

Matthias Peter, Hermann Wentker (Hrsg.)
Die KSZE im Ost-West-Konflikt

Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Sondernummer

Im Auftrag des
Instituts für Zeitgeschichte München – Berlin

herausgegeben von
Helmut Altrichter, Horst Möller,
Hans-Peter Schwarz, Andreas Wirsching

Oldenbourg Verlag München 2012

Matthias Peter, Hermann Wentker (Hrsg.)

Die KSZE im Ost-West-Konflikt

Internationale Politik und gesellschaftliche
Transformation 1975–1990

Oldenbourg Verlag München 2012

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2012 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Tel: 089 / 45051-0
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Titelbild: Bundeskanzler Helmut Schmidt (BRD) im Gespräch mit Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing (Frankreich), Präsident Gerald Ford (USA) und Premierminister Harold Wilson (GB) bei dem KSZE-Gipfel in Helsinki am 30. 7. 1975; ullsteinbild

Konzept und Herstellung: Karl Dommer
Einbandgestaltung: hauser lacour
Satz: Typodata GmbH, Pfaffenhofen a.d. Ilm
Druck und Bindung: Grafik+Druck GmbH, München

Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706

ISBN 978-3-486-71693-1
eISBN 978-3-486-71748-8
ISSN 1863-3129

Inhalt

Matthias Peter, Hermann Wentker

„Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“? Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung. 1

I. Die Supermächte und der KSZE-Prozess (1975–1983)

Douglas Selva

The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977–1983. Human Rights, Nuclear Weapons, and Western Europe . . 15

II. Westeuropäische Strategien gegenüber Osteuropa (1972–1983)

Matthias Peter

Sicherheit und Entspannung. Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisenjahren 1978–1981 59

Veronika Heyde

Nicht nur Entspannung und Menschenrechte. Die Entdeckung von Abrüstung und Rüstungskontrolle durch die französische KSZE-Politik 83

Kai Hebel

Die „Brückenbauer“? Großbritannien als transatlantischer Vermittler in der KSZE 1972–1978 99

III. Handlungsspielräume osteuropäischer Staaten in Belgrad und Madrid (1977–1983)

Wanda Jarzabek

Troublesome Human Rights. The Polish Strategy between the Belgrade and Madrid CSCE Follow-up Conferences. 121

Mihael E. Ionescu

Romania's Special Position within the Eastern Bloc during the CSCE Follow-Up Conferences of Belgrade and Madrid. 137

IV. Wie neutral waren die Neutralen? (1977–1983)

Benjamin Gilde

Hüter des Dritten Korbes. Die humanitäre KSZE-Politik Österreichs in Belgrad und Madrid zwischen Bundeskanzler, Diplomaten und internationalen Spannungen. 155

Philip Rosin

Neutralität in der Menschenrechtsfrage? Die Schweiz in Belgrad und Madrid. . 173

Aryo Makko

Das schwedische Interesse an Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen	191
---	-----

V. Der KSZE-Prozess in der DDR und Polen: Die Nachfolgekonzferenzen in ihren Auswirkungen auf Politik und Gesellschaft (1975–1990)

Anja Hanisch

Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung. Die DDR und das Madrider KSZE-Folgetreffen 1980–1983	203
--	-----

Walter Süß

Die Wiener KSZE-Folgekonferenz und der Handlungsspielraum des DDR-Sicherheitsapparates 1989	219
---	-----

Anja Mihr

Amnesty International, die Menschenrechte und der KSZE-Prozess. Der Fall der DDR	233
--	-----

Gunter Dehnert

Entspannung gegen das Volk – Sanktionen für das Volk? Die Solidarność nach Ausrufung des Kriegsrechts und die Nachfolgekonzferenz von Madrid	249
--	-----

VI. Bürgerrechts- und Nationalitätenbewegungen in der Sowjetunion

Ernst Wawra

„Die Beendigung der feindlichen Aktivität?“ Staatliche Reaktionen auf die Tätigkeit der Moskauer Helsinki-Gruppe	267
--	-----

Yuliya von Saal

Die Folgen des KSZE-Prozesses in der Sowjetunion der Perestroika. Der KSZE-Faktor in der Eigendynamik des Wertewandels	285
--	-----

Silke Berndsen

Über die KSZE zurück zur internationalen Staatengemeinschaft? Die Bedeutung der KSZE für das Streben der baltischen Nationen nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit 1972–1991	305
--	-----

VII. Fazit

Wilfried Loth

Der KSZE-Prozess 1975–1990: eine Bilanz	323
---	-----

Abkürzungsverzeichnis	333
-----------------------------	-----

Autoren	339
---------------	-----

Personenregister	341
------------------------	-----

Matthias Peter und Hermann Wentker

„Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“?

Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung

Lange Zeit hatte die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) einen schlechten Ruf. Nachdem Moskau bereits in den 1950er Jahren die Einberufung einer Sicherheitskonferenz zur Neuordnung Nachkriegseuropas gefordert hatte, damit aber im Westen auf Ablehnung gestoßen war, fiel der Vorschlag mit dem Aufruf des Warschauer Pakts während seiner Tagung im März 1967 in Budapest schließlich auf fruchtbaren Boden. Die Zeit war insofern „reif“, als der Kreml nunmehr die Teilnahme der USA an einer europäischen Sicherheitskonferenz akzeptierte, beide Supermächte auch bilateral zu weitgehenden Rüstungskontrollvereinbarungen bereit waren und die NATO sich mit dem Harmel-Bericht vom Dezember 1967 eine neue Détente-Strategie gab, welche die Aufrechterhaltung der Verteidigungsfähigkeit der Allianz mit einem grundsätzlichen Verhandlungsangebot an den Osten verknüpfte. Mit dem Abschluss der Ostverträge, die Bonn 1970 mit Moskau und Warschau sowie anschließend mit Ost-Berlin (1972) und Prag (1973) schloss, war auch die Deutsche Frage als Hindernis der Ost-West-Entspannung – wenn auch nicht formal, so doch faktisch – aus dem Wege geräumt. Am 7. Juli 1973 eröffneten schließlich die Außenminister aus 35 Teilnehmerstaaten, einschließlich den USA und Kanada, in Helsinki eine Staatenkonferenz, die erst nach mehr als zwei Jahren durch die Staats- und Regierungschefs ebendort beendet werden sollte. Das Ergebnis stellte in jeder Hinsicht ein Novum in der Geschichte der internationalen Beziehungen dar. Die Diplomaten vereinbarten einen Katalog von Prinzipien zwischenstaatlichen Verhaltens, darunter das Prinzip der Souveränität und Unversehrtheit der Staaten, des Gewaltverzichts und der Achtung der Menschenrechte. Ferner definierten sie Kooperationsbereiche, zu denen sie, in drei sogenannten „Körben“ geordnet, eine Fülle von Empfehlungen aussprachen. Der erste dieser Körbe enthielt Absprachen zur militärischen Vertrauensbildung wie die Vorankündigung von Manövern und die gegenseitige Einladung von Manöverbeobachtern. Die Signatarstaaten verpflichteten sich ferner zur wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit (Korb II), was ausdrücklich auch den Umweltschutz einschloss. Der Dritte Korb schließlich war gefüllt mit humanitären Maßnahmen, insbesondere die Erleichterung menschlicher Kontakte, die Freiheit des Informationsflusses und der Ausbau des Kulturaustausches. Schließlich einigten sich die Diplomaten darauf, in zwei Jahren wieder zusammenzukommen, um die Durchführung dieser Bestimmungen zu bewerten und über weitere Operationalisierungen zu beraten.

Mit der Schlussakte von Helsinki lag ein Dokument vor, mit dem die internationale Diplomatie in vielerlei Hinsicht Neuland beschritt. So war es von zentraler Bedeutung, dass die Bestimmungen keinerlei rechtsverbindlichen Charakter besaßen, sondern von den Signatarstaaten auf der Basis der Freiwilligkeit vereinbart worden waren; ihnen kam jedoch ein hohes Maß an politischer Verbindlichkeit zu. Ferner

war mit dem Abschluss der KSZE ein diplomatischer Konferenzprozess mit offenem Ausgang in Gang gesetzt worden, bei dem die Teilnehmer im Rahmen wiederkehrender Treffen Rechenschaft über die Implementierung der Vereinbarungen ablegen sollten. Der Gipfelkonferenz folgten so noch drei Überprüfungstreffen in Belgrad (1977/78), Madrid (1980–1983) und Wien (1986–1989), eine Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung (1984–1986) sowie eine Fülle von Expertentreffen zu Fragen der friedlichen Streitschlichtung, zur Wissenschaftskooperation und zur kulturellen Zusammenarbeit sowie zu den Menschenrechten. Am 21. November 1990 trafen sich die Staats- und Regierungschefs nach 15 Jahren KSZE-Prozess in der französischen Hauptstadt schließlich zum zweiten Mal, um mit der „Charta von Paris für ein neues Europa“ die Epoche des Kalten Krieges abzuschließen und die bereits im Vormonat erfolgte Wiedervereinigung Deutschlands multilateral zu bestätigen¹.

Zum Zeitpunkt der ersten Gipfelkonferenz im Sommer 1975 schien freilich die Phase der Entspannung zwischen West und Ost ihren Zenit schon überschritten zu haben. Sichtbarstes Zeichen hierfür war, dass US-Präsident Gerald Ford im Wahlkampf 1976 den Begriff „Détente“ demonstrativ aus seinem Wortschatz strich und durch die Formel „Friede durch Stärke“ ersetzte². Die Volksrepublik China war, begünstigt von der Annäherung Washingtons an Peking seit Beginn der 1970er Jahre, als wichtiger Akteur auf die weltpolitische Bühne getreten; die antisowjetische Grundausrichtung ihrer Außenpolitik drückte sich in einer tiefen Skepsis gegenüber dem KSZE-Prozess aus, bei dem sie Moskau unterstellte, ein „falsches Spiel“ zu treiben³. Die Globalisierung der Ost-West-Auseinandersetzung, d. h. die Ausweitung des Konflikts auf andere Regionen in Afrika, Vorderasien und Lateinamerika, stellte die Europazentrierung der Entspannung im Rahmen der KSZE grundlegend in Frage⁴. Der

¹ Für einen ersten Einstieg in das Thema vgl. Mechthild Lindemann, Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) in Helsinki, 1. August 1975 (= 100(0) Schlüsseldokumente zur deutschen Geschichte, Dokument 46); URL:

http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0024_ksz&object=abstract&st=&l=de (19.12.2011); Bernd Schaefer, Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), in: The Encyclopedia of the Cold War. A Political, Social, and Military History, hrsg. von Spencer C. Tucker. Bd. 1, Santa Barbara, CA/Denver, CO/Oxford 2007, S. 186–188; Wilfried Loth, Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung, München 1998; Wilfried von Bredow, Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts, Darmstadt 1992.

² Vgl. Bernd Stöver, Der Kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947–1990, München 2007, S. 404.

³ DB Nr. 3197 des BS von Staden, Washington, vom 27.10.1975 an das AA, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), hrsg. i. A. des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, 1976, bearbeitet von Matthias Peter, Michael Ploetz und Tim Geiger, Teilband I, S. 505, Anm. 4. Vgl. ferner DB Nr. 535 des BS Wickert, Peking, vom 29.11.1976 an das AA, in: AAPD 1976, II, Dok. 344, S. 1556. Zur chinesischen Haltung zur KSZE vgl. auch Bernd Schaefer, „Europe must not become Greater Finland“. Opponents of the CSCE – the German CDU/CSU and China, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965–75, London/New York 2008, S. 124–141.

⁴ Vgl. Odd Arne Westad, The Global Cold War. Third World Intervention and the Making of Our Times, Cambridge 2005; Niall Ferguson/Charles S. Maier/Erez Manela/Daniel J. Sargent (Hrsg.), The Shock of the Global. The 1970s in Perspective, Cambridge, MA/London 2010; Max Guderzo/Bruna Bagnato (Hrsg.), The Globalization of the Cold War. Diplomacy and local confrontation, 1975–85, London/New York 2010.

zeitweilige Erfolg des Eurokommunismus in Frankreich und Italien weichte die starren ideologischen Fronten zwischen West und Ost auf und stellte für die kommunistischen Parteiregime der Warschauer-Pakt-Staaten eine große Herausforderung dar. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die Gipfelkonferenz von Helsinki in eine Zeit tief greifenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandels fiel. Das Ende des „goldenen Zeitalters“ und der wirtschaftlichen Prosperität in den 1970er Jahren engte auch den Spielraum staatlicher Außenpolitik ein⁵. Die gesellschaftlichen Veränderungen wiederum riefen nichtstaatliche Organisationen und ihre Protagonisten als transnationale Mitspieler auf den Plan und zwangen die Vertreter der klassischen Diplomatie, die Schwerpunkte ihrer Agenda zu hinterfragen und neue Themen zu akzeptieren.

Vor diesem Hintergrund erschien die Schlussakte vielen Zeitgenossen als mit so vielen Geburtsfehlern belastet, dass sie mit ihr zunächst keinerlei Hoffnung verbanden. Im Gegenteil hatte es den Anschein, dass der hegemoniale Machtanspruch Moskaus über die Länder Ostmittel- und Südosteuropas besiegelt, die Spaltung Europas zementiert und jegliches Freiheitsstreben der Menschen jenseits der Systemgrenze vom Westen „verraten“ worden war. Aber nicht nur das Urteil über die Schlussakte fiel negativ aus; auch die sich anschließende Phase ihrer Implementierung wurde zunehmend kritisch gesehen. Bereits das erste Folgetreffen, das 1977/78 in der jugoslawischen Hauptstadt Belgrad stattfand, war von unüberbrückbaren Gegensätzen zwischen östlichen und westlichen Teilnehmerstaaten geprägt. Der Traum einer friedlichen Regelung des Ost-West-Konflikts mit diplomatischen Mitteln schien nach verbreiteter Lesart dann mit der sowjetischen Aufrüstung und dem NATO-Doppelbeschluss vom 12. Dezember 1979, dem Ausgreifen Moskaus in die Dritte Welt sowie der militärischen Intervention in Afghanistan 1979 vollends ausgeträumt. Es begann eine neue Phase des Rüstungswettlaufs, der von der Modernisierung der Nuklearwaffen und der Entwicklung neuer Raketenabwehrsysteme vorangetrieben wurde. Die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981 schien schließlich auch den Anspruch auf eine Liberalisierung der kommunistischen Gesellschaften als Illusion zu entlarven. Die Wirkung der Schlussakte, so lautete die häufig geäußerte Meinung, ging mit dem Klimasturz in der internationalen Staatenwelt seit dem Ende der 1970er Jahre endgültig verloren.

Der Auffassung von einem „Ende der Détente“ und dem Beginn eines „zweiten Kalten Kriegs“ entsprach es, dass auch in der historischen Forschung der Anteil der KSZE als wichtigstem Instrument der westlichen Entspannungsstrategie am Zusammenbruch des Kommunismus in Ostmittel- und Osteuropa als gering veranschlagt wurde. So bezeichnete etwa Timothy Garton Ash die transformatorische Wirkung des KSZE-Prozesses auf die Gesellschaften jenseits des Eisernen Vorhangs als einen nachträglich

⁵ Vgl. Eric Hobsbawm, Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München ⁹2009, S. 322–362; Tony Judt, Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg, München 2006, S. 509–547; Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen ²2010.

konstruierten „Helsinki-Mythos“. Nach Ansicht des britischen Historikers waren die Umwälzungen vielmehr die Folge des Zusammenwirkens wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Faktoren in den kommunistischen Ländern selbst, und hier insbesondere des mutigen Beitrags von Oppositionellen, während die westliche Politik nur eine zweit-, wenn nicht drittrangige Rolle gespielt habe⁶. Demgegenüber verweist die jüngere Forschung auf den gewichtigen Beitrag, den die KSZE zur Überwindung des Kommunismus leistete. So stellte Daniel Thomas 2001 die These auf, dass das Helsinki-Dokument zum zentralen Ausgangspunkt für die allmähliche Durchsetzung allgemeiner Menschenrechtsnormen in Europa geworden sei. Aus dem „Helsinki-Mythos“ wurde so mit Blick auf die Umwälzungen der 1980er Jahre in den Gesellschaften Osteuropas ein „Helsinki-Effekt“⁷.

Nach einer längeren Phase der zeitgenössischen politikwissenschaftlichen Forschungen über den KSZE-Prozess, in deren Mittelpunkt vor allem Aufbau und Funktionsweise des KSZE-Prozesses sowie seine Normen setzende Wirkung bis zum Zusammenbruch des Ostblocks 1990 standen, nahm sich seit Mitte der 1990er Jahre auch die Geschichtswissenschaft in umfassenden Forschungsprojekten des Themas an. Gleich drei wichtige Sammelbände widmen sich Genese, Verlauf und Krise der Entspannungspolitik zwischen 1965 und 1985; dabei bildet die europäische Sicherheitskonferenz naturgemäß nur eines von vielen Themen⁸. Dagegen rücken die von Andreas Wenger, Vojtech Mastny und Christian Nuenlist bzw. von Oliver Bange und Gottfried Niedhart betreuten Aufsatzsammlungen die KSZE selbst in den Mittelpunkt⁹. Der Schwerpunkt der Beiträge liegt quellenbedingt jedoch auf der Vorgeschichte der KSZE und auf dem Verlauf der Helsinki-Konferenz von 1972 bis 1975. Insbesondere die letzten beiden Bücher werfen nachdrücklich die Frage nach dem Beitrag des KSZE-Prozesses zum Ende des Ost-West-Konflikts auf. Ob die westliche KSZE-Politik bewusst auf eine Transformation in Osteuropa gerichtet war oder doch eher auf die Stabilisierung der Machtverhältnisse in Europa zielte, können die Beiträge wegen ihres Zeitrahmens und der bestehenden Aktensperrfristen jedoch nicht abschließend beantworten.

Die Frage nach der Schlüsselstellung der KSZE bei der Überwindung des Ost-West-Konflikts sollte den Blick auch nicht für die Binnendynamik des Konferenzsystems verstellen, hatte sie doch nicht nur eine transformatorische Wirkung auf die Ost-

⁶ Vgl. den Beitrag von Timothy Garton Ash, in: *From Solidarność to Freedom. International Conference Warsaw-Gdańsk, August 29–31, 2005*, Warschau 2005, S. 27f. Vgl. ferner ders., *Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent*, München 1993, S. 420f.

⁷ Vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki effect. International norms, human rights, and the demise of communism*, Princeton/Oxford 2001; ders., *Human Rights Ideas, the Demise of Communism, and the End of the Cold War*, in: *Journal of Cold War Studies* 7 (2005), S. 110–141.

⁸ Vgl. Wilfried Loth/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–75*, London/New York 2008; Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*, London/New York 2009; Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*, Kopenhagen 2010.

⁹ Vgl. Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*; Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York/Oxford 2008.

blockländer. Wie gerade die Ergebnisse der genannten Bände eindrucksvoll belegen, gewannen die mittleren und kleineren europäischen Länder sowohl in den westlichen und östlichen Staatengruppen als auch im Lager der Neutralen und Ungebundenen an außenpolitischem Gestaltungsraum. So wirkte die KSZE in Westeuropa als Katalysator für eine engere, seit 1970 institutionalisierte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) der EG-Mitgliedstaaten. Neuere monografische Forschungen bestätigen, dass es die Westeuropäer waren, die auf der Einbeziehung der humanitären Dimension in die Tagesordnung der Sicherheitskonferenz bestanden. Die Entfaltung des Konferenzsystems in den 1970er Jahren förderte die politische Integration der EGLänder, die sich so zu einem wichtigen Akteur in den internationalen Beziehungen entwickelten und auch im transatlantischen Verhältnis selbstbewusster aufzutreten vermochten¹⁰. Sie profitierten dabei vom Einfluss des US-Außenministeriums, das dem KSZE-Projekt und den europäischen Belangen oft wohlwollender gegenüberstand als das Weiße Haus¹¹.

Diesem Befund entspricht es, dass auch die kleineren Bündnispartner Moskaus ihren außenpolitischen Handlungsspielraum unter dem Schirm der KSZE erweitern und die Fesseln der „Breschnew-Doktrin“ zu lockern vermochten. Dies betraf nicht nur die eine Sonderrolle innerhalb des Warschauer Pakts reklamierende rumänische Regierung, sondern auch Polen, dem nach 1980 das Schicksal einer sowjetischen Militärintervention erspart blieb, und Ungarn¹². Schließlich bestätigen neuere Arbeiten die herausragende Bedeutung der Neutralen als Geburtshelfer der Sicherheitskonferenz und wichtige Vermittler zwischen West und Ost im KSZE-Prozess. Sie fanden in der KSZE eine Plattform, auf der sie sich als europäische Mitspieler im globalen Ost-West-Konflikt präsentieren konnten¹³. Insgesamt unterstreichen die vorliegenden

¹⁰ Vgl. Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Brüssel 2009; dies., *Détente, Entente or Linkage? The Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe in U.S. Relations with the Soviet Union*, in: *Diplomatic History* 33 (2009), S. 703–722; dies., *The Main Task of the European Political Cooperation. Fostering Détente in Europe*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 122–141; Daniel Möckli, *The EC Nine, the CSCE, and the changing pattern of European security*, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*, S. 145–163; ders., *European Foreign Policy during the Cold War*. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity, London/New York 2009.

¹¹ Vgl. dazu Stephan Kieninger, *Transformation versus Status Quo: The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 101–122.

¹² Vgl. dazu die Beiträge von Csaba Békés, Mihail E. Ionescu und Wanda Jarzabek in dem Band von Bange/Niedhart, *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*. Vgl. ferner Wanda Jarzabek, *Hope and Reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989*. Cold War International History Project. Working Paper Nr. 6, May 2008; URL: <http://www.wilsoncenter.org/publication/hope-and-reality-poland-and-the-conference-security-and-cooperation-europe-196482111989> (19. 12. 2011).

¹³ Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Final Accords 1975*, Baden-Baden 2009; ders., „A mustard seed grew into a bushy tree“: The Finnish CSCE initiative of 5. 5. 1969, in: *Cold War History* 9 (2009), S. 177–201; ders., *Bridging the Gap between East and West. The N+N as Catalysts of the CSCE Process, 1972–1983*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 143–178.

Arbeiten nachhaltig die Rolle der europäischen Staaten im KSZE-Prozess und deren Bedeutung für die Transformation Europas in den 1980er Jahren¹⁴.

Seit kurzem beginnt die Historiografie auch mit der Erforschung der einzelstaatlichen KSZE-Politik. Im Fokus des Interesses steht dabei insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, deren KSZE-Politik bis 1975 zwei Monografien gewidmet sind. Petri Hakkarainen arbeitet in seiner Oxforder Dissertation die Linkage-Politik Bonns heraus. Das bedeutete, dass nach anfänglicher Zurückhaltung gegenüber dem Konferenzprojekt die Regierung Brandt/Scheel das östliche Drängen nach einer Sicherheitskonferenz dazu benutzte, zunächst ihre bilaterale Vertragspolitik gegenüber dem Osten abzuschließen und den Status von Berlin durch ein Vier-Mächte-Abkommen zu sichern. Als weiterer Effekt sei es Bonn gelungen, im Rahmen der EPZ humanitäre Ziele und das Prinzip der friedlichen Grenzänderung zwischen Staaten festzuschreiben und damit zentrale Elemente seiner Ostpolitik gleichsam zu „europäisieren“. Hinsichtlich der Frage, ob die Bonner KSZE-Politik auf die Wiedervereinigung Deutschlands gerichtet war, argumentiert Hakkarainen, dass es der Bundesregierung zuvörderst um die Offenhaltung der deutschen Frage und die konkrete Linderung der teilungsbedingten Härten gegangen sei; demgegenüber sei es nicht das Primärziel gewesen, einen Systemwechsel in Osteuropa herbeizuführen¹⁵. Dieser Befund wird bestätigt durch die Arbeit von Tetsuji Sonoo. Auch er hebt die Bedeutung der KSZE für die Durchsetzung der bilateralen Ostpolitik und die Schaffung wichtigen außenpolitischen Manövrierraums für Bonn hervor. Im Unterschied zu Hakkarainen akzentuiert er jedoch die KSZE als „Zwischenstufe“ in Egon Bahrs Konzept zur Schaffung einer neuen, auf die Überwindung der deutschen Teilung gerichteten europäischen Sicherheitsordnung. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die mit diesem Ansatz eingeleitete Ost- und Entspannungspolitik Bonns, einschließlich der KSZE, eine wichtige Voraussetzung für die spätere Vereinigung Deutschlands gewesen sei¹⁶.

Auch die durch den bereits angesprochenen gesellschaftlichen Wandel hervorgerufene Forderung nach stärkerer Berücksichtigung nichtstaatlicher Akteure in den internationalen Beziehungen fand in jüngster Zeit die Aufmerksamkeit der Geschichtswissenschaft. Während die Rolle von Wirtschaftsverbänden, die ohnehin größeres Interesse an der Durchführung bilateraler staatlicher Rahmenvereinbarungen hatten, bislang kaum untersucht wurde¹⁷, betraf die Durchsetzung der Menschen- und Bürgerrechte das ureigene Themenfeld zahlreicher Menschenrechtsgruppen. Immer deutlicher zeichnet sich beim Blick auf Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtsaktivisten und ihre Netzwerke ab, dass alle diese Gruppen im Kontext des

¹⁴ Vgl. dazu auch Michael Cox, Who won the Cold War in Europe? A historiographical overview, in: Bozo/Rey/Ludlow/Nuti (Hrsg.), *Europe and the End of the Cold War*, S. 9–19.

¹⁵ Vgl. Petri Hakkarainen, *A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1965–1975*, Oxford/New York 2011. Vgl. dazu auch ders., From linkage to freer Movement. The FRG and the nexus between Western CSCE preparations and Deutschlandpolitik, 1969–72, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*, S. 164–182.

¹⁶ Vgl. Tetsuji Senoo, Ein Irrweg zur deutschen Einheit? Egon Bahrs Konzeptionen, die Ostpolitik und die KSZE 1963–1975, Frankfurt am Main u. a. 2011.

¹⁷ Zum Zusammenhang von KSZE-Prozess, Energiekrise und Ost-West-Handel vgl. jetzt aber Werner D. Lippert, *The Economic Diplomacy of Ostpolitik. Origins of NATO's Energy Dilemma*, New York/Oxford 2011, S. 137–172.

KSZE-Prozesses agierten und ungeachtet ihrer anfänglichen Zurückhaltung die Schlussakte allmählich als eine Berufungsgrundlage annahmen. Ihr wachsendes Engagement stellte ein in der Diplomatiegeschichte vorbildloses Maß an Öffentlichkeit her. Konnte Anja Mihr am Beispiel von Amnesty International bereits zeigen, wie sehr das Engagement dieser Organisation für die Menschenrechte den Staatssicherheitsdienst der DDR herausforderte¹⁸, so gilt dies erst recht im Zusammenhang mit der KSZE. Die Studien von Sarah Snyder und Christian Philip Peterson belegen die Bedeutung des multilateralen Konferenzprozesses als Katalysator für die Ausbildung eines Netzwerks von Menschenrechtsgruppen, die beträchtlichen Einfluss auf die Konferenzdiplomatie ausübten und ein wichtiges Forum der Öffentlichkeit im KSZE-Prozess herstellten¹⁹.

An diese Forschungsergebnisse schließt der vorliegende Aufsatzband an. Er richtet den Fokus auf den KSZE-Prozess im engeren Sinn und möchte dessen Relevanz für die Transformation in Osteuropa zwischen den Polen von „Helsinki-Mythos“ und „Helsinki-Effekt“ genauer bestimmen. Dabei geht er in zentralen Bereichen über die vorliegenden Arbeiten hinaus. Erstens konzentrieren sich die einzelnen Beiträge auf den durch die KSZE angestoßenen Prozess mit seinen Wechselwirkungen zwischen Politik- und Gesellschaftsentwicklungen. Zweitens untersuchen die Beiträge den Umgang der Schlussakte durch die Diplomatie der westlichen (USA, Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien) und östlichen Staatengruppe (UdSSR, Polen, Rumänien) sowie durch jene der Neutralen und Ungebundenen (Österreich, Schweiz, Schweden). Der zeitliche Fokus liegt dabei auf der Phase zwischen dem Helsinki-Gipfel (1975) und dem Madrider Folgetreffen (1980–1983), geht jedoch hinsichtlich der gesellschaftlichen Transformation in Osteuropa auch darüber hinaus. In diesen Jahren kam der KSZE-Prozess, wenn überhaupt, nur mühsam voran. Das hing zunächst mit den divergierenden Vorstellungen von Ost und West über die Rolle der KSZE zusammen und führte zu einem enttäuschenden Verlauf des ersten Folgetreffens 1977/78 in Belgrad. Die beschriebene Abkühlung der weltpolitischen Atmosphäre in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre bewirkte weitere Rückschläge und stellte den Fortgang der Konferenz ernsthaft in Frage. Die zentralen, in diesem Zusammenhang interessierenden Fragen lauten: Warum wurde dennoch am KSZE-Prozess festgehalten? Wer war vor allem an dessen Fortsetzung interessiert und warum? Welche Rolle spielten dabei die Supermächte, die westlichen, die östlichen und die neutralen Staaten? Welche Strategien schlugen die westeuropäischen Staaten gegenüber Osteuropa angesichts der zunehmenden weltpolitischen Spannungen ein?

¹⁸ Vgl. Anja Mihr, *Amnesty International in der DDR. Menschenrechte im Visier der Stasi 1961–1989*, Berlin 2002.

¹⁹ Vgl. Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge 2011; dies., *The foundation for Vienna: A reassessment of the CSCE in the mid-1980s*, in: *Cold War History* 10 (2010), S. 493–512; dies., *The Rise of the Helsinki Network: A Sort of Lifeline for Eastern Europe*, in: Villaume/Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain*, S. 179–194; Christian Philip Peterson, *Globalizing Human Rights. Private Citizens, the Soviet Union, and the West*, New York/London 2012.

In methodischer Hinsicht betritt der Band Neuland, indem er, drittens, nicht nur den staatlich-diplomatischen Prozess, sondern auch das Handeln nichtstaatlicher Akteure (Menschenrechtsgruppen und Ausreisebewegungen, Dissidenten und Bürgerrechtler, Nationalbewegungen) in den Blick nimmt. Auf diese Weise sollen klassische Diplomatie- und neuere Gesellschaftsgeschichte miteinander verschränkt werden, um den KSZE-Prozess in seiner ganzen Vielfalt und Komplexität zu erhellen sowie monokausale Erklärungsversuche zu vermeiden. Zum einen ist hier gleichermaßen nach dem Einfluss westlicher Menschenrechtsgruppen wie östlicher Dissidenz auf den KSZE-Prozess zu fragen. Zum anderen soll umgekehrt die Bedeutung des KSZE-Prozesses für die Arbeit dieser Gruppen analysiert werden. In engem Zusammenhang damit steht die Frage, welche Wechselwirkungen zwischen den Folgetreffen von Belgrad und Madrid einerseits und den gesellschaftlichen Bewegungen in den osteuropäischen Gesellschaften andererseits bestanden. Damit soll erstmals auch der Versuch unternommen werden, die Rezeption der Schlussakte von Helsinki durch die Dissidenz in den ostmittel- und osteuropäischen Ländern wie auch durch den Gorbatschow-Apparat aufzuzeigen und so zu einem empirischen Befund zu gelangen hinsichtlich des konkreten Beitrags der KSZE zum Ende der kommunistischen Herrschaft.

Diese Herangehensweise ermöglicht eine differenzierte Betrachtung des KSZE-Prozesses, die das bestehende Forschungsbild in wesentlichen Punkten zu erweitern vermag. Wie die vorliegenden Beiträge zeigen, verfolgten alle Teilnehmerstaaten sowie die nichtstaatlichen Akteure divergierende Interessen, die wiederum im Verlauf der hier im Mittelpunkt stehenden 15 Jahre erheblichen Wandlungen unterworfen waren. Das lässt sich vor allem an dem Stellenwert der humanitären Dimension demonstrieren, der ja im Nachhinein eine überragende Bedeutung beigemessen wurde. Die Trennlinie verlief hier *prima facie* zwischen „dem Westen“ und „dem Osten“: Während die östlichen Staaten unter Führung der Sowjetunion in der KSZE-Schlussakte vor allem die Anerkennung des territorialen Status quo in Europa erreicht hatten, konnten die westlichen Staaten im Gegenzug im Prinzipienkatalog unter Punkt VII die Achtung der Menschenrechte als deren Grundlage und in Korb III die Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen (menschliche Kontakte, Austausch im Hinblick auf Information, Kultur und Bildung) verankern. Abgesehen davon, dass diese Sichtweise die Neutralen und Nichtgebundenen Staaten unberücksichtigt lässt, verschleiern sie, dass es auch innerhalb der Blöcke erhebliche Meinungsunterschiede gab.

Solange Henry Kissinger entweder als Sicherheitsberater oder als Außenminister die Außenpolitik der Vereinigten Staaten maßgeblich bestimmte, sorgte die Frage, welcher Stellenwert der humanitären Dimension im Rahmen der KSZE zukommen sollte, auch für Konflikte innerhalb des westlichen Lagers. Denn Washington hielt trotz aller Gegensätze zur anderen Supermacht bis weit in die 1970er Jahre hinein an der Entspannung und damit an einer Verständigung mit Moskau fest, die nicht durch ein zu nachdrückliches Insistieren auf den Menschenrechten gefährdet werden durfte; den Westeuropäern hingegen, die sich im Rahmen der EPZ bei den KSZE-Verhandlungen eng untereinander abstimmten, war sehr viel mehr an der humanitären Dimension gelegen. Jedoch unterlag auch diese Konstellation mit dem Amtsantritt von Jimmy Carter 1977 einem erheblichen Wandel: Jetzt wurden die Vereinigten Staa-

ten im Rahmen der KSZE-Nachfolgetreffen zu Protagonisten der Menschenrechte, ungeachtet der Tatsache, dass damit ein Auseinanderfallen des seit 1975 bestehenden Ost-West-Forums riskiert wurde²⁰. Die Westeuropäer hingegen, die angesichts der zunehmenden weltpolitischen Spannungen an der Détente und damit an der KSZE festhalten wollten, waren demgegenüber viel mehr an Kompromissen interessiert. Freilich lassen sich auch die Westeuropäer in dieser Frage nicht über einen Kamm scheren: Während Frankreich unter Präsident Valéry Giscard d'Estaing versuchte, mittels „stillter Diplomatie“, etwa in Form von Härtefalllisten, die an Breschnew übergeben wurden, für die inhaftierten Dissidenten etwas zu erreichen, und sich ansonsten vor allem für den Kulturaustausch stark machte²¹, hatte die Bundesregierung unter Helmut Schmidt ein elementares Interesse an Fortschritten im humanitären Bereich, weil sie sich auch für die Deutschen verantwortlich fühlte, die östlich der innerdeutschen Grenze in der DDR, in Polen und anderen osteuropäischen Staaten lebten. Gleichwohl wollte auch Bonn – nicht zuletzt aus diesen Gründen – die KSZE als west-östliches Entspannungsforum erhalten²². Die britische Politik schließlich versuchte sich an einem Spagat. Einerseits war ihr durchaus an einer Förderung des gesellschaftlichen Wandels im Ostblock gelegen, so dass London immer wieder auf die Einhaltung der Menschenrechte drängte; andererseits wollte Großbritannien insbesondere den transatlantischen Zusammenhalt festigen. Als sich angesichts der westeuropäisch-amerikanischen Divergenzen beides nicht immer miteinander verbinden ließ, räumte London der Menschenrechtspolitik den Vorrang ein²³.

Die Neutralen, die zwar außerhalb der Militärbündnisse standen, aber aufgrund ihrer demokratischen politischen Systeme dem Westen zugerechnet werden können, unterschieden sich ebenfalls im Hinblick auf ihren Einsatz für Korb III und die Menschenrechte. Österreich entdeckte das Thema für sich nach anfänglicher Zurückhaltung und engagierte sich seit April 1973 nachhaltig für die humanitäre Dimension im KSZE-Prozess, wobei es freilich eine flexible und pragmatische Strategie verfolgte, um als Vermittler auch von den Ostblockstaaten ernst genommen zu werden²⁴. Die Schweiz setzte sich zu Beginn der KSZE-Verhandlungen zwar ebenfalls für Verbesserungen im humanitären Bereich ein, ohne die Sowjetunion vor den Kopf zu stoßen; im Verlauf der Nachfolgetreffen von Belgrad und insbesondere in Madrid verließ die Schweiz jedoch diesen mittleren Kurs, distanzierte sich von den N+N-Staaten und forderte die Einhaltung der Menschenrechte in Osteuropa fast genauso vehement ein wie die USA²⁵. Völlig aus dem Rahmen unter den Neutralen fiel hier Schweden, das sich interessanterweise im Rahmen der KSZE weitaus weniger für die Menschenrechte als für Vertrauensbildende Maßnahmen einsetzte²⁶.

Die Ostblockstaaten einte in den 1970er Jahren zwar die Ablehnung „westlicher“ Menschenrechte für ihre Gesellschaften, und sie wiesen alle westlichen Versuche, diesen auch im Ostblock Gültigkeit zu verschaffen, entweder durch Verweis auf die ebenfalls

²⁰ Vgl. den Beitrag von Douglas Selvaie in diesem Band.

²¹ Vgl. den Beitrag von Veronika Heyde in diesem Band.

²² Vgl. den Beitrag von Matthias Peter in diesem Band.

²³ Vgl. den Beitrag von Kai Hebel in diesem Band.

²⁴ Vgl. den Beitrag von Benjamin Gilde in diesem Band.

²⁵ Vgl. den Beitrag von Philip Rosin in diesem Band.

²⁶ Vgl. den Beitrag von Aryo Makko in diesem Band.

durch die KSZE-Schlussakte garantierte Souveränität jedes einzelnen Staates zurück oder versuchten, diesen die kollektiven Menschenrechte, vor allem das Recht auf Arbeit, entgegenzusetzen. Ungeachtet dieser systembedingten, prinzipiellen Einigkeit ergaben sich im Verlauf des KSZE-Prozesses Unterschiede zwischen den Ostblockstaaten. So glaubte die Sowjetunion, die im Innern hart gegen Dissidenten vorging und die erste Helsinki-Gruppe bis 1978 weitgehend zerschlug, 1980 in Madrid gegenüber den westlichen Staaten Konzessionsbereitschaft zeigen zu können: Um deren Zustimmung zu einer Abrüstungskonferenz zu erlangen, wollte sie dem Westen in bis zu diesem Zeitpunkt umstrittenen Fragen wie der Familienzusammenführung entgegenkommen²⁷. Damit übergab sie freilich die Interessen der DDR, die hier wegen der Nähe zur Bundesrepublik und der nach 1975 sprunghaft ansteigenden Zahl von Ausreiseträgern zunehmend in Bedrängnis geriet. Die DDR vertrat hier also eine sehr viel striktere Linie als die Sowjetunion und ihre „Bruderstaaten“²⁸. Die zunehmende Öffnungspolitik der Sowjetunion auf der einen und der KSZE-Prozess auf der anderen Seite – beides zusammen ermöglichte Anfang 1989 geradezu sensationelle Ergebnisse auf dem KSZE-Nachfolgetreffen in Wien – führte zu einer erheblichen Verengung des Handlungsspielraums des DDR-Sicherheitsapparats in diesem entscheidenden Jahr und trug damit auch dazu bei, dass die Revolution in der DDR einen weitgehend friedlichen Verlauf nahm²⁹. Die polnische Führung, die in den frühen 1970er Jahren noch glaubte, mit begrenzter innerer Liberalität international punkten zu können, zog gegen Ende des Jahrzehnts die Schrauben wieder an³⁰. Im weiteren Verlauf des KSZE-Prozesses, auf dem Nachfolgetreffen in Wien³¹, näherten sich alle Ostblockstaaten – ausgenommen die DDR und Rumänien – den westlichen Menschenrechtsvorstellungen an: Einigkeit bestand in dieser Frage folglich nicht mehr. Dass die Ostblockstaaten bereits in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit anderen Fragen auch in der KSZE höchst unterschiedliche Interessen verfolgt hatten, sei hier ebenfalls erwähnt. Am deutlichsten ist dies etwa für Rumänien belegbar, das sich auch im KSZE-Rahmen nicht der Blockdisziplin beugte und sich von der Sowjetunion distanzierte³².

Die Rezeption der Schlussakte durch Bürger- und Menschenrechtsgruppen in Osteuropa verlief höchst unterschiedlich. Die sogenannten Helsinki-Gruppen verfolgten eine von Staat zu Staat unterschiedliche Agenda. In Moskau fand sich 1976 die erste dieser Gruppen zusammen, die Verletzungen der Bestimmungen der Schlussakte in der Sowjetunion umfassend dokumentieren und diese den anderen KSZE-Teilnehmerstaaten mitteilen wollte. Bemerkenswert ist, dass sich innerhalb von wenigen Jahren auch in anderen Teilen der Sowjetunion weitere Helsinki-Gruppen konstituierten, die alle ähnlich arbeiteten wie das Moskauer Vorbild³³. Die Ziele, die sie verfolgten,

²⁷ Vgl. den Beitrag von Douglas Selvaie in diesem Band.

²⁸ Vgl. den Beitrag von Anja Hanisch in diesem Band.

²⁹ Vgl. den Beitrag von Walter Süß in diesem Band.

³⁰ Vgl. den Beitrag von Wanda Jarzabek in diesem Band.

³¹ Auf das Nachfolgetreffen selbst wird in diesem Band nicht näher eingegangen, da die relevanten staatlichen Dokumente noch nicht zugänglich sind. Walter Süß betrachtet jedoch in seinem Beitrag die Auswirkungen des Wiener Folgetreffens für die DDR und Yuliya von Saal widmet sich der Rolle, die dieses für den Reformprozess in der Sowjetunion unter Gorbatschow spielte.

³² Vgl. den Beitrag von Mihail Ionescu in diesem Band.

