zwischen den Supermächten;
2. eine Verringerung bzw. eine Eingrenzung der machtpolitischen und ideologischen Rivalitäten zwischen Ost und West;
3. den Versuch einer Interessenverknüpfung zum Wohle der Menschen in Ost und West;
4. eine spürbare Veränderung der Beziehungen zwischen den Staaten in Ost und West durch mehr Freizügigkeit für Menschen, Informationen und Meinungen.
5. Unsere Außenpolitik muß für Europa insgesamt einen Rahmen aufrechterhalten, in dem sich die innere Entwicklung unserer Gesellschaft frei von Beeinflussungen und Druck von außen vollziehen kann. Außenpolitik wird in zunehmendem Maße für uns alle europäische Innenpolitik.

Ich glaube, daß die christlich-demokratischen Parteien und auch die konservativen Parteien in Europa verstärkt darauf hinarbeiten müssen, diese Zielvorstellungen in die Politik der nationalen Regierungen und in eine gemeinsame europäische Außenpolitik, die wir in der Tat brauchen, einzuführen.

Ich sage auch in aller Offenheit, daß ich in einem gewissen Umfang hier Unstimmigkeiten zwischen einigen Aspekten der amerikanischen Ostpolitik und unserer europäischen Ostpolitik befürchte. Es verstärkt sich der Eindruck, als ob in der amerikanischen Ostpolitik Gedanken der Kabinettpolitik des 19. Jahrhunderts einen immer breiteren Raum einnehmen, und daß diese Politik über die Köpfe der Menschen hinweg durch Vereinbarungen mit der Regierung auf der anderen Seite lediglich eine reglementierte und eingeschränkte Entspannung herbeiführt.

Dies kann nicht unseren Zielvorstellungen entsprechen. Wir müssen eine qualitative Veränderung der Beziehungen erreichen, damit Entspannungspolitik zur greifbaren Wirklichkeit wird. Ich sehe als ein langjähriger Freund Amerikas, als jemand, der das europäisch-amerikanische Bündnis für die unverzichtbare Grundlage unserer Sicherheit hält, manche Aspekte in der amerikanischen Außenpolitik besonders dann mit Sorge, wenn sie sich, wie zum Beispiel auch im Falle Griechenlands, in einer Politik niederschlagen, die über die Köpfe von Menschen hinweg sich auf rein zwischenstaatliche Abmachungen konzentriert und allein die Zweckmäßigkeit vom Standpunkt der Supermacht aus gesehen in den Vordergrund der Außenpolitik stellt.

Wir haben die Aufgabe, unsere Bedenken im Rahmen der freundschaftlichen Beziehungen und im Rahmen der gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Amerika und Europa unseren amerikanischen Freunden in der notwendigen Klarheit und Offenheit vorzutragen.

III. Bestandsaufnahme

Im folgenden eine kurze Bestandsaufnahme der Ost-West-Politik in Europa:

Die bilaterale Phase der Ostpolitik, die etwa im Jahre 1967/68 begonnen hat, ist nach unserer Meinung im gegenwärtigen Zeitpunkt zu einem Abschluß gekommen. Jetzt beginnt eine multilaterale Phase: Eine europäische Außenpolitik der Neun ist das Gebot der Stunde. Die nunmehr abgeschlossene Phase war im wesentlichen gekennzeichnet durch die bilaterale Ost- und Deutschlandpolitik der Bundesregierung in den Jahren 1969 bis 1974, aber auch bereits durch bilaterale politische Maßnahmen der Bundesregierung vor 1969 unter dem Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger. Sie kennen alle diese Marksteine dieser Politik: Moskauer Vertrag, Warschauer Vertrag, Vier-Mächte-Abkommen von Berlin, Verkehrsvertrag, Grundvertrag und als letzter bilateraler Vertrag der mit der CSSR. Sie wissen, daß es um diese Verträge, um diese Politik eine große Debatte in der Bundesrepublik Deutschland gegeben hat und daß diese Debatte auch heute noch — wenn auch etwas vermindert — weiter andauert. Ich glaube, daß die Ostpolitik der Regierung Brandt im Jahre 1969 nicht das Datum markiert, das man mit dem Beginn der Entspannung in Verbindung bringen sollte. Es gab vor Willy Brandt eine deutsche Entspannungspolitik und es wird auch nach Helmut Schmidt eine geben.