³³ Vgl. den Beitrag von Ernst Wawra in diesem Band.

reichten von der Durchsetzung elementarer Grund- und Menschenrechte bis zur Reise- und Religionsfreiheit. Im Baltikum wiederum sahen sich diejenigen Kräfte durch die KSZE bestärkt, die für das Selbstbestimmungsrecht der dortigen Nationen eintraten: Das Recht auf Selbstbestimmung galt den baltischen Helsinki-Gruppen als Menschenrecht von zentraler Bedeutung³⁴. Im Unterschied hierzu stand für entsprechende polnische Gruppen anderes im Vordergrund: Das 1976 in Polen gegründete Komitee zur Verteidigung der Arbeiter (KOR) griff zwar hinsichtlich Methode und Organisation auf das Moskauer Modell zurück, verfolgte aber, indem es nicht nur für die Freilassung polnischer verhafteter Arbeiter, sondern umfassend für die Vertretung von Arbeiterinteressen eintrat, eine stärker gewerkschaftliche Agenda³⁵. Die Charta 77, eine tschechoslowakische Menschenrechtsinitiative, deren Name auf das KSZE-Folgetreffen in Belgrad 1977 verwies, lehnte sich demgegenüber stärker an die Praxis der Moskauer Helsinki-Gruppe an, ging aber über deren Agenda hinaus, indem sie die Interdependenz von Frieden und Entspannung auf der einen und Einhaltung der Menschenrechte auf der anderen Seite betonte: Ohne die innerstaatliche Respektierung der Menschenrechte, so die Charta 77, sei auch zwischenstaatlich ein dauerhafter Friede nicht möglich³⁶. Die DDR hingegen war ein Sonderfall, weil sie so gut wie keine solcher Gruppen hervorbrachte. Für einzelne Kirchenmitglieder und Gemeinden sollte die Schlussakte zwar Berufungsgrundlage für die Einforderung von Menschenrechten werden; diese Bemühungen wurden in der DDR jedoch schon im Keim erstickt, so dass erst mit der 1985 gegründeten Initiative Frieden und Menschenrechte, die stark von der Charta 77 beeinflusst war, eine Helsinki-Gruppe in der DDR ins Leben gerufen wurde. In der DDR bewirkte die KSZE eben weniger die Bildung von Menschenrechtsgruppen als die von kaum jemandem vorausgesehene Steigerung von Ausreiseanträgen, so dass es zu einer regelrechten Ausreisebewegung kam. Auch darin zeigte sich, wie sehr die DDR eben nicht nur Ostblockstaat, sondern auch deutscher Teilstaat war³⁷.

Wie Wilfried Loth zutreffend feststellt, war es das Verdienst der westlichen Staaten und ihrer KSZE-Strategie, „die Menschenrechte auf die Tagesordnung der internationalen Politik gesetzt und die kommunistischen Regime in beständigen Zugzwang gebracht“ zu haben. Die Wirkung war jedoch ambivalent, da die Schlussakte auf der einen Seite den Regimegegnern und Dissidenten des Ostblocks als Berufungsgrundlage diente, dies auf der anderen Seite aber einen Ausbau der Sicherheitsapparate zur Folge hatte. Zwar verringerte sich insgesamt seit der Konferenz von Madrid aufgrund ökonomischer Zwänge der Handlungsspielraum der Ostblockregime; aber erst als der KSZE-Prozess auf einzelne östliche Machthaber übergriff, vor allem auf Michail Gorbatschow in der Sowjetunion, wurde deren Sturz möglich³⁸.

³⁴ Vgl. den Beitrag von Silke Berndsen in diesem Band.

³⁵ Vgl. den Beitrag von Gunter Dehnert in diesem Band.

³⁶ Vgl. Benjamin Müller, Von der Konfrontation zum Dialog. Charta 77, Menschenrechte und „Samtene Revolution“ in der Tschechoslowakei 1975–1989, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 99–110.

³⁷ Vgl. Anja Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung, München 2012.

³⁸ Vgl. den Beitrag von Wilfried Loth in diesem Band.

In der Summe bestätigen die hier versammelten Beiträge bestehende Forschungen, weisen jedoch in wichtigen Punkten über sie hinaus. Erstens zeigt gerade ein genauer Blick auf den Verlauf der KSZE, dass von einem Ende der Entspannung – und von einem „zweiten Kalten Krieg“ – nicht die Rede sein kann. Die Konferenz durchwirkte als entspannungspolitisches Element die Struktur des Ost-West-Konflikts dauerhaft, gerade auch – wie das erfolgreiche Madrider Folgetreffen unter Beweis stellte – in Phasen der gefährlichen Zunahme von Spannungen zwischen den beiden Supermächten.

Zweitens muss gegenüber der bisherigen Sicht auf die KSZE deren Prozesshaftigkeit betont werden. Von ihrem Beginn mit der Vorkonferenz am 28. November 1972 bis zur Einigung über „Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen“ am 17. November 1990 in Wien und zur Unterzeichnung der „Charta von Paris“ vier Tage später handelte es sich um einen sich ständig ausdifferenzierenden und komplexen, zunächst zwischen Staaten und schließlich immer mehr auch zwischen den Regierungen und ihren Gesellschaften geführten kommunikativen Prozess. Dies schließt eine retrospektive Betrachtung des KSZE-Prozesses von seinem Ende her aus.

Drittens muss nachdrücklich festgehalten werden, dass die KSZE einen gewichtigen Beitrag zum friedlichen Wandel in Osteuropa leistete, der so jedoch bei ihrem Beginn keineswegs zu erkennen war. Dabei kann von einem von den Teilnehmern gänzlich „unbeabsichtigten“ Ergebnis des KSZE-Prozesses genauso wenig die Rede sein wie von einer deterministisch auf den Fall des Kommunismus zulaufenden Entwicklung. Vielmehr wurde der KSZE-Prozess, wie der Band viertens zeigt, von der äußerst unterschiedlichen Interessenlage geprägt, welche das Handeln aller Teilnehmer durchgehend bestimmte und die Konferenz mehr als einmal an den Rand des Abbruchs brachte. Dadurch erhielt der KSZE-Prozess einen multipolaren Charakter, der die Dominanz der Supermächtebeziehungen zwar keineswegs aufhob, aber doch stark zugunsten des europäischen Einflusses relativierte. Ungeachtet ihrer Block- bzw. Gruppenzugehörigkeit ermöglichte es das Konferenzsystem den kleineren und mittleren Signatarstaaten der Schlussakte, jeweils eigene Erwartungen und Zielvorstellungen in den Verhandlungen zu artikulieren und sich als Akteure in die Diskussion über eine Neuordnung der europäischen Staatenwelt einzubringen. Auch die nichtstaatlichen Akteure, insbesondere die Dissidenten, Bürgerrechts-, National- und Ausreisebewegungen in den kommunistischen Staaten, wiesen ein hohes Maß an Heterogenität auf. Die Schlussakte von Helsinki besaß also durchaus ein transformatorisches Potential. Dieses wirkte jedoch nicht von selbst, sondern wurde von den beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren gegen mancherlei Bedenken, vor allem, aber nicht nur der Warschauer-Pakt-Staaten, in einem komplexen Verhandlungs- und Interaktionsprozess über einen längeren Zeitraum allmählich freigelegt und zur Entfaltung gebracht.

Vor diesem Hintergrund eröffnen sich weitere geschichtswissenschaftliche Forschungsfelder, deren Bearbeitung dringend notwendig ist, um Licht in das komplexe Wechselverhältnis von Einzelstaaten, Staatengruppen und Nichtregierungsorganisationen im KSZE-Prozess seit 1975 zu bringen. Neben weiteren Untersuchungen zur KSZE-Politik einzelner Länder sowie zur Wirkungsweise der Schlussakte auf zwi-

schenstaatlicher und transnationaler Ebene sollte deren Wirkung auf die Rüstungskontrolle und das Völkerrecht stärker Beachtung finden. So zentral der Bereich der Menschenrechte für die Erforschung der Konferenz ist, so notwendig ist es, daran zu erinnern, dass sie als europäische Sicherheitskonferenz ihren Ausgang nahm. Aus diesem Grund sollte die Wirkung des „Dokuments über vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“ der Schlussakte wieder stärkere Beachtung finden. Hier wären weitere Forschungen zur Bedeutung militärischer Vertrauensbildung im Rahmen des KSZE-Prozesses wünschenswert, ein Gebiet, auf dem die KSZE Pionierarbeit leistete und dem bis heute Modellcharakter für die Lösung regionaler Konflikte zukommt. Kaum zu überschätzen ist in diesem Zusammenhang auch der Einfluss der KSZE auf die Rüstungskontrollverhandlungen in den 1980er Jahren, der weiterer Untersuchungen bedarf. Höhepunkte dieser Entwicklung waren der amerikanisch-sowjetische INF-Vertrag vom Dezember 1987, für den die vorhergehenden KSE-Verhandlungen in Stockholm den Weg frei machten, und schließlich die Unterzeichnung des KSE-Vertrags im November 1990 in Wien³⁹.

Ebenfalls lohnenswert wäre eine genaue Klärung des Beitrags der KSZE zur Weiterentwicklung des Völkerrechts. Vor allem wäre danach zu fragen, welchen Einfluss die Schlussakte von Helsinki auf die Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft nach 1945 hatte und in welcher Weise der KSZE-Prozess zur Durchsetzung von allgemein akzeptierten Normen des friedlichen Zusammenlebens von Staaten und zur weiter wachsenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen beitrug⁴⁰.

Der vorliegende Band steht in engem Zusammenhang mit einem mehrjährigen Forschungsprojekt, welches das Institut für Zeitgeschichte München-Berlin zusammen mit dem Lehrstuhl für Zeitgeschichte der Universität Paris IV und dem Lehrstuhl für osteuropäische Geschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg durchführte. Bereits 2009 präsentierte die Forschergruppe eine Zwischenbilanz, die 2011 veröffentlicht wurde⁴¹. Zum Abschluss des Projekts stellten sie schließlich auf einer internationalen Tagung vom 21. bis 23. Oktober 2010 in München ihre Ergebnisse in einem breiteren Rahmen zur Diskussion. Die Beiträge dieses Bandes, die auf den dort gehaltenen Vorträgen beruhen, beinhalten daher nicht nur wichtige Ergebnisse des genannten Forschungsprojekts, sondern stellen darüber hinaus eine Bilanz der gegenwärtigen Forschungen zum KSZE-Prozess dar⁴².

³⁹ Für eine erste Orientierung vgl. Marilena Gala, *From INF to SDI: how Helsinki reshaped the transatlantic dimension of European security*, in: Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe*, S. 111–123.

⁴⁰ Vgl. dazu etwa Jost Dülffer, *Völkerrecht im Ost-West-Konflikt 1945–1991. Die Sicht des Historikers*, in: Ulrich Lappenküper/Reiner Marcowitz (Hrsg.), *Macht und Recht. Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*, Paderborn u. a. 2010, S. 251–269.

⁴¹ Vgl. Altrichter/Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess*.

⁴² Bedauerlicherweise fehlen in diesem Band die verschriftlichten Konferenzbeiträge von Vilém Prečan und Benjamin Müller zur ČSSR sowie von Sarah B. Snyder zum Einfluss westlicher Menschenrechtsgruppen auf die amerikanische KSZE-Politik.

Die Herausgeber danken allen, die zum Gelingen der Konferenz und zur Entstehung dieses Bandes beigetragen haben. Das schließt nicht nur die hier versammelten Autorinnen und Autoren ein, sondern auch alle, die sich an der Tagung als Teilnehmer der Podiumsdiskussion oder als Moderator beteiligten: Horst Möller, Helmut Altrichter, Vojtech Mastny, Hans-Peter Schwarz, Georges-Henri Soutou, Werner Link, Gottfried Niedhart, Oliver Bange, Thomas Fischer und Matthias Schulz. Für einen reibungslosen technischen Ablauf der Tagung sorgten vor allem Annette Wöhrmann und die Dolmetscherin Erika Levi. Dank gebührt auch Stuart James Bennett für die redaktionelle Hilfe bei den englischsprachigen Aufsätzen, ferner den Praktikanten Nils Lange und Carl Göderz sowie Lenya Meislahn für die Mitarbeit bei der Endredaktion des Bandes. Das Abkürzungsverzeichnis wurde von Carl Göderz, das Personenregister von Arnd Elsner erstellt.

Zum Abschluss ein technischer Hinweis. Bei der Übertragung von russischen Namen, Orten und Begriffen wurde im deutschen Text die Dudentranskription benutzt, die sich an der Aussprache orientiert (Gorbatschow). In den Anmerkungen stehen diese in der transliterierten Form, die in deutschsprachigen wissenschaftlichen Texten angewandt wird (Gorbačëv).

Douglas Selvage

The Superpowers and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1977–1983

Human Rights, Nuclear Weapons, and Western Europe

After Jimmy Carter's election to the Presidency in 1976, the U.S. launched a major ideological counter-offensive against the USSR and its allies based upon their violations of the human rights provisions of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), signed at Helsinki in August 1975. As a result of this ongoing campaign and the ensuing Soviet counter-offensive to silence it, the follow-up meetings of the CSCE in Belgrade (1977–1978) and Madrid (1980–1983) quickly evolved into standoffs between the superpowers over human rights.

Despite the superpowers' standoff over human rights, the Belgrade and Madrid meetings ended quite differently. The Belgrade CSCE meeting ended with a non-substantive concluding document, while the Madrid meeting ended with a substantive one, including Soviet concessions to the U.S. and the West regarding human rights. Why did the U.S. and the USSR agree to disagree at Belgrade, but then hold out for three years at Madrid? Why did the USSR prove willing to make concessions at Madrid, but not at Belgrade?

This article argues that an overarching factor outside the CSCE follow-up conferences proved decisive in their differing outcomes, despite their similar deadlock over human rights: the nuclear balance between East and West, the issue of nuclear armament and disarmament.

A second key factor was the efforts of the superpowers, especially the USSR, to influence official and public opinion in Western Europe, where Part III or "Basket III" of the CSCE Final Act on human contacts generally took precedence over the U.S. focus on human rights, let alone the Soviet focus on military *détente*.

The struggle between the superpowers over human rights in the CSCE process from 1977 to 1983 consisted of three stages. During the first (1977–1980), the focus was on opportunities. The Carter Administration saw an opportunity to redefine the *détente* of the Nixon and Kissinger years to include a greater focus on human rights; the USSR, an opportunity to exploit the ensuing differences between Washington and its NATO allies over the relative importance of human rights (Principle VII) versus human contacts (Basket III) in the CSCE Final Act to divide the West. The limits of the U.S. campaign on human rights, as well as Moscow's efforts to deflect it, were reached at the Belgrade CSCE meeting; the USSR proposed and the U.S. eventually accepted a non-substantive concluding document lest their struggle over human rights endanger a new Strategic Arms Limitation Talks (SALT) agreement.

The second period (1980–1982) was characterized by risks. In Europe, the armament track of NATO's double-track decision represented a growing threat to the USSR. In order to obtain a Conference on Disarmament in Europe (CDE) in the CSCE process – which, Moscow hoped, could help derail the armament track of the

double-track decision – the USSR made early concessions to Western Europe in Basket III at Madrid. In keeping with its tactic and goal of dividing the West, it refused to budge, however, on Western – especially U.S. – proposals on human rights. The Reagan Administration, for its part, saw a risk that Moscow's peace offensive might succeed in blocking the armament track of NATO's decision. Therefore, against its own wishes, it remained at Madrid even after the establishment of martial law in Poland. It refused to agree to a concluding document, however, until Moscow made concessions on human rights. During a third stage (1983), the stalemate at Madrid was resolved. As the deadline for the stationing of U.S. missiles approached, Moscow made last-minute concessions on human rights to the U.S. and to the West in general for the sake of a substantive concluding document and a CDE.

1. Opportunities (1977–1980)

The Carter Administration, Human Rights and the Belgrade Follow-Up Meeting

On 18 October 1977, Arthur Goldberg, the head of the U.S. delegation at the CSCE follow-up meeting in Belgrade took the floor at the session of the Basket III working group and read excerpts from the French Communist Party newspaper, *L'Humanité*, criticizing the refusal of the Czechoslovak government to permit its reporters to cover the trial of four supporters of Charter 77. He thus broke the diplomatic taboo against “naming names” – publicly citing the name of a country guilty of a given human rights violation¹. Subsequently, the French representative broke the taboo in plenary session; Goldberg exploited the opening to bring up the plight of the Moscow Helsinki Group, along with the Czechoslovak government's denial of visas to individual U.S. reporters².

Goldberg's action reflected merely the latest step in the Carter Administration's human rights campaign. During his first three months in office, U.S. President Jimmy Carter had responded publicly to a letter from Soviet dissident Andrei Sakharov, met with released dissident Vladimir Bukovsky at the White House, and stressed that human rights would constitute an ongoing issue in U.S. diplomacy with Moscow. He had written as much in a letter to Brezhnev on 14 February 1977³. The campaign itself was part of an ongoing backlash in the U.S. against the realist, secretive diplomacy of the Nixon and Ford Administrations, equated in the public mind with Henry

¹ William Korey, *The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy*, New York 1993, p. 82.

² Michael B. Wall, RFE Correspondent, “Overreaction to Goldberg,” 2.11.1977, in: Vojtech Mastny (ed.), *Helsinki, Human Rights, and European Security*, Durham 1986, pp. 167–169, here p. 168.

³ Letter, Carter to Brezhnev, 26.1.1977, in: Cold War International History Project Virtual Archive 2.0 (CWIHP Virtual Archive), Collection: US-Soviet Relations, http://legacy.wilson-center.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034F1FF-96B6-175C-9EA968B35D2FBE7A&sort=Collection&item=US-Soviet Relations. (All online materials cited in this article were accessed on 3.3.2011.)

Kissinger. It also reflected Carter's Wilsonian, idealist leanings and his own life experiences before and during the U.S. civil rights movement⁴.

However, there was also an element of *Realpolitik* – a Wilsonian Realpolitik – in the human rights campaign, especially with regard to the USSR and the CSCE process. For Carter's National Security Adviser, Zbigniew Brzezinski, insistence on the East's "scrupulous fulfillment of the Helsinki agreement" with regard to human rights, including increased monitoring of its behavior, represented an integral part of a larger policy to make détente more "comprehensive and reciprocal" than under Nixon and Ford. The USSR, he wrote Carter in 1976, was trying "to keep détente limited and rather one-sided." "In a number of comments," he noted, "the Soviet leaders have openly stated that détente is meant to promote the 'world revolutionary process,' and they see the American-Soviet détente not only as a means of preserving peace but also as a way of creating favorable conditions for the acquisition of power by Communist parties." The U.S., he argued, should go on the counter-offensive by stressing not only the cooperative aspects of détente, such as strategic arms control, but also the competitive elements, allegedly neglected under Kissinger. Brzezinski later wrote: "I saw in human rights an opportunity to put the Soviet Union ideologically on the defensive."⁵ To this end, Brzezinski had secured a major increase in funding for Radio Free Europe and Radio Liberty to help bring the message home to the Soviet bloc⁶. He was also responsible for Goldberg's appointment to head the Belgrade delegation; the State Department had assumed that its candidate, career diplomat Arthur B. Sherer, who had headed the U.S. delegation to CSCE in 1974–1975 and at the preparatory talks in Belgrade, would assume the post⁷. Goldberg's appointment meant that Brzezinski's plans for a more "assertive" public diplomacy at Belgrade had gained the upper hand over the private, "quiet diplomacy" on human rights preferred by the State Department and Washington's European allies. At Belgrade, the U.S. delegation – which consisted not only of traditional diplomats, but also at-large members, as well as staff from the Congressional Commission on Security and Cooperation in Europe – held regular press conferences and distributed its speeches from the closed sessions for citation and publication. For the Carter Administration, the Belgrade Conference was less an exercise in traditional diplomacy than a stage for public diplomacy⁸ – a return to ideological struggle, to Wilson versus Lenin.

⁴ Sarah Snyder, *The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War*, Ph.D. Diss., Georgetown University, Washington 2006, pp. 135–140; Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington 1985, pp. 567–569.

⁵ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981*, New York 1983, pp. 148–150.

⁶ Garthoff, *Détente*, pp. 568–570; Patrick G. Vaughan, Zbigniew Brzezinski and the Helsinki Final Act, in: Leopoldo Nuti (ed.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*, London/New York 2009, pp. 11–25, here p. 18.

⁷ Brzezinski, *Power and Principle*, p. 300.

⁸ Korey, *Promises*, pp. 68–72, 78, 98; Carroll Sherer, *Breakdown at Belgrade*, in: Vojtech Mastny (ed.), *Helsinki, Human Rights, and European Security*, Durham 1986, pp. 172–174.

Moscow's Counter-Offensive: SALT, Human Contacts, and Western Europe

The Soviet reaction to Goldberg's speech and the ongoing Western – but especially U.S. – attacks on Soviet and East European human rights violations was also predictable. Soviet delegation chief Yuri Vorontsov threatened to walk out of the meeting and end the CSCE process⁹.

Until Goldberg's speech, Moscow had had reason to hope that it had successfully compelled Carter to retreat on the human rights issue. At the first signs of Carter's campaign, Moscow had cracked down on dissidents in order to demonstrate the "ineffectiveness" of the West's "policy of sabotage and pressure towards the Soviet Union." On 20 January 1977, KGB Chief Yuri Andropov and Soviet Chief Prosecutor Roman Rudenko had obtained approval for the arrest of leading members of the Moscow Helsinki Group, which was monitoring Soviet compliance with the human rights provisions of the Helsinki Final Act¹⁰. Moscow had intervened diplomatically with Secretary of State Cyrus Vance through its ambassador in Washington, Anatoly Dobrynin, and Brezhnev had followed up on 26 February with a response to Carter's letter: "We have no intention to enforce our customs on your country or other countries, but we will not allow interference in our internal affairs, no matter what kind of pseudo-humane slogans are used for this purpose. We will firmly react to any attempts of this kind."¹¹

Although Brezhnev's letter had disconcerted Carter¹², a third tactic had proved more successful in obtaining a tactical retreat in the U.S. human rights campaign: Moscow had suggested that it would not conclude a new SALT agreement as long as the campaign continued. This marked Moscow's response to its own perception – incorrect, as it turned out – that Carter sought to make a SALT agreement dependent upon Moscow's human rights record¹³. In March 1977, Brezhnev and Soviet Foreign Minister Andrei Gromyko had exploited a visit by Vance to Moscow to discuss SALT to drive the message home. Anatoly Chernyaev, then Deputy Chairman of the International Department of the CPSU Central Committee, described Vance's meeting with Brezhnev and Gromyko regarding SALT: They "interrupted him over and over – 'cutting him down' rather rudely about interfering in our internal affairs with respect to

⁹ Telegram 7489 from the U.S. Embassy in Belgrade, 31.10.1977, in: CWIHP Document Reader, From Global Politics to Human Rights: The CSCE Follow-Up Meeting, Belgrade, 1977 (CWIHP Belgrade Reader), Part II, http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=topics.documents&doc_id=382975&group_id=187963, pp. 489f.

¹⁰ Resolution of the Secretariat of the CC of the CPSU, On Measures for Stopping Criminal Activities of Orlov, Ginsburg, Rudenko, and Ventslova, 20.1.1977, translation by Svetlana Savranskaya, in: National Security Archive Electronic Briefing Book (NSA EBB) No. 191, Moscow Helsinki Group 30th Anniversary, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/index.htm>.

¹¹ Extract from protocol No 46 of the meeting of CC CPSU Politburo on 18 February 1977, in: NSA EBB No. 313, In Memoriam Anatoly Fedorovich Dobrynin (1919–2010), <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB313/index.htm>.

¹² Brzezinski, Power, pp. 155f.

¹³ Anatoly Dobrynin, In Confidence. Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents, Seattle/London 1995, p. 391.

human rights”¹⁴. At the end of the visit, Gromyko had publicly rejected Washington’s SALT proposals and had linked it to the U.S. campaign on human rights¹⁵.

Carter, who had refused to believe that the Soviets would link SALT to the U.S. stance on human rights, had changed his mind after Vance’s return from Moscow. The Carter Administration thus began not only to work on an alternative to “deep cuts” in SALT – another cause of tensions with Moscow – but had also to rein in its public criticisms of Soviet human rights abuses. Carter did not answer a second letter from Sakharov and did not receive the wife of jailed dissident Anatoly Shcharansky¹⁶. At a meeting of the NSC’s Policy Review Committee on 23 August, attended by Brzezinski, Deputy Secretary of State Warren Christopher, Secretary of Defense Harold Brown, and CIA Director Stansfield Turner, the group had agreed that Carter and Vance should avoid any public criticisms of Soviet human rights violations in the period leading up to the Belgrade CSCE meeting¹⁷. A turning point had come on 23 September 1977, during a visit by Gromyko to Washington to discuss SALT II and other issues. Carter had convinced Gromyko of his sincere desire to improve U.S.-Soviet relations and to conclude a mutually-acceptable SALT agreement. Gromyko had also left the meeting convinced that Carter would continue to retreat on human rights. Gromyko later told Poland’s foreign minister that Carter had previously “all but made the issue of ‘defending human rights’ the crowning issue” in his foreign policy. “However, Carter,” the Polish transcript continued, “boiled the matter down in his talks with A. Gromyko to the single issue of Shcharansky. In his speech to the UN, Carter also did not focus on these problems. This is a result of our reactions, as well as the dissatisfaction of the USA’s allies with his policies regarding this matter.”¹⁸ Gromyko, it later turned out, had overestimated the extent of the U.S. retreat. He was apparently blinded, in part, by his own ignorance regarding Shcharansky¹⁹ – “some microscopic dot on the landscape,” he had told Carter²⁰ – and his own convictions regarding the insignificance of human rights. In fact, Carter had responded that the U.S. “did not view the Shcharansky case as a matter of minor importance”²¹. He had also reminded Gromyko that human rights would be a topic at the upcoming CSCE meeting in Belgrade: “The President had a commitment not to disrupt the confer-

¹⁴ Anatoly Chernyaev, Diary, 1. 4. 1977, in: Rossiskie programmi Arkhiva natsional’noi bezopasnosti, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/rus/Chernyaev.html>.

¹⁵ Snyder, Helsinki Process, pp. 174f.

¹⁶ Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsche-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005, pp. 145f.

¹⁷ Notes, NSC Policy Review Committee Meeting, 23. 8. 1977, in: CWIHP Belgrade Reader, Part II, pp. 456–459.

¹⁸ Archiwum Akt Nowych (AAN), KC PZPR, XIA/597, E. Wojtaszek, MSZ, Pilna Notatka o wizycie Ministra Spraw Zagranicznych ZSRR A. Gromyko w Warszawie 18 października b.r., 20. 10. 1977, pp. 55–58; Jimmy Carter, United Nations – Address before the General Assembly, 4. 10. 1977, in: John T. Woolley/Gerhard Peters (eds.), *American Presidency Project*, Santa Barbara 2011, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=6744&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

¹⁹ Dobrynin, *In Confidence*, pp. 399f.

²⁰ Memorandum of conversation, President Carter’s 9/23/77 meeting with U.S.S.R. Foreign Minister A.A. Gromyko, p. 11, in: Declassified Documents Reference System (DDRS), Farmington Hills 2011, <http://galenet.galegroup.com>, Document CK3100048829.

²¹ Ibidem, p. 17.

ence, but we believed that all aspects of the Helsinki Agreement should be discussed freely and thoroughly, and recognized that we had different interpretations of some of them.”²²

Ironically, Goldberg’s performance at Belgrade reflected not only Carter’s desire to continue his human rights campaign but also his wish to conclude a SALT II agreement with Moscow. Goldberg later explained the administration’s thinking to the head of the West German delegation at Belgrade, Ambassador Per Fischer. The issue of Soviet human rights abuses, Goldberg said, had been practically removed from bilateral U.S.-Soviet talks. Therefore, he, Goldberg, had been tasked with focusing on the issue, at a lower level, at Belgrade. By being “hard” on Moscow at Belgrade, the Carter Administration could win additional support in an otherwise reluctant Congress for a SALT II agreement. SALT, Goldberg told Fischer, constituted the “most important driving force” for détente; Belgrade, in comparison, was “meaningless”²³. Goldberg was by no means a loose cannon. On 21 October Brzezinski wrote to Carter about the need to convey to Congressional leaders a “coherent strategy” for managing U.S.-Soviet relations, including arms control negotiations, human rights and the Middle East. Brzezinski continued: “The Soviets have gotten used to some pressure on human rights and their tack now is to downplay the issue and to suggest that we have learned our lesson. You may have to speak out again publicly on the issue to disabuse the Soviets and to head off domestic charges that you are backing off human rights. When you do speak out, the Soviets’ reactions will be moderated to the extent they are enmeshed with us in a controlled process of negotiations, and have something to lose.” Carter responded in the margins: “Brezhnev[’s] attacks on Goldberg are helping us.”²⁴ Even after the White House staff conceded that Goldberg had gone beyond his instructions from the State Department in criticizing human rights abuses at Belgrade²⁵, Carter received him in the Oval Office on 18 November and declared that he was “very proud” of Goldberg’s accomplishments. At an ensuing press conference, Goldberg said he was “aggressively” pursuing the human rights issue “under instruction by the President”²⁶.

The Soviets, it seems, understood the significance of Goldberg’s tactics in terms of Washington’s larger Soviet policy. That is, it ironically reflected not only an attempt to win support in the U.S. Congress for a SALT II agreement but also a downgrading of the human rights issue vis-à-vis Moscow. Andropov reported to the Soviet Central Committee on 28 October 1977, that domestic political pressures had led the U.S. to “harden its position” at Belgrade: “In unofficial discussions with Soviet representatives in Belgrade, the Americans relied on new instructions from the White House, which were formulated under pressure from Congress, which is unhappy with the

²² Ibidem, p. 3.

²³ Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 1. 2. 1978, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1978, München 2009, Dok. 28, pp. 171–173, here p. 172.

²⁴ Memo from Zbigniew Brzezinski to President Carter (NSC Weekly Report No. 33), 21. 10. 1977, in: DDRS, Document CK3100137461, p. 3.

²⁵ Memorandum, Joyce Starr to Robert Lipschutz, 10. 11. 1977, in: CWIHP Belgrade Reader, Part I, p. 493.

²⁶ Korey, Promises, p. 72.

'excessively soft' position of the delegation at the meeting. According to the Americans, it is suggested in these instructions, however, that outright confrontation with the Soviet Union should be avoided and that efforts should be focused on basic efforts to criticize 'the violation of human rights' in Czechoslovakia and the GDR.²⁷ The KGB thus implied – correctly – that the U.S. stance at Belgrade was unrelated to other issues that Washington considered more important – above all else, a SALT II agreement with Moscow. Even as Vorontsov threatened to walk out of Belgrade, Fischer noted that he provided "frequent assurance that regardless of the outcome of the Belgrade Follow-Up Meeting, bilateral Soviet-American relations will move on." Moscow's statements, Fischer suggested, meant that it understood Goldberg's tactic of attacking Moscow for the sake of a SALT II agreement²⁸. In Washington, Anthony Lake of the State Department's Policy Planning Staff traced Moscow's willingness to endure a "human rights beating" at Belgrade back to "the SALT breakthrough during Gromyko's September visit to Washington." He predicted, à la Brzezinski: "The spill-over might in fact work the other way: progress on SALT may be making Soviet leaders more willing (within limits) to stomach our human rights position."²⁹

Although Lake was overly optimistic, a SALT agreement arguably represented more than what Moscow might otherwise obtain at Belgrade in terms of "military détente" and making détente "irreversible"³⁰ – i. e., circumscribing NATO's military strength and military strategy to the point that it no longer constituted a potential threat to the Warsaw Pact. This was Moscow's main goal at Belgrade and with regard to CSCE and détente in general. To this end, Moscow had presented two highly-publicized proposals at the Belgrade meeting: an agreement to prohibit the expansion of the existing military alliances in Europe and a treaty among all CSCE member-states on the non-first-use of nuclear weapons. The two proposals had a highly propagandistic character. The first, directed against Spain's planned accession to NATO, stood no chance of acceptance by the West, especially since there was no corresponding danger of the Warsaw Pact's expansion. The second proposal, which had a long history in Soviet peace campaigns, had been rejected by NATO even before the Belgrade meeting opened. As Moscow knew, NATO's defense strategy was based on the willingness of the U.S. to use nuclear weapons first in the event of a Soviet invasion of Western Europe – a necessity, given the Warsaw Pact's superiority in conventional forces³¹.

²⁷ Information, Andropov, KGB, to CC CPSU, Summary on the USA, 28. 10. 1977, in: CWIHP Belgrade Reader, Part II, pp. 482f.

²⁸ Fischer an das Auswärtige Amt, 1. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 28, p. 173.

²⁹ Anthony Lake, S/P, to Secretary of State, 20. 1. 1978, in: CWIHP Belgrade Reader, Part I, pp. 505–525, here p. 511.

³⁰ Declaration, For New Results on the Path to International Detente, for the Consolidation of Security and the Development of Cooperation in Europe, 26. 11. 1976, English, pp. D5f., in: Vojtech Mastny/Christian Nuenlist/Anna Locher/Douglas Selvage (eds.), *Parallel History Project on Collective Security, Collections, Warsaw Pact Records, Leaders (PHP, WP Leaders)*, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=19365&navinfo=14465>.

³¹ Korey, Promises, pp. 95f. At a meeting of the quadripartite foreign ministers, Helmut Sonnenfeldt, Kissinger's assistant and chief of the State Department's Policy Planning Staff, had called the two proposals "both worthless and unacceptable." Memorandum of Conversation, 8. 12. 1976, pp. 1–15, here p. 7; also see the further discussion on pp. 11–13, in: Digital National Security Archive (DNSA), Kissinger Transcripts, KT02141.

The two proposals confirmed that Moscow – much like the U.S. – viewed the Belgrade conference not as a purely diplomatic affair, but also as a platform to propagandize for its larger political and military goals. A SALT agreement was arguably more important than whatever propaganda advantages the two proposals were bringing to Moscow.

A second reason why Moscow remained at the Belgrade meeting – but ultimately also decided to shut it down – was its desire to exacerbate the existing divisions between Washington and its West European allies over human rights (Principle VII) versus human contacts (Basket III) in the CSCE process. Since the beginning of the U.S. human rights campaign, Moscow had sought to play off its NATO allies, especially France and West Germany, against it in a bid to end it. A week before Vance's failed mission to Moscow, Brezhnev had favorably contrasted the policies of West European countries to those of the U.S.: "In the Soviet Union, the fact is appreciated that the responsible statesmen of France, the FRG, Italy, and Great Britain support the policy of détente and the policy of peaceful cooperation."³² In contrast, Brezhnev had offered only thinly-veiled criticism of the U.S. in the speech. When Egon Bahr, one of the leading architects of Bonn's Ostpolitik, had visited Moscow in May, Gromyko and other Soviet officials had informed him that the FRG's positions for the CSCE Follow-Up Conference in Belgrade were "highly valued." Gromyko, Bahr had reported, "would like to collaborate closely with the German side." At the same time, Gromyko voiced "uncertainty" and "concern" about the new U.S. government and whether Moscow could work together with it³³. West German Chancellor Helmut Schmidt and French President Valéry Giscard d'Estaing had voiced concern to Carter and his advisers that the U.S. offensive on human rights was undermining détente and threatening the gains that Western Europe had obtained in its relations with the East. Schmidt had told Vance, in Bonn on his return trip to Moscow: "As far as the verbal altercations over H[uman] R[ights] go," Schmidt said, "Germany is in a special situation. Since Helsinki, we have received 80 000 resettlers. We do not want to endanger this development. Thus, our public reaction is somewhat different than the American. I cannot receive Amalrik and Bukovsky. I cannot start a quarrel with Brezhnev on this matter. On the other hand, I very urgently encouraged him in 1974 to let Bukovsky go. We cannot speak abstractly about H[uman] R[ights], because we have hundred thousands of people of German origin in the East, whom we do not want to endanger."³⁴ Schmidt had made similar comments to Carter in London at the G7 summit in May. "One should not use human rights to destabilize [political] systems," Schmidt said, "but to improve people's true situation."³⁵ When Carter had expressed surprise at the G7 at Moscow's apparent mistrust of him and its rebuff of his SALT proposals, Giscard responded "one problem was that President Carter had

³² Brezhnev, Rede auf dem XVI. Kongreß der Gewerkschaften der UdSSR, 21. 3. 1977, in: Leonid Brezhnev, *Auf dem Wege Lenins*, Bd. VI, Berlin 1978, pp. 352–373, here p. 363.

³³ Drahtbericht Nr. 1752 von Moskau, 12. 5. 1977, in: AAPD 1977, München 2008, p. 638, fn 7.

³⁴ Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt und des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance, 31. 3. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 82, pp. 413–431, here p. 414.

³⁵ Weltwirtschaftsgipfel in London, 7. 5. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 112, pp. 576–583, here p. 583.

broken the code. He had attacked them publicly and it would take some time for them to get over this. He had gone outside the rules of the game.”³⁶

The comments of Schmidt and Giscard demonstrated three major differences between the U.S. and its French and West German allies over human rights. First, France and West Germany questioned how far the West could go with public criticisms of human rights without endangering détente. Clearly, in their view, Carter had gone too far. Second, they preferred “quiet diplomacy” in human rights cases to public pronouncements. This was also Moscow’s preference, although it rebuffed private interventions also as “interference” in its internal affairs. A third major difference, especially between the U.S. and West Germany, was over priorities. Should the West stress the fundamental rights and freedom of the individual in his home country (Principle VII in Part I of the Helsinki Final Act) or “humanitarian improvements” in the form of emigration (“human contacts” in Basket III of the Final Act)? The very same divisions had found expression in NATO’s deliberations before the CSCE meeting in Belgrade. The UK, the Netherlands and Denmark had agreed with the U.S. that “given the strong interest” of the USSR and its allies in “practical outcomes from détente (e.g., SALT, MBFR, and trade)” the “danger zone” in terms of Western pressure on human rights lay “relatively high.” In contrast, France, Turkey, and the FRG had feared that too much pressure on human rights could lead to the Soviet Union to walk out at Belgrade and bring the meeting to a collapse³⁷.

Even after Carter had begun to retreat on human rights, the Soviets continued to stress their displeasure in order to influence third countries in NATO against the U.S. – a tactic noted by Genscher³⁸. During Schmidt’s visit to Washington in July 1977, Carter had informed him that Moscow’s private communications with Washington had become much friendlier than its harsh public statements suggested³⁹. Nevertheless, Schmidt met shortly thereafter with Giscard in an emergency summit to “save détente,” which, they said, was being threatened by the U.S., especially with its human rights policy⁴⁰. Goldberg’s performance at Belgrade had done little to heal the rift with Bonn or with other displeased allies. Indeed, Goldberg had told Genscher in September that he did not plan to “name names” in his opening address at Belgrade⁴¹ and had “dispelled remaining doubts” at a NATO Council meeting that the U.S. would seek a confrontation with the USSR at Belgrade⁴². Although the allies were not sur-

³⁶ G7: London Summit (Callaghan note of quadripartite meeting), 9. 5. 1977, p. 2, in: Margaret Thatcher Foundation, Large Scale Document Archive, <http://www.margaretthatcher.org/document/111494>.

³⁷ Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 18. 3. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 67, pp. 347–51; here pp. 347f.

³⁸ Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Sicherheitsberater des amerikanischen Präsidenten, Brzezinski, in Washington, 13. 7. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 188, pp. 965–970; hier, pp. 966f.

³⁹ Deutsch-amerikanisches Regierungsgespräch, 13. 7. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 186, pp. 950–960, here p. 952; Botschafter von Staden, Washington, an Bundeskanzler Schmidt, 18. 7. 1977, in: ibidem, Dok. 197, pp. 992–994, here p. 993.

⁴⁰ Wiegrefe, Zerwürfnis, S. 150.

⁴¹ Ministerialdirektor Blech, z.Z. New York, an das Auswärtige Amt, 27. 9. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 259, pp. 1259–1263, here p. 1260.

⁴² Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, 29. 9. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 267, pp. 1296–1300; hier, 1296f.

prised at Goldberg's "naming names," they feared that it would lead to a collapse of the Belgrade meeting or, at the very least, to a conclusion without further Soviet concessions in Basket III.

The latter proved to be the case. A shift in Soviet strategy at Belgrade became apparent at the end of 1977. Moscow would seek to conclude the Belgrade meeting with "a short, insubstantial document that insures continuation of the détente process" and thus close down the Western platform for criticism on human rights⁴³. Moscow could then blame the U.S. and specifically Goldberg for the failure of the conference. In this way, it could also drive the wedge deeper between Washington, with its focus on human rights (Principle VII), and those NATO allies that were still hoping for Eastern concessions in Basket III. Once Belgrade was over, Moscow could also proceed toward a new SALT agreement with the U.S. without any potential disruptions from CSCE.

After a recess in the multilateral talks, Moscow returned to Belgrade and tabled on 18 January an "insubstantial draft concluding document"⁴⁴. Fischer reported to Bonn: "The Soviet tactic was not unexpected, if not the exact point in time. Already, when the Eastern proposals were being presented, it could be recognized that they were intended in the first place to force the West to forego its own proposals. For a long time, it has been clear that the East would rather forego all further measures, also in its areas of interest (Basket II, non-first-use of nuclear weapons, moratorium on joining alliances) than to accept a document that contains statements on human rights violations and clarifications in the areas of human rights and human contacts."⁴⁵ When Vance met with Dobrynin on 14 February 1978, to push for a concluding document at Belgrade with measures in all three baskets, Dobrynin "responded in a very clear fashion that Moscow was determined not to permit a new document to emerge at Belgrade that can be used again as a basis for attacks on the Soviet Union in the human rights question. Every document of some length with substantive content could be used as such a new basis. The Soviet Union wants a very short communiqué, that is essentially limited to a statement regarding the time and place of the next [CSCE] meeting"⁴⁶.

Moscow exploited the submission of its draft concluding document to continue and expand upon its wedge strategy. Fischer reported on 30 January: "The Soviet delegation is increasingly arguing at Belgrade that the U.S. delegation's exaggeration of the importance of the human rights issue has worsened the constructive atmosphere for it and the East European states to such an extent that potential concrete resolutions that otherwise could be included in the concluding document are no longer conceivable. In particular, the document cannot include any sort of statements about shortcomings in implementation, human rights and human contacts (except for a general declaration of willingness regarding their expansion, which is already con-

⁴³ Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 21.12.1977, in: AAPD 1977, Dok. 373, pp. 1792-1793, here p. 1793.

⁴⁴ Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22.3.1978, in: AAPD 1978, Dok. 88, pp. 430-447, here p. 434.

⁴⁵ Botschafter Fischer, Belgrad, (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 20.1.1978, in: AAPD 1978, Dok. 16, pp. 110-113, here p. 110f.

⁴⁶ Drahtbericht Nr. 605 aus Washington, 15.2.1978, in: AAPD 1978, p. 239, fn 10.

tained in the Soviet draft).” The Soviet delegation went beyond publicly blaming the U.S. to offering private, bilateral concessions to Washington’s NATO allies in Basket III. Fischer continued: “Already in November, Vorontsov had responded to my statements that concrete, humanitarian improvements are essential to us by the close of the follow-up meeting with a statement to the effect that the Soviet Union plans to adopt unilateral measures. This hint has been strengthened lately und has also been made to other delegations with a particular interest in humanitarian contacts (e.g. Canada).”⁴⁷ Fischer reported that the Soviets had “apparently intentionally spread different information” about what the proposed measures might be, but they included “lowering fees for passports (from currently around 300 rubles to 200); fixing a deadline for processing emigration applications; [and] tripling the number of titles of Western newspapers permitted [in the USSR] (this supposedly already happened in December).” When Fischer insisted that such measures should be part of the concluding document or at least announced during the Belgrade meeting, Soviet delegation members responded “that the SU must avoid the appearance that they had given in to the inordinate pressure of the U.S. at Belgrade”⁴⁸.

The various delegations at Belgrade subsequently wrangled for another month over a concluding document. The West, supported in part by the neutral and non-aligned (NNA) delegations, tried to attain a concluding document with more concrete provisions, especially with regard to Basket III. The East defended Soviet language on “military détente” and making détente irreversible in its draft concluding document. In the end, on 8 March 1978, the delegations approved a concluding document that basically confirmed that the participating states had met to review implementation, had expressed differing views, and would meet anew in Madrid, where a preparatory conference would begin on 9 September 1980⁴⁹.

After the conference, both superpowers declared victory. At a meeting of the Warsaw Pact’s foreign ministers on 24 April 1978, Gromyko praised the Warsaw Pact’s success in preventing the inclusion of any elements regarding human rights or human contacts in the Belgrade concluding document. Gromyko stated: “One would like to think that in the West they have been convinced that it is a hopeless matter to speak with us from a position of pressure in advancing baseless demands.”⁵⁰ Significantly, however, Gromyko no longer spoke of making détente “irreversible”; the Warsaw Pact’s erstwhile victory at Belgrade had been a defensive one. He blamed the “activity of the new American administration, [...] its vacillations and inconsistency,” along with “visibly increased pressure of conservative circles on the position of the West European governments”⁵¹.

⁴⁷ Botschafter Fischer, Belgrad (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt, 30.1.1978, in: AAPD 1978, Dok. 24, pp. 144–146, here p. 145.

⁴⁸ Ibidem, pp. 145f.

⁴⁹ Abschließendes Dokument des KSZE Folgetreffens in Belgrad, 8.3.1978, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (eds.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entscheidungsprozesses in Europa*, Bonn 1978, pp. 172–174.

⁵⁰ Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO), DY 30, J IV 2/2A-2149, Speech by Gromyko, Committee of the Ministers of Foreign Affairs of the Warsaw Treaty Organization, Sofia, 24. 4. 1978, pp. 22–34, here p. 33.

⁵¹ Ibidem, p. 32.

The United States, for its part, considered its “assertive” approach on human rights to have been vindicated. On 3 March 1978, Carter congratulated Goldberg and the U.S. delegation at Belgrade in an official statement for their “successful work.” “Human rights,” he declared “has [sic] now been firmly inscribed as a legitimate and proper concern on the agenda of international discussion.” The statement continued: “We regret that the Soviet Union failed to permit the conference to proceed to its proper conclusion. We intend to press the Soviet Union to fulfill its commitment to respect human rights, to fulfill the Helsinki process, and to adhere to the final Helsinki Act itself.”⁵² In terms of the U.S. offensive on human rights, Belgrade had served to draw international attention to the ongoing human rights abuses in the Soviet bloc, had helped raise the international profile of Helsinki monitors and dissidents in Eastern Europe, and had established a precedent that human rights would be a topic of discussion at future CSCE follow-up conferences⁵³. After a further delay of over a year, despite ongoing U.S. criticism of Soviet human rights violations, Carter and Brezhnev also signed a SALT II agreement at a summit meeting in Vienna on 18 June 1979⁵⁴.

Assessments in Western Europe of the Belgrade meeting’s outcome were at best mixed, but generally negative. The Soviet wedge strategy had attained some success, especially with the FRG. The West German Foreign Office and the Schmidt government blamed the U.S. in general and Goldberg in particular for the meeting’s failure to adopt additional provisions for human contacts in Basket III. Fischer wrote the Foreign Office in his final evaluation of Belgrade: “While the other Western delegations steered towards a pragmatic, concrete goal, Goldberg pursued the conception of using Belgrade as a stage for publicity for President Carter’s human rights campaign. Herein lies – alongside the Soviet refusal of concrete resolutions – the second ground for the poor outcome of the follow-up meeting.”⁵⁵ Schmidt provided his own assessment in talks with Gromyko and Soviet Premier Alexei Kosygin in June 1979. When Kosygin raised the upcoming Madrid CSCE meeting, Schmidt responded, “Belgrade cannot be permitted to repeat itself.” Gromyko responded, “The governments in Madrid cannot permit the consultations to bog down in trivial matters. In Belgrade, the stress on human rights poisoned the atmosphere.” Schmidt responded, “The SU certainly must have noticed what role the Federal Republic played in Belgrade.”⁵⁶

Afghanistan, the Collapse of U.S.-Soviet Détente, and Western Europe

If the divisions between Washington and its West European allies over human rights had provided an opening for Moscow, the opening grew only larger after the Soviet

⁵² Conference on Security and Cooperation in Europe, White House Statement on the Belgrade Review Conference, 3. 3. 1978, in: Woolley/Peters, American Presidency Project.

⁵³ Snyder, Helsinki Process, pp. 174f., 179f., 182.

⁵⁴ Wilfried Loth, *Overcoming the Cold War. A History of Detente*, Houndmills 2002, pp. 136–140.

⁵⁵ Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22. 3. 1978, in: AAPD 1978, Dok. 88, p. 438.

⁵⁶ Gespräch zwischen Schmidt, Kosygin, und Gromyko, 25. 6. 1979, in: AAPD 1979, München 2010, Dok. 188, pp. 905–918, here p. 915.

invasion of Afghanistan in December 1979 and the ensuing collapse of U.S.-Soviet détente. The Carter Administration, which viewed the Soviet action as part of a potential drive toward the Persian Gulf, reacted with a series of measures to “punish” Moscow, including postponement of Congressional ratification of the SALT II treaty; an embargo on U.S. grain shipments to the USSR; limitation of economic exchanges with the USSR, especially in the realm of high-technology; postponement of the opening of new consulates in New York and Kiev; and a boycott of the 1980 Moscow Olympics. Given Washington’s perception of aggressive ambitions on the part of the USSR and Moscow’s clear violation of international law, it expected that the NATO allies would follow suit and levy their own sanctions against Moscow. However, Western Europe balked. The CIA explained to Carter: “[The] Europeans count on preserving and extending the trade gains and the freedom of movement between East and West that have accompanied détente. (European Community exports to the Soviet Union grew five-fold from 1970 to 1978; and the number of immigrants to West Germany from the East was over 57 000 in 1978 alone.)”⁵⁷ At a summit on 5 February, Schmidt and Giscard declared with regard to Afghanistan that “détente would not withstand another blow of that kind”; in other words, détente – or at least European détente – could and would continue⁵⁸. The NATO allies not only rejected trade sanctions but even expanded their trade with Moscow. The Soviets later claimed at the Madrid CSCE meeting that during the first nine months of 1980, Soviet imports from the FRG had jumped 31 %, to \$3.3 billion, and with France by 33 %, to \$1.9 billion⁵⁹. Given the devastating effect of U.S. sanctions upon the Soviet economy⁶⁰, the trade increases with Western Europe were crucial for the Soviet economy. Only the FRG eventually joined the U.S. boycott of the Moscow Olympics; it justified the step to Eastern officials as the price that it had to pay in order to forego the economic sanctions that Washington was demanding. In May, Giscard broke with Western unity and met with Brezhnev in Warsaw, and in June, Schmidt visited Moscow⁶¹.

At a meeting on 27 January, the Soviet Politburo had already reached its own conclusions about the West and Afghanistan. The USSR, it declared, should “intensify our influence on the positions of various NATO allies of the USA, particularly France and the FRG” with the goal of exploiting “the differences that have been revealed between them and the USA” over their responses to the Soviet invasion of Afghanistan⁶². Boris Ponomarev, International Secretary of the CPSU Central Committee, communicated Moscow’s conclusions to a gathering of International and Ideological Secretaries from the other Warsaw Pact states: “Carter overrated his strength, and he

⁵⁷ Memorandum, Director of Central Intelligence, 7. 1. 1980, in: CWIHP Belgrade Reader, Part I, pp. 583–587, here pp. 583f.

⁵⁸ Joint Franco-German declaration of 5. 2. 1980, in: Europa-Archiv 35 (1980), p. D 166, as cited in: Loth, *Overcoming*, p. 163.

⁵⁹ Korey, *Promises*, p. 129.

⁶⁰ Chernyaev *Diary*, 3. 3. 1980.

⁶¹ Loth, *Overcoming*, pp. 161–164.

⁶² CPSU CC Politburo Decision, with Report by Gromyko-Andropov-Ustinov-Ponomarev, 27. 1. 1980, in: CWIHP Virtual Archive, Collection: Soviet Invasion of Afghanistan, [http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034DE67-96B6-175C-9198FEB1FD9D0032&sort=Collection&item=Soviet Invasion of Afghanistan](http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034DE67-96B6-175C-9198FEB1FD9D0032&sort=Collection&item=Soviet%20Invasion%20of%20Afghanistan).

did not consider the extent of the West European's attachment to détente and their aversion to a rupture with the USSR. [...] It seems right and reasonable to develop political relations further with France and the other member states of the NATO in order to prevent the Carter politics from prevailing.”⁶³ The opportunity to divide the West only grew as U.S.-Soviet relations continued to worsen and Western Europe sought to preserve the remnants of European détente.

2. Risks (1980–1982)

NATO's Double-Track Decision, the USSR and Madrid

For Moscow, the calculus of CSCE changed between Belgrade and Madrid. The collapse of U.S.-Soviet détente in the wake of Afghanistan made the USSR, as well as its allies, all the more dependent on trade with Western Europe⁶⁴. It was thus important to preserve European détente; a successful outcome to Madrid could contribute to this goal.

More importantly, Moscow faced a growing risk in terms of the nuclear balance. Even before Afghanistan, but especially after, Carter had begun to build up U.S. strategic nuclear forces, a policy that was continued and accelerated by his successor, Ronald Reagan. Against this backdrop, the key goal of Moscow's European policy was to block the planned stationing of new U.S. long-range theater nuclear forces (LRTNF) in Europe. In December 1979, NATO had approved its double-track decision in response to perceived Soviet nuclear superiority in Europe attained by the stationing of new SS-20 missiles in the East. NATO's decision provided for the stationing of additional U.S. LRTNF in Western Europe (i.e., the armament track), if East-West negotiations did not lead to a substantial reduction of Soviet SS-20 missiles in Europe by 1983 (i.e., the disarmament track). The decision marked a major reversal for Moscow's efforts at military détente and indeed constituted a major potential risk to the Soviet Union itself⁶⁵. The Warsaw Pact's leaders concluded at a meeting in May 1980: “Highlighting the crucial importance of the Helsinki Final Act, the Political Consultative Committee pointed to the significance of preserving the efforts of the past years to consolidate European security and cooperation. The main task right now is to prevent the implementation of the NATO decision of December 1979 for the production and deployment of new types of U.S. intermediate-range nuclear missiles in Western Europe, which would disrupt the existing military balance on the continent.”⁶⁶ Pre-

⁶³ Gyula Horn, Report on the meeting of the foreign secretaries of the closely cooperating socialist countries in Moscow, 29.2.1980, in: *ibidem*, [http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034D5BD-96B6-175C-96660B3E4282A4D6&sort=Collection&item=Soviet Invasion of Afghanistan](http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=5034D5BD-96B6-175C-96660B3E4282A4D6&sort=Collection&item=Soviet%20Invasion%20of%20Afghanistan).

⁶⁴ Vladislav M. Zubok, *A Failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*, Chapel Hill 2007, pp. 268f.

⁶⁵ Loth, *Overcoming*, pp. 153–156, 165–168.

⁶⁶ Report by the Minister of Foreign Affairs (Petăr Toshev Mladenov) to the Politburo of the CC of the BCP, 27.5.1980, p. 4, English translation, in: Mastny et al., *PHP, WP Leaders*, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=18294&navinfo=14465>.

venting the stationing of new U.S. LRTNF thus became the Warsaw Pact's number-one priority in Europe, both within and outside the CSCE process.

To this end, Moscow proposed a Conference on Disarmament in Europe (CDE). Such a conference, it believed, could help bolster anti-military and peace sentiments in Western Europe and help derail the armament track of the double-track decision. The Soviet proposal corresponded to a similar initiative by France, announced by Giscard in January 1978, to convene a European conference that would negotiate on disarmament from the Atlantic to the Urals⁶⁷. Differences remained between the Soviet and French proposals; most importantly, the Soviets rejected the inclusion of Soviet territory up to the Urals, which went beyond the geographic scope of the confidence-building measures (CBMs) in the Helsinki Final Act, and they sought to include nuclear weapons in the negotiations⁶⁸. Nevertheless, both Paris and Moscow presented their respective proposals for a CDE to the Madrid meeting. In contrast to its larger proposals for military détente – non-first-use of nuclear weapons and, at Madrid, a NATO-Warsaw Pact nonaggression pact – Moscow could potentially attain a suitable CDE at Madrid through a process of cross-trading between baskets.

To this end, Moscow presented three potential, substantive concessions in Basket III for Madrid at a meeting of the Warsaw Pact's Deputy Foreign Ministers in July 1980 as part of the apparent price for attaining a CDE: (1) "Review of the issue of easing conditions for the unification of families and for marriages between citizens of different [CSCE] member-states"; (2) "Reduction on a mutual basis of the time for reviewing certain applications, along with the fees for visas and official travel documents," with fees based on a "certain percentage of wages" and the "provision of visas within 7 to 10 working days and more quickly in urgent cases"; and (3) "Granting to temporarily-accredited journalists the same working conditions as to standing correspondents"⁶⁹.

The proposed concessions corresponded to points contained in a draft concluding document for the Belgrade meeting prepared by the European Community (EC) and supported by the U.S.⁷⁰. The draft concessions were not as specific and broad as those contained in the Western draft, but they went beyond those in a compromise proposal that had been floated by the NNA delegations at Belgrade⁷¹. Gromyko justified the potential concessions to the Warsaw Pact's foreign ministers in October 1980: "[T]he most important result of the Madrid meeting could be a resolution to convene a conference on military détente and disarmament in Europe. For us, it is fundamentally important to destroy the tendency being promoted by Washington to intensify the military confrontation on our continent. It goes without saying that if a decision is adopted to convene a conference, then a large step will have been made down

⁶⁷ Oleg Grinevsky/Lynn M. Hansen, *Making Peace. Confidence and Security in a New Europe*, New York 2009, pp. 29–31.

⁶⁸ SAPMO, DY 30, J IV 2/2A-2289, Rede Gromykos beim Treffen der Aussenminister der Warschauer Vertragsstaaten, 5. 12. 1979, pp. 13–31, here p. 19.

⁶⁹ SAPMO, DY 30, J IV 2/3A-3504, Bericht über die Beratung der stellvertretenden Außenminister der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages, 8–9. 7. 1980, p. 12.

⁷⁰ CSCE/BM/75, 21. 2. 1978, in: Volle/Wagner, *Belgrader KSZE-Folgetreffen*, pp. 163–172, here pp. 169f.

⁷¹ *Ibidem*, p. 149 (footnote).

the path to this goal.”⁷² At a meeting of the Warsaw Pact’s leaders in May 1980, Brezhnev had already hinted at the need for potential concessions at Madrid for the sake of preserving détente in Europe. “In our activities with the West European countries,” he said, “it is absolutely important to preserve the positive things that have been achieved over the years. No matter what our political enemies might say, the peaceful path delineated in Helsinki is of the greatest importance.”⁷³ The situation at Madrid, he said, would be “more complicated than in Belgrade.” “The Americans will certainly try to strain the issue of Afghanistan again and to foment anew the demagoguery regarding human rights. [...] If the Americans decide upon a policy of obstruction in Madrid, it must end in a serious moral and political defeat for them.”⁷⁴ Moscow’s proposed concessions in Basket III would serve this larger goal. At the same time, the East made clear at the preparatory meeting for Madrid in the fall of 1980 its unwillingness to consider any concessions on human rights; the Soviets fought to strictly limit any discussion of human rights to the point of almost bringing the meeting to collapse.

After the storm at the preparatory meeting, Moscow showed early signs of movement at the Madrid follow-up meeting itself. On 23 February 1981, at the Soviet Party Congress, Brezhnev announced Moscow’s willingness to approve an extension of the area of CBMs and a CDE up to the Ural Mountains, in keeping with France’s proposal. His only proviso was that the Western states should “extend the confidence zone accordingly” in the West⁷⁵. Between February and June 1981, the Soviet delegation at Madrid also negotiated informally with the West and the NNA group over potential Soviet concessions in Basket III. By mid-June 1981, the various delegations at Madrid had cobbled together a series of “unofficially agreed texts” for a concluding document, including additional Soviet concessions to Western Europe in Basket III. The provisions included a commitment not only to “handle favorably” applications for family meetings, family unification, and cross-border marriages, but also “to decide upon them in the same spirit”; to process applications for family meetings in “emergency cases [...] as expeditiously as possible”; to make determinations regarding family reunification and cross-border marriages “in normal practice within six months and for other family meetings within gradually decreasing time limits”; to “provide the necessary information on the procedures to be followed by the applicants in these cases and on the regulations to be observed, as well as, upon the applicant’s request, provide the relevant forms”; and a commitment not to discriminate against individuals who resubmitted such applications or their families in terms of “employment, housing, access to social, economic or educational benefits, as well as any other rights and obligations flowing from the laws and regulations of the respective participating State”⁷⁶. Eventually, the Eastern bloc would agree also not

⁷² SAPMO, DY 30/11733, Rede Gromykos, 19. 10. 1980, pp. 6f. (file unpaginated).

⁷³ Speech by the First Secretary of the CC of the CPSU (Leonid I. Brezhnev), 15. 5. 1980, in: Mastny et al., PHP, WP Leaders, here p. 217, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/coll-topic.cfm?lng=en&id=18308&navinfo=14465>.

⁷⁴ Ibidem, p. 219.

⁷⁵ Grinevsky/Hansen, *Making Peace*, pp. 51f.

⁷⁶ Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatsicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU), Ministerium für Staatssicherheit (MfS), Rechtsstelle (RS) 605: Bemerkungen zu den inoffiziell vereinbarten Texten eines Schlußdokumentes des Madrider Treffens, 19. 6. 1981, pp. 273–280.

to discriminate against reapplicants in terms of “residence status” and “family support”⁷⁷.

Moscow’s proposed concessions had met with stiff resistance from the very beginning from Moscow’s East German ally, the German Democratic Republic (GDR), as well as Czechoslovakia⁷⁸. Indeed, many of the concessions, originally proposed or at least supported by Bonn, were aimed at the GDR. In the GDR, there was no legal basis for emigration on the basis of unification of families – even in the rare cases in which it was permitted – let alone on the basis of marriage or a simple desire to emigrate. This had made it easier for the GDR to deny petitions and to arrest those who repeatedly applied to leave⁷⁹. At a meeting with Andropov in Moscow on 11 July 1981, East German Minister for State Security Erich Mielke apparently objected to the draft Soviet concessions in Basket III. His preparatory materials for the meeting included a question about the draft Soviet concessions at Madrid: “How should [we] conduct [ourselves] if – for the sake of achieving compromises – proposals are introduced (even if they are termed ‘inofficial,’ without consultation), that would offer the enemy the possibility of substantially broadening its influence in the socialist countries?”⁸⁰ Andropov offered an indirect response at the meeting: “They [the West] attach the utmost importance to Basket III. Our comrades believe that a possibility exists to attain a resolution regarding a disarmament conference. We will work in this direction.” That is, the concessions in Basket III were necessary in order to obtain a CDE. In justifying the decision, Andropov stressed the key significance not only of attaining a CDE but also of driving a wedge between the U.S. and its allies at Madrid over human rights (Principle VII) versus human contacts (Basket III): “With our proposal to extend the confidence-building measures up to the Urals, we have a strong lever in our hands with regard to the neutral countries. The USA does not want it. But the West European neutral countries are for it. The Americans are saying openly that they are not interested in a disarmament conference, but in consideration of the opinion of the West European countries, they are for it on the basis of the French proposal. We want more in Madrid. But it would already be a great thing if we could attain the conference [CDE]. [The USA] are always posing excessive demands so that the meeting will collapse. It could be that it will come to this. Our delegation has a directive to work irrespective of this.”⁸¹

⁷⁷ OSCE Archives, Prague, Proposal Submitted by the Delegations of Austria, Cyprus, Finland, Liechtenstein, San Marino, Sweden, Switzerland and Yugoslavia: Draft Concluding Document (CSCE/RM.39), 16.12.1981, p. 24.

⁷⁸ SAPMO, DY 30, J IV 2/3A-3504, Protokoll Nr. 89 der Sitzung des Sekretariats des ZK, 16.7.1980, pp. 1f., here p. 2; SAPMO, DY 30, J IV 2/2A-2362, Bericht über das Treffen des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Genossen Oskar Fischer, mit dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten der CSSR, Genossen Bohuslav Chnoupek, 4.–5.11.1980, pp. 56–63, here p. 61.

⁷⁹ Bernd Eisenfeld, *Die Ausreisebewegung – eine Erscheinungsform widerständigen Verhaltens*, in: Ulrike Poppe/Rainer Eckert/Ilko-Sascha Kowalczyk (eds.), *Zwischen Selbstbehauptung und Anpassung. Formen des Widerstandes und der Opposition in der DDR*, Berlin 1995, pp. 192–223, here p. 193.

⁸⁰ BStU, MfS, ZAIG 5169, Hinweise für Gespräche in Moskau (Juli 1981), pp. 1–35, here p. 25.

⁸¹ BStU, MfS, ZAIG 5382, Notiz über die Gespräche des Genossen Minister mit dem Vorsitzenden des KfS, Genossen Andropow, 11.7.1981, pp. 1–30, here p. 11.

Andropov's talks with Mielke demonstrated that Moscow had greater risks and dangers on its mind than the potentially negative outcomes from concessions to Western Europe on Basket III. The concerns that Andropov cited – the Reagan Administration's unprecedented nuclear and conventional arms buildup, its worldwide counter-offensive against Soviet- and Cuban-supported insurgencies, its economic warfare against the Soviet Union, and its anti-détente rhetoric – made détente with Western Europe and a CDE all the more valuable to the Soviet Union. There was a note of pessimism in Andropov's assessment of the world situation. "Perhaps it is my subjective opinion," he said. "The USA is preparing for war, *but* it is not prepared to start it. They are not building the enterprises and palaces in order to destroy them. They want military superiority in order to put us in 'check' and to declare 'mate' without beginning a war." He then added, "Perhaps I am deceiving myself."⁸² The U.S. arms buildup, Andropov noted, was putting Moscow under increasing economic pressure. "The most complicated problem," he said, "is that we cannot avoid the burden of military expenditures for us and the other socialist countries. Reagan obtained approval for 220 billion dollars in military expenditures. Therefore, we must do everything possible in order to provide the corresponding funds for the defense industry. [...] The Americans know that parity exists. We cannot permit them to overtake us. If we did not have to make these expenditures, we could solve all the other problems in two or three years. Over and beyond this, there is the assistance for Vietnam, Laos, Kampuchea, Angola, Cuba, Afghanistan, etc. The People's Republic of Poland recently received four billion dollars in order to remain creditworthy."⁸³ Reagan's economic warfare against Moscow was also having an impact. Andropov said, "The banks have suddenly stopped giving us loans (USA, FRG). We are currently conducting negotiations with the FRG and France over the natural-gas pipeline. This is useful for us and also for them. But the USA is putting pressure on other countries, saying that they are allegedly making themselves dependent upon us." Nevertheless, Andropov was "optimistic" that the "business people" would prevail over the "rulers" with regard to the pipeline⁸⁴.

It remained to be seen whether Moscow would succeed in breaking Western unity at Madrid, let alone whether the U.S. would walk out. In any case, according to Andropov, "the Soviet delegation would continue to work." That is, for the sake of a CDE, the Soviets would remain at Madrid until the U.S. delegation conceded – especially on human rights – or until it walked out of the conference⁸⁵. Moscow would remain at Madrid at all costs in order to derail the armament track of NATO's decision; it was trapped on the double-track.

Western Unity: CDE, Human Rights, and Human Contacts

The Soviets were not alone in realizing the need for compromise and in vying for West European support at Madrid. The main negotiator for the U.S. at the Madrid

⁸² Ibidem, Bl. 8.

⁸³ Ibidem, Bl. 5–6.

⁸⁴ Ibidem, Bl. 4.

⁸⁵ Ibidem, Bl. 11.

Conference, Max Kampelman, appointed by Carter in 1980, sought to build consensus with Washington's NATO allies before and during the Madrid meeting. To this end, he agreed to support France's proposal for a CDE in return for West European support for – or at least toleration of – the U.S. position on human rights. In February 1981, he made the position official, after obtaining the support of the incoming Reagan Administration⁸⁶. The allies were relieved that the U.S. remained at Madrid, despite comments by Reagan to the contrary during the U.S. election campaign⁸⁷. Kampelman also stayed; a member of the Committee on the Present Danger (CPD), he was well-known among other CPD veterans in the Reagan Administration, including UN Ambassador Jeane Kirkpatrick, and had the trust of the incoming Secretary of State, Alexander Haig. As Moscow had suspected, the U.S. protested the Soviet invasion of Afghanistan and attacked the East's human rights violations at Madrid. While Goldberg's naming of seven individuals at Belgrade had sparked a firestorm of controversy, the U.S. delegation at Madrid named 65 persons in 1980 alone, during the first three months of the conference. More significantly, the NATO allies joined the U.S. in its criticisms and in some cases named names themselves. Kampelman's *quid pro quo* of supporting France's CDE proposal undoubtedly played a role, as well as his support for the EC's efforts to obtain Soviet concessions in Basket III. Moscow's well-publicized repression of Helsinki groups and its official exploitation of antisemitism since the Belgrade meeting also contributed to the greater willingness of the NATO allies to criticize Moscow⁸⁸.

Still, differences arose between the U.S. and its allies. Based on Belgrade, the U.S. had assumed that the Madrid meeting would end by Easter or by July 1981 at the very latest and that the most likely outcome would be a short concluding document with a few proposals to show that the CSCE process was continuing⁸⁹. The U.S. thus supported a Swiss proposal to conclude the Madrid meeting by mid-July 1981. Washington's European allies resisted; in a clear victory for Soviet tactics, they wanted to continue Madrid in the fall in order to write Moscow's concessions on Basket III into a concluding document⁹⁰. Moscow, for its part, refused to compromise on the zone for CDE/CBMs or on human rights – U.S. desiderata. Thus, to Washington's chagrin, the conference dragged on, and Western unity, as Andropov later noted, seemed to be eroding⁹¹.

In order to hold together and to break the logjam, the West cobbled together a "package proposal" of all the provisions that it sought or would concede in a concluding document for presentation to the Soviet delegation. The Soviet reaction

⁸⁶ Max M. Kampelman, *Entering New Worlds. The Memoirs of a Private Man in Public Life*, New York 1991, pp. 244–246; Am Nullpunkt, in: *Der Spiegel* 32/1981, 3. 8. 1981, p. 88.

⁸⁷ Korey, *Promises*, p. 140.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 132, 134.

⁸⁹ Interview with G. Jonathan Greenwald, 17. 3. 1998, in: Library of Congress (LOC), Manuscript Division (MD), Washington, D.C., Foreign Affairs Oral History Collection of the Association for Diplomatic Studies and Training, <http://hdl.loc.gov/loc.mss/mfdip.2007gre01>.

⁹⁰ BStU, MfS, HVA 12, Außenpolitische Informationsübersicht (APUE) Nr. 25/81, 29. 6. 1981, Bl. 198; APUE Nr. 30/81, 3. 8. 1981, Bl. 153.

⁹¹ BStU, MfS, ZAIG 5382, Notiz über die Gespräche des Genossen Minister mit dem Vorsitzenden des KfS, Genossen Andropow, 11. 7. 1981, p. 11.

would suggest to what extent Moscow was prepared to compromise and whether a conclusion to the meeting was in sight. On 16 July 1981, Kampelman presented the Western "package proposal" to the head of the Soviet delegation, Leonid Ilichev. In the area of CBMs and a CDE, the West offered to include the activities of naval and air forces in the air and ocean bordering the continent of Europe "to the extent that these activities are an integral part of the activities on the continent that require reporting." In addition to the existing Soviet concessions in Basket III, the West sought agreement to an "expert's meeting regarding family reunification and a statement regarding the non-expulsion of journalists and an end to radio jamming." In terms of human rights, the West sought "statements regarding so-called Helsinki groups and freedom of religion," along with an "experts' meeting on human rights." Ilichev summarily rejected the Western package. The proposal on CBMs and CDE, he said, represented "no basis for serious negotiations," was "directed towards one-side advantages for the USA" and represented "a step backwards" in terms of the previous, tentatively-agreed text. The other proposals were "directed towards intervening in the internal affairs of the socialist states and [were] thus no basis for discussion." "The texts agreed to date," Ilichev said, "are already imbalanced against the socialist states because there was not yet agreement on the [CDE] conference."⁹² Based on Andropov's comments to Mielke, the Soviets still hoped to divide Washington and its European allies. They had already made the concessions in Basket III that the West had demanded at Belgrade; it could thus reject the proposals on human rights that came from or had the strong support of the U.S. (statements on Helsinki groups, religious freedom, and experts' meetings on family reunification and human rights)⁹³.

Nevertheless, the Soviets arguably overplayed their hand, especially with regard to CBMs and a CDE. The West German delegation, a strong supporter of continuing Madrid for the sake of Moscow's concessions in Basket III, believed that the U.S. formula for air and naval activities adjoining Europe "offered a chance for a fair compromise," but the Soviets had rejected it with "unexpected harshness"⁹⁴. Before the Madrid meeting adjourned at the end of July, the Soviets countered with a geographic area for CBMs: "the whole of Europe with adjacent sea (ocean) spaces to an appropriate depth and the air space, as well as the non-European participating states if it corresponds to the content of the measures itself." The U.S. delegation "ridiculed" the Soviet proposal as seeking to extend the zone all the way to Pittsburgh, Pennsylvania⁹⁵. The West German delegation believed that Moscow had known that its counter-proposal would be "unacceptable to the West." Upon its return to Madrid in October, it saw little need for compromise on CBMs/CDE beyond the U.S. proposal.⁹⁶ This was even more the case for the French delegation, focused on its own, original CDE proposal⁹⁷. Thus, Moscow's failure to provide compromise language for the geographic zone on CBMs and CDE unified the West. This limited, in turn, the effective-

⁹² BStU, MfS, RS 606, Telegramm VD 114/81 von Madrid, 18. 7. 1981, pp. 3f.

⁹³ BStU, MfS, ZAIG 5382, Notiz über die Gespräche des Genossen Minister mit dem Vorsitzenden des KfS, Genossen Andropow, 11. 7. 1981, p. 11.

⁹⁴ BStU, MfS, HVA 13, APUE Nr. 42/81, 26. 10. 1981, p. 125.

⁹⁵ Grinevsky/Hansen, *Making Peace*, p. 63.

⁹⁶ BStU, MfS, HVA 13, APUE 42/81, p. 125.

⁹⁷ BStU, MfS, HVA 12, APUE 40/81, 12. 10. 1981, p. 7.

ness of Moscow's efforts to exploit the divisions between the Western delegations over human rights (Principle VII) versus human contacts (Basket III).

Opportunities to exploit such a tactic did indeed exist. The U.S. began pushing again in the fall of 1981 to end the Madrid meeting by Christmas – if necessary, by accepting a concluding document that provided merely for a disarmament conference, a human rights conference, and a date for the next follow-up meeting⁹⁸. The U.S. delegation adopted the tactic of stepping up criticism of the USSR's human rights record in order to make it “more willing to negotiate”⁹⁹. The U.S. also raised its own demands for concluding Madrid. In a letter to Brezhnev on 17 November and in comments before the U.S. press the following day, Reagan voiced his ongoing support for France's CDE proposal. However, in the letter to Brezhnev, Reagan maintained the link between U.S. support for a CDE and Soviet concessions on human rights. He even raised the ante by requesting action on individual cases that Haig had previously raised with Gromyko: Shcharansky, the Russian wife of a U.S. professor, and a group of Russian Pentecostals, who had been living in the basement of the U.S. embassy since they had pushed past embassy guards in 1978. Reagan wrote Brezhnev: “Such action, I have no doubt, would have a favorable effect on deliberations in Madrid, and on relations between our two countries.”¹⁰⁰ Brezhnev, ignoring Reagan's comments on “humanitarian matters,” responded with a letter repeating Moscow's demand for a “corresponding step” by the West on CBMs¹⁰¹.

By December 1981, the U.S. was planning, along with Great Britain and the Netherlands, to “heat up the situation” with polemics to “the brink of the Madrid meeting's collapse.” The U.S. goal was to compel Moscow to accept a draft concluding document prepared by Switzerland, which included all the agreed texts to date – including the Soviet concessions in Basket III – along with an expert's meeting to discuss a disarmament conference. That is, a CDE would be deferred. The other NATO delegations considered the U.S. strategy “too risky.” Tensions within the Western caucus grew to a point that the U.S. delegation refused to meet multilaterally with the other Western delegations; it met bilaterally with the UK instead¹⁰².

At this point, Genscher became active; he ordered the West German embassies in the NATO states to push for continuation of the Madrid meeting after a short Christmas recess. Moscow, Genscher argued, was on the defensive in Madrid not only with regard to human rights and human contacts but also with regard to a CDE, which Moscow itself needed in order to “present itself internationally as a force for peace.”

⁹⁸ BStU, MfS, HVA 13, APUE 44/81, 9. 11. 1981, p. 97.

⁹⁹ Ibidem. Also see Arthur J. Goldberg Papers, Manuscript Division (MD), Library of Congress (LOC), Washington, D.C. (Goldberg Papers), Box I: 151, Madrid Correspondence, 1981–83: Memorandum, G. Jonathan Greenwald to Kampelman, 21. 9. 1981, p. 2.

¹⁰⁰ Letter, Reagan to Brezhnev, 17. 11. 1981, p. 3. in: Jason Saltoun-Ebin, Reagan Files, http://www.jasonebin.com/thereaganfiles/11_17_1981.html; on Haig's talks with Gromyko, see NSC Minutes of Meeting, 13 October 1981, p. 2, in: ibidem, <http://jasonebin.com/nsc22.html>; Ronald Reagan, Remarks to Members of the National Press Club on Arms Reduction and Nuclear Weapons, 18. 11. 1981, in: Woolley/Peters, American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43264&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

¹⁰¹ Letter, Brezhnev to Reagan, 1. 12. 1981, p. 5, in: Saltoun-Ebin, Reagan Files, http://www.jasonebin.com/thereaganfiles/12_01_1981.html.

¹⁰² BStU, MfS, HVA 13, APUE 48/81, 7. 12. 1981, p. 32.

In the end, Genscher prevailed¹⁰³. The NATO Foreign Ministers decided at their meeting in Brussels on 10–11 December 1981, to continue negotiations at Madrid in 1982 on the basis of a compromise concluding document, RM-39, drafted by the NNA delegations. RM-39 contained: a geographic zone for CBMs and a CDE that hewed closely to Washington's proposed language; the prior Soviet concessions in Basket III; a provision for an expert's meeting on human rights in Ottawa; and a compromise statement on religious freedom (previously opposed by Moscow). It left out a Western demand for an expert's meeting on family reunification and made no mention of Helsinki groups or Helsinki monitors; instead, it included general language about an individual's right to pursue his/her own human rights. Thus, the NATO allies also agreed that RM-39 was "unacceptable" in its existing form. They would push for a series of revisions strongly supported by the U.S., UK, Canada and the Netherlands, including a more precise formulation of the mandate for the human rights meeting, expansion of the language regarding the right of individuals to visit foreign diplomatic missions, and the legalization of Helsinki groups and Helsinki monitors¹⁰⁴. At this point, there was guarded optimism among the various delegations at Madrid that a compromise could be reached on the basis of RM-39. The NNA officially tabled their proposal on 16 December 1981¹⁰⁵. By then, however, it was too late. On 12 December 1981, General Wojciech Jaruzelski, under pressure from Moscow, imposed martial law in Poland. Jaruzelski's actions "plunged the CSCE into the worst crisis of its existence"¹⁰⁶.

The Polish Crisis and the Superpowers: Ending European Détente?

The extent of Moscow's desire to maintain détente with Western Europe for the sake of beneficial economic relations and the potential derailment of NATO's double-track decision became clear during the crisis in Poland of 1980–1981. On the one hand, Moscow could not afford to "lose" "socialist Poland" given its geostrategic significance, including the lines of communication between Soviet forces in the USSR and the GDR. Solidarity's growing power, Moscow feared, would lead to Poland's *de facto* defection from the Warsaw Pact. Moreover, the Polish contagion was threatening to spill over into neighboring communist states; there were signs of unrest even in Soviet Ukraine¹⁰⁷. In December 1980 and April 1981, the USSR organized Warsaw Pact military maneuvers along Poland's borders; it seemed to the West that the Soviets were preparing to intervene¹⁰⁸. On the other hand, Moscow understood the likely consequences of military intervention in Poland: the end of Moscow's ongoing eco-

¹⁰³ BStU, MfS, HVA 21, Aktuelle Informationsübersicht (AUE) 1/82, 4.1.1982, p. 508.

¹⁰⁴ BStU, MfS, HVA 13, APUE 50/81, 21.12.1981, pp. 4f.

¹⁰⁵ Alexis Heraclides, *Security and Co-operation in Europe*, London 1993, pp. 55, 61f.

¹⁰⁶ Mastny, Helsinki, p. 25.

¹⁰⁷ Mark Kramer, *Das Verhalten der UdSSR und des Warschauer Paktes in der Polnischen Krise 1980/81*, in: Torsten Diedrich/Walter Süß (eds.), *Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten*, Berlin 2010, pp. 167–212, here pp. 172f.

¹⁰⁸ Ibidem, pp. 181–184.

conomic relations with Western Europe, the CSCE process, and any hopes of derailing the double-track decision¹⁰⁹.

In fact, the available evidence suggests that the Soviet Politburo sought from the very beginning to avoid military intervention in Poland lest it risked European détente¹¹⁰. With the military maneuvers, Moscow sought to intimidate Solidarity, demonstrate to the West its resolve to maintain “socialist” Poland, and to push the Polish communists to impose martial law on their own¹¹¹. When Poland’s communist leader, General Wojciech Jaruzelski, fearing potential failure of his plans for martial law, requested Soviet military assistance in December 1981, he met with a firm rebuff. At a meeting of the Soviet Politburo on December 10, both Andropov and Suslov justified Moscow’s decision by pointing to the likely collapse of Soviet détente with Western Europe. Andropov cited the economic aspects: “We do not intend to introduce troops into Poland. That is the correct position, and we must observe it to the end. I do not know how matters will develop in Poland, but even if Poland comes under the authority of Solidarity that will be one thing. But if the capitalist countries fall upon the Soviet Union, and they already have a suitable agreement, with various kinds of economic and political sanctions, then that will be very difficult for us. We must show concern for our country, for the strengthening of the Soviet Union. That is our main line.”¹¹² Suslov, for his part, stressed the need to preserve European détente for the sake of Moscow’s peace offensive, directed in part against the armament track of NATO’s 1979 decision: “We are carrying out great work on behalf of peace and we cannot change our position now [i.e., on military intervention in Poland]. World public opinion will not understand us. We have conducted such major actions through the UN for the strengthening of peace. What an effect we have had from the visit of L.I. Brezhnev to the FRG, and from the many other peaceful actions we have taken. This has made it possible for all peace-loving countries to understand that the Soviet Union is firmly and consistently defending a policy of peace. That is why it is impossible for us to change the position on Poland we adopted at the very beginning of the Polish events. [...] If troops are introduced, that will mean catastrophe. I think that we all share a unanimous opinion here that there can be no discussion of any introduction of troops.”¹¹³ That is, the very reasons that were leading Moscow to

¹⁰⁹ BStU, MfS, ZAIG 6205: Ministerium für Nationale Verteidigung (MfNV), Verwaltung Aufklärung, Sonderbericht Nr. 119/80, 22. 12. 1980, pp. 2, 6; BStU, MfS, AS 412/83, Abt. X, Information der Sicherheitsorgane der VRB, 22. 12. 1980, pp. 347–349; Instytut Pamięci Narodowej (IPN), BU 1585/2882: W. Natorf, MSZ, Notatka informacyjna, 17. 4. 1981, p. 3.

¹¹⁰ Andrzej Paczkowski (ed.): *Wejdą nie wejdą*, London 1999, p. 191.

¹¹¹ Andrzej Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”*, Krakow 2002, S. 113; Zubok, *Failed Empire*, pp. 266f.; comments by Georgii Shakhnazarov in: Svetlana Savranskaya/Thomas Blanton (eds.), *Dialogue: The Musgrove Conference*, May 1–3, 1998, in: Svetlana Savranskaya/Thomas Blanton/Vladislav Zubok (eds.), *Masterpieces of History*, Budapest/New York, 2010, p. 129. For another point of view – that the Soviets seriously considered armed intervention – see Kramer, *Verhalten*, especially pp. 180–184.

¹¹² Transcript of CPSU CC Politburo Meeting, 10. 12. 1981, in: Andrzej Paczkowski/Malcolm Byrne (eds.), *From Solidarity to Martial Law. The Polish Crisis of 1980–1981*, Budapest/New York 2007, p. 450.

¹¹³ *Ibidem*, pp. 452f.

compromise on Basket III at Madrid compelled it to avoid military intervention in Poland: preserving détente with Western Europe for the sake of Moscow's economic relations and potentially blocking the stationing of U.S. LRTNF.

Jaruzelski successfully put martial law in place without major bloodshed due in part to Solidarity's general non-violence. This obviated the need for Soviet military intervention, a possibility that Moscow had already refused. Thus, the Soviet campaign of pressure had succeeded in compelling Jaruzelski to preserve communism in Poland without the assistance of Soviet forces. Although the capitals of Western Europe condemned martial law and eventually placed sanctions on the Polish regime, the Soviet non-intervention generally sufficed for them to maintain political and economic relations with Moscow¹¹⁴. Indeed, Schmidt, who had been at a summit with East German leader Erich Honecker at the time, practically welcomed the move as necessary to restore Poland's economy and to maintain European détente, including German-German contacts¹¹⁵.