Jede deutsche Regierung hat im Jahre 1969 vor der Frage gestanden, wie man sich angesichts der veränderten Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den USA als Bundesrepublik Deutschland auf diese neue Lage einstellt. Und es bestand dabei gar kein Zweifel darüber, daß im Verlauf dieser neuen Ost-West-Beziehung der Supermächte auch die Frage der endgültigen Aufnahme der DDR in die Vereinten Nationen auf uns zukommen würde. Die Frage für die deutsche Politik war, wie sie den Zeitraum zwischen dem Beginn dieser

Politik und dem vermutlichen Ende dieser bilateralen Phase nutzen würde, um die deutsche Frage offenzuhalten und zukünftigen deutschen Regierungen die Möglichkeit zu sichern, vom Selbstbestimmungsrecht der Deutschen weiterhin als einer wichtigen politischen Aufgabe sprechen zu können. Gleichermäßen müßten die Bindungen zwischen Berlin und der Bundesrepublik Deutschland endgültig und vertraglich gesichert werden.

Rückblickend erhebt sich die Frage, ob diese Möglichkeit optimal oder nur mangelhaft genutzt worden ist. Ich meine, die Bilanz sieht, gemessen an den Aussagen der Bundesregierung Brandt, wenn wir sie heute betrachten, sehr mäßig aus. Der Maßstab sind die 20 Punkte von Kassel. Wenn man sie heute wieder einmal liest, dann stellt man fest, daß eine Reihe von Erwartungen nicht erfüllt worden ist.

1. Es ist nicht zu einem einheitlichen Begriff der Nation gekommen.
2. Die Vier-Mächte-Verantwortung für Deutschland und Berlin bleibt zwar gewährleistet, sie ist aber nicht wörtlich vollständig in den Verträgen enthalten.
3. Die Freizügigkeit ist nicht ausreichend genug verankert worden. Und:
4. Insgesamt kann man sagen, daß die Erwartungen, die die Bundesregierung selber geweckt hat, in dem vorausgesagten Umfang nicht erfüllt worden sind. Die Leistungsbilanz erscheint mir unausgeglichen. Die DDR hat in wesentlichen Punkten ihre internationale Aufwertung erreicht, wenn auch auf der anderen Seite selbstverständlich festzuhalten ist, daß sie ihr Ziel nicht erreichen konnte, von der Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich anerkannt zu werden und damit die Diskussion um die deutsche Frage zu beenden.

IV. Kritik an der Bundesregierung

Es erscheint mir wichtig, aber auch auf einen anderen Punkt hinzuweisen, der durch diese Politik verursacht wurde. In unserer Bevölkerung und damit in Westeuropa sind durch euphorische Vorhersagen, die die vorige Regierung mit ihrer Ost- und Deutschlandpolitik verknüpft hat, insgesamt in Europa und in Deutschland Hoffnungen und Erwartungen entstanden, die das Durchhaltevermögen der Menschen in Westeuropa gegenüber der Herausforderung Entspannungspolitik entscheidend schwächen könnten.

Entspannungspolitik ist nämlich nach unserer Überzeugung ein Vorgang, der heute in seinem endgültigen Ergebnis noch völlig offen ist. Entspannungspolitik kann sowohl zu tatsächlicher Entspannung, d. h. zum Abbau von Spannungen, führen, Entspannung kann aber auch mit einer Vermehrung von Spannungen scheitern. Deshalb gehört zu der Fähigkeit, Entspannungspolitik zu betreiben, nicht nur eine große Portion guten Willens, nicht nur die Bereitschaft und Fähigkeit zu verhandeln, sondern auch die Fähigkeit, Spannungszeiten ertragen zu können. Um Spannungszeiten in unserer Welt durchhalten zu können, muß an die Grundlage jeder Ost-West-Politik, nämlich eine feste und überzeugende

Basis im westlichen Bündnis und innerhalb der europäischen Völkergemeinschaft, erinnert werden.

Wenn wir dies alles berücksichtigen, dann — meine ich — ist diese Grundlage nicht genügend in den Jahren der bilateralen Politik beachtet worden. Es ist zwar in der Zielrichtung eine notwendige Politik gemacht worden, aber in den Verträgen, in der Durchführung der Vertragspolitik und in der Sicherung der Grundlagen für diese Politik ist Raum für erhebliche Kritik.

V. Maßstäbe für eine Entspannungspolitik der CDU

Angesichts des Endes der bilateralen Phase und des Beginns einer multilateralen Phase der Entspannungspolitik ergeben sich heute für unsere Politik folgende Zielsetzungen, die ich als Ziele einer Außenpolitik einer CDU/CSU-Bundesregierung umschreiben möchte, wenn die CDU morgen die Regierung zu übernehmen hätte.