However, for Ronald Reagan the consequences of martial law in December 1981 were clear: the end of European détente, including the CSCE process. At a meeting of the NSC on 21 December, Reagan declared: "This is the first time in 60 years that we have had this kind of opportunity. There may not be another in our lifetime. Can we afford not to go all out? I'm talking about a total quarantine on the Soviet Union. No détente! We know – and the world knows – that they are behind this."¹¹⁶

First on Reagan's chopping block was CSCE. Reagan told the NSC: "The Soviets have violated the Helsinki Accords since the day it was signed. They have made a mockery of it. We are not going to pretend it is not so."¹¹⁷ Kirkpatrick agreed: "We might have to suspend the Helsinki Accords."¹¹⁸ At the next NSC meeting on 22 December, Reagan reviewed a list of potential sanctions against Moscow. "I am looking down the list here," he said. "I think to consider Helsinki null and void would hit them hard." At this point, Haig objected:

"HAIG: Europe will go bonkers if we do that.

REAGAN: Why pretend we have an agreement if they violate it constantly?

HAIG: You should warn the Soviets if you are going to do this. You will get their attention if you do so."

Reagan's Director of Central Intelligence, William J. Casey, not known for his complacency toward the Soviet Union, chimed in: "We cannot terminate [it] right away." Reagan acquiesced for the time being. "What can we put in a speech to mention Helsinki?" he later asked. "O.K., maybe not in a speech, maybe we call our allies to review the Helsinki agreement."¹¹⁹ In his address announcing economic sanctions against

¹¹⁴ Paczkowski/Byrne, *From Solidarity*, pp. 38f.

¹¹⁵ Loth, *Overcoming*, p. 177.

¹¹⁶ NSC Minutes of Meeting, 21. 12. 1981, p. 5, in: Saltoun-Ebin, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc33.html>.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹¹⁹ NSC Minutes of Meeting, 22. 12. 1981, pp. 6, 9, in: Saltoun-Ebin, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc34.html>.

Poland on 23 December, Reagan referred to CSCE twice, but only in terms of Soviet and Polish violations of the Final Act in relation to martial law¹²⁰.

Reagan decided to end European détente by other means: through an economic “quarantine” of the USSR. Reagan told the NSC on 21 December: “I am talking about action that addresses the allies and solicits – not begs – them to join in a complete quarantine of the Soviet Union. Cancel all licenses. Tell the allies that if they don’t go along with us, we let them know but not in a threatening fashion, that we may have to review our alliances.”¹²¹ Among the economic sanctions up for discussion was the Soviet natural gas pipeline to Western Europe, a project to which Washington’s allies had economically and politically committed themselves. Only a few months before, Washington had failed to convince them to withdraw from the project, which – Kirkpatrick had warned – was contributing to the “Finlandization” of Western Europe¹²². At the time, Reagan had justified Washington’s demands to the NSC: “I for one don’t think we are being harsh or rigid. The Soviets have spoken as plainly as Hitler did in ‘Mein Kampf’. They have spoken about world domination – at what point do we dig in our heels?”¹²³ Haig, citing vocal Allied opposition, had only narrowly succeeded in blocking the previous effort¹²⁴. Seeking to slow Reagan’s momentum once again, he proposed that the U.S. consult its allies. The following day, he sketched their initial responses regarding sanctions against the USSR: “The reactions range from the Brits to the French, who are the most vigorous, with the Germans the softest.” Moscow’s lack of military intervention, he suggested, was limiting the willingness to impose sanctions. “Genscher,” Haig said, “is opposed to initiatives now, since the Soviets have not intervened. He agreed to discuss economic sanctions, however, and to consider imposing them before the Soviets intervene. There is vigor lacking, however.”¹²⁵ Reagan complained, “Those chicken littles in Europe, will they still be chicken littles if we lead and ask them to follow our lead?” Haig counseled moderation: “We ought to be careful (with our demands) until we decide we want a break with them over this matter (if that is what it comes to).”¹²⁶ Reagan persisted: “I know, but if we really believe this is the last chance of a lifetime, that this is a revolution started against this damned force, we should let our allies know they, too, will pay the price if they don’t go along; that we have long memories.”¹²⁷ Weinberger proposed a unilateralist solution. The U.S., he told Reagan, should move ahead with its sanctions against Moscow, even

¹²⁰ Reagan, Address to the Nation About Christmas and the Situation in Poland, 23. 12. 1981, in: Woolley/Peters, American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43384&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

¹²¹ NSC Minutes, 21. 12. 1981, S. 7, in: Saltoun-Ebin, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc33.html>.

¹²² NSC Minutes of Meeting, 9. 7. 1981, p. 9, in: Ebin-Saltoun, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc17.html>.

¹²³ NSC Minutes of Meeting, 6. 7. 1981, p. 11, in: Ebin-Saltoun, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc16.html>.

¹²⁴ NSC Minutes of Meeting, 16. 10. 1981, p. 10, in: Ebin-Saltoun, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc23.html>.

¹²⁵ NSC Minutes, 22. 12. 1981, p. 3, in: Saltoun-Ebin, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc33.html>.

¹²⁶ Ibidem, p. 4.

¹²⁷ Ibidem, p. 9.

without consulting the NATO allies, and then pressure them to follow suit¹²⁸. Weinberger won out. On 29 December, Reagan imposed U.S. economic sanctions against the USSR, which precluded, among other things, the direct participation of U.S. firms in the planned Soviet natural gas pipeline to Western Europe¹²⁹. The question of whether the sanctions also applied to licensees and subsidiaries of U.S. companies in Western Europe remained open for the time being. It was left to Haig to bring the NATO allies along. He told his staff on 4 January 1982: "Everybody got his rocks off on Poland and demonstrated their masculinity in their recommendations to the President. [...] We have to bring the allies around – if not, we're going to have the Europeans side with the Russians."¹³⁰

"No Business as Usual": The West, the Sanctions Imbroglia and Madrid

Although the EC foreign ministers condemned Moscow for placing 'serious external pressure' on Poland at a meeting on 4 January, in contrast to Reagan, they stopped short of assigning any direct responsibility to the Soviets for martial law. They deferred the issue of economic sanctions against the Soviet Union, despite pressure from Washington; they let Moscow off with the warning that "other measures will be considered as the situation in Poland develops," including "measures concerning the Community's commercial policy with regard to the USSR." The Ten called on Jaruzelski to fulfill his public promises "to maintain national independence and re-establish in the near future liberty and the process of reform, as well as resuming dialogue with the various elements of the Polish nation." The EC foreign ministers made three demands on Poland: "to end as soon as possible the state of martial law, to release those arrested and to restore a general dialogue with the church and Solidarity."¹³¹ Genschel, who had authored the three demands, had already told Polish Deputy Prime Minister Mieczysław Rakowski at the end of December 1981 that if Warsaw met the demands at least in part, Bonn could 'create room for maneuver' for the Polish government in the West and potentially convince its allies, including the U.S., to withdraw sanctions¹³².

¹²⁸ Ibidem, pp. 4f.

¹²⁹ Reagan, Statement on U.S. Measures Taken Against the Soviet Union Concerning its Involvement in Poland, 29. 12. 1981, in: Woolley/Peters, American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=43403&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

¹³⁰ Bob Woodward, Meetings' Notes Show the Unvarnished Haig, in: Washington Post, 19. 2. 1982, p. A1.

¹³¹ Communiqué by the Common Market, in: The New York Times (NYT), 5. 1. 1982, p. A7.

¹³² Mieczysław Rakowski, Dzienniki polityczne 1981–1983, Warsaw 2004, pp. 151f., 157–159, 174. Also see Schmidt's comments to East German leader Erich Honecker in their telephone conversation, 12. 1. 1982, in: Heinrich Potthoff, Bonn und Ost-Berlin 1969–1982. Dialog auf höchster Ebene und vertrauliche Kanäle, Bonn 1997, pp. 698–714, here pp. 698–70, 707, 713; telegram 25527 from Bonn, 30. 1. 1981, in: U.S. Department of State, Freedom of Information Act Electronic Reading Room, State Department Collections, Other FOIA (henceforth USDOS FOIA Website), <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/6ecf.pdf>; and telegram 25570 from Bonn, 31. 12. 1981, in: DDRS, Document CK3100531374.

The EC-10 also clearly adopted a strategy of substituting unified condemnation of martial law at Madrid for the economic sanctions that Washington continued to demand. While Reagan had paired his initial condemnation of martial law with a call for economic sanctions against Poland and the Soviet Union, the EC paired its initial condemnation of martial law with a call for an emergency meeting of the CSCE. Reagan's declaration that there could be no "business as usual" with Moscow as long as martial law remained in place greatly concerned Washington's NATO allies. Washington, they feared, might abandon arms control negotiations or boycott the Madrid conference. To mitigate these possibilities, the EC-10 adopted Reagan's phrase to their own ends; the EC foreign ministers declared that there could be "no business as usual" at the Madrid meeting as long as martial law remained in place¹³³.

Haig, for his part, sought to bridge the gap between the Reagan Administration and the allies by first pressuring the allies to publicly support the U.S. position regarding Moscow's responsibility in the imposition of martial law. Second, he would push the allies to adopt as many significant economic sanctions against the USSR as possible. Third, he could exploit the ensuing display of Western unity to convince Reagan to forego such extreme measures as extending the U.S. pipeline sanctions to European subsidiaries and licensees of U.S. corporations. Haig's strategy was on display during a tense visit by Schmidt to Washington at the beginning of January 1982. He obtained Schmidt's consent to a joint statement in which the latter went farther than before – at least from the U.S. perspective – in assigning Moscow responsibility for martial law in Poland. The statement, Schmidt told Haig on 6 January, was "fine," but "it amounted to 'self-gratification'". Schmidt also agreed that at the upcoming NATO meeting on Poland, it would be possible to obtain allied agreement not to "undercut" U.S. sanctions, but only "in a declaratory sense"¹³⁴. The FRG, he said, would not "stick its neck out in any direction" because it "had 17 million hostages to consider in the other German state." The Germans, he explained, "would suffer first and the most from a prolonged downturn in East-West relations in Europe" due to the potential damage to inner-German relations¹³⁵. At one point, Schmidt "went on to argue that there were illusions in the United States regarding the extent to which the human rights provisions of the Helsinki Final Accord [sic] could be applied in Eastern Europe and the Soviet Union. It was not possible, he said, to wish away realities"¹³⁶. Despite Schmidt's deep reservations regarding U.S. policy, Haig had already proclaimed victory at the NSC meeting on 5 January. He had told Reagan: "On today's visit – you brought Schmidt along all the way. You demonstrated leadership. He followed. It is less important that he support our sanctions than that he join in your statement. The communique was written almost totally here. He even added to

¹³³ Communiqué by the Common Market, 5.1.1982; telegrams from USDOS FOIA website: 376 from Oslo, 25.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/3100.pdf>; 634 from Brussels, 15.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/30b1.pdf>; and 1135 from Brussels, 25.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/30fe.pdf>.

¹³⁴ Secretary Haig's breakfast meeting with FRG Chancellor Schmidt, 6.1.1982, p. 3, in: USDOS FOIA Website, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/31b3.pdf>.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 7.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 2.

it.”¹³⁷ Haig’s tactic worked. Reagan wrote in his diary on 5 January: “Our press had distorted Germany’s & for that matter NATO’s position with regard to our sanctions against Soviets & Poland. While they might not be able to join us in canceling their own trade they openly support us & will not undercut our sanctions. It was a good day.”¹³⁸

On 11 January, the NATO foreign ministers also agreed – at least in a “declaratory sense” – not to undercut U.S. sanctions. They also concurred that Moscow had played a role in martial law in Poland. In response to U.S. pressure, the meeting’s communique not only enumerated sanctions against Poland – most importantly, curtailment of commercial credits for items other than food and postponement of negotiations on Poland’s debt repayment to the West – but also listed potential sanctions against Moscow: revising maritime and air service agreements, restricting the movement of Soviet diplomats, and limiting trade and scientific and technical cooperation¹³⁹. However, the allies rejected Haig’s proposal to “suspend the issuance of licenses for high technology and energy equipment” to the USSR¹⁴⁰. More importantly, the communique stipulated that “each of the Allies will act in accordance with its own situation and laws” – that is, each country would decide on its own which sanctions to implement, if any¹⁴¹. Still, in response to Haig’s claim of a “moral victory” at Brussels, Reagan decided not to “go it alone with harsher steps against Poland and risk [a] split in the alliance.” “The plain truth is,” he wrote in his diary, “we can’t – alone – hurt the Soviets that much. The Soviets will however be disturbed at evidence their attempts to split us off from allies have failed.”¹⁴² For the time being, Haig had prevailed against Reagan’s attempts to force a “quarantine” of the USSR upon the NATO allies.

The EC-10 had succeeded not only in warding off major economic sanctions against the USSR but also in preventing any termination of the CSCE process. In an apparent bow to Reagan’s wishes, Haig had sought an early adjournment of the Madrid meeting, immediately after the NATO allies presented their condemnations of the Polish regime and the USSR. The allied foreign ministers had worried – rightly, given Reagan’s predilections – that an early adjournment could lead to a final break in the Helsinki process. The West, they argued, should await the reactions of both the Eastern and the NNA delegations to the West’s condemnations; moreover, if the West continued its condemnations long enough, Moscow might itself decide to adjourn. In the end, the U.S. agreed to return to Madrid and leave open the date of adjournment, and the NATO allies agreed not to negotiate on any proposals, including a concluding document, until martial law was lifted in Poland. To stress the significance of the Polish and Soviet violations of the CSCE Final Act, the NATO allies agreed, in keeping

¹³⁷ NSC Minutes of Meeting, 5.1.1982, p. 3, in: Ebin-Saltoun, Reagan Files, <http://jasonebin.com/nsc36.html>.

¹³⁸ Reagan Diaries, ed. Douglas Brinkley, New York 2007, p. 60.

¹³⁹ NATO Ministerial Communiqué, 11.1.1982, in: NATO Online Archive, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c82011a.htm>.

¹⁴⁰ Remarks by Secretary Haig to NAC, 11.1.1982, in: USDOS FOIA Website, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/3131.pdf>.

¹⁴¹ NATO Ministerial Communiqué, 11.1.1982, in: NATO Online Archive, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c82011a.htm>.

¹⁴² Reagan Diaries, pp. 61, 66.

with an EC proposal, to return to the Madrid meeting at the level of foreign ministers and to condemn specific human rights abuses being committed by Poland and the USSR. They would declare that Warsaw's actions "undermine the possibility of substantive negotiations at Madrid and place the entire CSCE process in danger" and demand that the Soviet bloc "restore conditions" in Poland as a prerequisite for substantive negotiations¹⁴³.

To the extent that the Reagan Administration's policy on sanctions had divided the West, Soviet behavior at Madrid drove the NATO allies together in an impressive display of unity. During the first day, the head of the Polish delegation, who – ironically – was chairing the plenary session, undertook a procedural movement, backed by the Soviets, to cut off a number of Western foreign ministers before they had the opportunity to speak. The tactic backfired. In the end, the Soviets had to retreat; many of the NNA delegations joined the NATO allies in attacking martial law in Poland and condemning human rights violations in the Soviet Union. The Soviets responded by condemning alleged Western interference in Poland's internal affairs and arguing that the NNA draft paper on a CDE, not martial law in Poland, was the proper topic of discussion for the conference. By the beginning of March 1982, the NATO allies sought to adjourn the conference, but the Soviet delegation was under strict instructions to remain until topics other than Poland had been discussed. Moscow wanted to avoid the appearance of a special CSCE session on Poland. Edouard Brunner, head of the Swiss delegation, brokered a compromise. The conference held a series of formal working sessions to discuss the NNA draft, but the Western delegations – in keeping with their position of "no business as usual" – remained silent. On 12 March, the Madrid conference recessed until November¹⁴⁴.

Despite the one-month display of Western unity at Madrid, the sanctions issue continued to divide the Reagan Administration and Western Europe. The rift grew only worse in the spring and summer of 1982, during the Madrid recess. There was also an ongoing debate about how to proceed after the Madrid meeting reconvened.

First, the EC's efforts to substitute unified condemnation of martial law at CSCE for the economic sanctions that Reagan was demanding, along with Haig's strategy of rhetorically bridging the gap between Reagan and the allies, collapsed. Although Genscher had to admit during a visit to Washington in March 1982 that the situation in Poland was not improving, he still resisted U.S. pressure for sanctions against Moscow¹⁴⁵. In a meeting with Genscher, Reagan "called attention to the serious economic/financial problems of the Soviet Union and said that the West has a historic opportunity, using a carrot and stick approach, to create a more stable relationship with the

¹⁴³ Telegrams in USDOS FOIA Website: 376 from Oslo, 25.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/3100.pdf>; 634 from Brussels, 15.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/30b1.pdf>; 1134 from Brussels, 25.1.1982, 1135 from Brussels, 25.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/30fe.pdf>; 522 from the Hague, 25.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/3102.pdf>; and 19606 to U.S. NATO, 26.1.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/3107.pdf>.

¹⁴⁴ James M. Markham, Soviet Ends Madrid Effort to Bar Talks on Poland, in: NYT, 13.2.1982, p. 3; Goldberg Papers, Box I: 141, CSCE Digest: "Madrid Meeting – Phase IV Opens," CSCE Digest, 19.2.1982.

¹⁴⁵ Telegram 67025 to Bonn, 13.3.1982, in: DDRS, Document CK3100531374.

USSR. He said that such an approach could help the Polish crisis and even have an impact on the situation in Afghanistan. Genscher remained non-committal. The FRG, he said, was “ready to work with the U.S. and the other allies on credit restraints,” but “economic warfare,” he added, “was not the way to approach the Soviet Union.” In keeping with the EC’s line, Genscher concluded his essentially negative response on sanctions by pointing to Western unity at Madrid. Genscher told Reagan that “he was optimistic regarding the future and stressed that the West had no reason to engage in ‘self doubt.’ The Helsinki process, he said, was working strongly for us and should be preserved since it demands concessions only from the Soviets.”¹⁴⁶ Haig also continued his efforts to paper over the gaps between Western Europe and the U.S. in order to avoid open confrontation over the sanctions issue. At the G7 summit in Versailles at the end of May, the U.S. obtained a “vague promise” in the meeting’s final communiqué “to study restrictions on loans” to the Soviet bloc. The European leaders assumed that the statement would suffice to avert an extension of U.S. sanctions against the Soviet gas pipeline. Privately, Haig proclaimed victory for Reagan¹⁴⁷, and Reagan agreed¹⁴⁸. Then, abruptly, on 18 June, Reagan’s hardline National Security Adviser, William Clark, having seen through Haig’s maneuvering, called an NSC meeting in Haig’s absence¹⁴⁹. At the meeting, Reagan returned to his “quarantine” idea, and at Weinberger’s and Clark’s urging, extended U.S. economic sanctions to subsidiaries and licensees of U.S. corporations¹⁵⁰. Reagan justified the decision in his diary: “There hadn’t been the slightest move on the Soviets’ part to change their evil ways.”¹⁵¹ Relations between Western Europe and the Reagan Administration hit a new low. Haig’s resignation at the end of June only heightened West European fears¹⁵².

Trapped on the Double-Track: The U.S. Retreat to Madrid

Beyond sanctions, the future of CSCE itself divided the U.S. from most of its NATO allies during the Madrid recess. At a meeting of the UN General Assembly devoted to disarmament, nearly all the EC countries called for a “balanced and substantive concluding document when the Madrid follow-up meeting reconvenes in November. Without exception, they agreed that it should include a mandate for a Conference on

¹⁴⁶ Telegram 78251 to Bonn, 24. 3. 1982, USDOS FOIA Website, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/31e5.pdf>.

¹⁴⁷ Robert Ajemian/George J. Church/Douglas Brew, Shakeup at State, in: Time Magazine, 5. 7. 1982, p. 4.

¹⁴⁸ Reagan Diaries, p. 87.

¹⁴⁹ Ajemian et al., Shakeup, p. 4.

¹⁵⁰ NSC Minutes of Meeting, 18. 6. 1982, p. 2, in: Ebin-Saltoun, Reagan Files, <http://jasonebin.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/19820618.pdf>; Reagan, Statement on the Extension of United States Sanctions on the Export of Oil and Gas Equipment to the Soviet Union, 18. 6. 1982, in: Woolley/Peters, American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=42651&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

¹⁵¹ Reagan Diaries, p. 89.

¹⁵² Telegram 202110 to Bonn, 21. 7. 1982, in: USDOS FOIA Website, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/6eb0.pdf>.

Disarmament in Europe”¹⁵³. This suggested that the Madrid meeting should return to “business as usual.” In contrast, Reagan gave a speech to the UN that the Washington Post dubbed “the most toughly worded address ever made to the United Nations by an American President”¹⁵⁴. Reagan accused the Soviets of violating the Geneva Accord on chemical weapons. In his speech, he made no mention of CSCE, let alone CDE¹⁵⁵.

Even as the EC leaders resisted the latest round of U.S. sanctions, they lobbied Washington to agree to resume talks on a CDE at the Madrid meeting. Schmidt stood once again at the forefront; in his UN speech he declared point blank that the FRG would seek a mandate for a CDE when Madrid reconvened¹⁵⁶. On 28 July, 1982, Bonn demarched Washington regarding sanctions and CDE. The week before, Jaruzelski had announced the release of 1227 internees, lifted some restrictions on travel and communication, and declared martial law’s potential suspension by the end of the year. Calling Jaruzelski’s decision a “step in the right direction,” Bonn wanted NATO to “send a ‘positive signal’ to encourage the Poles in the direction they were now moving” – for example, by lifting the level of political contacts with Warsaw and entering negotiations to reschedule its debt. Bonn also “expressed the hope that the U.S. would not link progress at the reconvened [CSCE] meeting to the situation in Poland and that we would be able to agree on a balanced concluding document, including a CDE mandate, in the fall.” The State Department replied to Bonn “that it was unlikely that we [the U.S.] would be willing to discuss anything [at CSCE] but Poland if the situation there did not significantly improve”¹⁵⁷. In other words, Washington wanted to continue the boycott against “business as usual” at Madrid; it did not want to discuss CDE. There were even rumors that the U.S. would not return to Madrid. Thanks to the efforts of Kampelman and the Danish ambassador at the Madrid meeting, Thomas Rechnagel, the heads of the Western delegations to CSCE reached a tentative compromise in Oslo in September. The U.S. agreed that it would return to Madrid as long as the talks remained focused on Poland¹⁵⁸.

The NATO allies, especially Bonn, now played their trump card: NATO’s double-track decision. Failure to agree on a mandate for a CDE at Madrid, they argued, would disillusion public opinion in Western Europe regarding the sincerity of Western efforts at disarmament – i. e., the disarmament track. This, in turn, would lead to

¹⁵³ David Brand, Deteriorating European, U.S. Relations Are Evident at Common Market Meeting, *Wall Street Journal*, 29. 6. 1982, p. 31.

¹⁵⁴ Goldberg Papers, Box I: 141, CSCE Digest: FRG Will Seek Mandate for CDE When Madrid Resumes, CSCE Digest, 25. 6. 1982.

¹⁵⁵ Reagan, Remarks in New York City Before the United Nations General Assembly Special Session Devoted to Disarmament, 17. 6. 1982, in: Woolley/Peters, American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=42644&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

¹⁵⁶ Goldberg Papers, Box I: 141, CSCE Digest: FRG Will Seek Mandate, CSCE Digest, 25. 6. 1982.

¹⁵⁷ Telegram 209240 to U.S. NATO, 28. 7. 1982, USDOS FOIA Website, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/6eb3.pdf>; Eric Bourne, Poles Get Some Good News, in: *Christian Science Monitor*, 28. 7. 1982, p. 5.

¹⁵⁸ Bernard Gwertzman, U.S. Drops Refusal to Talk to Soviet at Madrid Parley, in: *NYT*, 7. 11. 1982, p. 1.

a public backlash that could derail the armament track, a top priority for the Reagan Administration. This was the message that Bonn's ambassador to the U.S., Peter Hermes, delivered to Under Secretary of State Lawrence Eagleburger on 23 September 1982. Although Eagleburger voiced understanding for Bonn's position, he replied that there was a "substantial difference at this point between the United States and its allies on the Madrid Conference"¹⁵⁹. Schmidt's replacement in October by Christian Democratic Chancellor Helmut Kohl did not change Bonn's message. Although Kohl rejected the Schmidtian idea of serving as an "interpreter" between East and West, both he and Genscher, who remained as foreign minister, insisted that a positive outcome at Madrid, including a CDE, was necessary in order to maintain sufficient public support for the stationing of U.S. LRTNF¹⁶⁰.

After a meeting of the NATO foreign ministers in Lisbon in October 1982, the alliance finally hammered out a compromise regarding Madrid. The U.S. agreed to resume talks at Madrid regarding a concluding document, including a CDE, as long as the NATO allies agreed to support the inclusion of new human rights provisions. Many of the proposed measures responded directly to the crisis in Poland, including the right of workers to establish free trade unions, an end to the jamming of radio broadcasts, the encouragement of private human rights monitors, strengthened language on religious freedom, and other measures. When Madrid reconvened in November, the NATO allies presented a united front. The Danish delegation submitted the entire package of NATO human rights measures as proposed amendments to RM-39¹⁶¹. In the end, despite the Polish crisis and Reagan's best efforts, the U.S. could not break free from the constraints of European détente and NATO's double-track decision.

Still, a "senior [Reagan] administration official" told the New York Times "that the American willingness to resume work on a final Madrid document was more tactical than substantive. He said it was inconceivable to the Administration that the Russians would accept the terms that would be laid down by the NATO alliance, or that any document would be approved." Washington had agreed to the compromise, he said, because it "could not afford another pipeline fiasco"¹⁶². The "fiasco" itself came to an end. On 13 November 1982, one day after the release of Solidarity leader Lech Wałęsa in Poland, Reagan announced the lifting of all Poland-related economic sanctions against the Soviet Union. Reagan's retreat, partly in response to allied pressure, meant an official end to the sanctions imbroglio between Washington and its allies¹⁶³. Still,

¹⁵⁹ Telegrams 271610 to Bonn, 25.9.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/6eb7.pdf>, and 21373 from Bonn, 27.9.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/6eb8.pdf>, in: USDOS FOIA Website.

¹⁶⁰ Telegram 22813 from Bonn, 23.10.1982, <http://foia.state.gov/documents/FOIADocs/6eb9.pdf>, in: USDOS FOIA Website; Goldberg Papers, Box I: 141, CSCE Digest: Preparations for Madrid Review Meeting, CSCE Digest, 29.10.1982.

¹⁶¹ Goldberg Papers, Box I: 141, CSCE Digest: Madrid CSCE Meeting Resumes, CSCE Digest, 12.11.1982.

¹⁶² Gwertzman, U.S. Drops Refusal.

¹⁶³ Reagan, Radio Address to the Nation on East-West Trade Relations and the Soviet Pipeline Sanctions, 13.11.1982, in: Woolley/Peters, American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=41993&st=&st1=#axzz1W2Zn0YCP>.

hard feelings remained¹⁶⁴. And the U.S. remained trapped on the double-track at Madrid.

3. Retreat (1983)

The USSR: Saving CSCE

Reagan was not alone in his disappointment with the EC's approach to Poland and CSCE. At a meeting of the Warsaw Pact's foreign ministers on 21 October 1982, Gromyko said that although some Western governments were opposing U.S. sanctions against the East, it was only because they would "directly harm the interests of the West European monopolies and their profits." However, when it came to "the political and ideological struggle against socialism, [...] the commonality of class interest prevails"¹⁶⁵. For Gromyko, the Madrid meeting was a case in point. "Whenever discussions with the ministers of the other NATO countries turned to the Madrid meeting," Gromyko said, "they posed the issue of the situation in Poland, as if they were literally reading from a script that they had memorized, and repeated the common phrases."¹⁶⁶ Although there were concerns in Western Europe about "the USA's attempts to derail the Madrid meeting," Gromyko said that it remained unclear whether Washington's allies would display the "necessary courage to pursue a more or less constructive line at Madrid"¹⁶⁷.

Gromyko voiced Moscow's ongoing determination to bring the Madrid meeting to a successful conclusion – that is, with a mandate for a CDE. Given the rise in East-West tensions, caused by martial law in Poland and Washington's arms buildup, a successful conclusion was all the more valuable to Moscow. "Under current conditions," Gromyko said, "the significance of the Madrid meeting is undoubtedly growing. [...] In short, we are in favor of everything that can lend détente – also in the military arena – a new impulse; we are in favor of the systematic continuation of the all-European process."¹⁶⁸ However, a hard struggle lay ahead. When the Madrid meeting reconvened in November 1982, the Reagan Administration would seek "to immediately escalate the situation" and to "spark an anti-Polish and anti-socialist campaign." Gromyko said: "It wants to conclude the meeting with a formal document with little content or to let it completely collapse. [...] They are targeting the process begun in Helsinki in its entirety because it is a breeding ground that positively impacts détente and the consolidation of security in Europe."¹⁶⁹ The Soviet bloc, he suggested, should seek to play upon the differences in the West, especially between the U.S. and Western Europe, in order to bring the meeting to a successful conclusion on the basis of the NNA's draft concluding document, RM-39. "Our attitude toward the

¹⁶⁴ Reagan Diaries, pp. 111f.; Ronald Reagan, *An American Life*, New York 1990, p. 306.

¹⁶⁵ SAPMO, DY 30/11735, Rede Gromykos, 21. 10. 1982, p. 4.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 3.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 4.

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 2.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 3f.

draft concluding document distributed by the neutrals in December 1981 has not changed. We consider it not to be a bad basis for the meeting's concluding document. This document naturally has its weaknesses. One could make changes and improvements there, but I don't want to speak in detail about this; that is a matter for our delegations." Gromyko added: "It cannot be excluded that the Americans, although they have not formally rejected this draft, will try to 'weaken' it and to stuff it full of unacceptable provisions – i. e., will try, in fact, to destroy the basis for constructive work." It was thus important that the Soviet bloc should demonstrate its "willingness to reach mutually-acceptable decisions regarding the questions that remain open"¹⁷⁰. That is, the Soviet bloc should seek a compromise on the basis of RM-39.

As Gromyko suspected, Washington and its NATO allies did try to "stuff" RM-39 "full" of amendments unacceptable to Moscow in response to martial law in Poland. The Soviets countered by privately offering to accept RM-39 in its entirety, without any amendments¹⁷¹. In response, Kampelman received instructions from Washington to prevent any Allied "deviation" from the West's new amendments; that is, he should block the Madrid meeting's conclusion on the basis of RM-39¹⁷². In the end, Western unity held, even after the Madrid meeting adjourned in December 1982. Some in Washington worried that if Jaruzelski lifted martial law during the recess, as he had suggested he might, the allies would concede on RM-39¹⁷³. However, martial law remained in place.

Concluding CSCE: Andropov's Peace Offensive

The delegations at Madrid still found themselves in a deadlock at the beginning of 1983. The U.S. could not leave, lest it endanger the armament track of NATO's 1979 decision; however, it would not agree to a concluding document until Moscow conceded on NATO's amendments. The USSR could not leave, lest it endanger the CDE and lessen the pressure against the armament track of NATO's 1979 decision; however, it would not concede on NATO's proposed amendments, especially those on human rights, for the sake of a concluding document.

Nevertheless, Andropov, who succeeded Brezhnev after the latter's death in November 1982, sought to pick up where Brezhnev had left off – namely, to conclude the Madrid CSCE meeting with a substantive document, including a CDE. At the beginning of January 1983, he assessed the situation at Madrid before the Warsaw Pact's leaders: "By proceeding in a fraternal and coordinated fashion, we have managed to steer this meeting's activity into a more productive channel. The USA clearly wanted to turn Madrid into a forum of, so to speak, pure confrontation. They were unable to do so. But it will also be very, very difficult to achieve positive decisions to deepen the all-European process begun in Helsinki, especially in terms of convening a conference

¹⁷⁰ Ibidem, pp. 5f.

¹⁷¹ Goldberg Papers, Box I: 141, CSCE Digest: Madrid CSCE Meeting Recesses until February 8, 1983, CSCE Digest, 20.12.1982.

¹⁷² BStU, MfS, HVA 22, AUE 49/82, 13.12.1982, Bl. 3.

¹⁷³ Goldberg Papers, Box I: 152, Madrid, Notes and Background Material, 1980-83, n. d. (3 of 4): Dorothy Goldberg, typed notes, 4.12.1982.

on confidence-building measures and disarmament in Europe. Nevertheless, we have jointly put forward this goal, and we must strive to attain it.”¹⁷⁴ He stressed the need to “give détente a second wind” by “engaging in a broad, meaningful dialogue with the West European countries and strengthening cooperation with them”¹⁷⁵. The need for reviving détente, especially in Europe, was clear to Andropov, given the growing threat from the U.S. He told the Warsaw Pact’s leaders: “Whereas before, the Americans, in speaking about their nuclear weapons, preferred to emphasize that they were above all else a means of ‘intimidation’ and ‘deterrence,’ now, as they create advanced missile systems, they do not hide the fact that they are actually intended for future wars. Hence, the doctrines of ‘rational’ and ‘limited’ nuclear war; hence, the assertions about the possibility of surviving and winning a protracted nuclear conflict. It is difficult to distinguish between what constitutes blackmail and what constitutes a genuine readiness to take the fatal step.”¹⁷⁶ The Warsaw Pact leaders’ final declaration reflected Andropov’s bleak assessment of U.S. policy. “The dangers to peace,” it read, “are growing, and it is necessary to counter the heating up of the international situation. [...] Détente, which brought positive results for the peoples, has suffered heavy damages. [...] The danger of a war, especially a nuclear war, is growing.”¹⁷⁷ The Soviet bloc’s leaders reaffirmed their desire to conclude Madrid with “a substantive and balanced concluding document,” including a CDE. To this end, the Warsaw Pact stated, the declaration “will contribute by all means possible, as they have up to now, to reach agreement on a concluding document at the Madrid meeting as soon as possible”¹⁷⁸.

Still, Moscow proved unwilling to go beyond RM-39, even as the West remained united behind its proposed amendments. In consultations with the NNA delegations, the FRG, and France in January 1983, the Soviets declared that those who “speculate on winning unilateral concessions from the Soviet Union in view of its alleged ‘greater interest’ [in concluding the conference] are deluding themselves.” At a meeting of the Pact’s deputy foreign ministers on 25 January 1983, the head of the Soviet delegation at Madrid, Deputy Foreign Minister Anatoly G. Koval’ev, justified Moscow’s ongoing rejection of the West’s proposed amendments to RM-39. He said “we reject the attempts to interfere in our domestic affairs; our position is that the socialist countries’ conduct in implementing the Helsinki Final Act is determined by internal laws and rules.” Koval’ev voiced frustration that Bonn, which “had expressed a general interest in the success of the conference,” and Paris, “which had been showing greater interest” in a CDE, were not doing more to conclude the Madrid meeting. Moreover, even the NNA countries were demonstrating a “certain wavering” regarding their

¹⁷⁴ Speech by the General Secretary of the CC of the CPSU (Yurii V. Andropov), 3.1.1983, English transl., p. 9, in: Mastny et al., PHP, WP Leaders, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=18854&navinfo=14465>.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 8.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 3.

¹⁷⁷ Politische Deklaration der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages, 5.1.1983, in: Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Die Organisation des Warschauer Vertrages. Dokumente und Materialien 1955–1985, Berlin 1986, pp. 271–287, here p. 272.

¹⁷⁸ Ibidem, pp. 279f.

original proposal. Nevertheless, the East, he said, should continue to push for the conclusion of Madrid on the basis of RM-39¹⁷⁹.

"The main obstacle to a successful conclusion to the Madrid conference," Koval'ev told the deputy foreign ministers, "continues to be the negative attitude that the United States has been showing toward the European processes, although it tries to conceal this through deceitful tactics."¹⁸⁰ According to East German intelligence, Kampelman had received orders from Washington to block any conclusion of the Madrid meeting through the spring of 1983, at which time the U.S. would push for its adjournment until late 1983, after the scheduled deployment of U.S. LRTNF. The alleged U.S. goal was to block the convocation of a CDE, which would create "new psychological problems" in Western Europe regarding the planned deployment¹⁸¹. If this was the U.S. tactic, it would have made a CDE worth much less to Moscow, which sought such a conference largely in order to block the planned stationing. Another possibility that the U.S. began promoting – once again – in early 1983 was to conclude the Madrid meeting with a short, Belgrade-style document – that is, without a CDE. Some leading Americans associated with the CSCE – most importantly, the co-chairman of the Congressional Commission on Security and Cooperation in Europe, Dante Fascell, and Goldberg – began lobbying publicly for such an outcome¹⁸². In early 1983, the Reagan Administration began to propose to other CSCE countries "an early, non-substantive conclusion" to the Madrid meeting given Moscow's unwillingness to concede on the West's new amendments on human rights¹⁸³.

Given the logjam at Madrid between East and West, the NNA delegations presented a new draft concluding document for the meeting on 15 March, 1983: RM-39 Revised. It included watered-down versions of the West's amendments on human rights; others, it left out entirely. RM-39 Revised omitted any "explicit reference to the right to monitor Helsinki compliance," contained a weakened mandate for a proposed experts' meeting on human rights, and bore a revised paragraph declaring but also limiting trade union rights based on each country's laws. It left out the Western proposal to convene an experts' meeting on human contacts, as well as provisions against radio jamming and the expulsion of journalists¹⁸⁴.

¹⁷⁹ Report on the Meeting of the Deputy Foreign Ministers, 31. 1. 1983, p. 1, in: Csaba Békés/Anna Locher/Christian Nuenlist (eds.), PHP, Records of the Meeting of the Deputy Foreign Ministers, <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/colltopic.cfm?lng=en&id=17397&navinfo=15700>.

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ BStU, MfS, HVA 22, AUE 49/82, 13. 12. 1982, Bl. 3.

¹⁸² Dante Fascell, The Madrid CSCE Meeting, Washington Quarterly (Autumn 1982), p. 208; Goldberg Papers, Box I: 141, CSCE Digest: Helsinki Final Act Revisited, CSCE Digest, 8. 9. 1982; U.S. Congress, 97th Cong., 2d Sess., Senate Foreign Relations Committee, The Madrid Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe, 7. 1982, prepared by Nancy H. Stetson, Washington 1982, pp. 17f., 20.

¹⁸³ William P. Clark, NSC, Talking points in preparation for President Ronald Reagan's meeting with Austrian Chancellor Bruno Kreisky, p. 5, in: DDRS, Document CK3100554461.

¹⁸⁴ OSCE Archives, Prague: Proposal Submitted by the Delegations of Austria, Cyprus, Finland, Liechtenstein, San Marino, Sweden, Switzerland, and Yugoslavia (CSCE/RM.39/Revised), 15. 3. 1983; Goldberg Papers, Box I: 142, CSCE Digest: Madrid Update, CSCE Digest, 4. 4. 1983.

At this point, the Soviets began to retreat from RM-39 toward RM-39 Revised. An East German report summarized the East's new stance after a meeting of the Warsaw Pact's foreign ministers on 10 April 1983: "The USSR considers the formula contained in this draft [RM-39 Revised] for confidence-building measures ('the whole of Europe as well as the adjoining sea area' – i. e., 'the ocean areas adjoining Europe') as acceptable. At the same time, improvements are to be sought with regard to such elements as the demand for permitting 'free trade unions,' the strengthening of religious contacts, direct access for journalists to their sources of information, etc., but without giving NATO a pretext for a further delay in the meeting. The socialist states, guided by the overriding interests of preserving and further developing détente, will act in a flexible manner that demonstrates a willingness to compromise [...]."¹⁸⁵ Gromyko hinted to the other foreign ministers that the East might have to accept RM-39 Revised in its entirety in order to conclude the Madrid meeting with a CDE: "Under other conditions, one would have to correct some things in it. However, if one proceeds from the concrete situation at Madrid and takes this document and weighs all its pluses and minuses, then it can, in our opinion, serve as a basis for concluding work to the point of complete agreement on a concluding document."¹⁸⁶ Both the risk and opportunity were too great, Gromyko implied, to conclude Madrid without a substantive document that included a CDE. First, he cited the risk: "Washington – and this is not a secret for anyone – is demanding ever more forcefully that at all costs, its allies should station American missiles by the deadline set by NATO" – that is, the fall of 1983¹⁸⁷. Then, he cited the opportunity: "The antiwar and anti-missile movement in the West is growing broader and is becoming ever more active. It now embraces millions and millions of people. This is a factor that the leading politicians in the NATO countries cannot afford to ignore."¹⁸⁸ In other words, for the sake of derailing the armament track of NATO's 1979 decision, Moscow was willing to go farther than before to attain a CDE at Madrid.

Based on Gromyko's comments, part of the "concrete situation" at Madrid that was compelling Moscow to retreat toward RM-39 Revised was the effort of the U.S. delegation to "reduce the matter [at Madrid] to a sort of 'zero option' – i. e., to conclude the meeting with nothing, to undermine the all-European process, or to conclude the meeting with a short document devoid of any real content." Despite the East's willingness to concede on the basis of the new NNA proposal, Gromyko said the U.S. "will possibly still strive to protract and block the work of the meeting, to create artificial delays, and to reinvigorate proposals that are known to be unacceptable to us"¹⁸⁹. Still, the Warsaw Pact foreign ministers set an outer limit to their potential retreat at Madrid: "NATO's maximalist demands, which make a successful and rapid conclusion of the meeting dependent upon the exertions and concessions on the part of the socialist states, are to be rejected."¹⁹⁰ That is, the East would reject any retreat

¹⁸⁵ SAPMO, DY 30, J IV 2/2-1996, Bericht über die Tagung des Komitees der Minister für Auswärtige Angelegenheiten, 6.-7. 4. 1983, pp. 11-17, here p. 13.

¹⁸⁶ SAPMO, DY 30/11736, Rede Gromykos, 6. 4. 1983, pp. 1-16, here p. 11.

¹⁸⁷ Ibidem, p. 1.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 2.

¹⁸⁹ Ibidem, p. 11.

¹⁹⁰ SAPMO, DY 30, J IV 2/2-1996, Bericht über die Tagung, 6.-7. 4. 1983, p. 13.

beyond RM-39 Revised. The Western delegations, for their part, agreed that the NNA had leaned too far toward Soviet requirements in their revised proposal; they debated further Soviet concessions among themselves¹⁹¹.

Still, even as Moscow felt growing pressure to conclude Madrid with a CDE *in order to block the stationing* of U.S. LRTNF, the U.S. faced growing pressure from its allies to conclude the Madrid meeting with a CDE *in order to achieve the scheduled stationing*.

During a visit to Washington in mid-April 1983, Kohl warned once again that his government needed a successful conclusion to the Madrid meeting, including a CDE, in order to maintain public support for the armament track of the double-track decision. U.S. officials countered that progress in human rights in Eastern Europe constituted a prerequisite for any CDE¹⁹². The pressure on the U.S. only grew after Moscow offered at the beginning of May 1983 to accept RM-39 Revised in its entirety without any revisions. The offer came in the form of an “appeal” to all the states participating in the CSCE, which Andropov reinforced with letters to several Western leaders. At Madrid, Koval’ev declared that this represented Moscow’s last concession and final offer. Still, Washington proved unwilling to budge; it demanded additional Soviet concessions on human rights¹⁹³.

Concluding CSCE: Shultz’s “Mini-Thaw” and Kampelman’s Gambit

At a hearing of the Commission on Security and Cooperation in Europe in March 1982, Kampelman had stated that even if martial law were lifted in Poland, he would be “firm” on the issue of human rights in the concluding document; he would not simply “pocket” the Soviet concessions in RM-39. He then added: “But I would be also very candid with you to say that if we could get a few hundred people out of jail, I would be a little less firm about the sentences and prefer the human lives.”¹⁹⁴

Indeed, already in 1981, Kampelman had raised with Haig the possibility of requesting the “release of a significant number of imprisoned political and religious activists” from the USSR as part of the price that the U.S. would demand for a substantive conclusion to the Madrid meeting. Haig, after speaking with Reagan, had approved Kampelman’s approach¹⁹⁵. Then, Reagan himself had followed up in his November 1981 letter to Brezhnev: the emigration of Shcharansky, the seven Pentecostals living in the U.S. embassy, or others would help contribute to a successful conclusion of the Madrid meeting¹⁹⁶. Two of the Pentecostals, Augustina Vashchenko and her daughter, Lidiya, began a hunger strike in December 1981. Concerned about

¹⁹¹ Goldberg Papers, Box I: 142, CSCE Digest: Madrid Update, CSCE Digest, 17. 5. 1983.

¹⁹² Goldberg Papers, Box I: 142, CSCE Digest: Madrid Meeting Reconvenes, CSCE Digest, 22. 4. 1983.

¹⁹³ Kampelman, *Entering*, pp. 170f.; Madrid Update. The text of the appeal can be found in SAPMO BA, DY 30/13905, n.p.

¹⁹⁴ United States, Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, Hearing: Implementation of the Helsinki Accords, 23. 3. 1982, pp. 13f.

¹⁹⁵ Kampelman, *Entering*, p. 267.

¹⁹⁶ Letter, Reagan to Brezhnev, 17. 11. 1981, S. 3.

their health, Reagan sent a personal letter to Brezhnev requesting that he permit the seven Pentecostals to emigrate¹⁹⁷. Brezhnev, having ignored the matter in his previous letter to Reagan, replied on 21 January that the U.S. was to blame for the situation. The U.S., he wrote, should cease to “detain” them “within the walls” of its embassy. At that point, they could apply to emigrate “in accordance with the procedure established under our laws and equally applicable to all Soviet citizens”¹⁹⁸. In January 1982, Lidiya Vashchenko, severely ill from her hunger strike, left the U.S. embassy for a Soviet hospital and returned to Siberia. Since she could or did not emigrate, the other six Pentecostals remained in the embassy¹⁹⁹.

After Brezhnev’s death in November 1982, Shultz returned to the individual cases. Shultz, hoping to broker at least a “mini-thaw” in U.S.-Soviet relations, decided that the cases were one area in which he could win Reagan’s interest and potentially bypass the hardliners in the NSC and White House²⁰⁰. He told Dobrynin the same month that Reagan sought to engage in “quiet diplomacy” with regard to the individual cases, and in February 1983, he brought Dobrynin to the White House to speak with Reagan himself²⁰¹. The President told Dobrynin: “If you can do something about the Pentecostals or another human rights issue, we will simply be delighted and will not embarrass you by undue publicity, by claims or credit for ourselves, or by ‘crowing.’”²⁰² Although Dobrynin and the Soviet leadership were confused by Reagan’s focus on such matters and rejected any interference in the USSR’s internal affairs, Dobrynin later wrote, “Reagan’s position on human rights was more quiet and flexible than Carter’s”²⁰³. Andropov agreed to Dobrynin’s proposal for a more active bilateral dialogue. Still, the official Soviet response to Reagan’s inquiry was similar to Brezhnev’s in 1982: The Pentecostals should leave the embassy and apply for emigration under normal legal procedures. In mid-March 1983, Dobrynin told Shultz that Moscow could not provide any additional assurances²⁰⁴.

Around this time, Kampelman entered into a confidential, one-on-one dialogue with Sergei Kondrashev, deputy head of the Soviet delegation to Madrid. Kondrashev agreed to discuss the individual cases, but only if Kampelman kept the talks completely confidential from anybody else, including Koval’ev. The channel from Kondrashev, a known KGB operative, apparently ran directly to Andropov, whom Kondrashev knew personally. As a result of Kampelman’s talks with Kondrashev, the KGB called in Shcharansky’s mother, Ida Milgrom, in February and March 1983, treated her “courteously,” and permitted her and her son to correspond. Kondrashev told Kampelman that Moscow was even prepared to release Shcharansky if the latter made

¹⁹⁷ Saltoun-Ebin, Reagan Files, <http://www.jasonebin.com/thereaganfiles/id11.html>: Letter, Reagan to Brezhnev, 15.1.1982, p. 1f.

¹⁹⁸ Saltoun-Ebin, Reagan Files, <http://www.jasonebin.com/thereaganfiles/id12.html>: Letter, Brezhnev to Reagan, 21.1.1982, p. 1.

¹⁹⁹ George P. Shultz, *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State*, New York et al. 1993, p. 169.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 168, 281.

²⁰¹ Dobrynin, *In Confidence*, pp. 514f.

²⁰² Shultz, *Turmoil*, p. 165.

²⁰³ Dobrynin, *In Confidence*, p. 515.

²⁰⁴ Shultz, *Turmoil*, pp. 167f.

a formal request. To this end, Kampelman provided Kondrashev with a draft letter for Shcharansky that avoided such words as “pardon” that could imply guilt; instead, it requested release on grounds of poor health. After Kondrashev approved the draft, the U.S. embassy in Moscow presented it to Milgrom to take to her son²⁰⁵.

At the request of Reagan and Shultz, Kampelman also raised the issue of the Pentecostals with Kondrashev. On 23 March, Soviet authorities summoned Lidiya Vashchenko to Chernogorsk and told her to submit a complete application to emigrate – not to the U.S., but to Israel. On 7 April, she flew to Vienna, where she awaited an Israeli visa.

Kondrashev told Kampelman that it was imperative that she continued on to Israel. On 8 April, after obtaining an Israeli visa with U.S. assistance, she arrived in Israel. The remaining six Pentecostals left the U.S. embassy on 12 April for Siberia, where they, in turn, filed applications to immigrate to Israel. Vashchenko filed supporting documentation for their emigration, along with their families. By 26 June, both families – over 60 people in all – had emigrated²⁰⁶. On July 20, Reagan wrote in his diary: “Quiet diplomacy is working.”²⁰⁷ The same bureaucratic path – emigration via Israel for non-Jews – would later be used quite extensively for U.S.-Soviet “quiet diplomacy” after Mikhail Gorbachev came to power²⁰⁸.

Shcharansky, however, remained in prison. After his mother presented him with the draft letter on 5 July, he refused to sign it. He had been arrested illegally, he said, and would not submit a formal request. If anything, he should be released with an apology²⁰⁹. That Andropov seriously considered the release of Shcharansky – whose arrest and sentencing he had personally ordered²¹⁰, whom he had sought to discredit as a spy for the CIA²¹¹, and who, he had told Mielke in 1981, would remain in prison²¹² – suggested how far he was willing to go to reach an agreement at Madrid. To the consternation of the Soviets, the U.S. would continue to claim even after the Madrid meeting’s conclusion that there had been an agreement to release Shcharansky and to demand his release²¹³.

Kampelman’s talks with Kondrashev, Shultz later wrote, constituted “the first successful negotiations with the Soviets in the Reagan Administration.” For Shultz, the Pentecostals’ release constituted part of a “mini-thaw” in U.S.-Soviet relations in the spring of 1983. Washington and Moscow renewed negotiations on cultural exchanges

²⁰⁵ Kampelman, *Entering*, pp. 269f.

²⁰⁶ Shultz, *Turmoil*, pp. 169f; Kampelman, *Entering*, pp. 270f.

²⁰⁷ Reagan Diaries, p. 168.

²⁰⁸ Anatoly Adamishin/Richard Schifter, *Human Rights, Perestroika, and the End of the Cold War*, Washington 2009, p. 138.

²⁰⁹ Kampelman, *Entering*, p. 270.

²¹⁰ Session of the Politburo of the CC CPSU, 22. 6. 1978, in: NSA EBB 191, Moscow Helsinki Group, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/index.htm>.

²¹¹ Transcript of CPSU CC Politburo Meeting (excerpt), 4. 6. 1981, in: CWIHP Virtual Archive, Collection: Soviet Invasion of Afghanistan, [http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=4C0E1B33-9BFE-B88E-1E4895590D8D4D6D&sort=Collection&item=Soviet Invasion of Afghanistan](http://legacy.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=va2.document&identifier=4C0E1B33-9BFE-B88E-1E4895590D8D4D6D&sort=Collection&item=Soviet%20Invasion%20of%20Afghanistan).

²¹² BStU, MfS, ZAIG 5382, Notiz über die Gespräche des Genossen Minister mit dem Vorsitzenden des KfS, Genossen Andropow, 11. 7. 1981, p. 9.

²¹³ Reagan Diaries, p. 166; Shultz, *Turmoil*, pp. 274, 369f.

and a new consular agreement and successfully concluded a long-term grain agreement²¹⁴. However, what constituted a mile for Shultz in the hardline councils of the Reagan Administration represented less than an inch to Andropov. He later told the Warsaw Pact's leaders: "Not long ago, Shultz, citing a mandate from Reagan, presented our ambassador a series of proposals that in his [Shultz's] words are directed towards 'improving a little bit' the relations between our countries. But what are the Americans proposing to this end? A technical improvement in the Moscow-Washington hotline, establishing consulates in New York and Kiev, and extending the expiring agreements on transportation and the peaceful use of nuclear energy for six months (yes, for six months!). Given that the USA has changed nothing regarding such major issues as, for example, the attempts to attain military superiority over the USSR, discrimination in economic relations, [and] attempts to intervene in our internal affairs, Shultz's proposals can be designated as a mere tactical maneuver. He is apparently pursuing a twofold goal: within the country, to calm the Americans worried about Reagan's aggressiveness and to strengthen his campaign before the Presidential elections in 1984; and outside, to somehow blunt the edge of the mass protests against the stationing of American missiles in Europe."²¹⁵

Although Kondrashev's talks with Kampelman and Shultz's efforts did not suffice to bring about a major turn in U.S.-Soviet relations, they sufficed for Kampelman to initiate a final gambit to conclude the Madrid meeting. He and Jörg Kastl, head of the West German delegation, urged their Spanish hosts to present a final compromise. On 17 June 1983, Spain's new Socialist Prime Minister, Felipe Gonzalez, made the compromise proposal, which, among other things, added to RM-39 Revised the U.S. provision for an experts' meeting on human rights and an official announcement of an experts' meeting on human contacts in Bern²¹⁶. Would Andropov, who had put his reputation on the line with his letter in May, accept Spain's compromise?

At a meeting of the Soviet bloc's leaders in Moscow on 28 June, Andropov suggested that Moscow would accept the Spanish offer. Indeed, it was a Soviet victory, he suggested: "The situation at the Madrid meeting, dear comrades, is well known. The NATO countries' proposed amendments to the latest draft of the neutral states have brought the meeting to the verge of collapse. But our solid position has indeed made an impact. It has led to the emergence of Spain's compromise proposal, which circumvents the most unacceptable proposed amendments of the NATO representatives. We are currently considering the situation. Apparently, one can use the Spaniards' proposal to find a way out of the dead end. That is very important for the revival of the spirit of détente in Europe."²¹⁷ In justifying such an approach, Andropov cited both the growing risk and growing opportunity. In terms of risk, he said: "Since the Prague meeting, the barometer of the worldwide political climate has fallen several more degrees. [...] In terms of the military side of the matter, the most important

²¹⁴ Shultz, *Triumph*, pp. 281f.

²¹⁵ SAPMO, DY 30, J IV2/2A-2580, Andropov, Speech at the meeting of the leading representatives of the Warsaw Treaty member-states, 28. 6. 1983, pp. 20-30, here pp. 27f.

²¹⁶ Kampelman, *Entering*, p. 267; Goldberg Papers, Box I: 142, CSCE Digest: Madrid Update – All Agreed But One, CSCE Digest, 8. 8. 1983; Shultz, *Turmoil and Triumph*, pp. 370f.

²¹⁷ SAPMO, DY 30, J IV2/2A-2580, Andropov, Speech at the meeting of the leading representatives of the Warsaw Treaty member-states, 28. 6. 1983, p. 26.

thing in our opinion is that the USA and its allies have proceeded from their proclamation of a course to attain military superiority to concrete actions in this direction.”²¹⁸ Andropov cited, in addition to the U.S. nuclear and conventional arms buildup, the preparations for stationing U.S. LRTNF in Europe. Then, Andropov cited the opportunity: “Behind the unity demonstrated [by the Western leaders], one can without difficulty discover differences, even now and then collisions of interest among the capitalist states. Class instinct leads them to follow the American policy, but they are also fearful of its extremes. [...] The mass protest against the nuclear danger – indeed, in the USA itself – is becoming a meaningful force. This movement has established itself in the various strata of society.”²¹⁹ However, the situation, Andropov said, “requires new practical steps”; among them, he suggested, was the successful conclusion of Madrid with a CDE²²⁰. On 1 July, Koval’ev declared Moscow’s willingness to work within the framework of the Spanish initiative at Madrid; the only concession that Moscow sought was that the proposed meeting on human contacts appear in the chairman’s statement, rather than under Basket III in the concluding document. The U.S. and the West agreed²²¹.

On 8 September 1983, the CSCE foreign ministers met in Helsinki and approved the final document, including the mandate for a CDE, the enhanced provisions on human rights, and the concessions in Basket III that Moscow had already made in the summer of 1981. The meeting was overshadowed, however, by the shootdown of Korean Air Lines flight 007 by the USSR, which Moscow first denied, then claimed was a spy plane, and at last, a provocation by the U.S. Shultz barely prevailed over the Reagan Administration’s hardliners, who had sought to block his attendance at the meeting. He convinced Reagan to let him go by promising to discuss only KAL 007 and the failure of Moscow to release Shcharansky. Gromyko, for his part, was infuriated that his discussions with Shultz did not focus on disarmament. Shultz played the flight recording to the other NATO foreign ministers, who joined the U.S. in condemning the shootdown and the ensuing denials²²².

Despite the fallout over the airline disaster, Gromyko proclaimed victory for the East at Madrid. He told the Warsaw Pact’s foreign ministers in October: “In our circle, we can say: we ‘hit the bullseye’ by flawlessly divining the differences in position between the USA and the West European countries. Now, it is good to see that the congruity of interests between the socialist and capitalist countries of Europe in terms of continuing the dialogue between East and West and preserving the fruits of détente has proven to be a factor to reckon with for the United States.”²²³ On 23 October, the preparatory meeting for the Conference for Confidence-Building and Disarmament Measures, Moscow’s long-sought CDE, convened in Helsinki.

Nevertheless, the West German *Bundestag* approved the stationing of U.S. LRTNF on 22 November; the Soviets walked out of the INF negotiations on 23 November;

²¹⁸ Ibidem, p. 21.

²¹⁹ Ibidem, p. 24.

²²⁰ Ibidem, p. 25.

²²¹ Goldberg Papers, Box I: 142, CSCE Digest: Madrid Update, CSCE Digest, 11. 7. 1983; Madrid Update, CSCE Digest, 9. 9. 1983.

²²² Shultz, *Turmoil*, pp. 364–370.

²²³ SAPMO, DY 30, J IV2/2A-2603, Rede Gromykos, 13. 10. 1983, pp. 31–49, here pp. 37f.

and on 10 December, the U.S. began the stationing of its new cruise and Pershing-II missiles in Germany and Italy. NATO's double tracks moved inexorably forward.

4. Conclusion

The decision by the U.S. in 1977 to focus on the Warsaw Pact's human rights violations, especially at CSCE, created a situation at the Belgrade and Madrid meetings in which deliberations quickly deadlocked, as the U.S. refused to leave without Soviet concessions regarding human rights and the USSR refused to make any such concessions.

In resolving this deadlock, larger considerations of nuclear balance, nuclear disarmament, and perceived nuclear threat determined the superpowers' decisions at the Belgrade and Madrid CSCE meetings and thus contributed decisively to their ultimate outcome. In the case of Belgrade, both superpowers' desire for a SALT II agreement, along with Moscow's perceived opportunity to divide the West, led to the meeting's early end with a non-substantive concluding document. In the case of Madrid, the meeting also deadlocked, but neither superpower wanted to walk out, lest it endanger its respective, opposing goal with regard to NATO's double-track decision. The same considerations that led Moscow to avoid military intervention in Poland from 1980–1981 led it to make concessions in Basket III to Western Europe and to remain at Madrid until the bitter end: its desire to appeal to West European official and public opinion in the hope of derailing the armament track of NATO's double-track decision and to maintain economic relations with Western Europe against the backdrop of U.S. sanctions over Afghanistan. Although the U.S. successfully exploited the Madrid stage for the U.S. ideological offensive against the East over human rights, it was less interested in remaining at Madrid than the USSR. Indeed, after the proclamation of martial law in Poland, Reagan sought to collapse European détente, if not through "termination" of CSCE, then through a Western economic "quarantine" of the USSR. However, Washington's desire to retain the support of its West European allies for the stationing of U.S. LRTNF compelled it – against the backdrop of the EC's resistance to U.S. sanctions – to remain at Madrid. Not only the USSR, but also the U.S., remained trapped on the double tracks of NATO's 1979 decision at Madrid. In the end, the growing risk from Reagan's nuclear arms buildup and the concomitant opportunity to derail the stationing of U.S. LRTNF with the assistance of Western Europe's growing peace movement led Andropov to make the final compromises necessary, including concessions to Reagan on individual human rights cases, to bring the Madrid meeting to a substantive conclusion, including a CDE.

Ironically, the West successfully – but unintentionally – pursued the "carrot and stick" approach advocated by Reagan; it was just that the EC countries generally supplied the carrots – ongoing economic relations, willingness to continue détente, a growing peace movement – and the U.S. generally provided the sticks – an unprecedented nuclear arms buildup, economic sanctions over Afghanistan and Poland, and the threat to collapse CSCE. The carrot of opportunities from Western Europe and the stick of growing risks from the U.S. created a situation in which the USSR proved willing at Madrid to make concessions to Western Europe in Basket III in 1981 and finally to the U.S. with regard to human rights in 1983. Politically, Moscow fell into

the very gap between the U.S. and Western Europe that it sought to exacerbate and promote. Facing an economic crisis at home and in its East European sphere and challenged by the U.S. arms buildup, Moscow was compelled to make ideological concessions on Principle VII and in Basket III at Madrid. Of course, the USSR had no intention of expanding human rights or human contacts as a result of the meeting at Madrid, any more than it had in negotiating the original CSCE Final Act from 1973 to 1975. The self-dissolution of the Moscow Helsinki Group during the Madrid meeting in 1982 suggested that the USSR had its domestic situation under control.

However, Moscow's concessions at Madrid proved to be a greater problem for its allies, which were even more dependent upon economic relations with the West. The concessions marked an ideological retreat within Moscow's East European sphere of influence. This was Mielke's message to KGB Deputy Chairman Vladimir Kr'uchkov during the latter's visit to East Berlin on September 19, 1983. Kr'uchkov repeated Moscow's official interpretation of Madrid to Mielke: "Madrid is a great success. [...] In January 1984, the next rounds of negotiations [i.e., the CDE in Stockholm] are coming up at a completely different level. Then, we will see how things go. Madrid is an example that one can resolve problems through negotiation. We used the neutrals quite well. [...] Basket III is dependent upon our interpretation and how we fill it with life. These will be practical steps of the party and the organs of state security. Basket III gives no one the possibility of intervening in the internal affairs of another state. There are many references there to domestic legislation."²²⁴

Mielke replied: "To Madrid, I am of a somewhat different opinion. Not with regard to the overall assessment, to the issues of disarmament and peace. But with regard to Basket III. Moscow lies 1,600 km away from Berlin. From a distance of 1 km, the situation looks somewhat different (GDR-FRG, Germans-Germans). We are no Chinese, who are in favor of the stationing [of U.S. LRTNF]. We will speak again over Madrid, after Cde. A.V. Kr'uchkov has rested. Today, I spoke about it with unusual severity before the party *aktiv* [of the Stasi]. [...] Compromises had to be made. But the GDR will suffer the most severely, because we are a divided country. Germans-Germans. For a unified nation, it is somewhat different."²²⁵

Czechoslovakia²²⁶, Bulgaria²²⁷, and Poland²²⁸ joined the GDR in voicing concern about Moscow's concessions at Madrid, especially in Basket III, which would create more Western pressure regarding emigration and contacts and potentially undermine communist control in their respective states. Moscow's concessions at Madrid marked at the very least a step in its long-term retreat from East Central Europe.

²²⁴ BStU, MfS, ZAIG 5306, Notiz über die Gespräche des Genossen Minister mit dem Stellvertreter des Vorsitzenden des KfS, Genossen W.A. Krjutschkow, am 19. 9. 1983 in Berlin, pp. 1-19, here p. 17.

²²⁵ Ibidem, p. 18.

²²⁶ Bericht über das Treffen des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Genossen Oskar Fischer, mit dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten der CSSR, Genossen Bohuslav Chnoupek, 4-5. 11. 1980, pp. 56-63, here p. 61.

²²⁷ SAPMO, DY 30, J IV 2/2A-2603, Bericht über die Tagung des Komitees der Außenminister, 13-14. 10. 1983, pp. 19-27; here p. 22.

²²⁸ BStU, MfS, ZAIG 13572, Vermerk über das Gespräch des Genossen Oskar Fischer mit Genossen Stefan Olszowski, 16. 8. 1983, pp. 32-36, here pp. 32-33.

Matthias Peter

Sicherheit und Entspannung

Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisenjahren 1978–1981

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war ein elementarer Bestandteil der sozialliberalen Ost- und Deutschlandpolitik. Zunächst machte sich die Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt das überragende Interesse Moskaus und seiner Verbündeten an einer den politischen und territorialen Status quo in Osteuropa festigenden Sicherheitskonferenz zunutze und knüpfte ihre Teilnahme an die Bedingung, zuvor in Verträgen mit Moskau, Warschau und Ost-Berlin ihre Beziehungen neu zu regeln und den Status West-Berlins durch eine Vier-Mächte-Vereinbarung zu sichern. Die Unterzeichnung der Schlussakte am 1. August 1975 in Helsinki bedeutete schließlich für die Bundesrepublik die Multilateralisierung ihrer Ost- und Deutschlandpolitik. Sie stellte den Höhepunkt einer Entwicklung dar, mit der Bonn seine Außenpolitik gegenüber der internationalen Entspannung zwischen den Großmächten anschlussfähig machte¹. Aus der besonderen Situation als geteilter Nation mit der höchsten Dichte an Nuklearwaffen folgte, dass die Bundesrepublik von allen KSZE-Teilnehmerstaaten das größte Interesse auch an der folgenden Implementierung der Helsinki-Beschlüsse hatte. Mit der Schlussakte hoffte sie ein Instrument gewonnen zu haben, um die teilungsbedingten Härten insbesondere für die Deutschen jenseits der Systemgrenze zu mildern und langfristig einen friedlichen Wandel in Europa herbeizuführen².

Die sich seit Mitte der 1970er Jahre verändernde weltpolitische Lage begann jedoch den KSZE-Prozess immer stärker zu überschatten. Die Abkühlung des Ost-West-Verhältnisses stellte auch die Bundesrepublik vor die schmerzliche Wahl: Sicherheit oder Entspannung? Wie reagierte die Bundesregierung in ihrer KSZE-Politik auf diese Herausforderung? Welche Strategien entwickelte sie, um in einem zunehmend krisengeladenen internationalen Umfeld entspannungspolitisch zu agieren? Welchen Stellenwert nahm der KSZE-Prozess im Kontext der sowjetischen Intervention in Afghanis-

¹ Vgl. Helga Haftendorn, *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung 1945–2000*, Stuttgart/München 2001, S. 216.

² Zur KSZE-Politik der Bundesrepublik vgl. Petri Hakkarainen, *A State of Peace in Europe. West Germany and the CSCE, 1966–1975*, New York/Oxford 2011; Tetsuji Senoo, *Ein Irrweg zur deutschen Einheit? Egon Bahrs Konzeptionen, die Ostpolitik und die KSZE 1963–1975*, Frankfurt am Main u. a. 2011; Oliver Bange, *An Intricate Web: Ostpolitik, the European Security System and German Unification*, in: ders./Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York/Oxford 2008, S. 23–38. Gottfried Niedhart, *Revisionistische Elemente und die Initiierung friedlichen Wandels in der neuen Ostpolitik 1967–1974*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), S. 233–266; Oliver Bange/Gottfried Niedhart, *Die „Relikte der Nachkriegszeit“ beseitigen. Ostpolitik in der zweiten außenpolitischen Formationsphase der Bundesrepublik Deutschland und ihre internationalen Rahmenbedingungen 1969–1971*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 415–448.

tan, der Polenkrise und der Auseinandersetzungen um den NATO-Doppelbeschluss ein? Und was blieb von dem Anspruch Bonns, gegenüber Osteuropa eine Transformationspolitik zu verfolgen? Diese Fragen werden in drei Schritten beantwortet. In einem ersten Abschnitt geht es um die innen- und außenpolitischen Rahmenbedingungen, welche die westdeutsche KSZE-Politik in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre prägten; gleichzeitig werden die Grundpositionen Bonns zur Konferenz umrissen. In einem zweiten Teil soll der Zusammenhang zwischen Rüstungskontrolle und KSZE beleuchtet und damit auf einen Zusammenhang aufmerksam gemacht werden, der bisher in der Forschung nicht ausreichend berücksichtigt wurde. Mit einem abschließenden Teil über die Madrider Nachfolgekonzferenz werden die Befunde schließlich wieder in den engeren Kontext der Bonner KSZE-Politik eingebunden.

1. Die innen- und außenpolitischen Belastungen der Regierung Schmidt/Genscher und die Nachfolgekonzferenz in Belgrad 1977/78

Die Regierung von Bundeskanzler Helmut Schmidt und Außenminister Hans-Dietrich Genscher, die nach dem Rücktritt Brandts im Mai 1974 die Geschäfte übernahm, sah sich vielfältigen innen- und außenpolitischen Zwängen ausgesetzt, die ihr eine große Anpassungsleistung abverlangten. Der von Ölpreisschock, Dollarkrise und dem Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft ausgelöste „Strukturbruch“ der 1970er Jahre führte auch in der Bundesrepublik zu zahlreichen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt und in den Sozialsystemen. Diese Krisenerfahrung schuf Mitte des Jahrzehnts ein Klima wachsender Ernüchterung und Verunsicherung³. Der Beginn der Regierung von Bundeskanzler Helmut Schmidt und Außenminister Hans-Dietrich Genscher im Mai 1974 markierte aber auch den Übergang von der turbulenten Phase des Ringens um die Ostverträge zum zähen Tagesgeschäft, diese mit Leben zu füllen. Der ostpolitische Alltag kehrte ein, der mit seinem dichten Wechsel von Erfolgen und Rückschritten der Öffentlichkeit immer schwerer zu vermitteln war.

Auch das internationale Umfeld war von tief greifenden Veränderungen geprägt, allem voran vom Wandel in den Beziehungen zwischen den beiden Supermächten. In den USA neigte sich die republikanische Ära mit ihrem realpolitischen Kurs unter Richard Nixon bzw. Gerald Ford und Henry Kissinger ihrem Ende zu und machte einer stärker moralisch verankerten Außenpolitik ihrer Nachfolger Jimmy Carter und Zbigniew Brzezinski Platz. Die Sowjetunion wiederum setzte ungebremst die Modernisierung ihrer auf Westeuropa gerichteten nuklearen Mittelstreckensysteme fort und

³ Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, Nach dem Boom, Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen ²2010, S. 12f., 28f. und Kapitel 1; Haftendorn, Deutsche Außenpolitik, S. 219–263. Zum Zäsurcharakter der siebziger Jahre vgl. auch Konrad H. Jarausch (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008; Thomas Raithel/Andreas Rödter/Andreas Wirsching (Hrsg.), Auf dem Weg in eine neue Moderne?, München 2009; Niall Ferguson/Charles S. Maier/Erez Manela/Daniel J. Sargent (Hrsg.), The Shock of the Global. The 1970s in Perspective, Cambridge 2010.

begann, kommunistische Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt zu unterstützen. Damit bröckelten auch die Grundlagen der Ost-West-Entspannung⁴.

Die innen- und außenpolitische Aufbruchstimmung, welche noch die Kanzlerschaft Brandts ausgezeichnet hatte, wich einer Politik des Krisenmanagements und der „Sicherung des Status quo“⁵. SPD und FDP behaupteten bei der Bundestagswahl im Herbst 1976 zwar ihre absolute Mehrheit. Der auf vier Mandate geschrumpfte Vorsprung stellte freilich nur noch ein fernes Echo des grandiosen Wahlsiegs vier Jahre zuvor dar. Das Ergebnis machte die Koalition anfälliger für die Kritik einer sich personell und programmatisch erneuernden christdemokratischen Opposition, die als stärkste Fraktion des neu gebildeten Bundestags die Entspannungs- und Rüstungskontrollpolitik der Regierung kritisierte und immer lauter eine Dividende des von ihr bislang abgelehnten KSZE-Prozesses forderte⁶. Darüber hinaus gerieten Schmidt und Genscher unter den Druck gesellschaftlicher Veränderungen, in deren Folge der bislang gültige antikommunistische Grundkonsens in der Gesellschaft aufgekündigt wurde. Insbesondere sahen sie sich einer erstarkenden Friedensbewegung gegenüber, welche die Bündniszugehörigkeit der Bundesrepublik und die damit verknüpfte Sicherheitspolitik nicht mehr kritiklos akzeptierte⁷. Neutralismus und nachlassender Verteidigungswille in Teilen der Bevölkerung stellten die Dualität von Verteidigungsfähigkeit und Entspannung, die seit dem Harmel-Bericht der NATO von 1967 die Bonner Ost- und Entspannungspolitik legitimierte und zugleich sicherheitspolitisch abschirmte⁸, in Frage⁹. Schlimmer noch: Der wachsende Protest an der Heimatfront weckte unter den Verbündeten Zweifel an der Verlässlichkeit Bonns: Drohte

⁴ Für eine Skizze der internationalen Mächtebeziehungen der siebziger Jahre vgl. Klaus Hildebrand, *Der Kalte Krieg als Détente. Die Phänomenologie der Staatenwelt während der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts*, in: Karl Dietrich Bracher/Hans-Adolf Jacobsen/Voker Kronenberg/Oliver Spatz (Hrsg.), *Politik, Geschichte und Kultur. Wissenschaft in Verantwortung für die res publica. Festschrift für Manfred Funke zum 70. Geburtstag*, Bonn 2009, S. 111–125.

⁵ Gregor Schöllgen, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München ³2004, S. 138.

⁶ Zum Wandel der CDU vgl. Frank Bösch, *Die Krise als Chance. Die Neuformierung der Christdemokraten in den siebziger Jahren*, in: Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht*, S. 296–309; Werner Link, *Die CDU/CSU-Fraktion und die neue Ostpolitik – in den Phasen der Regierungsverantwortung und der Opposition, 1966–1975*, in: Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Die Fraktion als Machtfaktor. CDU/CSU im Deutschen Bundestag 1949 bis heute*, München 2009, S. 115–139; Hans-Otto Kleinmann, *Geschichte der CDU 1949–1982*, Stuttgart 1993, S. 346–364.

⁷ Die Forschung wendet sich zunehmend der Wechselwirkung zwischen Sicherheitspolitik und Friedensbewegung zu. Vgl. dazu etwa Benjamin Ziemann (Hrsg.), *Peace Movements in Western Europe, Japan and the USA during the Cold War*, Essen 2007, besonders die Einleitung des Herausgebers S. 20f.; Philipp Gassert/Tim Geiger/Hermann Wentker (Hrsg.), *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München 2011; Jeremi Suri, *Power and Protest. Global Revolution and the Rise of Detente*, Cambridge, MA 2003.

⁸ Vgl. Helga Haftendorn, *Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichtes der NATO von 1967*, in: VfZ 40 (1992), S. 169–221, hier S. 220; dies., *Deutsche Außenpolitik*, S. 264.

⁹ Diese Entwicklung betraf in unterschiedlicher Intensität alle westlichen Industriestaaten. Ihr korrespondierte eine seit dem „Prager Frühling“ immer deutlichere Auflösung des „antikapitalistischen“ und „antiimperialistischen“ Konsenses der kommunistischen Regime Osteuropas. Vgl. Doering-Manteuffel, *Nach dem Boom*, S. 44f.

die Bundesrepublik, so fragten sie, in ihrem Verhältnis zu den Ostblockstaaten etwa zu „Gefangenen“ ihres „eigenen Wunschdenkens“ zu werden¹⁰?

In diesem Kräftefeld bewegte sich auch die westdeutsche KSZE-Politik. Mit der Unterzeichnung des Schlussdokuments von Helsinki am 1. August 1975 hatte die Bundesrepublik ein weiteres, multilaterales Spielbein ihrer Außen- und Deutschlandpolitik hinzugewonnen. Sie hatte die deutsche Frage offen gehalten, ja sichergestellt, dass die übrigen Staaten der Europäischen Gemeinschaften mit ihrer Unterschrift die nationalen Anliegen Bonns unterstützten. Nicht minder wichtig war, dass die Bundesregierung die Schlussakte auch als Berufungsgrundlage in ihrer bilateralen Vertragspolitik gegenüber dem Osten nutzen konnte. Zwischenfälle an der innerdeutschen Grenze oder die Ausweisung westdeutscher Journalisten durch das SED-Regime wurden als Verstoß gegen die Helsinki-Vereinbarungen kritisiert und zum Anlass, in Ost-Berlin eine umfassendere Verwirklichung der humanitären Kapitel anzumahnen. Konkret lag das Hauptinteresse Bonns in der Phase unmittelbar nach Unterzeichnung der Schlussakte erstens auf den Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM), d. h. auf der Ankündigung von Manövern und der gegenseitigen Einladung von Manöverbeobachtern, die trotz des begrenzten militärischen Nutzens die Militärpolitik der Sowjetunion transparenter machen und langfristig ihr Territorium in die Rüstungskontrolle einbeziehen sollten. Die größte Bedeutung für die Bundesrepublik besaß zweitens der Bereich der systemübergreifenden Kontakte und der „menschlichen Erleichterungen“. Dies bezog sich weniger auf die in Korb II enthaltenen Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Kooperation als auf Korb III, der einen umfassenden Katalog von Maßnahmen zur Familienzusammenführung sowie zur Verbesserung der Besuchs- und Reisemöglichkeiten enthielt.

Doch die Erfüllung der Schlussakte gestaltete sich zäh und ausgesprochen unbefriedigend¹¹. Die Erfahrungen mit der Implementierung der Helsinki-Bestimmungen in den ersten beiden Jahren führten auch in Bonn zur Ernüchterung hinsichtlich der Möglichkeiten der KSZE. Die restriktive und selektive Erfüllung der Schlussakte durch die Warschauer-Pakt-Staaten sowie der Zusammenprall zwischen Washington und Moskau auf der ersten Belgrader Folgekonferenz 1977/78 wegen der Menschenrechtslage in Osteuropa führten in der Bundesregierung zu Überlegungen, wie der KSZE-Prozess zukünftig zu gestalten sei. Das Belgrader Treffen war zwar ohne Ergebnis geblieben, entpuppte sich aber als wichtiger Lernschritt für die Teilnehmerstaaten. In Bonn verstärkte sich die Ansicht, dass die KSZE ein langfristig angelegter Prozess war, dem über kleinteilige Erfolge hinaus eine große Bedeutung als konferenzdiplomatisches Instrument zur Stabilisierung der Ost-West-Entspannung zukam. Dass die Diplomaten übereingekommen waren, die Konferenz fortzusetzen – Ende 1980 in der

¹⁰ Drahtbericht (DB) Nr. 268 des BS Wieck, Brüssel (NATO), vom 16. 2. 1981 an das Auswärtige Amt, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD), 1981, München 2012, Bd. I, Dok. 42, S. 237 (Zitat); Drahtbericht Nr. 516 von Wieck vom 24. 3. 1981 an das Auswärtige Amt, in: ebenda, Dok. 83, S. 450f.

¹¹ Zur Bonner KSZE-Politik zwischen Helsinki und der Nachfolgekonferenz in Belgrad vgl. Matthias Peter, Konferenzdiplomatie als Mittel der Entspannungspolitik: Die KSZE-Politik der Regierung Schmidt/Genscher 1975–1978, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa, München 2011, S. 15–28.

spanischen Hauptstadt Madrid und in der Zwischenzeit mit einer Reihe von Expertentreffen –, konnte deshalb auch positiv verbucht werden.

Dieser Befund war umso wichtiger, als der KSZE-Prozess in und nach Belgrad in den Strudel der sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen geriet. Hatte bis zum Sommer 1978 vor allem die Menschenrechte den öffentlichen KSZE-Diskurs bestimmt, so drangen nun der wieder einsetzende Bilateralismus der Supermächte, der drohende Rüstungswettlauf zwischen den Militärbündnissen und die Krisen in der Dritten Welt in den Vordergrund. Das Schicksal des SALT-II-Vertrags, mit dem Carter und der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Leonid Breschnew, am 18. Juni 1979 in Wien Obergrenzen u. a. für landgestützte Interkontinental- und seegestützte ballistische Raketen sowie für Trägerraketen mit Mehrfachsprengköpfen vereinbarten¹², und die Frage des Rüstungsgleichgewichts in Europa beherrschten die internationale Debatte. Schon seit einigen Jahren betrieb die Sowjetunion die Stationierung ihrer nuklearen Mittelstreckenwaffen des Typs SS-20, der der Westen bislang nichts entgegensetzen hatte. Nachdem Carter im April 1978 sehr zum Ärger Bonns die Entscheidung über den Bau der Neutronenwaffe zurückgestellt hatte, war die vor allem von Helmut Schmidt aufgeworfene Frage, wie das Gleichgewicht im sogenannten eurostrategischen Bereich hergestellt werden könnte, weiterhin ungelöst. Und als sich der Bundeskanzler mit Carter, dem britischen Premierminister James Callaghan und Frankreichs Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing Anfang Januar 1979 auf der Karibikinsel Guadeloupe informell darauf verständigte, Moskau Verhandlungen über diese Raketensysteme anzubieten und im Falle ihres Scheiterns amerikanische Mittelstreckenwaffen in Europa zu stationieren, trat auch der KSZE-Prozess in eine neue Phase¹³.

2. Zwischen Belgrad und Madrid: Die KSZE im Zeichen der Rüstungskontrolle

Nach der Belgrader Konferenz wandelten sich für die Bundesrepublik zwar nicht die grundsätzlichen Ziele, wohl aber die Funktion der KSZE. Vor allem im Auswärtigen Amt beobachtete man mit Sorge, dass die genannten Debatten um die Rüstungskon-

¹² Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, DC 1985, S. 728–747, 801–827; DB 675 und 708 des BS Pauls, Brüssel (NATO), vom 19. bzw. 29. 6. 1979 an das AA, in: AAPD 1979, München 2010, Bd. I, Dok. 181 und Dok. 195.

¹³ Zur Kontroverse um Neutronenwaffe und NATO-Doppelbeschluss vgl. Tim Geiger, Die Regierung Schmidt/Genscher und der NATO-Doppelbeschluss, in: Gassert/Geiger/Wentker (Hrsg.), *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung*, S. 95–122; Kristina Spohr Readman, *Germany and the Politics of the Neutron Bomb, 1975–1979*, in: *Diplomacy and Statecraft* 21 (2010), S. 259–285; Matthias Schulz, *The Reluctant European. Helmut Schmidt, the European Community, and Transatlantic Relations*, in: ders./Thomas Schwartz (Hrsg.), *The Strained Alliance. U.S.-European Relations From Nixon to Carter*, Cambridge 2009, S. 279–307, hier S. 299–301; Joachim Scholtyseck, *The United States, Europe, and the NATO Dual-Track Decision*, in: ebenda, S. 333–352; aus der Sicht des ehemaligen Abrüstungsbeauftragten der Bundesregierung Josef Holik, *Die Rüstungskontrolle. Rückblick auf eine kurze Ära*, Berlin 2008, S. 41–43, 47–52.

trolle die klassischen „weichen“ KSZE-Themen zu überlagern drohten. Dies schuf für die Bundesregierung eine besonders heikle Lage, hatte sie doch als geteiltes Land von allen KSZE-Teilnehmern das größte Interesse an einer Fortsetzung der Entspannung und an materiellen Ergebnissen in Korb III. Der KSZE-Prozess, so formulierte es eine Grundsatzaufzeichnung des Bonner Auswärtigen Amts, „trägt entscheidend dazu bei, eine militärische Auseinandersetzung in Mitteleuropa zu vermeiden, die Situation in Berlin zu stabilisieren, Fortschritte in den menschlichen Erleichterungen für die Deutschen (Ausreise- und Besuchsmöglichkeiten) zu bringen und den deutschen Osthandel zu fördern“¹⁴. Wichtigstes Ziel nach dem Belgrader Misserfolg war es deshalb, der KSZE neue Impulse zu verleihen, um der Gefahr ihres inhaltlichen „Aus-trocknens“ entgegenzuwirken. Die Bundesregierung reagierte auf diese Herausforderung mit einem Strategiewechsel ihrer Sicherheits- und KSZE-Politik. „Gerade weil die Instabilität weltweit zunimmt“, so folgerte man aus den wachsenden internationalen Spannungen, „muß die (relative) Stabilität, die in Europa erreicht werden konnte, erhalten bleiben.“¹⁵ Und dies bedeutete, dass das bisher unumstößliche Postulat, wonach die Entspannung unteilbar war, aufgegeben wurde zugunsten einer weitgehenden Abschirmung der Détente in Europa. Die KSZE war hierzu das wichtigste Mittel.

Um sie zu stärken, setzte sich die Bundesregierung deshalb für ein, das zweite, für 1980 in Madrid vorgesehene Folgetreffen gegenüber seinem Belgrader Vorläufer protokollarisch anzuheben und auf der Ebene der Außenminister durchzuführen. Damit sollte verhindert werden, dass, wie Genscher dem tschechoslowakischen Präsidenten Gust v Hus k erklärte, „der multilaterale Entspannungsproze  [...] bürokratisch versande“¹⁶. Als wichtige Brücke zwischen Belgrad und Madrid erwiesen sich ferner die Expertentreffen, die zwischen 1978 und 1980 in Bonn bzw. Hamburg über wissenschaftliche Zusammenarbeit, in Montreux zur friedlichen Streitschlichtung und in Valletta zu Mittelmeerfragen stattfanden. Mochten sie auch auf den ersten Blick von nachgeordneter Bedeutung sein, so stufte sie das Bonner Außenministerium doch als bedeutungsvolle Elemente des konferenzdiplomatischen Systems ein, da sie „die einzigen KSZE-Stationen zwischen Belgrad und Madrid“ markierten¹⁷.