1. Es kann gar kein Zweifel daran bestehen, daß eine CDU/CSU-Regierung an die abgeschlossenen Verträge gebunden ist und daß diese Verträge selbstverständlich die Grundlage der Ost-West-Beziehungen abgeben.
2. Diese Verträge sind durch Erklärungen des Deutschen Bundestages vom 17. Mai 1972 und durch eine Interpretation des Bundesverfassungsgerichts vom 1. August 1973 ganz deutlich interpretiert worden.
3. Unsere Aufgabe besteht darin, daß wir die in diesen Verträgen vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen und die andere Seite mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zur Einhaltung der von ihrer Seite aus gemachten Konzessionen anhalten. Der Osten hat mit diesen Verträgen auch Pflichten übernommen, daran wird die CDU ihn zu erinnern wissen.
4. Dazu gehört z. B., daß gegenüber der DDR mit größerem Nachdruck und auch unter Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel die Einhaltung eingegangener vertraglicher Verpflichtungen erreicht wird. Ich darf hier erwähnen, daß die Regierung der DDR unter Verletzung des Vier-Mächte-Abkommens und auch unter Verletzung des Geistes der abgeschlossenen Verträge durch die Verdoppelung der Geldumtauschquote die vereinbarte Freizügigkeit durch eine einseitige administrative Maßnahme zurückgenommen hat und daß dies natürlich in krassem Widerspruch zu dem steht, was zur Zeit auf der KSZE in Genf diskutiert wird. Hier wird also eine Haltung notwendig sein, die erreichte Vorteile für uns auch tatsächlich zu verbindlichen Abmachungen innerhalb der beiden Staaten in Deutschland macht.
5. Eine CDU/CSU-Regierung würde sich aktiv an den Bemühungen auf der KSZE in Genf und bei MBFR in Wien beteiligen. Wir sind der Meinung, daß wir unsere deutschen und europäischen Interessen nur dann mit Erfolg vertreten können, wenn wir sie verstärkt in die Politik der beiden Supermächte — für uns also in die Politik der Vereinigten Staaten gegenüber der Sowjetunion — einbringen und sie gemeinsam mit unseren europäischen

Partnern aktiv in den internationalen Verhandlungen in Genf und Wien vertreten. Dabei sind wir der Ansicht, daß es notwendig ist, Meinungsunterschiede, die sich hierbei ergeben, sehr offen und sehr deutlich auszusprechen und nicht um den Preis eines möglichst raschen Abschlusses in Genf etwa Dokumente, Deklarationen zu unterschreiben, die im Grunde genommen irreführende Auskunft über unsere wahren Absichten und Zielsetzungen der Entspannungspolitik abgeben.

Dies gilt ganz besonders für zwei Abteilungen der Genfer Konferenz; einmal für die Abteilung, die sich mit der Frage des „peaceful change“, nämlich der nach wie vor bestehenden Möglichkeit der friedlichen Veränderungen von Grenzen, befaßt, zum anderen für die Frage der Freizügigkeit, der wir ganz besondere Bedeutung beimessen. Sollte es in Genf dazu kommen, daß die Sowjetunion ihre Vorstellung von Freizügigkeit, versehen mit der Unterschrift des Westens, mit nach Hause nehmen kann, dann würde jeder zukünftige Versuch, mehr Freizügigkeit in Europa zu erreichen, von der Sowjetunion mit Recht als ein Versuch gekennzeichnet werden können, man wolle eine vereinbarte, besiegelte und unterschriebene Friedensordnung in Europa einseitig stören. Dies ist für die Bundesrepublik Deutschland, aber auch für unsere europäischen Partner nicht akzeptabel — für uns schon deshalb nicht, weil dies natürlich auch Auswirkungen haben würde auf die weitere Entwicklung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland, die von unserer Seite her gesehen ausschließlich eine Frage des Ausbaus und der vertraglichen Absicherung von mehr Freizügigkeit sind.

Was MBFR anbetrifft, so sind wir der Meinung, daß hier die gemeinsame westliche Position, die gefunden worden ist — in Wien verhandeln ja die beiden Bündnisse miteinander —, unter allen Umständen durchgehalten werden muß. Und daß wir auch bei einem längeren Verlauf der Gespräche unter gar keinen Umständen dem sowjetischen Druck auf schnelle Beendigung, verbunden mit Veränderungen unserer Position, nachgeben sollten. Insbesondere scheint mir hier wichtig, daß wir keine Vereinbarungen ins Auge fassen, die in irgendeiner Weise geeignet sind, die politische und auch die sicherheitspolitische Einigung Europas durch Abmachungen bei MBFR zu präjudizieren. Ich meine, daß unter allen Umständen unser Ziel unverändert darin bestehen muß, das bestehende Ungleichgewicht möglicherweise auf einer niedrigeren Ebene in ein relatives Gleichgewicht der Streitkräfte umzugestalten, wobei eine unverminderte Sicherheit für alle Beteiligten gewährleistet bleiben muß.