Waren dies jedoch nur kleinere Stellschrauben, so bemühte sich die Bundesregierung nach Belgrad, den KSZE-Prozess auch inhaltlich zu einem Instrument der Stabilisierung der Détente in Europa zu entwickeln. Dazu griff sie vor allem aktuelle Entwicklungen in der europäischen Abr stungsdiskussion auf.

¹⁴ Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlin (PA-AA), Referat 212, Bd. 133364, Aufzeichnung des Referats 212 vom 12. 11. 1979 („Allgemeiner Stand der Ost-West-Beziehungen“).

¹⁵ PA-AA, Referat 212, Bd. 133358, Aufzeichnung des Referats 212 vom 8. 3. 1979 („KSZE und Vorbereitung auf Madrid“).

¹⁶ Gespräch des BM Genscher mit dem tschechoslowakischen Präsidenten Hus k am 11. 4. 1978 auf Schloss Gymnich, in: AAPD 1978, München 2009, Bd. I, Dok. 111, S. 532.

¹⁷ Vgl. PA-AA, Referat 212, Bd. 116381, Entwurf des DE des VLR I Rudolph vom 3. 11. 1978 an die Ständige Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel. Zu den bislang in ihrer Bedeutung wenig beachteten Expertentreffen vgl. Runderlass Nr. 1113 des VLR I Stabilität vom 1. 3. 1979, in: AAPD 1979, München 2010, Bd. I, Dok. 60, S. 267–270; RE Nr. 30 des VLR I Ellerkmann vom 7. 3. 1980, in: AAPD 1980, München 2011, Bd. I, Dok. 75.

Es war Helmut Schmidt, der sich bereits seit dem Sommer 1977 immer stärker in die Wiener Verhandlungen über beiderseitige und ausgewogene Reduzierungen der konventionellen Streitkräfte (Mutual and Balanced Force Reductions, kurz MBFR) einschaltete. Die Ende Oktober 1973 in Wien aufgenommenen Gespräche hatten bislang keine nennenswerten Fortschritte erzielt, da beide Seiten schon frühzeitig daran scheiterten, eine Datenbasis über die Höhe der in die Reduzierung einzubeziehenden Streitkräfte herzustellen. Auch die jeweiligen Zielvorstellungen lagen diametral auseinander. Während die beteiligten NATO-Länder eine asymmetrische Senkung der Streitkräfte bis zur Herstellung gemeinsamer, für die Bündnisse kollektiv geltender Obergrenzen forderten, verlangte der Warschauer Pakt (WP) symmetrische Reduzierungen, die seinen Rüstungsvorsprung auf niedrigerem Niveau sichern sollten. Unter dessen erreichte der Umfang der WP-Streitkräfte Mitte der 1970er Jahre einen neuen Höchststand. Die wachsende Überlegenheit des Ostens bereitete Helmut Schmidt umso größere Sorge, als sie seiner Meinung nach wegen der im SALT-Abkommen 1972 festgestellten nuklearstrategischen Parität der Supermächte nicht mehr ausreichend durch den atomaren Schirm der USA ausgeglichen wurde. Nach dem Helsinki-Gipfel erinnerte sich der Kanzler daher daran, dass MBFR und KSZE eigentlich Zwillinge der Ost-West-Détente waren und der konventionelle Rüstungskontrolldialog einmal die Bedingung des Westens für seine Teilnahme an der europäischen Sicherheitskonferenz gewesen war¹⁸. Gerade jetzt, wo die Unterschriften unter die Schlussakte von Helsinki geleistet waren, so erklärte Schmidt Mitte Juni 1977 Giscard d'Estaing, „wäre ein Zusammenbruch der MBFR-Verhandlungen katastrophal“.

Der Kanzler bestand daher darauf, die Wiener Gespräche mit dem Ziel zu reanimieren, die Kluft zwischen den konventionellen Streitkräften der beiden Militärallianzen wirklich zu verringern¹⁹. Dementsprechend forderte er von Genscher und Verteidigungsminister Georg Leber eine aktivere Rolle der Bundesrepublik in Wien, um die lahrenden Verhandlungen wieder in Fahrt zu bringen²⁰. Die dadurch eingeleitete Rüstungskontrollinitiative Bonns war zugleich die Antwort auf die in der westlichen Öffentlichkeit stark diskutierte Forderung nach einer Reform der NATO-Verteidigungsstrategie, in deren Mittelpunkt die Herstellung einer längeren Vorwarnzeit stand. Die östliche Überlegenheit bei den Streitkräften sollte demnach nicht allein durch höhere Verteidigungsleistungen der NATO, sondern auch durch Maßnahmen erreicht werden, die es dem Westen ermöglichten, frühzeitig auf einen östlichen Angriff zu reagieren. Das wichtigste Mittel hierzu waren Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung, die im MBFR-Jargon „Begleitende Maßnahmen“ hießen. Sie wa-

¹⁸ Vgl. Helga Haftendorn, The link between CSCE and MBFR: two sprouts from one bulb, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki process revisited, 1965-75*, London/New York 2008, S. 237-258; Reinhard Mutz, *Konventionelle Abrüstung in Europa. Die Bundesrepublik Deutschland und MBFR*, Baden-Baden 1984, S. 64f.; Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994*, Paderborn u. a. 1995, S. 78-80; Holik, *Die Rüstungskontrolle*, S. 34-40.

¹⁹ Gespräch des BK Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing am 17. 6. 1977, in: AAPD 1977, München 2008, Bd. I, Dok. 160, S. 835f.

²⁰ PA-AA, VS-Bd. 11487 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des BS Ruth vom 7. 6. 1977.

ren von Beginn an integraler Bestandteil der westlichen MBFR-Planungen, hatten in Wien jedoch bislang keine Rolle gespielt²¹.

Der Bundeskanzler drängte, denn er fürchtete Nachteile für Westeuropa, hatten Washington und Moskau erst einmal den SALT-II-Vertrag unterzeichnet. Er wollte die Wiener Verhandlungen durch zwei Mittel wieder flott bekommen: erstens durch die Einbeziehung „waffentechnischer Optionen“; in diesem Zusammenhang dachte der Kanzler etwa daran, den Abbau von Streitkräften des Ostens mit einer Reduzierung taktischer Nuklearwaffen des Westens zu „verrechnen“; zweitens durch ein Interimsprotokoll, das unter Ausklammerung der strittigen Datenfrage den Rahmen einer möglichen MBFR-Einigung skizzierte²². Zentraler Bestandteil eines solchen „Rahmenabkommens“ sollte neben der Festschreibung der von der Bundesrepublik geforderten Prinzipien der Parität und der Kollektivität die verbindliche Übernahme der VBM der KSZE sein. Dadurch wäre erstmalig der Geltungsbereich der KSZE-VBM, der einen Streifen von 250 km Tiefe entlang der sowjetischen Westgrenze einschloss, auf einen Teilbereich von MBFR übertragen und deren engerer Reduzierungsraum²³ aufgebrochen worden. Ferner würde das westliche Bündnis durch die Verpflichtung etwa zur Vorankündigung von Truppenverlegungen in den Reduzierungsraum wichtige Vorwarnzeit gewinnen²⁴.

Doch genau hier eröffnete sich eine Sollbruchstelle der sozialliberalen Koalition. Denn die vom Bundeskanzler und Verteidigungsministerium ventilierte Idee, sich vom Prinzip der Personalparität zu verabschieden und an seine Stelle eine an den unterschiedlichen Waffensystemen ausgerichtete „Parität der Fähigkeiten“ anzustreben, stieß bei Genscher auf heftigen Widerstand. Der Außenminister, der dem militärischen Teil des MBFR-Unternehmens ohnehin mit größter Skepsis gegenüberstand, hielt dies für einen riskanten Kurs des Koalitionspartners und beharrte auf den westlichen Forderungen nach einer Personalparität und der Vereinbarung kollektiver Höchstgrenzen. Eher entsprach der Gedanke, die in der Schlussakte vereinbarten VBM in Wien zu übernehmen, seinen Vorstellungen, sofern dies auch die Übertragung des dazu gehörenden Geltungsbereichs bedeutete²⁵. Denn dadurch wäre erstmals ein Teil des sowjetischen Territoriums in die Rüstungskontrolle einbezogen gewesen und das Gespenst einer die Bundesrepublik benachteiligenden „besonderen Rüstungskontrollzone“ bei MBFR vertrieben worden. Überdies würde gegenüber der im Auswärtigen Amt ohnehin als problematisch empfundenen Reduzierungsdebatte der politische Gehalt des Wiener Unternehmens akzentuiert und die Vorbildfunktion des von Genscher als wichtiger eingeschätzten Helsinki-Prozesses unterstrichen. Tat-

²¹ Vgl. Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa, S. 108–122.

²² DE Nr. 2429 des BS von Staden, Washington, vom 15. 7. 1977 an das AA, in: AAPD 1977, II, Dok. 194, S. 986f.; PA-AA, VS-Bd. 11488 (221); B 150, Aktenkopien 1977, Aufzeichnung des MD Blech vom 15. 9. 1977.

²³ Zum Raum, innerhalb dessen die zu beschließenden Reduzierungen konventioneller Streitkräfte Anwendung finden sollten, gehörte das Gebiet von Belgien, der Bundesrepublik, Luxemburgs und der Niederlande sowie seitens des Warschauer Pakts das der DDR, Polens und der ČSSR. Vgl. dazu Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa, S. 67.

²⁴ Aufzeichnung des BS Ruth vom 19. 7. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 200.

²⁵ Aufzeichnung des BS Ruth vom 19. 12. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 369, Zitat S. 1781. Vgl. ferner Holik, Die Rüstungskontrolle, S. 37–39.

sächlich erklärte der Bonner Außenminister die Übernahme der KSZE-VBM schon im September 1977 zu einem „unverzichtbaren“ Element der Bonner MBFR-Politik²⁶. Wenn schon in den „harten Fakten“ der Daten keine Einigung in Sicht war, so sollte auf diese Weise der multilaterale Rüstungskontrolldialog am Leben erhalten werden, der, so war man im Außenministerium überzeugt, „für sich stabilisierende Bedeutung hat“²⁷.

Trafen die Abrüstungsideen Schmidts auch auf Zurückhaltung, so griff das Auswärtige Amt den politischen Teil seiner Überlegungen auf. In der Folgezeit versuchte es mit Nachdruck, den Verbündeten in Brüssel entsprechende Vorschläge schmackhaft zu machen. Im Januar und April 1978 griff die NATO auf der Basis zweier deutscher und amerikanischer Papiere das Thema der Begleitenden Maßnahmen auf mit dem Ziel, einen umfassenden NATO-Vorschlag für Wien auszuarbeiten. Gedacht war dabei u. a. an die Ankündigung von Manövern und Truppenbewegungen sowie den Austausch militärischer Beobachter, einen verbesserten Informationsaustausch über Truppenstärken und militärische Strukturen sowie an Luftinspektionen. In den NATO-Gremien bestand die Bundesrepublik ausdrücklich darauf, die Begleitenden Maßnahmen auch auf das Territorium der Sowjetunion auszudehnen und damit dem KSZE-Gebiet anzugleichen²⁸.

Die Diskussion im Bündnis zog sich jedoch das ganze Jahr 1978 ohne konkrete Ergebnisse hin. Die Bundesregierung intensivierte schließlich ihre Aktivitäten, als nach dem Vierergipfel in Guadeloupe Anfang Januar und der Unterzeichnung von SALT II im Juni 1979 das Rüstungsungleichgewicht in Europa im nuklearen Mittelstreckenbereich zum dominierenden Ost-West-Thema wurde. Nach Ansicht Schmidts musste gerade jetzt die Rüstungskontrolle in Europa vorangebracht werden, um den Guadeloupe-Entscheidungen Glaubwürdigkeit zu verleihen und diese innenpolitisch durchzusetzen. Da jedoch die Verhandlungen über eine Begrenzung der eurostrategischen Waffen Sache der Supermächte waren, erhöhte die beginnende Nachrüstungsdebatte aus europäischer Sicht zusätzlich die flankierende Bedeutung von MBFR und KSZE. Dabei setzte Schmidt im Unterschied zu Genscher weiterhin auf MBFR. Die Bundesrepublik, so führte der Kanzler im Dezember 1978 im Bundessicherheitsrat aus, könne sich naturgemäß „im nuklearen Bereich nicht in eine Führungsrolle drängen lassen“. Umso mehr müsse die Bundesrepublik „aus bündnis-, innen- und ostpolitischen Gründen die Initiative behalten“²⁹.

Im Februar 1979 führte der Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung, Botschafter Friedrich Ruth, Gespräche in Washington und London³⁰. Gleichzeitig warb Schmidt bei Breschnew darum, das Thema der Vertrauensbildung „in den Wiener

²⁶ Handschriftlicher Vermerk des BM Genscher auf der Aufzeichnung des BS Ruth vom 29. 9. 1977, in: AAPD 1977, II, Dok. 265, Anm. 17.

²⁷ RE Nr. 228 des VLR I Rückriegel vom 17. 1. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 12, S. 89.

²⁸ DB Nr. 594 des BS Jung, Wien (MBFR-Delegation), vom 26. 7. 1978 an das AA, in: AAPD 1978, II, Dok. 230.

²⁹ PA-AA, VS-Bd. 11286 (220), B 150, Aktenkopien 1978, Aufzeichnung des BS Ruth vom 15. 12. 1978.

³⁰ DB Nr. 591 des BS Ruth, z.Z. Washington, vom 13. 2. 1979 an das AA, in: AAPD 1979, I, Dok. 38; DB Nr. 442 von Ruth, z.Z. London, vom 23. 2. 1979 an das AA, in: AAPD 1979, I, S. 283f., Anm. 3.

Verhandlungen [...] bald konkret und seiner sicherheitspolitischen Bedeutung entsprechend“ zu behandeln³¹. Im Sommer 1979 gelang es den Bonner Unterhändlern schließlich, sich nach zähen Gesprächen mit Washington auf ein Vorschlagspaket für MBFR zu einigen³². Danach sollten sich die Teilnehmerstaaten erstens zur militärischen Vertrauensbildung der KSZE bekennen; zweitens sah der Vorschlag acht Begleitende Maßnahmen vor, von denen zumindest einige auf das Geltungsgebiet der Helsinki-Schlussakte Anwendung finden sollten. Damit war der Weg frei für eine umfassende Bündnisinitiative zur Rüstungskontrolle in den drei Bereichen der nuklearen Waffen mittlerer Reichweite, der konventionellen Streitkräfte und der KSZE.

Während Bonn noch seine eigenen Initiativen zur Synchronisierung von Rüstungskontrolle und KSZE entwickelte, kehrte Frankreich am 25. Januar 1978, also in der Schlussphase der festgefahrenen Belgrader Nachfolgekonferenz, mit einer eigenen Initiative auf die Bühne der Rüstungskontrollgespräche in Europa zurück³³. Kern des Vorschlags³⁴ war die Einberufung einer Konferenz über Abrüstung in Europa (KAE), auf der die KSZE-Staaten Maßnahmen zur Vertrauensbildung und zur Reduzierung konventioneller Waffensysteme für ein Gebiet „vom Atlantik bis zum Ural“ beraten sollten. Nach französischen Vorstellungen sollte aus ihr ein Rüstungskontrollorgan hervorgehen, das die ergebnislosen MBFR-Gespräche ersetzen würde.

Die Bundesregierung war frühzeitig über den Vorschlag informiert worden, zeigte sich angesichts ihrer eigenen MBFR-Initiativen zunächst jedoch zurückhaltend. Natürlich begrüßte sie es, dass Frankreich, das selbst in Wien nicht mit am Verhandlungstisch saß, offensichtlich bereit war, sich wieder am Rüstungskontrolldialog zu beteiligen. Sie erkannte auch sofort den Vorteil, der in einer Ausdehnung des Geltungsbereichs auf den europäischen Teil der Sowjetunion lag, denn die Verwirklichung des französischen Plans bedeutete eine noch über die KSZE-Schlussakte hinausgehende Erweiterung der VBM-Zone und damit eine wichtige Korrektur der geographischen Asymmetrie der Reduzierungszone bei MBFR. Dem standen aus Bonner Sicht freilich erhebliche Nachteile gegenüber. Denn trotz aller Vorbehalte Genschers gegenüber den Wiener Gesprächen war das Auswärtige Amt nicht bereit, auf die politische Wirkung von MBFR im Rahmen der multilateralen Konferenzdiplomatie gänzlich zu verzichten. Ferner bemängelte man in der Adenauerallee, dass das westliche Verteidigungsbündnis in den französischen Planungen offenbar keine Rolle spielte. Und schließlich: erinnerte das vorgesehene Abrüstungsgremium nicht an das „Ständige Organ“, dessen Errichtung der Kreml in den Anfängen der KSZE Anfang der 1970er Jahre zu einer wichtigen Forderung gemacht, später aber aufgegeben hatte³⁵?

Nach sorgfältiger Abwägung aller Umstände entschloss sich die Bundesregierung schließlich, den französischen Vorschlag grundsätzlich zu unterstützen. Jedoch sollte

³¹ Schreiben des BK Schmidt vom 15. 2. 1979 an den Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, in: AAPD 1979, I, Dok. 41, S. 190.

³² Aufzeichnung des MD Blech vom 13. 8. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 229.

³³ Aufzeichnungen des MD Blech vom 19. 7. 1978 und des BS Ruth vom 21. 7. 1978, in: AAPD 1978, II, Dok. 224 und Dok. 226.

³⁴ Zur Entstehung der französischen Abrüstungsinitiative vgl. den Beitrag von Veronika Heyde in diesem Band.

³⁵ Aufzeichnung des MD Blech vom 1. 2. 1978, in: AAPD 1978, I, Dok. 27.

dies nicht zu Lasten der Bündnissolidarität in Wien gehen. Darüber hinaus war er nach Bonner Vorstellungen zu präzisieren und zu verändern. Dies hieß zum einen, das Mandat einer KAE zunächst auf die militärische Vertrauensbildung zu konzentrieren und erst danach über konkrete Abrüstungsmaßnahmen zu sprechen³⁶. Zum anderen sollte die Konferenz Teil des KSZE-Prozesses sein; nach Ansicht des Auswärtigen Amts galt es zu verhindern, dass die KSZE eines ihrer Standbeine beraubt und eine KAE die Wiener Gespräche obsolet machen würde, auf deren Wiederbelebung sich Bonn gerade vorbereitete. Zwar sprach nichts gegen eine spezielle Konferenz, allerdings nur unter dem Dach der KSZE, wo eine Diskussion über Rahmen und Mandat die Verhandlungsmasse vergrößern konnte, mit der der Westen die Sowjetunion etwa im humanitären Bereich unter Druck zu setzen vermochte.

In dieser Situation sorgte der Generalsekretär des ZK der KPdSU dafür, dass die Abrüstungsdiskussion eine entscheidende Wende nahm. Bereits im November 1976 hatte der Politische Beratende Ausschuss des Warschauer Pakts in Bukarest vorge schlagen, zwischen den KSZE-Teilnehmern einen Vertrag über den Verzicht auf den Ersteinsatz von Nuklearwaffen abzuschließen³⁷. Im März 1979 regte Breschnew nun ergänzend den Abschluss eines Nichtangriffspaktes zwischen den KSZE-Staaten an³⁸. Und die Außenminister der WP-Länder beschlossen schließlich am 15. Mai 1979 in Budapest, allen KSZE-Teilnehmern eine Konferenz vorzuschlagen, welche die genannten Themen, einschließlich konkreter Vertrauensbildender Maßnahmen, verhandeln sollte³⁹. In bilateralen Gesprächen, so auch in den Abrüstungskonsultationen zwischen Bonn und Ost-Berlin im Juli 1979, ließen sie wissen, dass auch ihnen eine von MBFR und KSZE getrennte, separate Konferenz vorschwebte⁴⁰.

Zwar stand dieser Konkurrenzvorschlag ganz in der Linie der von den Warschauer-Pakt-Staaten seit Helsinki gebetsmühlenartig vorgetragenen Forderung, die „politische Entspannung“, die sie mit der Schlussakte auf einem gesicherten Fundament wähten, durch „militärische Entspannung“ zu ergänzen. Überdies waren die in rascher Folge vorgelegten Gesprächsangebote mit der kaum zu übersehenden propagandistischen Absicht verknüpft, auf die wachsende Nachrüstungsdebatte in der westlichen Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen. Vorsicht war also geboten. Doch im Unterschied zu den eher deklaratorischen Vorstößen der Vergangenheit enthielt das östliche Angebot eine Reihe bedenkenswerter Elemente. Vor allem wurde die Bereit-

³⁶ Deutsch-amerikanisches Gespräch über MBFR am 26. 6. 1978 in Washington, in: AAPD 1978, I, Dok. 200, S. 1008f.

³⁷ Vgl. dazu den DE Nr. 5444 des MDg Meyer-Landrut vom 30. 11. 1976 an die StÄV bei der NATO in Brüssel, in: AAPD 1976, München 2007, Bd. II, Dok. 350. Für die „Bukarester Erklärung“ und den Vertragsskizzen vgl. Europa-Archiv 1976, D 648 und D 653f. Die einschlägigen Dokumente der Sitzung sind zugänglich in: <http://www.php.isn.ethz.ch/collections/collto-pic.cfm?lng=en&id=19370&navinfo=14465> (14. 9. 2011).

³⁸ Rede Breschnews am 2. 3. 1979 in Moskau, in: Leonid I. Breshnew, Auf dem Wege Lenins. Reden und Aufsätze. Bd. 7: Januar 1978–März 1979, Berlin [Ost], S. 695f. Zur Reaktion des westlichen Bündnisses vgl. den DB Nr. 558 des BS Pauls, Brüssel (NATO), vom 10. 5. 1979 an das AA, in: AAPD 1979, I, Dok. 130.

³⁹ Communiqué zur Außenministertagung des Warschauer Pakts am 14./15. 5. 1979, in: Europa-Archiv 1979, D 329–332.

⁴⁰ Vgl. das Gespräch des StS van Well mit dem Leiter der StÄV der DDR, Moldt, am 24. 7. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 212, S. 1036.

schaft des Ostens, über weitere Maßnahmen der militärischen Vertrauensbildung zu sprechen, in Bonn als positives Zeichen gewertet. Damit hatte die Rüstungskontrolldiskussion zu einem für die Bundesrepublik wichtigen Zeitpunkt – nach dem Gipfel von Guadeloupe und vor Beginn der Madrider Folgekonferenz – neue Parameter gesetzt.

In einem ausführlichen Schreiben erläuterte Helmut Schmidt Ende März 1979 Giscard d'Estaing sein sicherheitspolitisches Konzept. Der Bundeskanzler begrüßte die sowjetische Bereitschaft zum Ausbau der VBM und sagte zugleich seine Unterstützung des französischen Konferenzvorschlags zu. Gleichzeitig strich er aber die Bedeutung heraus, welche Bonn weiterhin den MBFR-Verhandlungen in Wien beimaß, und kündigte Vorschläge zum Ausbau der Begleitenden Maßnahmen an. Erneut trug er dem Staatspräsidenten seine Sorge vor, dass die Sowjetunion nach der Unterzeichnung von SALT II ihr Übergewicht im nuklearen Mittelstreckenbereich politisch ausspielen und vor allem die Bundesrepublik wegen der Stationierung amerikanischer Pershing II und Cruise Missiles unter Druck setzen könnte. Umso wichtiger sei es, die TNF-Modernisierung durch Rüstungskontrolle zu begleiten: „Nach Auffassung der Bundesregierung“, so schrieb der Bundeskanzler Giscard d'Estaing nach Paris, „schließen diese Modernisierungen und rüstungskontrollpolitischen Bemühungen keineswegs einander aus. Sie müssen und können parallel laufen.“⁴¹

Im Sommer 1979 zeichnete sich für Bonn immer deutlicher ab, dass KSZE, MBFR und die TNF-Modernisierung ein verhandlungsstrategisches Dreieck bildeten, dessen Bestandteile aufeinander bezogen waren. Das Grundinteresse war klar: Für Schmidt sollte die Stationierung der „eurostrategischen“ Waffen durch neue Initiativen in Wien ergänzt und sowohl gegenüber der UdSSR als auch mit Blick auf die öffentliche Debatte im eigenen Land entspannungspolitisch ausbalanciert werden. Für Genscher wiederum spielten die KSZE und die bevorstehende Madrider Nachfolgekonferenz die Schlüsselrolle. Eine Abrüstungskonferenz im KSZE-Rahmen füllte die Lücke in einem Interessenvakuum der Teilnehmerländer, das als Folge des politischen Klimasturzes und der Fixierung auf die Rüstungsdebatte zu entstehen drohte. Im Unterschied zum Belgrader Treffen würde der KAE-Vorschlag dem zweiten Folgetreffen in einer ungleich heikleren internationalen Krisensituation die notwendige Verhandlungssubstanz verleihen und den Osten an den Verhandlungstisch binden. Was MBFR betraf, so sollte die KSZE als Vorbild wirken, indem analog der in der Schlussakte vereinbarten militärischen Vertrauensbildung Begleitende Maßnahmen anzustreben waren. Durch die Übertragung des VBM-Rahmens von Helsinki mit seinem größeren Geltungsbereich würde nach Ansicht des Auswärtigen Amts die politische Bedeutung der Wiener Gespräche im Verhältnis zu deren riskanten militärischen Aspekten akzentuiert und die KSZE mit ihrer sich immer stärker entfaltenden Dynamik als zentrales Forum für Ost-West-Fragen bestätigt. „Eines der besten Ergebnisse, wenn nicht überhaupt das beste der gesamten Nachkriegsdiplomatie,“ so fasste Staatssekretär Günther van Well die Bonner Haltung zusammen, „sei die Schlußakte von Helsinki. Sie aufzuwerten, müsse unser aller Ziel sein. Dies gelte auch für das Kapitel über die Vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlußakte. [...] Wir müssen die vorliegenden

⁴¹ PA-AA, Referat 212, Bd. 116931, Schreiben des BK Schmidt vom 27. 3. 1979 an Staatspräsident Giscard d'Estaing.

Vorschläge in geeigneter Weise zusammenbringen.“ Die Schlussakte, so van Well, müsse der „Orientierungspunkt“ für die Abrüstungsvorschläge sein⁴².

Die Bundesrepublik bemühte sich daher in der Folgezeit darum, die französischen und sowjetischen Konferenzvorschläge zusammenzubringen und auf der Madrider Konferenz einen entsprechend veränderten französischen Vorschlag zum gemeinsamen westlichen Anliegen zu machen⁴³. Auf den entscheidenden Sitzungen am 12. bzw. 13./14. Dezember 1979 verabschiedeten die Verteidigungs- und Außenminister der NATO in Brüssel deshalb ein ganzes Vorschlagspaket: Neben dem so genannten Doppelbeschluss und seinem Junktim zwischen Rüstungskontrollverhandlungen und Nachrüstung im Falle ihres Scheiterns⁴⁴ billigten sie die Vorschläge für ein MBFR-Interimsabkommen und für Begleitende Maßnahmen. Die Außenminister sprachen sich ferner für eine Abrüstungskonferenz auf der Basis des französischen KAE-Vorschlags mit dem Ziel aus, „militärisch bedeutsame und verifizierbare Vertrauensbildende Maßnahmen für den ganzen Kontinent von Europa“ zu verabschieden⁴⁵. Damit, so stellte der Leiter der Politischen Abteilung im Auswärtigen Amt, Klaus Blech, fest, war es Bonn gelungen, „die Kompatibilität zwischen MBFR und den Bemühungen um militärische Vertrauensbildung im KSZE-Zusammenhang und dem französischen KAE-Vorschlag“ zu gewährleisten. Die in den Dezember-Entscheidungen des Bündnisses verankerte Trias von Doppelbeschluss, MBFR und KSZE bildete für Bonn fortan die Grundlage seiner Sicherheits- und Entspannungspolitik. Sie waren in ihrer Gesamtheit ein wichtiger Schritt, „um das rüstungskontrollpolitische Konzept des Bündnisses im konventionellen Bereich in Anpassung an die gegenwärtigen gesamtpolitischen Rahmenbedingungen fortzuentwickeln und – in Verbindung mit den Entscheidungen im TNF-Bereich – der Öffentlichkeit ein überzeugendes westliches Gesamtkonzept für die Rüstungskontrolle der 80er Jahre vorzulegen“⁴⁶.

3. Die Madrider Folgekonferenz: Die KSZE – Schutzschirm für Polen und Instrument zur Absicherung des NATO-Doppelbeschlusses

Der Bundesregierung bereitete aber das Ringen um die Rüstungskontrolle auch Unbehagen. Der Fokus auf die militärische Sicherheit drohte nämlich den KSZE-Prozess einseitig zu belasten und die übrigen Themen an den Rand zu schieben. Vor allem das Auswärtige Amt drängte daher darauf, dass die Schlussakte in Madrid als Ganzes er-

⁴² Gespräch des StS van Well mit dem Leiter der StäV der DDR, Moldt, am 24. 7. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 212, S. 1034.

⁴³ Vgl. etwa das Gespräch des BM Genscher mit dem französischen Außenminister François Poncet am 7. 6. 1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 166.

⁴⁴ Die Entscheidung über den NATO-Doppelbeschluss fiel auf einer gemeinsamen Sitzung der Verteidigungs- und Außenminister ohne Beteiligung Frankreichs am 12. 12. 1979. Für das Kommuniqué vgl. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c791212a.htm> (14. 9. 2011).

⁴⁵ Vgl. Ziffern 8 und 9 des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung am 13./14. 12. 1979, in: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c791213a.htm> (14. 9. 2011). Zu den dort beschlossenen Begleitenden Maßnahmen vgl. Mutz, Konventionelle Abrüstung in Europa, S. 117.

⁴⁶ Aufzeichnung des MD Blech vom 7. 12. 1979, in: AAPD 1979, II, Dok. 366, S. 1864.

halten blieb. Eine thematische Verengung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten, wie dies noch dem Belgrader Folgetreffen mit seiner Fixierung auf die Menschenrechte zum Verhängnis wurde, sollte sich nicht wiederholen. Die Rüstungskontrolle war für die Bundesrepublik deshalb zwar ein wichtiger, aber nur ein Teil der Gesamtproblematik, der ihr elementares Interesse an Fortschritten im humanitären Bereich nicht beeinträchtigen durfte. Sie strebte deshalb in Madrid eine „Politik des ‚gleichmäßigen Fortschritts‘ auf militärpolitischem und humanitärem Gebiet“⁴⁷ an.

Wie wichtig es für die Bundesrepublik war, mit Blick auf Madrid an einem taktischen und inhaltlichen Gesamtkonzept festzuhalten, zeigte die zwischenzeitliche Entwicklung. Die internationale Lage hatte sich in den zwölf Monaten vor Eröffnung der zweiten Nachfolgekonzferenz dramatisch verschlechtert. Die DDR verstärkte seit dem Frühjahr 1979 ihre Abgrenzungspolitik gegenüber der Bundesrepublik, indem sie zunächst die Arbeitsbedingungen für ausländische Journalisten erschwerte⁴⁸. Einen Monat später verabschiedete die Volkskammer das 3. Strafrechtsänderungsgesetz, mit dem die Strafverfolgungsbehörden in den Worten von Günter Gaus, dem Leiter der Ständigen Vertretung in Ost-Berlin, „ein zusätzliches strafrechtliches Instrumentarium zur Disziplinierung der eigenen Bevölkerung“⁴⁹ erhielten. Und einen Monat vor der Eröffnung der Madrider Hauptkonferenz erhöhte die DDR im Oktober 1980 überraschend den Zwangsumtausch für Reisen nach Ost-Berlin und die DDR auf einheitlich 25 DM – eine Maßnahme, die nach Ansicht Bonns den Kern der Helsinki-Vereinbarungen traf⁵⁰. Schließlich sorgten die neuerliche Verfolgung der Dissidenten durch den sowjetischen Machtapparat 1979/80 und die Prozesse gegen Mitglieder der Charta 77 dafür, dass die Menschenrechte auch in Madrid auf der Tagesordnung blieben⁵¹.

Als ob dies nicht alles schon genug Anlass zur Sorge gewesen wäre, stellten zwei weitere Ereignisse die Zukunft des KSZE-Prozesses in Frage. Am Heiligen Abend 1979 überschritten sowjetische Truppen die Grenze zu Afghanistan⁵². Das sowjetische Vordringen am Hindukusch stellte die Bereitschaft Moskaus zur Beachtung der Helsinki-Prinzipien massiv in Frage. Doch es war die Entwicklung in Polen, die letztlich einen noch größeren Schatten auf die Madrider Folgekonferenz warf, handelte es sich doch hier um einen Unterzeichnerstaat der Schlussakte. Im Sommer 1980 kam es infolge

⁴⁷ PA-AA, Referat 212, Bd. 133359, Aufzeichnung des VLR I Joetze vom 21. 9. 1979.

⁴⁸ Gegen die Maßnahmen protestierte die Bundesregierung unter Verweis auf die KSZE-Schlussakte. Vgl. das Gespräch des StM Wischniewski, Bundeskanzleramt, mit dem Leiter der StÄV der DDR, Moldt, am 17. 4. 1979 und DB Nr. 382 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 14. 5. 1979 an das Bundeskanzleramt, in: AAPD 1979, I, S. 488, Anm. 28, bzw. S. 612, Anm. 7.

⁴⁹ DB Nr. 526 des Staatssekretärs Gaus, Ost-Berlin, vom 29. 6. 1979, in: AAPD 1979, II, S. 1076, Anm. 5.

⁵⁰ Gespräch des BM Genscher mit dem sowjetischen BS Semjonow am 10. 10. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 290, S. 1507. Vgl. ferner PA-AA, B 150, Aktenkopien 1980, Aufzeichnung des MDg Bräutigam, Bundeskanzleramt, vom 10. 10. 1980.

⁵¹ Vgl. Peter Reddaway, *Repression und Liberalisierung. Sowjetmacht und Dissidenten 1953–1986*, in: *Osteuropa* 60 (2010), S. 105–125, hier S. 108.

⁵² Nach geheimen Informationen der Botschaft in Washington hatte das sowjetische Militär schon im November mit der Truppenverlegung begonnen. Vgl. die DB 4486 und 4496 des Brigadegenerals von Ondarza bzw. des BS Hermes, Washington, vom 18. 12. 1979 an das AA, in: AAPD 1979, II, Dok. 384 und Dok. 385.

gravierender Wirtschafts- und Versorgungsprobleme in Polen zu Streiks unzufriedener Arbeiter, die ihren Protest immer stärker mit politischen Forderungen verknüpften und damit die kommunistische Ordnung in Frage stellten⁵³. Am Vorabend von Madrid war so eine Situation eingetreten, in der die Euphorie von Helsinki „unendlich weit in der Vergangenheit zu liegen“ schien⁵⁴. Der KSZE-Prozess, dessen waren sich die Bonner Verantwortlichen bewusst, befand sich jetzt in seiner kritischsten Phase.

So sehr sich die internationale Großwetterlage aber auch verdunkelte, im Unterschied zu den meisten Verbündeten sahen Genscher und das Auswärtige Amt keinen Anlass zu übermäßigem Pessimismus. Die Maßnahmen des DDR-Regimes und vor allem die epochalen Abmachungen von Stettin und Danzig, in der die streikenden polnischen Arbeiter am 30./31. August 1980 der kommunistischen Staatsmacht weitreichende Zusagen hinsichtlich der Religions- und Meinungsfreiheit, einschließlich der Veröffentlichung der Schlussakte von Helsinki, abrangen⁵⁵, wurden in Bonn vielmehr auch als Zeichen der inneren Krisen in Ostmittel- und Osteuropa sowie als Bestätigung dafür gesehen, dass der KSZE-Prozess Wirkung zeigte. „Der Entspannungsprozess hat die Rahmenbedingungen einer Entwicklung geschaffen,“ so hieß es kurz vor Beginn des Madrider Folgetreffens in einer Vorlage des Außenamts für den Minister, „die zum ersten Mal in Osteuropa seit 1945 die Chance für Reformen von unten eröffnet hat und Ansatzpunkte für eine pluralistische Entwicklung erkennen lässt.“⁵⁶ Die Ost-West-Beziehungen befanden sich nach Genschers Auffassung jetzt in einer Phase, „wo die kommunistischen Staaten mit den Zusagen von Helsinki zunehmend in Konflikt kommen“⁵⁷. Die Welt werde „Zeuge eines Erosionsprozesses“, der „nicht durch westliche Hardliner gestört“ werden dürfe⁵⁸. Darüber hinaus erkannte die bundesdeutsche Diplomatie, dass sich die UdSSR im Vorfeld der Folgekonferenz in einer Zwickmühle befand: So ärgerlich für sie das Madrider Forum und die ständigen westlichen Forderungen nach Einhaltung der Menschenrechte auch waren, Moskau brauchte die Abrüstungskonferenz, um als „Friedensengel“⁵⁹ die Durchführung des NATO-Doppelbeschlusses zu verhindern und sich gegenüber den USA als ernsthafter Partner für Rüstungskontrollverhandlungen in Position zu bringen⁶⁰. Aus

⁵³ Vgl. Hartmut Kühn, *Das Jahrzehnt der Solidarność. Die politische Geschichte Polens 1980–1990. Mit einem historiographischen Anhang bis 1997*, Berlin 1999, S. 15–54; Andrzej Paczkowski/Malcolm Byrne (Hrsg.), *From Solidarity to Martial Law: The Polish Crisis of 1980–1981. A Documentary Reader*, Budapest/New York 2007, S. 6–8.

⁵⁴ Helmut Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn. Menschen und Mächte II*, Berlin 1990, S. 501.

⁵⁵ Zu den August-Abkommen vgl. Kühn, *Das Jahrzehnt der Solidarność*, S. 55–82; Paczkowski/Byrne (Hrsg.), *From Solidarity to Martial Law*, S. 10–13, 66–80.

⁵⁶ PA-AA, Referat 212, Bd. 133362, Aufzeichnung des VLR Dreher vom 5. 9. 1980.

⁵⁷ Genscher gegenüber US-Außenminister Vance am 9. 8. 1979. Vgl. den DB Nr. 2849 des Gesandten Dannenbring, Washington, vom 11. 8. 1979 an das AA, in: AAPD 1979, II, Dok. 224, S. 1077.

⁵⁸ Gespräch des BM Genscher mit dem norwegischen Außenminister Frydenlund am 21. 5. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 145, S. 807.

⁵⁹ BM Genscher in Gesprächen mit Präsident Reagan und Verteidigungsminister Weinberger am 9./10. 3. 1981 in Washington, in: AAPD 1981, I, Dok. 64, S. 356, und Dok. 66, S. 364.

⁶⁰ Vgl. den DB Nr. 461 des BS Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 19. 3. 1981 an das AA, in: AAPD 1981, I, Dok. 79, S. 428.

Bonner Sicht wäre es also geradezu sträflich gewesen, die Parteiregime Osteuropas nun aus ihren KSZE-Verpflichtungen zu entlassen. Im Gegenteil musste alles daran gesetzt werden, „die Schlussakte als politisches Instrument lebendig“ zu halten⁶¹. Der Westen, so wurde Genscher nicht müde zu sagen, stehe nicht als erster vom Konferenztisch auf, denn es sei die UdSSR, die sich auf dem Folgetreffen in der Defensive befinde. Dagegen halte der Westen mit der Abrüstungskonferenz einen unschlagbaren Trumpf im Gesamtgefüge von KSZE, MBFR und Mittelstreckenverhandlungen in der Hand⁶². Die Madrider Nachfolgekonzferenz fand aus Sicht seiner Diplomaten deshalb zwar zu einer Zeit großer internationaler Verwerfungen statt. Sie bot jedoch gegenüber dem Belgrader Vorläufer die Chance, durch einen geschickten und pragmatischen Einsatz der Konferenzdiplomatie „neue Berufungsgrundlagen“ zu schaffen⁶³.

Diese Grundhaltung durchdrang Vorbereitung und Konferenztaktik der Bundesrepublik vom Beginn des Madrider Folgetreffens im November 1980 bis zu seinem Abschluss im September 1983. Wie im gesamten KSZE-Prozess legte Bonn dabei großen Wert auf die enge Abstimmung im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und im NATO-Bündnis. Sie spiegelte sich auch in den im November 1980 vorgelegten „Politischen Leitlinien“, die Bonn seiner Delegation in Madrid an die Hand gab. Vier Hauptziele lassen sich dabei erkennen: Wichtigstes Anliegen war es, den modifizierten, von der gesamten westlichen Staatengruppe getragenen französischen Vorschlag für eine Abrüstungskonferenz dazu zu nutzen, das östliche Konkurrenzangebot im westlichen Sinne zu unterlaufen, d.h. ein KAE-Mandat zu verabschieden, das zunächst die Erörterung Vertrauensbildender Maßnahmen unter Einbeziehung des europäischen Teils der Sowjetunion „bis zum Ural“ vorsah. Zweitens sollten weitere Maßnahmen im Bereich der humanitären Erleichterungen (Korb III) vereinbart werden. Drittens strebte Bonn auch bei Korb II Verbesserungen, etwa im Bereich der Geschäftskontakte, an. Und viertens setzte sich die Delegation für eine weitere Folgekonferenz ein, um die Nachhaltigkeit des KSZE-Prozesses zu sichern. Die Diplomaten waren sich überdies bewusst, dass sie mehr noch als in Belgrad im Fokus der Öffentlichkeit stehen und Menschenrechtsgruppen in großer Zahl vor Ort versuchen würden, ihrer Agenda Gehör zu verschaffen. Deren Vertreter wurden deshalb als „willkommene Multiplikatoren unserer Auffassungen und Argumente“ angesehen⁶⁴.

Das Dokument war von einem deutlich größeren Selbstbewusstsein geprägt, als dies noch im Vorfeld der Belgrader Folgekonferenz der Fall war. Ohne Scheu forderte die Bonner Zentrale von ihrer Delegation, das von der DDR, der ČSSR und der

⁶¹ Schrifterlass des VLR I Joetze vom 17. 12. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 369, S. 1910.

⁶² Vgl. Jörg Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid. Verlauf und Schlußdokument aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 45–54, hier S. 48.

⁶³ Aufzeichnung des MDg Bräutigam vom 4. 2. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 27, S. 133, 135.

⁶⁴ Schrifterlass des VLR I Joetze vom 17. 12. 1980 („Politische Grundsätze für die Delegation der Bundesrepublik Deutschland auf dem KSZE-Folgetreffen in Madrid“), in: AAPD 1980, II, Dok. 369. Bei den „Politischen Grundsätzen“ handelte es sich um eine von StS van Well gebilligte Weisung vom 5. 11. 1980 für die bundesdeutsche KSZE-Delegation. Für die Staatssekretärvorlage vgl. PA-AA, Referat 212, Bd. 133389.

Sowjetunion in den letzten beiden Jahren gezeigte Fehlverhalten auf der Konferenz anzusprechen, dabei jedoch ein „sachliches, maßvolles und politisches Argumentieren“⁶⁵ anzuwenden. Es sollte nicht so weit kommen, dass der Osten die aus Bonner Sicht vorrangigen Sachverhandlungen verweigerte und die Schuld für einen Abbruch des KSZE-Prozesses dem Westen in die Schuhe schob.

Doch wie sollte Bonn auf der Folgekonferenz mit dem Thema „Polen“ umgehen? Die Bundesregierung verfolgte eine Strategie, die eine offene Einmischung in den inneren Konflikt vermied, um gegenüber Moskau nicht angreifbar zu werden und vom Kreml selbst unter Verweis auf die Helsinki-Schlussakte eine Politik der Nichteinmischung zu fordern. Stattdessen setzte Bonn auf eine deeskalierende, gezielt Wirtschaftshilfe einsetzende Stabilisierung der Lage bei seinem östlichen Nachbarn. Dem entsprach es, dass Genscher und seine Diplomaten entschieden, im Unterschied zu Afghanistan die polnische Krise auf dem Folgetreffen vorerst nicht anzusprechen, um die Situation nach den ersten Erfolgen der polnischen Arbeiter nicht zu verschärfen. Bonn wolle nichts „herbeiwarnen“, schrieb der zuständige Unterabteilungsleiter Hans Otto Bräutigam mit Blick auf eine mögliche militärische Intervention der UdSSR an die Delegation in Madrid⁶⁶. Die Amtsleitung behielt sich jedoch vor, im Lichte der weiteren Entwicklung und in Abstimmung mit den Verbündeten Stellung zu nehmen⁶⁷. Zugleich nutzten Schmidt und Genscher ihre Kontakte zu den osteuropäischen Regierungen, um nachdrücklich vor den Folgen eines gewaltsamen Eingreifens in Polen zu warnen und unter Berufung auf die Schlussakte vor allem von Moskau außenpolitische Zurückhaltung zu fordern.

Das Madrider Folgetreffen erfüllte daher aus Sicht der Bundesrepublik neben der inhaltlichen Weiterentwicklung der Schlussakte mehrere taktische Aufgaben. Zum einen sollte es als entspannungspolitischer „Stoßdämpfer“ wirken, der die Ost-West-Beziehungen vor einer Entgleisung bewahrte. Die kommunistischen Staaten sollten und durften auch in der gefährlichen Lage, in der sich Europa und die Welt 1979/80 befanden, nicht aus ihren Verpflichtungen, die sie in Helsinki eingegangen waren, entlassen werden. Die bundesdeutsche Diplomatie setzte deshalb darauf, dass Madrid hinsichtlich der sowjetischen Machtausübung in Osteuropa eine einhegende Wirkung entfaltete und namentlich eine „Schutzfunktion für Erneuerungsbewegung in Polen“ ausübte. Ein substantielles Schlusssdokument mit erweiterten humanitären Verpflichtungen und einem präzisen Mandat für eine Abrüstungskonferenz war nach Bonner Vorstellungen eine wichtige Hilfe gerade auch für die polnische Opposition⁶⁸. Zum anderen sollte ein erfolgreiches Folgetreffen den Doppelbeschluss entspannungspolitisch absichern und dessen Nachrüstungsteil innenpolitisch annehmbar machen.

Diese Konferenztaktik war nicht populär und brachte die Bundesrepublik wiederholt in einen Gegensatz zu den USA. Nach der Amtsübernahme durch den neuen

⁶⁵ Schrifterlass des VLR I Joetze vom 17. 12. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 369, S. 1913.

⁶⁶ PA-AA, Referat 212, Bd. 133362, DE Nr. 6249 des MDg Bräutigam vom 11. 12. 1980 an die KSZE-Delegation in Madrid.

⁶⁷ Schrifterlass des VLR I Joetze vom 17. 12. 1980, in: AAPD 1980, II, Dok. 369, S. 1911.

⁶⁸ PA-AA, Referat 012, Bd. 124417, RE Nr. 89/90 des VLR Steinkühler vom 3. 8. 1981. Diesen Zusammenhang schien auch Moskau gesehen zu haben; vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton, NJ/Oxford 2001, S. 207.

Präsidenten Ronald Reagan im Januar 1981 unterzog die neue Administration die bisherige Außen- und Sicherheitspolitik einer grundlegenden Überprüfung. Reagan schlug einen Kurs ein, der Verhandlungen mit Moskau von einer wiederhergestellten Position der militärischen Stärke abhängig machte⁶⁹. Dies weckte in Bonn Unsicherheit darüber, ob und unter welchen Bedingungen Washington den Rüstungskontrolldialog mit der Sowjetunion und nicht zuletzt den KSZE-Prozess fortsetzen würde. Der drohende Dissens im westlichen Lager machte sich im Frühjahr 1981 rasch bemerkbar, als sich in Madrid abzeichnete, dass eine Einigung in absehbarer Zeit nicht zu erreichen war. Zwar erklärte sich Breschnew im Februar 1981 überraschend bereit, das europäische Gebiet der Sowjetunion „bis zum Ural“ in den Geltungsbereich der VBM einzubeziehen⁷⁰. Weiterhin verteilten die Neutralen und Nichtgebundenen (N+N) am 31. März 1981 einen den Verhandlungsstand bündelnden Text, der die Grundlage für die Redaktion eines Schlussdokuments bilden sollte⁷¹. Auf dieser Basis gelang es in den folgenden Wochen sogar, die Konferenzmaterie weitgehend abzuhandeln; dabei einigten sich die Teilnehmer u. a. auf einen Text zur Achtung der Menschenrechte (Korb I) sowie auf Maßnahmen zur Erleichterung von Geschäftskontakten (Korb II) und zur Beschleunigung des Verfahrens zur Familienzusammenführung, einschließlich der Nichtdiskriminierung von Antragstellern (Korb III). Indes hatten die Delegationen ihre endgültige Zustimmung von der vorherigen Einigung auch über die weiterhin ungeklärten Probleme abhängig gemacht, neben dem KAE-Mandat etwa noch weitere Texte zu Menschenrechtsfragen und eine Vereinbarung über die nächste Folgekonferenz⁷².

Angesichts dieser Lage drohte auch im westlichen Lager die Stimmung zu kippen. Eine Reihe von Staaten trat dafür ein, die Konferenz durch die Setzung eines festen Enddatums Mitte Juli zu beenden, gegebenenfalls mit einem den Dissens festhaltenden Schlussdokument nach Belgrader Vorbild. „Die Mehrheit der westlichen Delegationen in Madrid“, beschrieb der Bonner Delegationsleiter Jörg Kastl im Mai 1981 die unterschiedlichen Haltungen, „wünscht einen baldigen Abschluß des Madrider Folgetreffens. Wir dagegen wollen aus außenpolitischen Gründen Erwägungen über das Ende dem Ziel eines gehaltvollen, ausgewogenen Schlußdokuments unterordnen (Polen). Wir wollen ferner aus innenpolitischen Gründen das hiesige Folgetreffen, das ein wichtiges Element des Ost-West-Dialogs über militärische Sicherheitsfragen ist, vor einem vielleicht krisenhaften Abbruch bewahren (Nachrüstungsdebatte).“⁷³ Nur mit größter Mühe gelang es der Bundesregierung in den Brüsseler Gremien von NATO und EPZ sowie in Madrid, die Partner von einem solchen Schritt abzuhalten. Nicht zuletzt in Washington bemühte sich die Bonner Diplomatie darum, die Zustimmung einer skeptischen Reagan-Administration zur Fortsetzung der Verhand-

⁶⁹ Vgl. Garthoff, *Détente and Confrontation*, S. 1010–1014.

⁷⁰ Vgl. die Aufzeichnung des BS Ruth vom 4. 3. 1981, in: AAPD 1981, I, Dok. 56.

⁷¹ PA-AA, Referat 221, Bd. 123117, Vorschlag der N+N-Staaten vom 31. 3. 1981. Vgl. dazu die Beiträge von Benjamin Gilde und Philip Rosin in diesem Band.

⁷² Aufzeichnung des MDg Bräutigam vom 11. 9. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 251.

⁷³ DB 749 des BS Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), vom 12. 5. 1981 an das AA, in: AAPD 1981, II, Dok. 137, S. 767f.

lungen zu erreichen⁷⁴. Mit Erfolg, denn tatsächlich erklärte sich der NATO-Ministerat auf seiner Frühjahrstagung am 4./5. Mai in Rom zur Fortsetzung des Folgetreffens bereit und bekräftigte seine Unterstützung für den französischen KAE-Vorschlag. Hinsichtlich Polens bekannten sich die Außenminister zum Prinzip der Nichteinmischung und warnten Moskau in kaum verhüllter Weise, dass ein gewaltsames Vorgehen gegen Polen das Ende des Ost-West-Dialogs zur Folge haben könnte⁷⁵. Auch die EPZ-Außenminister, die am 9. Mai in Venlo zusammenkamen, sprachen sich einvernehmlich dafür aus, weiterzuverhandeln, denn „der Gang der Dinge in Madrid sei als positiv für den Westen, nachteilig für SU zu bewerten“⁷⁶.

Das hartnäckige Eintreten Genschers dafür, ohne Zeitlimit bis zu einer Einigung weiterzuverhandeln, zahlte sich aus. Zwar verstrich das angestrebte Zieldatum des Treffens Ende Juli ohne Ergebnis, aber die Diplomaten kamen überein, die Gespräche am 27. Oktober wieder aufzunehmen. Zuvor hatte der amerikanische Chefdelegierte Max Kampelman am 20. Juli noch die westlichen Positionen als Paketvorschlag offiziell eingebracht. Er enthielt einen Text zur Anwendungszone für Vertrauensbildende Maßnahmen, der zugleich an weitere Zugeständnisse in den Bereichen Menschenrechte und Informationsfreiheit geknüpft war. Die Formel für das Mandat einer KAE, die auf eine Anregung Frankreichs zurückging, sah vor, der sowjetischen Forderung nach Reziprozität dadurch zu entsprechen, dass militärische Bewegungen in dem Westeuropa vorgelagerten See- und Luftgebiet nur zu berücksichtigen seien, wenn sie im Zusammenhang mit meldepflichtigen Manövern auf dem Festland stünden. Der sowjetische Chef-Unterhändler Leonid Iljitschow lehnte den westlichen Vorschlag umgehend ab und beantwortete ihn noch am selben Tag mit einem Gegenvorschlag, der sogar die Einbeziehung amerikanischen und kanadischen Territoriums forderte⁷⁷.

Die Sommerpause nutzte die Bundesregierung, um mit Washington weitere Details des KAE-Vorschlags abzustimmen und noch vorhandene Zweifel der US-Administration hinsichtlich des Geltungsbereichs auszuräumen. Und als Breschnew und Außenminister Andrei Gromyko im November, also kurz vor Wiederaufnahme der Madrider Verhandlungen, zu ihrem mit Spannung erwarteten Besuch nach Bonn kamen, warben Schmidt und Genscher auch bei ihnen nachdrücklich für das „funktionale“ Modell der KAE-Zone und für einen raschen Beginn der Mittelstreckenverhandlungen⁷⁸. Tatsächlich hatte die Bundesregierung mit der Fortsetzung des KSZE-

⁷⁴ Zu diesem Zweck reisten BM Genscher vom 8. bis 10. 3. 1981 und Bundeskanzler Schmidt vom 20. bis 23. 5. 1981 zu Gesprächen mit Reagan, Haig und Verteidigungsminister Weinberger nach Washington. Vgl. dazu AAPD 1981, I, Dok. 61–66 und Dok. 70, sowie AAPD 1981, II, Dok. 146 und Dok. 148–152.

⁷⁵ Das Kommuniqué enthielt darüber hinaus auch die Einwilligung der USA zur Aufnahme von Mittelstreckenverhandlungen mit Moskau und ein Bekenntnis zu den Wiener MBFR-Gesprächen. Vgl. NATO-Kommuniqué vom 5. 5. 1981, in: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c810504a.htm> (14. 9. 2011). Vgl. ferner Thomas, *The Helsinki Effect*, S. 206f.

⁷⁶ Aufzeichnung der VLR Siebourg vom 13. 5. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 138, S. 772.

⁷⁷ Aufzeichnung des BS Ruth vom 17. 7. 1981, in: AAPD 1981, II, Dok. 207. Zum französischen Vorschlag auf der NATO-Ministerratstagung am 3. 5. 1981 in Rom vgl. AAPD 1981, II, Dok. 125, S. 700f.

⁷⁸ Breschnew und Gromyko besuchten die Bundesrepublik vom 22. bis 25. 11. 1981. Vgl. dazu AAPD 1981, III, Dok. 334–340.

Folgetreffens und dem Beginn der amerikanisch-sowjetischen INF-Gespräche in Genf am 30. November 1981 zwei wichtige Teilziele ihres Spannungs- und Sicherheitskonzepts erreicht.

Bis zum 16. Dezember konnten in Madrid weitere Fortschritte erzielt werden, so dass die N+N das Erreichte in einem überarbeiteten Entwurf für ein Schlussdokument festhielten und als offizielles Dokument registrieren ließen⁷⁹. Das Vorgehen der N+N erwies sich als Glücksfall, denn in der Nacht vom 12. auf den 13. Dezember 1981 hatte Ministerpräsident Wojciech Jaruzelski in Polen das Kriegsrecht verhängt und jede Aussicht auf weitere Verhandlungen unmöglich gemacht⁸⁰. Doch auch in dieser dramatischen Situation blieb die bundesdeutsche Diplomatie bei ihrem Kurs und beharrte gegenüber den Verbündeten auf einer Fortsetzung des Folgetreffens. Bereits im NATO-Rat am 10. Dezember in Brüssel hatte Genscher die übrigen Außenminister eindringlich beschworen, dass sich die UdSSR mit dem bevorstehenden Beginn der INF-Gespräche in der Defensive befinde und der Westen nun in Madrid „nicht als erster die Verhandlungen aufgeben“ solle. Dem Kreml dürfe nicht die Gelegenheit gegeben werden, „durch entsprechendes Vorgehen in Madrid [...] in den Augen der Öffentlichkeit in die Vorhand zu kommen. Der KSZE-Prozeß habe in seinen Wirkungen weniger Probleme für den Westen, sondern vor allem für die Sowjetunion geschaffen. Das erkenne man am besten an der politischen Entwicklung in Polen. Die Sowjetunion werde einsehen müssen, daß man in den 80er Jahren andere Völker nicht mehr als Satelliten halten könne.“⁸¹ Dementsprechend wies die Bonner Zentrale noch am Tag der Verhängung des Kriegsrechts ihre Diplomaten in Madrid an: „Wir treten dafür ein, daß die westlichen Delegationen die Verhandlungen geschäftsmäßig und erfolgsorientiert weiterführen. Damit wird ein stabilisierendes Element des Ost-West-Verhältnisses erhalten, während vorzeitige Reaktionen des Westens in Madrid das Risiko mit sich bringen, zunächst Unruhe in die Gesamtlage zu bringen, mit der Gefahr negativer Auswirkungen auch auf Polen.“⁸² Am 18. Dezember, demselben Tag, an dem in Genf Paul Nitze und Juli Kwizinski die erste Runde der INF-Verhandlungen abschlossen, vertagten sich die Diplomaten in Madrid auf den 9. Februar 1982. Ein Abbruch des KSZE-Prozesses war erneut vermieden worden.

Dennoch sollte es noch fast ein Jahr dauern, bis die Diplomaten in Madrid auf der Basis des N+N-Entwurfs vom 16. Dezember 1981 die Sachdebatte wieder aufnahmen. Am 15. Juli 1983 billigten die Teilnehmerstaaten schließlich ein Schlussdokument, das nicht nur ein Mandat für die im Folgejahr nach Stockholm einzuberufende Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Euro-

⁷⁹ Zum Konferenzdokument CSCE/RM/39 vom 16. 12. 1981 vgl. Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 48; Jan Sizoo/Rudolf Th. Jurrjens, CSCE Decision-Making: the Madrid Experience, Den Haag u. a. 1984, S. 235 f.

⁸⁰ Vgl. Kühn, Das Jahrzehnt der Solidarność, S. 269–296; Paczkowski/Byrne (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law, S. 32–36; Mark Kramer, Das Verhalten der UdSSR und des Warschauer Paktes in der Polnischen Krise 1980/81, in: Torsten Dietrich/Walter Süß (Hrsg.), Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten, Berlin 2010, S. 169–211, besonders S. 191–197.

⁸¹ DB Nr. 2081 des BS Wieck, Brüssel (NATO), vom 10. 12. 1981 an das AA, in: AAPD 1981, III, Dok. 358, S. 1921.

⁸² DE Nr. 6448 des VLR I Joetze vom 13. 12. 1981 an die KSZE-Delegation in Madrid, in: AAPD 1981, III, S. 1971, Anm. 25.

pa (KVAE) – einschließlich einer funktionalen Zonenformel für die VBM – enthielt. Sie kamen auch überein, 1986 in Wien zur dritten Folgekonferenz zusammenzukommen und in der Zwischenzeit eine Reihe weiterer Expertentagungen abzuhalten, darunter 1985/86 ein Kulturforum in Budapest sowie Treffen zu Menschenrechtsfragen und menschlichen Kontakten in Ottawa und Bern⁸³.

Im Unterschied zu seinem Vorläufer konnte Madrid so trotz Afghanistan und Polen erfolgreich zum Abschluss gebracht werden. Hauptgrund hierfür war, dass die zweite Folgekonferenz genügend Substanz aufwies und die UdSSR vor dem Hintergrund des Doppelbeschlusses und der Doppelkrise in Afghanistan und Polen zu beträchtlichen Konzessionen gebracht werden konnte. Der sowjetische Wunsch nach einer europäischen Abrüstungskonferenz war der Schlüssel zur Einigung. Die zweite Nachfolgekonferenz markierte einen Wendepunkt im KSZE-Prozess, denn die Aufächerung der Konferenzdiplomatie in den 1980er Jahren verfestigte die Helsinki-Normen (und das bezieht sich nicht nur auf die Menschenrechte, sondern auch auf die Prinzipien der freien Bündniswahl und der friedlichen Grenzänderung) und schufen einen institutionellen Rahmen, der zur Basis des „neuen Europa“ werden konnte⁸⁴. Bonns geschicktes Eintreten für die Konferenzdiplomatie als Gegengewicht zur Konfrontation der Militärböcke und sein entschiedenes Eintreten für die Fortsetzung der KSZE hatten dabei einen wesentlichen Anteil.

4. Fazit

Sicherheit oder Entspannung, so lautete die Ausgangsfrage. Als Ergebnis muss festgehalten werden, dass sich die von Zeitgenossen wie auch in der historischen Forschung zum Kalten Krieg oft als unvereinbar geltenden außenpolitischen Paradigmen aus Sicht der Bundesrepublik bei näherer Betrachtung nicht ausschlossen. Eine derartige Verkürzung übersieht, dass sich während des gesamten Ost-West-Konflikts Krisen- und Entspannungsphasen nicht abwechselten, sondern den Blockantagonismus gleichzeitig prägten. Militärische Aufrüstung und Elemente der Deeskalation bildeten in unterschiedlichen Mischungen die Hauptzutaten der Auseinandersetzung⁸⁵. Dies trifft auch auf die Krisenzeit der ausgehenden 1970er Jahre zu, die, wie das Beispiel der KSZE zeigt, der Entspannung gerade kein Ende bereitete. Sicherheit *und* Entspannung, ja Sicherheit *durch* Entspannung lautete deshalb das außenpolitische Credo, dem die Regierung Schmidt/Genscher folgte: amerikanisch-sowjetische INF-Ver-

⁸³ Der Abschluss der Konferenz verzögerte sich noch durch die Weigerung Maltas, dem Ergebnis seine Zustimmung zu geben. Sie wurde schließlich durch ein Treffen der Außenminister vom 7. bis 9. 9. 1983 in Madrid beendet. Für das Schlussdokument vgl. Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 181–198. Vgl. ferner Kastl, Das KSZE-Folgetreffen in Madrid, S. 50f.; Sizoo/Jurrijens, CSCE Decision-Making, S. 240–244.

⁸⁴ Vgl. Thomas, The Helsinki Effect, besonders S. 272–286; Sarah B. Snyder, The foundation for Vienna: A reassessment of the CSCE in the mid-1980s, in: Cold War History 10 (2010), S. 493–512.

⁸⁵ Vgl. dazu Gottfried Niedhart, Der Ost-West-Konflikt. Konfrontation im Kalten Krieg und Stufen der Deeskalation, in: Archiv für Sozialgeschichte 50 (2010), S. 557–594, hier: S. 577, 589. Ihm ist daher in seiner Kritik am Begriff des „zweiten Kalten Kriegs“ zuzustimmen.

handlungen und notfalls Nachrüstung, die Erhaltung des Wiener MBFR-Forums sowie die unbedingte Fortsetzung einer in der Substanz angereicherten KSZE sollten gleichermaßen dazu beitragen, die Sicherheit in Europa zu stärken und die Ost-West-Détente am Leben zu halten. „Wir haben die Politik von 1969 nicht begonnen, um sie 1981 zu beenden“, so brachte Genscher dies in einem geheimen Gespräch gegenüber dem bulgarischen KP-Chef Todor Schiwkow unmissverständlich auf den Punkt⁸⁶.

Die Phase zwischen dem Helsinki-Gipfel 1975 und dem Beginn des Madrider Folgetreffens 1980 stellte gleichsam ein retardierendes Moment in den Ost-West-Beziehungen dar, das die Zukunft der Entspannung ernsthaft gefährdete. Die Erfahrungen der Belgrader Konferenz 1977/78 leiteten eine behutsame Neubewertung des KSZE-Prozesses durch die Bundesregierung ein, die schließlich durch die geradezu rasante Veränderung des internationalen Umfelds die entscheidenden Impulse erhielt. Dabei wird deutlich, dass die Bonner KSZE-Politik seit 1975 einen Entwicklungsprozess durchmachte: von einem ersten, noch zurückhaltenden Vortasten, das noch die Unsicherheit darüber spiegelte, wie das Potenzial der Schlussakte ostpolitisch nutzbar gemacht werden konnte, bis zur Herausbildung der KSZE als anspruchsvollem Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesrepublik. Die Stabilisierungsphase des KSZE-Prozesses nach dem enttäuschenden ersten Folgetreffen unterschied sich deshalb auch von der Zeit vor 1975, als die Konferenz noch ein integraler Bestandteil der Ostvertragspolitik Willy Brandts und Walter Scheels war. Unter den veränderten Vorzeichen der zweiten Hälfte der 1970er Jahre und vor die Herausforderung gestellt, einer Auflösung der Einheit von Sicherheit und Entspannung entgegenzuwirken, entwickelte Bonn seine KSZE-Politik zu einem flexiblen Instrument. Vor allem bei Genscher begann im Verlauf der neuen Ost-West-Krise die Erkenntnis zu reifen, dass der KSZE-Prozess nicht nur für spezifisch deutsche Interessen nutzbar gemacht werden konnte, sondern ein unverzichtbares Instrument in der Auseinandersetzung um die Nachrüstung darstellte und geeignet war, die sowjetische Machtausübung zumindest in Europa zu begrenzen. Ohne Zweifel überschätzte Genscher die Reformfähigkeit des Jaruzelski-Regimes, doch er blieb überzeugt, dass die Fortsetzung der KSZE auf zwischenstaatlicher Ebene dazu beitrug, die UdSSR vor einem gewaltsamen Eingreifen abzuhalten und so den Spielraum der Oppositionsbewegungen in Ostmittel- und Osteuropa zu bewahren, innerhalb dessen sie als Multiplikatoren der Helsinki-Normen wirken konnten. Und nicht zuletzt konnte die KSZE den Westeuropäern helfen, die Sprachlosigkeit der beiden Führungsmächte USA und Sowjetunion zu überwinden. Wie der Bonner Delegationsleiter Kastl rückblickend bemerkte, konnte die KSZE immer dann ihren Nutzen entfalten, wenn die beiden Großmächte „dialogunfähig oder dialog[unwillig]“ waren⁸⁷.

Aus diesem Grund war die KSZE für die Bundesregierung auch kein Mittel zum revolutionären Systemwechsel in Ostmittel- und Osteuropa. Wohl aber strebte sie mit ihrer Hilfe einen kontrollierten multilateralen Transformationsdialog mit dem Osten

⁸⁶ DB Nr. 2 des MD Pfeffer, z.Z. Varna, vom 10. 7. 1981 an StS von Staden, in: AAPD 1981, II, Dok. 197, S. 1034.

⁸⁷ Jörg Kastl am 24. 11. 1985 in Bonn-Bad Godesberg, in: 10 Jahre Helsinki – Die Herausforderung bleibt. 78. Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises, S. 41, in: http://www.koerberstiftung.de/fileadmin/bg/PDFs/bnd_78_de.pdf (14. 9. 2011).

an. Es sei nicht die Absicht der Bundesregierung, so formulierte es der Politische Direktor des AA, Klaus Blech, im Sommer 1979, „mit [dem] KSZE-Prozess [den] Sturz anderer Systeme zu bewirken“. Umgekehrt müsse aber auch der Eindruck vermieden werden, als ob die Schlussakte den Erhalt der kommunistischen Systeme garantiere. Das Menschenrechtsprinzip sei ein „legitimer Referenzpunkt“ der Menschen im Osten, das genauso wenig wie das Unabhängigkeitsstreben der osteuropäischen Länder dem Streben nach Entspannung geopfert werden dürfe: „Wir wollten zentrifugale Tendenzen nicht verstärken“, so führte Blech weiter aus: „Wenn sich jedoch Länder mit ihren Bestrebungen nach Eigenständigkeit innerhalb der Schlussakte bewegten, so hätten sie unsere Billigung.“⁸⁸

Die KSZE stellte für die Bundesregierung, so das Fazit, im Spannungsfeld der späten 1970er Jahre das zentrale Steuerungsinstrument einer kontrazyklischen Stabilisierungspolitik dar. Die Sicherung und der Ausbau des KSZE-Prozesses auf der Madrider Nachfolgekönferenz schirmten die Krisenregion Europa wirkungsvoll von den weltweiten Auswirkungen des Ost-West-Konflikts am Hindukusch, in Lateinamerika und Afrika, im Iran, im Nahen Osten und in Kambodscha ab. Damit stellte Bonn letztlich auch sicher, dass die deutsche Frage ein im europäischen Rahmen zu lösendes Problem blieb und nicht in den Strudel der globalen Großmachtrivalitäten hineingezogen wurde.

⁸⁸ Vgl. Runderlass Nr. 2822 des VLR I Stabreit vom 7.6.1979, in: AAPD 1979, I, Dok. 169, S. 817.

Veronika Heyde

Nicht nur Entspannung und Menschenrechte

Die Entdeckung von Abrüstung und Rüstungskontrolle durch die französische KSZE-Politik

Entgegen den Erwartungen, die man an das Land der Aufklärung und der universalen Erklärung der Menschenrechte haben könnte, zeichnete sich die französische KSZE-Politik nicht dadurch aus, dass sie sich besonders für die Einhaltung der Menschen- und Bürgerrechte einsetzte. Vielmehr legten die französischen Regierungen von Georges Pompidou bis François Mitterrand genau in diesem Bereich Wert auf eine diskrete Vorgehensweise, um den Entspannungsprozess nicht zu gefährden. Zwar förderte Paris die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Osten, doch versuchte es mit allen Mitteln, den Dialog aufrechtzuerhalten und eine Entgleisung des Entspannungsprozesses zu vermeiden. Besonders die Regierung Valéry Giscard d'Estaing achtete darauf, die nationale Eigenständigkeit zu wahren und den französischen Einfluss in der Welt zu vergrößern. Als der KSZE-Prozess aufgrund der unterschiedlichen Zielsetzungen zwischen Ost und West ab einem gewissen Zeitpunkt zu scheitern drohte, ergab sich eine Gelegenheit, beide Ziele miteinander zu verbinden: Mit seinem aus dem Jahre 1978 stammenden Vorschlag für die Einberufung einer Konferenz über Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), gelang es Frankreich, nicht nur die erstarrten KSZE-Verhandlungen neu zu beleben, sondern auch seine eigene Bedeutung im Koordinatensystem der internationalen Beziehungen zu stärken. Der KVAE-Vorschlag wurde somit zu einem integralen Bestandteil der französischen KSZE-Politik. Welche Überlegungen bei den französischen Planern eine Rolle spielten und welche Ziele Frankreich insgesamt mit der KSZE verfolgte, wird im Folgenden erläutert.

1. Frankreichs Ziele für die KSZE

Frankreichs KSZE-Politik war so vielschichtig wie die der anderen Teilnehmerstaaten. Das überzeugendste Argument für die Zustimmung zur Einberufung der Sicherheitskonferenz war für Präsident Pompidou und seinen Außenminister Maurice Schumann die Tatsache, dass die Staaten des Warschauer Paktes die Konferenz wünschten, um dort unabhängig von der Sowjetunion ihre Wünsche geltend zu machen. Aus diesem Grund erklärte Schumann dem sowjetischen Außenminister Andrei Gromyko in Moskau, dass Frankreich die Annäherung zwischen Ost und West wünsche und die Unterteilung der Welt und vor allem Europas in Blöcke ablehne. Die geplante Sicherheitskonferenz müsse eine Konferenz der Nationen und der Staaten und nicht der konsolidierten oder neu formierten Blöcke sein. Frankreich habe, als es den integrierten Teil der NATO verließ, eine Wahl getroffen. Dieser Rückzug habe nur dann einen Sinn, wenn die Politik, die Frankreich damit angestoßen habe, zum Ende der Teilung Europas in antagonistische Blöcke führe. Dies sei die Essenz des Erbes von Charles de

Gaulle. Die Konferenz dürfe daher keinesfalls zu einer erneuten Festigung der Blöcke führen, sondern solle im Gegenteil die Konsolidierung des Friedens fördern¹. Tatsächlich setzte sich Paris seit de Gaulles Annäherung an den Osten in den 1960er Jahren für die Überwindung der Blöcke ein und sah in der gleichberechtigten Teilnahme der osteuropäischen Staaten an der geplanten Sicherheitskonferenz die Gelegenheit, diesem Ziel dadurch ein Stück näher zu kommen, dass Moskau ein gewisses Maß an Einflussmöglichkeit über seine Vasallen entzogen wurde. Übergriffe der Sowjetunion wie in Prag im August 1968 sollten von nun an zumindest erschwert werden. Dabei ging es Präsident Pompidou vor allem um größere Unabhängigkeit der Ostblockstaaten von Moskau; erst sein Nachfolger Giscard legte gesonderten Wert auf die Erweiterung der Freiheiten des Individuums.

Mit der Überwindung der Blöcke und der Stärkung der Autonomie der unter der Herrschaft Moskaus stehenden Staaten verfolgte Paris klare machtpolitische Absichten. Es hoffte, sich in einer von den Blockgrenzen befreiten europäischen Staatengemeinschaft als Erster unter Gleichen zu positionieren und damit gleichzeitig auch seine Bedeutung gegenüber den Supermächten zu steigern. Deshalb hatte es bereits vor der KSZE viel Energie darauf verwandt, seine bilateralen Beziehungen zu Moskau auszubauen, um seine Rolle als Vermittler zwischen Ost und West zu etablieren. Da sich Frankreich in seinen Versuchen der Einflussnahme im Osten allerdings zunehmend in Konkurrenz zur Bundesrepublik sah, begrüßte es in der Idee der multilateralen Sicherheitskonferenz auch die Möglichkeit, die erfolgreiche Neue Ostpolitik der Regierung Brandt-Scheel in einen multilateralen Rahmen einzubetten. Denn auf diese Weise konnte man die Initiativen des östlichen Nachbarn aus der Nähe beobachten und damit den eigenen Spielraum aufrechterhalten. Daher hatte Paris die Bedingung gestellt, dass die KSZE erst eröffnet werden dürfe, wenn das Viermächteabkommen über Berlin unterzeichnet sei²: Frankreich wollte sich seine Siegerrechte im Hinblick auf die deutsche Hauptstadt sichern und damit die Kontrolle über das erstarkende Deutschland³. Diese stets präsente Sorge um die Konkurrenz zu Bonn erklärt auch, dass Paris mit seinem Willen zur Vertiefung der Entspannung und seiner Unterstützung der Autonomiebestrebungen der Warschauer-Pakt-Staaten in einen Zielkonflikt geraten musste: Denn am Ende einer Entwicklung, welche die Unabhängigkeit der osteuropäischen Staaten von der Sowjetunion stärkte und damit den Einfluss Moskaus über Osteuropa schwächte, konnte sehr leicht ein Ergebnis stehen, das Paris nicht wünschte – die Wiedervereinigung Deutschlands. Eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten hätte den von Frankreich angestrebten Führungsanspruch in Europa nachhaltig in Frage gestellt, weshalb Paris diesem Szenario stets sehr reserviert

¹ Archives Nationales, Paris (AN), 5AG2/112, Protokoll des dritten Gesprächs zwischen Schumann und Gromyko, 11. 10. 1969.

² Pompidou verband seine Zustimmung zur Sicherheitskonferenz bei seinem ersten Staatsbesuch in Moskau im Oktober 1970 mit der ausdrücklichen Bedingung, dass die Konferenz erst nach der Ratifizierung des Viermächteabkommens einberufen werden solle. AN, 5AG2/112, Gespräch zwischen Pompidou und den Sowjetführern im Kreml, 7. 10. 1970.

³ Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Siegerrechte über Berlin wird in verschiedenen Aufzeichnungen ausdrücklich hervorgehoben. So z. B. in: AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Unterabteilung Zentraleuropa, zusammenfassende Notiz/Status von Berlin, 23. 7. 1975.

gegenüberstand. Daher betonten Pompidou und besonders Giscard bei jeder Gelegenheit gegenüber Moskau oder den Regierungs- und Parteichefs der Ostblockstaaten, dass sie eine deutsche Wiedervereinigung nicht befürworteten. Beispielsweise erklärte Pompidou dem Ersten Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei, Edward Gierek, dass Frankreich genau wie Polen keine Wiedervereinigung wünsche, und betonte: „Die aktuelle Situation ist eine Garantie gegen eine germanische Welt, bei der man nie genau weiß, was vorgeht. Unter uns, ihre und unsere Position ist ähnlich und das ist einer der Gründe für unsere Bindung zu Polen.“⁴ Auch Michel Debré, den Pompidou 1969 zu seinem Verteidigungsminister gemacht hatte, vertrat diese Auffassung im Gespräch mit Marschall Andrei Gretschnko: „Die Politik, welche wir verfolgen und die der General de Gaulle definiert hat und die ein sowjetischer Militär gut verstehen muss, ist grundsätzlich auf den Erhalt des Status quo für Deutschland ausgerichtet. Es handelt sich, wie sie gesagt haben, um die Teilung der beiden deutschen Staaten.“⁵ Für Giscard war die Frage der Wiedervereinigung zwar nicht aktuell, denn er ging davon aus, dass Helmut Schmidt ein neutrales vereinigtes Deutschland ablehnte und auch die politischen Rahmenbedingungen nicht für geeignet hielt, um die Teilung Deutschlands zu überwinden. Trotz seiner Freundschaft zu Helmut Schmidt war er jedoch der einzige französische Präsident, der in seinen Gipfelgesprächen mit Breschnew ausdrücklich betonte, dass Paris die deutsche Wiedervereinigung nicht wünsche.

Im direkten Austausch mit Vertretern der Bundesrepublik sprach sich die Regierung zwar grundsätzlich für die Wiedervereinigung aus, doch sie verwies stets auf die Notwendigkeit der Wahrung der Rechte der vier Mächte. So hieß es in einem offiziellen Brief des Außenministers Jean François-Poncet an Bundesaußenminister Genscher anlässlich des 25. Jahrestages des Inkrafttretens der Pariser Verträge: „Die französische Regierung bekennt sich [...] auf der Grundlage der Rechte und Verantwortlichkeiten der vier Mächte zu den Zielen der Pariser Verträge und wird wie bisher die Bemühungen der Bundesrepublik Deutschland um die Herstellung jenes Zustands des Friedens in Europa unterstützen, der allein dem deutschen Volk einmal die Verwirklichung seiner Einheit in freier Selbstbestimmung ermöglichen wird.“⁶ Die verbale Unterstützung des Strebens der Deutschen nach Wiedervereinigung lässt sich mit der Aussage eines damaligen Mitarbeiters im Außenministerium zusammenfassen: „Wenn Du die Wiedervereinigung Deutschlands befürchtest, musst Du dafür sein. Doch wenn du dagegen bist, wird sie sich vollziehen – gegen Dich.“⁷

Um eine für Paris vorteilhafte Situation zu schaffen, galt es somit die Entspannung zu vertiefen und aufrechtzuerhalten, aber nicht so sehr zu beschleunigen, dass unkontrollierbare Entwicklungen eintraten. Die KSZE war dafür der ideale Rahmen: Sie bot die Möglichkeit über die Verbesserung der Beziehungen zwischen Staaten zu diskutieren, ohne dass dafür grundlegende internationale Vereinbarungen infrage gestellt werden mussten.

⁴ AN, 5AG2/1016, Gespräch zwischen Pompidou und Gierek, 3. 10. 1970.

⁵ AN, 5AG2/1018, Gespräch des Verteidigungsministers mit dem Marschall Gretschnko, 27. 9. 1972.

⁶ Zit. nach: Drei Westmächte: Wiedervereinigung bleibt das Ziel, in: Die Welt vom 6. 5. 1980.

⁷ Vgl. François-Pierre Barbe, L'unité allemande pour quand?, in: Le Monde vom 16. 8. 1978.

2. Frankreichs KSZE-Politik von Dipoli bis Belgrad

Für die KSZE-Verhandlungen von Genf und Belgrad wählte Paris einen Ansatz, der es zwar erlaubte, mit seinen Partnern der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) solidarisch zu sein und gemeinsame Ziele zu verfolgen, der aber auch gewährleisten sollte, dass die wichtigsten machtpolitischen Interessen Frankreichs gewahrt blieben. Um diesen Interessen gerecht zu werden, benötigte die französische Regierung einen funktionierenden Entspannungsprozess und einen konstruktiven Dialog zwischen Ost und West. Daher setzten sich die Pariser Diplomaten dafür ein, dass während der KSZE-Verhandlungen heftige Provokationen der Sowjetunion vermieden wurden, da sie befürchteten, dass diese sonst den Entspannungsprozess blockieren könnten. Auf Weisung der Regierung versuchten sie zum Beispiel während der multilateralen Vorgespräche in Dipoli zu verhindern, dass eine Debatte über die freiere Bewegung von Menschen und Informationen stattfand, damit nicht von vorneherein Animositäten geschürt würden⁸. Stattdessen propagierte die französische Delegation den Kulturaustausch und erreichte auch, dass dieser als eigener Punkt auf die Tagesordnung der KSZE gesetzt wurde⁹. Da mit Moskau und einigen osteuropäischen Staaten bereits vor der KSZE auf bilateraler Ebene kleinere kulturelle Vereinbarungen getroffen worden waren, sah Paris hier die Chance für einen guten Einstieg für weiterreichende Forderungen. Denn die Tatsache, dass sich Frankreich für den Kulturaustausch stark machte, hieß nicht, dass es nicht an der Durchsetzung größerer Bewegungsfreiheit im Osten interessiert war. Im Gegenteil: Der Kulturaustausch war nur ein Mittel zum selben Zweck, denn im Kalkül der französischen Experten setzte er eine Liberalisierung der Kontakte und des Informationsflusses implizit voraus¹⁰.

Damit ging Paris in seinen Forderungen an die Sowjetunion sogar einen Schritt weiter als seine westlichen Partner, verpackte seine Absicht aber in eine entgegenkommende Haltung. Auf diese Weise wollte es erstens substanzielle Ergebnisse ermöglichen und zweitens die französische Vermittlerposition zwischen Ost und West de-

⁸ MAE, Direction d'Europe 1970–1975, 3791, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Ministertreffen der Zehn. Kommentare über den Bericht des politischen Komitees zur Vorbereitung der KSZE, 25. 5. 1972. Frankreich wollte auf diese Weise verhindern, dass eine Debatte über Freizügigkeit bereits in der Vorbereitungsphase alle anderen Themen überschattete. Ab der zweiten Hälfte der Genfer Konferenz wurde Frankreich sehr viel nachdrücklicher in Bezug auf die Forderung nach Freizügigkeit.

⁹ Früher als seine EPZ- und NATO-Partner verlangte Paris die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes bezüglich der Entwicklung des kulturellen Austausches und der Verbreitung von Information. MAE, CSCE 1968–1975, 24, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Französische KSZE-Vorschläge im Bereich des kulturellen Austausches, o. D.; MAE, CSCE 1968–1975, 7, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/KSZE und freie Bewegung von Ideen und Menschen, 18. 3. 1971. Die französische Überlegung bezüglich des kulturellen Austausches fand Eingang in die Communiqués der Ministerratstagungen der NATO von Dezember 1969 und Mai 1970. Vgl. Communiqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates am 26./27. 5. 1970 in Rom, in: Friedrich-Karl Schramm/Wolfgang-Georg Riggert/Alois Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972, Frankfurt a. M. 1972, S. 138.

¹⁰ So erklärte es der politische Direktor Puaux dem Generalsekretär des bulgarischen Außenministeriums Petrov, MAE, CSCE 1968–1975, 2, Protokoll der französisch-bulgarischen Konsultationen vom 30. 11. und 1. 12. 1972.

monstrieren. Mit der französischen Konzilianz war es allerdings vorbei, als deutlich wurde, dass Moskau keine Ambitionen hegte, Frankreich zu seinem privilegierten Gesprächspartner im Westen zu küren und damit dessen diplomatische Bedeutung zu erhöhen. Mitten in den Verhandlungen von Genf – also gegen Anfang des Jahres 1974 – verhärtete sich der Kurs der französischen Delegation, und sie setzte sich sehr viel unnachgiebiger für eine präzise Niederschrift der Bestimmungen des Dritten Korbes und des VII. Prinzips über Menschenrechte ein. Jedoch verzichtete Paris gleichzeitig nicht auf seinen Ansatz, über den Kulturaustausch eine Möglichkeit zum Kompromiss zu etablieren und damit eine Störung des Entspannungsprozesses zu vermeiden. Zur vor allem von Giscard verfolgten Strategie, Polemik und Provokation zu vermeiden, gehörte auch, dass die französische Regierung nicht, wie der amerikanische Präsident Jimmy Carter, russische Dissidenten öffentlich empfing. Vielmehr entschied man sich dafür, dass französische Diplomaten diskret Härtefalllisten an ihre sowjetischen Kollegen übergaben, sowie gegen eine öffentliche Stellungnahme zu den Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion. Der Respekt des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, den besonders Giscard sehr ernst nahm, ergab sich auch daraus, dass die französische Regierung sich damit gegen die Breschnew-Doktrin wandte, durch die sich die Sowjetunion das Recht herausnahm, ein Ausbrechen ihrer Verbündeten aus der sozialistischen Gemeinschaft zu verhindern.