VI. Entspannungspolitik: Herausforderung an den Westen

Diese Zielsetzungen stellen an unsere Politik hohe Anforderungen, denn auf einem gegensätzlichen Hintergrund müssen gemeinsame Interessen gefunden und miteinander verbunden werden. Die Herausforderung, die in diesen Ver-

handlungen für unsere freiheitlichen Ordnungen liegt, ist in ihrer Größenordnung gewaltig. Ich bin der Meinung, daß diese zweite Herausforderung Westeuropas nach der ersten des Jahres 1949 in ihrer Brisanz nicht geringer als die damalige ist. Ich bin aber der Ansicht, daß sie eine ungleich subtilere Herausforderung darstellt, weil diese Herausforderung nicht wie damals mit unmittelbarer Möglichkeit militärischer Aggression verbunden ist, sondern hier eben im wesentlichen eine politische Herausforderung ist, die uns die Mobilisierung unserer Ressourcen und Kräfte ungleich schwerer macht als vor 25 Jahren.

Es ist eben ungeheuer schwierig, in unserer Gesellschaft einem jungen Menschen die Notwendigkeit für 15 Monate Militärdienst zu erklären, wenn man ihm gleichzeitig klarmachen muß, daß der Ausbruch eines Krieges bereits das Scheitern des ganzen Unternehmens Verteidigungspolitik beinhaltet. Es ist ungemein schwer, eine wirklichkeitsnahe, kriegerische, militärische Ausbildung zu erklären, wenn man gleichzeitig die Vermeidung des Krieges als oberstes Ziel der Außen- und Verteidigungspolitik darstellt. Dies macht die Subtilität dieser Herausforderung klar; wir müssen uns ihr gewachsen zeigen und sie beantworten.

Es geht aber auch um die Herausforderung, die wir mit unserer freiheitlichen Gesellschaftsordnung beantworten müssen, die Herausforderung, die in der notwendigen Auseinandersetzung mit den Ideologien zu sehen ist, die uns gegenüberstehen, die wir zum Teil — aber auch nur zum Teil — im Ost-West-Dialog zu bestehen haben, die wir im wesentlichen in den Auseinandersetzungen innerhalb unserer eigenen Gesellschaften führen und erfolgreich bestehen müssen.

Von der erfolgreichen Überwindung dieser Herausforderung hängt dann wiederum ab, ob wir nach außen hin fähig sein werden, unsere Politik, wie ich sie versucht habe zu skizzieren, auch tatsächlich durchzusetzen.

Der Westen muß auf beides gefaßt sein, auf Entspannung wie auf Spannung. Verhandeln wir nie aus Furcht, aber fürchten wir uns auch nie davor zu verhandeln!

Ich bin der Meinung, daß in dieser vor uns liegenden Phase die beste Ostpolitik zunächst einmal erfolgreiche Westpolitik ist. Ich bin der Ansicht, daß die sowjetische Haltung in Genf in bestimmten Fragen gegenüber Berlin, auch in Wien und möglicherweise auch bilateral gegenüber den Vereinigten Staaten, zum Teil heute bereits eine Reaktion darstellt auf die Unfähigkeit des Westens, sich politisch, wirtschaftlich und militärisch zu einigen, auf die Unfähigkeit Westeuropas, zu einer engeren Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten zu gelangen, und auf die Unfähigkeit Westeuropas, mit den gewaltigen wirtschaftlichen Herausforderungen, die die Rohstoffkrise uns gebracht hat, fertig zu werden.

Ich könnte mir sehr wohl vorstellen, daß im Kreml Unterhaltungen stattfinden, in denen außenpolitische Berater der sowjetischen Regierung nahelegen, doch

mit echten Konzessionen im Rahmen der sowjetischen Westpolitik abzuwarten, weil sich möglicherweise der Verfallsprozeß in der Europäischen Gemeinschaft und in der atlantischen Zusammenarbeit schneller fortsetzen könnte, als man zunächst erwartet hat. Das alles zeigt an, daß eine Politik möglich werden könnte, die im Grunde genommen ohne sowjetische Konzessionen die Erreichung sowjetischer Ziele nicht verhindern kann.

Zum heutigen Zeitpunkt ist die Entspannungspolitik in ihrem Ausgang nach wie vor offen; die Gefahr besteht darin, daß auf Grund unserer eigenen Unzulänglichkeit Entspannungspolitik zu einer sowjetischen Politik werden könnte, die lediglich in einem moderneren und ansprechenderen Kleid im Grunde genommen die Durchsetzung bekannter sowjetischer politischer Zielsetzungen zum Inhalt hat.

Dies zu verhindern und den Entspannungsprozeß zu einem tatsächlichen Prozeß zu machen, an dessen Ende weniger Spannungen in Europa zwischen Ost und West stehen, ist unsere Aufgabe.

Die Westpolitik scheint mir hierzu die notwendige Voraussetzung zu sein. Es muß gelingen, die Notwendigkeit gemeinschaftlichen Handelns des Westens nicht nur im Zusammenhang mit der Überwindung der Schwierigkeiten Europas zu sehen, sondern auch als die entscheidende unverzichtbare und notwendige Voraussetzung für einen Erfolg des Ost-West-Dialogs zu betrachten.