Diese Politik der diskreten Vorgehensweise und des Festhaltens an den Grundsätzen der französischen Entspannungspolitik verteidigte Giscard auch nachhaltig gegenüber der französischen Öffentlichkeit, die besonders ab Anfang des Jahres 1977 eine härtere Haltung gegenüber der Sowjetunion und eine Verurteilung ihrer Vorgehen forderte¹¹. Er war überzeugt, dass es sich für den Entspannungsprozess und damit auch für Frankreichs Interessen zum Nachteil auswirken würde, wenn er mit Breschnew zu hart ins Gericht ginge. Nach wie vor war man in Paris der Meinung, dass mehr Freiheit und Menschenrechte im Osten nicht über deren direkte Einforderung verwirklicht werden könnten, sondern nur durch eine langsame, aber stetige Vertiefung der Entspannung. Daher ließ sich Valéry Giscard d'Estaing von den Kritikern nicht beirren und verteidigte seine Linie vor französischen Journalisten, die er anlässlich des Besuches von Breschnew im Juni 1977 im Elysée empfing. Er betonte, dass er die Entspannung als eine Möglichkeit sehe, sich für eine Verbesserung des Austauschs und der Verständigung zwischen Ländern oder Ländergruppen einzusetzen, deren politische Ausrichtung und soziale Strukturen auf verschiedenen Prinzipien beruhten. Die Entspannung sei also die bewusste Entscheidung für die Anwendung einer systematischen Methode zur Verbesserung der Beziehungen zwischen West und Ost. Um seine Aussage zu untermauern, fügte Giscard hinzu, dass die einzige Alternative zur Entspannung die Organisation der Konfrontation auf militärischem, wirtschaftlichem, politischem und ideologischem Gebiet zwischen den betroffenen Staa-

¹¹ Während Breschnews Besuch in Paris am 21.6.1977 versammelten sich zwölf bekannte französische Linksintellektuelle, unter ihnen Jean-Paul Sartre, Roland Barthes und François Jacob, und die russischen Dissidenten Andrei Amalrik und Leonid Pljusch im Theater Recamier in Paris und bekundeten ihre Solidarität mit den „Andersdenkenden“ in Osteuropa. Vgl. Jacques Andréani, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris 2005, S. 135.

ten sei. Daher dürfe man sich nicht fragen, ob die Entspannung ein Vorgehen mit perfektem Ablauf sei, sondern ob man statt der Entspannung ihre Alternative wählen wolle. Giscard wies die Kritik an seiner Politik zurück: „Die Staatsmänner und Kommentatoren, die die Entspannung kritisieren, müssen die Konsequenzen aus ihrer Haltung ziehen und Alternativen zur Entspannung vorschlagen. Die Alternative ist aber die Vorbereitung der Konfrontation.“ Für ihn sei die Entspannung daher die Entscheidung für den Einsatz für Verständigung und Annäherung¹². Diese Linie verteidigte auch der Ständige Vertreter Frankreichs in der NATO Jacques Tiné. Während einer Sitzung des NATO-Rats im März 1977 betonte er, dass der Druck auf die Sowjetunion vorsichtig dosiert werden müsse und dass man sich nicht von der eigenen Öffentlichkeit treiben lassen dürfe. Wenn der Westen die bisherigen Erfolge der Entspannungspolitik nicht aufs Spiel setzen wolle, dürfe er eine „fließende Grenze“ nicht überschreiten. Der Westen benötige „Geduld, langen Atem und zähes Arbeiten an [der] Verbesserung menschlicher Kontakte zwischen Ost und West“¹³.

Als die erste KSZE-Folgekonferenz von Belgrad Anfang 1978 daran zu scheitern drohte, dass die USA das Treffen zu einem Tribunal werden ließen und die Sowjetunion aggressiv beschuldigten, griff Giscard d'Estaing persönlich ein. Er wollte das Treffen aus der Sackgasse führen und ein Misslingen der Konferenz von Belgrad wegen der Diskussion über Menschenrechte abwenden. Anfang Februar 1978 wies er seine Delegation daher an, in Absprache mit den Sowjets ein Abschlussdokument zu verfassen, das um die problematischsten Passagen in Korb III bereinigt und für beide Seiten akzeptabel sei. Die westlichen Vorschläge bezüglich der Menschenrechte sollten weniger anspruchsvoll formuliert, und ein Kapitel über die Implementierung, das für die Sowjets besonders unangenehm zu akzeptieren war, sollte gestrichen werden. Trotz des Protestes der EPZ-Partner, die mit dieser Variante eines Schlussdokuments nicht einverstanden waren, brachte die französische Delegation das Dokument ohne Vorwarnung in die Verhandlungen ein¹⁴. Da aber die Sowjetunion das mit Frankreich erarbeitete Dokument kaum verteidigte und die westlichen Delegationen es für völlig inakzeptabel hielten, führte die französische Initiative nur zu Verstimmungen zwischen den EPZ-Partnern und zu Irritationen bei den N+N¹⁵. Als das Belgrader Folgetreffen schließlich mit einem substanzlosen Dokument abgeschlossen und in der Öffentlichkeit als „gescheitert“ verbucht wurde, nahm Giscard dies mit Missbehagen zur Kenntnis. Gleichzeitig fühlte er sich aber darin bestätigt, dass Fortschritte im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht über deren direkte Einforderung erreicht werden konnten. Die Äußerung eines Delegierten gibt wieder, wen die französische Regierung für den Misserfolg der Konferenz verantwortlich machte: „Wenn die westlichen Länder besser den Handlungsspielraum eingeschätzt hätten,

¹² AN, 5AG3/1092, Gespräch von Giscard d'Estaing mit französischen Journalisten, 22. 6. 1977.

¹³ Vgl. den Bericht des Botschafters Pauls vom 18. 3. 1977, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1977, München 2008, Bd. I, Dok. 67, S. 348.

¹⁴ Für den französischen Entwurf vom 16. 2. 1978 für ein Abschlussdokument der KSZE-Folgekonferenz vgl. Europa-Archiv 1978, D 224–231.

¹⁵ Vgl. dazu ausführlich Veronika Heyde, Frankreichs KSZE-Politik von Pompidou bis Mitterrand. Zwischen Entspannung und Zweitem Kalten Krieg (unveröff. Manuskript), Kapitel 5. Vgl. auch den Beitrag von Benjamin Gilde in diesem Band.

den ihnen diese Situation ließ, hätten sie vermeiden können, sich allzu ehrgeizig zu zeigen.“¹⁶ Es seien zu viele Vorschläge eingebracht worden, von denen einige von vorneherein keine Erfolgchancen gehabt hätten, wie zum Beispiel die Forderung, dass einzelne Individuen die Implementierung der Schlussakte durch die jeweilige Regierung kritisieren dürften. Paris war darüber hinaus der Meinung, dass die Überprüfung und Bewertung der erfolgten Implementierung nicht während des ganzen Treffens hätte andauern sollen und dass die Konferenz überhaupt zu viel Zeit in Anspruch genommen habe. Auch wenn es schwierig gewesen sei, weniger Beanstandungen zu äußern, so sei der repetitive Charakter der Kritik einiger Delegationen an der Missachtung der Menschenrechte für die Verschlechterung der Atmosphäre in Belgrad verantwortlich gewesen. Sie habe Moskau einen Vorwand geliefert, um sich einem Schlusssdokument zu widersetzen, das die wichtigsten Ziele des Westens enthielt, nämlich die Menschenrechte und die Rolle der Individuen¹⁷.

Menschenrechte und Grundfreiheiten erschienen in Paris also nie als das Thema, mit dem Fortschritte in der Entspannung zu erzielen waren. Dies heißt jedoch nicht, dass Frankreich nicht an deren Förderung interessiert war. Es entschied sich bewusst dafür, sie nicht explizit einzufordern, um keine Blockade des Entspannungsprozesses und damit eine Behinderung der machtpolitischen Interessen Frankreichs zu riskieren.

3. Die Entwicklung der neuen Abrüstungsdoktrin

Die Sowjetunion hatte bereits vor der Unterzeichnung der Schlussakte – und zwar zeitgleich mit dem Beginn der MBFR-Verhandlungen im Oktober 1973 – damit begonnen zu versuchen, dem Westen ihr Konzept der „militärischen Entspannung“ schmackhaft zu machen. Denn die KSZE war für Breschnew nicht der Abschluss eines Prozesses, sondern eine Etappe einer auf lange Zeit angelegten Politik, die darauf abzielte in Europa eine Situation zu schaffen, die für ihn und das sozialistische System Sicherheit bedeutete. Er suchte nach einem Weg, um die Möglichkeiten Westeuropas bei der Organisation seiner eigenen Verteidigung zu beschneiden¹⁸. Mit dem Argument, der politischen Entspannung müsse eine militärische folgen, hoffte Moskau den Westen dazu zu bringen, seinen Verteidigungsaufwand zu verringern. Der Kreml wollte ein ganzes Maßnahmen-Paket durchsetzen, das freilich nur dem Anschein nach auf Entspannung abzielte, wie beispielsweise den Abschluss eines Vertrages über den Verzicht auf einen atomaren Erstschatz oder das Verbot, die in Europa bestehenden Militärbündnisse um neue Mitglieder zu erweitern¹⁹. Frankreich als kontinentale

¹⁶ Delegation Frankreichs im Rat der NATO/Einschätzung des Treffens von Belgrad, 28. 4. 1978. Das Schriftstück ist in einer Sammlung von Papieren eines ehemaligen französischen Botschafters enthalten, der ungenannt bleiben möchte. Für alle weiteren Belege aus dieser Sammlung wird als Fundort „Privatsammlung“ angegeben.

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ AN, 5AG3/1090, zusammenfassende Notiz/Kontext des Besuches Giscard in der UdSSR, Oktober 1975.

¹⁹ Vgl. AAPD 1977, Bd.I, Dok 7, S. 33, Anm. 16. Zur Bukarester Erklärung vgl. AAPD 1976, Bd. II, Dok. 350 und AAPD 1977, Bd. I, Dok. 17, Anm. 20.

Nuklearmacht war für Moskaus Überlegungen dabei besonders interessant. Deshalb wollte es Paris dazu überreden, seine ursprünglichen verteidigungspolitischen Standpunkte aufzugeben und eine den sowjetischen Interessen entsprechende bilaterale Vereinbarung über eine Reduzierung der Nuklearwaffen in Europa einzugehen. Moskaus Ansinnen war dabei ganz eindeutig, die Verteidigungskapazität Frankreichs zu schwächen. Denn angesichts seines riesigen Nukleararsenals konnte Moskau leicht viele quantitative Konzessionen machen, wohingegen Frankreichs Glaubwürdigkeit im Hinblick auf einen atomaren Gegenschlag bei jeder Reduzierung sofort beeinträchtigt wäre²⁰.

Hinzu kam die Ankündigung des neuen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter zu Beginn des Jahres 1977, dass sein Ziel die völlige Abschaffung von Atomwaffen sei²¹. Angeregt durch die technologischen Fortschritte der konventionellen Waffen, skizzierte er für die nahe Zukunft verschiedene Rüstungskontrollentwürfe, welche darauf ausgerichtet waren die Rolle der nuklearen Abschreckung in der westlichen Verteidigung zu beschränken. Zu den Details seiner Politik gehörte das Verbot aller Atomtests sowohl für große als auch für mittlere Nuklearmächte, der Versuch einer substanziellen Reduzierung der sowjetischen und amerikanischen Kernwaffenarsenale und, wenn dies funktionierte, auch der Arsenale der anderen Atommächte sowie die Modernisierung und Reduzierung der 7000 in Europa stationierten taktischen Nuklearwaffen. Die amerikanischen Interkontinentalraketen würden damit nur noch das amerikanische Territorium schützen, und die Reduzierung oder das Einfrieren der britischen und französischen Arsenale würde die Glaubwürdigkeit der französischen und britischen Abschreckung einschränken.

Angesichts dieser Entwicklung begann man in Paris hinsichtlich der entspannungs- und verteidigungspolitischen Prioritäten umzudenken. Die Pariser Rüstungsexperten befürchteten ein Abschreckungsungleichgewicht zu Ungunsten Westeuropas. Ihrer Meinung nach sollte die europäische Sicherheit weiterhin durch die Präsenz der in Europa stationierten amerikanischen Streitkräfte und durch die unabhängigen französischen und britischen Nuklearstreitkräfte garantiert werden. Durch die Ausrichtung sowohl der sowjetischen als auch der amerikanischen Politik drohte die Kraft dieser Abschreckung empfindlich geschwächt zu werden²². Daher sahen sie erheblichen Handlungsbedarf, einerseits um die Sicherheit Europas zu erhalten und andererseits um Frankreichs strategischen Prioritäten weiter gerecht zu werden. Um also weiter Atomtests durchführen zu können und zu verhindern, dass die französischen Nuklearstreitkräfte in Abrüstungsverhandlungen aufgenommen würden, entwickelte das Centre d'Analyse et de Prévision (CAP), das Pendant des deutschen Planungsstabes im Auswärtigen Amt, einen Ansatz, mit dessen Hilfe sich Paris von den amerikanischen und von den sowjetischen Vorschlägen absetzen und seine Verantwortung als nukleare Weltmacht demonstrieren wollte²³. Neben den Entwicklungen der interna-

²⁰ Privatsammlung, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Nukleare Abrüstung und Frankreichs Sicherheit: Elemente für eine Stellungnahme, 16. 6. 1977.

²¹ Ansprache Carters anlässlich seiner Amtseinführung am 20. 1. 1977, in: Europa Archiv 1977, D 223.

²² Privatsammlung, zusammenfassende Notiz, o. D.

²³ Privatsammlung, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Die Entwicklung des internationalen Kontexts und die französische Verteidigungspolitik: Erste Überlegungen, 29. 3. 1977.

tionalen verteidigungspolitischen Konstellation gab es auch innenpolitische Gründe, die für eine Initiative im Bereich der Abrüstung sprachen. Angesichts der im März 1978 anstehenden Wahlen zur Nationalversammlung hoffte man mit einer Anpassung der viel kritisierten französischen Militärdoktrin eine gute Ausgangsbasis zu schaffen, um nicht zu viele Sitze an die sozialistische Opposition zu verlieren²⁴. Die Notwendigkeit einer Abrüstungsinitiative war also unbestritten. Es blieb noch die Frage zu klären, wie eine solche Initiative aussehen könnte. Wie bereits erwähnt, brachte Moskau seit der Unterzeichnung der Schlussakte mehrfach vor, dass der politischen die militärische Entspannung folgen müsse. Dafür nutzte es sogar das ursprünglich von Giscard geprägte Bild der „Unumkehrbarkeit der Entspannung“: „Weil Krieg im Atomzeitalter zwangsläufig die ganze Welt betrifft und damit unteilbar ist, ist die Vermeidung jedes Konfliktrisikos in Europa im Interesse der globalen politischen Entspannung.“²⁵ Angesichts dieser Äußerungen waren die Experten des CAP der Meinung, dass eine französische Abrüstungsinitiative im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) stattfinden solle. Denn damit könne die Diskussion über die „militärische Entspannung“ in Europa auf ein für die Pariser Interessen günstiges Terrain gelenkt und verhindert werden, dass über Reduzierungen und Einschränkungen gesprochen werde²⁶. Man war in Paris zudem der Ansicht, dass erst einmal ein neues Klima gegenseitigen Vertrauens in den Ost-West-Beziehungen geschaffen werden müsse, bevor man über Abrüstung sprechen könne. Die Sowjetunion hatte den VBM der Schlussakte nur sehr zögernd zugestimmt, und auch wenn die VBM von begrenzter Tragweite waren und die militärische Handlungsfreiheit nicht einengten, versuchte sie sich den ihr daraus entstandenen Verpflichtungen möglichst zu entziehen²⁷. Daher waren die Berater im CAP der Ansicht, dass eine Initiative im Bereich der Vertrauensbildenden Maßnahmen einen großen propagandistischen Nutzen habe, denn so werde der „offene“ Charakter der westlichen Gesellschaften gegenüber den sozialistischen Staaten betont²⁸. Der Kern dieser Überlegung war, dass Frankreich nicht zusammen mit der Sowjetunion an einer Abrüstungsverhandlung teilnehmen könne, wenn dabei nicht auch die sowjetischen Streitkräfte auf ihrem nationalen Territorium eingerechnet würden. Daher sollte auf einer geplanten Abrüstungskonferenz über VBM und Rüstungsreduzierung in einer „Zone vom Atlantik zum Ural“ verhandelt werden. Dies war ganz eindeutig gegen die seit 1973 in Wien tagenden MBFR-Gespräche gerichtet, die lediglich eine Rüstungskontrollzone in Zentraleuropa zum Gegenstand hatten und damit die sowjetischen Streitkräfte kaum berücksichtigten. Zudem sollte sich die neue Abrüstungskonferenz ausschließlich auf konventionelle Waffen konzentrieren. Denn Paris sah besonders in der unausgewogenen Anhäufung konventioneller Waffen in Europa einen Faktor der Unausgewogenheit: politisch, weil durch diese Situation in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit ein

²⁴ Ebenda.

²⁵ So eine von den Mitarbeitern des CAP zitierte Stellungnahme des Moskauer Außenministeriums. Privatsammlung, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Welche möglichen Initiativen für Frankreich im Bereich der Abrüstung?, 16. 6. 1977.

²⁶ Ebenda.

²⁷ Vgl. Jean Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, Paris 1987, S. 153.

²⁸ Privatsammlung, MAE, CAP, Zusammenfassende Notiz: Welche möglichen Initiativen für Frankreich im Bereich der Abrüstung?, 16. 6. 1977.

Gefühl der Unsicherheit geschürt wurde, und militärisch, weil sie das Risiko eines Überraschungsangriffs steigerte und damit eines Konfliktes, der nicht lange konventionell bleiben würde²⁹. Es entstand die Idee einer allgemeinen Abrüstungskonferenz in Europa, auf der in einem ersten Schritt über Vertrauensbildende Maßnahmen und in einem zweiten über Rüstungsreduzierungen verhandelt werden sollte.

4. Die Einbindung der Abrüstungskonferenz in den KSZE- und Entspannungsprozess

Als nach dem enttäuschenden Ergebnis der Konferenz von Belgrad die Konzessions- und Gesprächsbereitschaft des Ostens in puncto Menschenrechte auf einem Tiefpunkt angelangt war, erschienen die Themen Sicherheit und Abrüstung in Paris als ideal, um den multilateralen Dialog wieder aufleben zu lassen. Bewusst lancierte Frankreich eine Debatte über eine einzuberufende Abrüstungskonferenz, um Ost und West mit einem Thema, das beide interessierte, wieder an den Verhandlungstisch zu bringen und damit die Bedeutung seiner Rolle als Vermittler zwischen den Fronten zu stärken. In einem Fernsehinterview am 9. Februar 1978 – also fast zeitgleich mit seinem Eingreifen auf der Belgrader Folgekonferenz – verkündete Giscard d’Estaing seine Absicht, im Mai 1978 in der Abrüstungsondersitzung der UNO-Generalversammlung die Idee der Einberufung einer europäischen Abrüstungskonferenz bekannt zu geben. Während sich die westlichen Partner und die Neutralen wohlwollend interessiert oder abwartend gaben, lehnte Moskau entschieden ab. Es wehrte sich besonders gegen die Einrichtung einer Abrüstungszone vom Atlantik zum Ural und wollte nicht anerkennen, dass es seine Streitkräfte genau wie die Europäer einer Kontrolle unterwerfen sollte. Gromyko zog in einem Gespräch mit Außenminister Louis Guiringaud Anfang 1978 die „absurde“ Idee einer am Ural entlang laufenden Teilung des sowjetischen Gebiets in eine europäische und eine asiatische Zone ins Lächerliche³⁰. Die Sowjets konnten den Vorschlag nur insofern unterstützen, als sie darin den gemeinsamen Willen Frankreichs und der Sowjetunion feststellten, auf dem europäischen Kontinent die „militärische Entspannung“ voranzutreiben, indem das Vertrauen zwischen den Staaten gefördert und eine progressive Abrüstung eingeleitet würde³¹.

Der Widerstand Moskaus war nicht leicht zu überwinden. Beispielsweise erklärte der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium Wiktor Israeljan dem Botschafter Frankreichs in der Sowjetunion Bruno de Leusse de Syon, dass die MBFR-Verhandlungen schon im Gange seien und keine Notwendigkeit bestehe, sie durch ein anderes Forum zu ersetzen, zumal eine mit 35 Teilnehmern noch größere Konferenz vermutlich kein besseres Ergebnis brächte. Außerdem missbilligte Israeljan, dass nach dem französischen Konzept die Nuklearwaffen nicht in die Verhandlungen einbezogen werden sollten, da die Unterscheidung zwischen konventionellen und Nuklearwaffen seiner Meinung nach dazu führe, dass das bestehende militärische Gleichgewicht in

²⁹ AN, 5AG3/899, MAE, CAP, Notiz/französischer Abrüstungsbeitrag, 8. 2. 1978.

³⁰ Privatsammlung, Notiz, o. D.

³¹ Privatsammlung, Telegramm, o. D.

Europa zerstört und damit die Sicherheit der beteiligten Länder beeinträchtigt werde. Besonders beschwerte er sich über das Festlegen einer Abrüstungszone vom Atlantik zum Ural. Sie beziehe weder die Vereinigten Staaten mit ein noch China, „welche über die meisten konventionellen Streitkräfte des Planeten“ verfügten. Zudem vernachlässige die Zone das globale Machtgleichgewicht und beeinträchtige die Sicherheitsinteressen der UdSSR, weshalb sie inakzeptabel für Moskau sei³². Im November 1978 konnte de Leusse immerhin einen Teilerfolg erzielen: Moskau akzeptierte prinzipiell eine Diskussion der Probleme der „militärischen Entspannung und der Abrüstung in Europa unter der Teilnahme aller Unterzeichnerstaaten der Schlussakte von Helsinki“³³. Damit hatte die Sowjetunion die Idee einer Konferenz über Abrüstung in Europa zwar angenommen, aber die Ausgestaltung entsprach noch nicht den französischen Vorstellungen. Frankreich wollte Moskau ein Geschäft anbieten. Da man in Paris wusste, wie sehr die Sowjetunion Verhandlungen über „militärische Entspannung“ nach ihren Vorstellungen führen wollte, versuchte Paris das Konzept einer europäischen Abrüstungskonferenz zu nutzen, um Moskau dazu zu bewegen, einer Einbeziehung des sowjetischen Territoriums bis zum Ural in die Verhandlungen zuzustimmen. Moskau versuchte auszuweichen und die Konferenzidee für die eigenen Zwecke zu verwenden. Daher stimmten die Sowjets zwar dem Prinzip einer Abrüstungskonferenz zu, akzeptierten damit aber weder, dass lediglich über konventionelle Streitkräfte verhandelt werde, noch dass eine Zone vom „Atlantik zum Ural“ Gegenstand der Verhandlungen werden solle.

Frankreich unternahm nicht nur in Richtung Sowjetunion diplomatische Initiativen. Auch in den anderen KSZE-Staaten warben die französischen Diplomaten für die Konferenz. Tatsächlich bestand auch hier Erläuterungsbedarf. Hinsichtlich des Grundkonzeptes und der Unterteilung der Konferenz in zwei Phasen stieß Frankreich zwar häufig auf Zustimmung. Doch bei anderen Punkten galt es noch Überzeugungsarbeit zu leisten. Beispielsweise wollten die N+N-Staaten, ähnlich wie die Sowjetunion und die Oststaaten, in der zweiten Phase nicht nur über konventionelle Abrüstung, sondern auch über die Reduzierung der Nuklearstreitkräfte verhandeln. Alle konsultierten Länder warfen außerdem die Frage nach der Verbindung zwischen Abrüstungskonferenz und KSZE auf. Es wurde befürchtet, dass die Abrüstungskonferenz die Vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlussakte entwerten könne, so dass sie nicht mehr nutzbar wären, um bei den Implementierungsgesprächen Druck auf den Osten auszuüben³⁴.

Die französische Regierung nahm sich vor, den Entwurf unter Einbeziehung der geäußerten Kritikpunkte bis zum Sommer 1979 dergestalt zu verbessern, dass auch die letzten Zweifel ausgeräumt wären. Gleichzeitig wollte es die bi- und multilateralen Konsultationen weiterführen und schätzte dabei besonders den Rahmen der EPZ, da so dem gesamten Unterfangen eine neue Dimension gegeben werden konnte. Die größten Schwierigkeiten erwartete Paris von den Oststaaten, deren abweichende

³² Ebenda.

³³ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement*, S. 162.

³⁴ Privatsammlung, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz/Projekt der europäischen Abrüstungskonferenz – Bilanz Ende Mai 1979, 23. 5. 1979.

Wünsche nicht nur bei den MBFR zutage getreten waren, sondern auch in einer Erklärung der Außenminister des Warschauer Paktes vom 14./15. Mai 1979. Darin hatten sie mit den vertrauensbildenden Maßnahmen zwar einen Teil des französischen Ansatzes übernommen, aber sowohl das Ziel der Abrüstungskonferenz als auch die Definition der Anwendungszone nicht angesprochen³⁵. Zudem gingen die vorgeschlagenen Vertrauensbildenden Maßnahmen nicht so weit wie die von Frankreich geplanten, denn die Sowjetunion wollte die territoriale Anwendungszone der Vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlussakte erhalten, die Umsetzung der Maßnahmen auf freiwilliger Basis festschreiben und keine Verifikation einführen. Die Staaten des Warschauer Paktes hatten sozusagen ihre alten Thesen neu verpackt und den französischen Vorschlag geflissentlich übersehen.

Die Pariser Experten wollten daher die für November 1980 in Madrid geplante KSZE-Folgekonferenz dazu nutzen, um die Einberufung einer europäischen Abrüstungskonferenz nach französischer Vorstellung durchzusetzen. Dabei wurde versucht, die Standpunkte des Ostens für ihre Zwecke zu verwenden, indem man vorschlug, dass im Rahmen einer Abrüstungskonferenz auch eine Diskussion über die Probleme der Sicherheit und der militärischen Entspannung stattfinden solle³⁶. Paris drehte das Problem sozusagen um: Anstatt zu überlegen, wie in Madrid eine Überschneidung der Themen vermieden werden könne, entschied man sich, die bisher so nachdrücklich verfolgte Linie zu verlassen und die zweite KSZE-Folgekonferenz als Plattform für die eigenen Vorstellungen zu benutzen. Paris wollte versuchen, die Thesen des Ostens für seine Zwecke zu instrumentalisieren, indem es vorschlug, dass im Rahmen einer Abrüstungskonferenz auch eine Diskussion über die Probleme der militärischen Entspannung stattfinden sollte. Die sowjetische Invasion in Afghanistan im Dezember 1979 gab den entscheidenden Anstoß für die erfolgreiche Einbindung der Konferenz für Abrüstung in Europa (KAE) in die KSZE. Denn Moskau war nach seiner Machtdemonstration in Bedrängnis und musste zumindest teilweise einlenken. Paris argumentierte, dass Moskau, um seine Bereitschaft zur Entspannung zu demonstrieren, nun ein Geste des Vertrauens machen müsse, was es am besten durch seine Zustimmung zur Verhandlung eines Mandats für eine Abrüstungskonferenz während der Konferenz von Madrid gewährleisten könne. Die westlichen Partner wiesen die französischen Diplomaten darauf hin, dass die sowjetische Invasion demonstriert habe, wie groß die Gefahr eines Überraschungsangriffs sei, auf die sie seit der Ausarbeitung ihres Vorschlags der KVAE immer wieder aufmerksam gemacht hätten. Innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums sei die Sowjetunion imstande gewesen, Truppen in einer

³⁵ Der Vorschlag der Staaten des Warschauer Paktes für eine „paneuropäische Konferenz über die militärische Entspannung“ war bereits mehrmals eingebracht worden. Am 27. 10. anlässlich der Konferenz von Belgrad, am 23. 11. 1978 in Form einer Erklärung des Politischen Beratenden Ausschusses der Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes und am 2. 3. 1979 in einer Rede Breschnews. AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KVAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982. Die Erklärungen vom 23. 11. 1978 und vom 14./15. 9. 1979 in: Europa Archiv 1978, D14–28, bzw. in: Europa Archiv 1979, D329–332.

³⁶ Privatsammlung, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz/Projekt der europäischen Abrüstungskonferenz – Bilanz Ende Mai 1979, 23. 5. 1979.

Stärke von über 100 000 Soldaten zu mobilisieren und im Grenzgebiet zu Afghanistan einzusetzen. Die Franzosen argumentierten, dass diese Ereignisse gezeigt hätten, wie wichtig es sei, die politischen und diplomatischen Hürden eines Einsatzes von konventionellen Streitkräfte zu erhöhen, indem stärker verpflichtende Vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart würden, als dies in der Schlussakte geschehen sei. Genau diese Voraussetzungen bringe das französische Projekt einer europäischen Abrüstungskonferenz mit³⁷. Auch die Frage der Ausweitung der Abrüstungszone auf die Region vom Atlantik zum Ural hatte neue Relevanz gewonnen, denn nun war ja deutlich der Beweis für die Mobilität der konventionellen Waffen erbracht und die Notwendigkeit demonstriert, die sowjetischen Streitkräfte einzubeziehen. Dies überzeugte einen Großteil der westlichen Partner. Am 1. Juli 1980 ließ Paris seinen Partnern einen Textentwurf zukommen, in dem als Bedingung für Vertrauensbildende Maßnahmen hervorgehoben wurde, dass sie in einer Zone vom Atlantik zum Ural gelten, militärisch bedeutend, verpflichtend und verifizierbar sein müssten. Bewusst hatte die französische Regierung in dem Text lediglich von „Abrüstung“ gesprochen. Er bezog sich nicht explizit auf die konventionellen Waffen. Damit gliederte sie das Problem der Einbeziehung der Nuklearwaffen aus und bezweckte, dieser Debatte vorerst aus dem Weg zu gehen, und auf die offiziellen Verhandlungen in Madrid zu verschieben³⁸.

Dieser Mandatsentwurf stieß auf breite Zustimmung, wofür allerdings nicht nur die darin enthaltenen Vorschläge verantwortlich waren, sondern auch die Tatsache, dass die sowjetische Invasion in Afghanistan die Atmosphäre erheblich belastet hatte. Der Abrüstungsvorschlag erschien dem Westen geeignet, um in Madrid mit einer kohärenten Strategie gegenüber dem Osten aufzutreten, der im Dezember 1979 sein eigenes Projekt in einem dem französischen Vorschlag Konkurrenz machenden Dokument über eine „Konferenz zur militärischen Entspannung und Abrüstung in Europa“ publiziert hatte³⁹. Da der französische Abrüstungsplan ferner Lösungsansätze für die Überwindung der aktuellen Vertrauenskrise zwischen Ost und West lieferte, unterstützten ihn schließlich auch die europäischen Partner, so dass er ins Zentrum der Sicherheitsdebatten der EPZ-Staaten rückte und diese sich im März 1980 auf eine gemeinsame Position hinsichtlich der militärischen Aspekte der Sicherheit einigen konnten. In ihrem Bericht wiesen sie besonders darauf hin, dass die Ereignisse in Afghanistan und in der Sowjetunion nicht übergangen werden dürften und dass die

³⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Die Ereignisse in Afghanistan und die KSZE. Standpunkt der Neun, 14. 1. 1980.

³⁸ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KVAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982. Der französische Text des Mandatsentwurfs ist als Anlage abgedruckt in: AAPD 1980, Bd. II, Dok. 287, S. 31.

³⁹ Die Sowjetunion fühlte sich von dem französischen Vorschlag in die Enge getrieben und lancierte deshalb ihrerseits die Idee einer Konferenz mit 35 Teilnehmern, die sich auf vertrauensbildende Maßnahmen und die „militärische Entspannung“ konzentrieren sollte. MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4327, Politische Abteilung, Notiz/Entwurf einer Abrüstungskonferenz in Europa und Vorschläge des Warschauer Paktes, 9. 6. 1979. Der Konferenzvorschlag war Teil der Erklärung der Außenminister der Warschauer-Pakt-Staaten vom 23. 11. 1978 und ist abgedruckt in: Europa Archiv 1978, D14–28.

Haltung der EPZ-Staaten sich seit der letzten Außenministererklärung vom 20. November 1979, in der sie die Ausarbeitung eines Mandats prinzipiell befürwortet hatten, verhärtet habe. Hinsichtlich der KVAE bestätigten sie, dass sie in Madrid ein Mandat annehmen wollten, das die Bedingungen festlegte, zu denen die Verhandlungen für die Vereinbarung über signifikante, verifizierbare und auf dem ganzen Kontinent anwendbare Vertrauensbildende Maßnahmen eröffnet werden konnten, die zur Sicherheit der Staaten beitragen und welche die Ausgangsposition für die spätere Einleitung einer Rüstungsreduzierung schaffen würden. Dabei betonten sie, dass KSZE und KVAE eng miteinander verbunden sein sollten, da ohne eine solche Verbindung das Gleichgewicht der Schlussakte zerstört würde und der KSZE-Prozess für den Ostblock an Bedeutung verlöre. Der Westen wäre damit seiner Fähigkeit beraubt, das Interesse des Ostens an den militärischen Aspekten der Sicherheit zu nutzen, um Fortschritte im humanitären Bereich zu erzielen. Mithilfe der Verhandlung der militärischen Aspekte der Sicherheit könne auch getestet werden, wie ernsthaft die Oststaaten die Entspannung vorantreiben wollten. Es stand außer Zweifel, dass die Sowjetunion sich gegen die Vorbedingungen der KVAE wehren würde, besonders gegen den vorgeschlagenen Geltungsbereich vom Atlantik zum Ural⁴⁰.

Nach einigen Vorverhandlungen mit den Verbündeten der EPZ brachte die französische Delegation am 9. Dezember 1980 das Mandat für eine europäische Abrüstungskonferenz in Form des Dokumentes RM 7 in die Verhandlungen der Konferenz von Madrid ein. Die Wahl des Zeitpunktes erfolgte notgedrungen, denn eigentlich war geplant, den Vorschlag erst nach der NATO-Ministerratstagung am 11./12. Dezember 1980 vorzustellen⁴¹. Doch die polnische Delegation hatte am 8. Dezember offiziell einen Vorschlag für die Einberufung einer Konferenz über Abrüstung und militärische Entspannung in Europa vorgelegt (RM36)⁴², so dass sich Frankreich genötigt sah, seinen Mandatsentwurf für die europäische Abrüstungskonferenz früher als beabsichtigt zu präsentieren⁴³. Es sollte unbedingt vermieden werden, dass die Sowjetunion mit ihrem Konferenzvorschlag zuerst das Terrain besetzte⁴⁴. Am 16. Februar 1981 entschieden sich die Amerikaner dazu, den französischen Entwurf RM 7 für die Einberufung der KVAE zu unterstützen und führten so die entscheidende Wende herbei. Der Vertreter der USA, Max Kampelman, verkündete in einer viel beachteten Rede, dass die von Frankreich gestellten Bedingungen unabdingbar seien für jede amerikanische Billigung der Einberufung einer separaten Konferenz über die europäische Sicherheit nach dem Abschluss der Konferenz von Madrid⁴⁵. Die Bestimmtheit dieser amerikanischen Unterstützung traf die anderen Teilnehmer völlig unvorbereitet und

⁴⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, EPZ, CSCE (80) 2/CP/14. 3. 1980, Militärische Aspekte der Sicherheit. Bericht auf der Basis des Fragebogens der Neun.

⁴¹ Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 22. 10. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 296, S. 87.

⁴² MAE, Direction d'Europe, 1976–1980, 4588, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz/Polen und die Abrüstung in Europa, 28. 2. 1980.

⁴³ AN, 5AG3/899, Notiz für den Präsidenten (Patrick Leclercq)/Madrid, KVAE, 10. 12. 1980.

⁴⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, KSZE-Abteilung der Europaabteilung/Politisches Komitee der Neun in Luxemburg, 28. 10. 1980.

⁴⁵ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement*, S. 172; AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische

führte dazu, dass die Ablenkungsmanöver der Sowjetunion immer weniger fruchten und alle anderen Entwürfe für eine Abrüstungskonferenz mehr und mehr unbeachtet blieben⁴⁶.

Wenngleich noch viele Punkte des Mandatsentwurfs zu erbitterten Debatten mit Moskau und den Regierungen des Warschauer Paktes führten, rückte der Vorschlag nun ins Zentrum aller Diskussionen, insbesondere als es erneut galt, vom Thema Menschenrechte abzulenken: Die seit August 1980 schwelende Polenkrise und schließlich die Unterdrückung der streikenden Gewerkschafter nach der Verhängung des Kriegsrechts durch Wojciech Jaruzelski am 13. Dezember 1981 drohten die Madrider Verhandlungen scheitern zu lassen. Denn trotz der einheitlichen Verurteilung dieser Maßnahme zeigten sich bald Unstimmigkeiten zwischen den westlichen Staaten darüber ab, welche Konsequenzen dies für den weiteren Verlauf des Folgetreffens haben sollte. Während die USA eine sofortige Unterbrechung der Verhandlungen favorisierten, wollten Frankreich und die Bundesrepublik diese fortsetzen⁴⁷. Die Oststaaten hingegen waren entschlossen zu verhindern, dass das Thema Polen während des Treffens weiterhin erwähnt würde.

Um angemessen auf die schwierige Situation zu reagieren, in der sich die Ost-West-Beziehungen zu diesem Zeitpunkt befanden, propagierte die französische Regierung erneut ihren Vorschlag einer KVAE als beste Lösung. Mehr denn je schien es Paris wichtig, die Diskussion auf ein Thema zu lenken, an dem sowohl Ost als auch West Interesse hatten. Es galt, das Misstrauen zu zerstreuen und Zweideutigkeiten auszuräumen, wofür sich die in dem zu verabschiedenden Mandat enthaltenen VBM nach Meinung der französischen Delegation bestens eigneten. Dafür musste allerdings noch der amerikanische Widerstand überwunden werden. Es kursierten Gerüchte, dass die USA nach der neunmonatigen Konferenzpause im Herbst 1982 nicht nach Madrid zurückkehren wollten. Während der Unterbrechung galt es also vor allem, die Amerikaner dazu zu bringen, nicht nur an der Madrider Konferenz weiter teilzunehmen, sondern nach der Wiederaufnahme der Verhandlungen auch über das Mandat einer Abrüstungskonferenz zu diskutieren. Denn Präsident Ronald Reagan weigerte sich, über etwas Anderes als die Lage in Polen zu debattieren, solange sich die Situation dort nicht signifikant verbessert habe. Doch die Bündnispartner und besonders Bonn übten Druck auf Washington aus, indem sie die Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses anführten. Sie argumentierten, dass ein Scheitern der Verhandlungen über ein Mandat für die europäische Abrüstungskonferenz die westeuropäische Öffentlichkeit desillusionieren und das Abrüstungsangebot an die Sowjetunion behindern würde. In der Folge könne dann auch die Stationierung der amerikanischen LRTNF in Westeuropa nicht erfolgen, was eines der ersten strategischen Ziele der

Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KVAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁴⁶ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KVAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁴⁷ Für die Diskussion zwischen Europäern und Amerikanern vgl. Douglas Selva, *The politics of the lesser evil. The West, the Polish crisis, and the CSCE review conference in Madrid, 1981-1983*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev 1975-1985*, New York 2009, S. 44f.

Reagan-Administration war. Nach intensiven Debatten ließen sich die USA schließlich dazu herbei, sich in Madrid kooperativ zu zeigen, um die Erstellung eines Schlussdokuments zu ermöglichen, das auch ein Mandat für eine Abrüstungskonferenz enthielt. Im Gegenzug mussten die NATO-Partner zustimmen, dass neue Bestimmungen über Menschenrechte in das Dokument aufgenommen wurden⁴⁸. In den nach der Polenkrise noch verbleibenden zwei Sitzungen der Madrider Konferenz diskutierten die Delegationen auf der Basis des Dokuments RM 39 der Neutralen und Blockfreien über die Einberufung der KVAE. Da die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Paktes an dieser Konferenz großes Interesse hatten und die USA den französischen Vorschlag unterstützten, trug die Ausarbeitung des Mandats dazu bei, dass trotz der Krise in Polen mit dem Osten konstruktiv geplant und trotz der verhärteten Fronten ein substanzielles Ergebnis erreicht werden konnte.

5. Zusammenfassung

Frankreich sah in der KSZE von Anfang an die Möglichkeit, seine eigene Machtstellung in Europa und in der Welt auszubauen. Die Unterstützung der Autonomie der Oststaaten geschah nicht etwa aus rein idealistischen Motiven, sondern stets mit dem Hintergedanken, dass damit auch Frankreichs Rolle als Vermittler zwischen Ost und West gestärkt und sein Status als unabhängige Großmacht anerkannt werden sollte. Die Vertiefung der Entspannung und die Überwindung der Systemgegensätze sollten nie soweit gehen, dass Frankreichs Bedeutung in Europa geschmälert würde – auch durch eine Wiedervereinigung Deutschlands nicht.

Der Vorschlag der Abrüstungskonferenz in Europa geschah aus einem ähnlichen Kalkül: Es galt, Entscheidungsfreiheit zu behalten, Impulse zu setzen und unabhängig zu bleiben. Als die Durchsetzung des Vorschlags aufgrund des Misstrauens der Partner auf bilateraler Ebene auf Schwierigkeiten stieß, erwog die französische Diplomatie, den KSZE-Prozess und insbesondere die Madrider Konferenz für die Verabschiedung des Mandats für eine europäische Abrüstungskonferenz zu nutzen. Dass damit Krisen im KSZE-Prozess wie die sowjetische Invasion in Afghanistan und die Verhängung des Kriegsrechts in Polen besser überwunden werden konnten, war eine zunächst unbeabsichtigte Folge des französischen Vorschlags. Doch die Tatsache, dass Frankreich so die Rolle eines Impulsgeber übernommen hatte, entsprach der ursprünglichen Zielsetzung: Frankreich war seinem Anspruch treu geblieben, nationale Prioritäten niemals der multilateralen Entscheidungsfindung völlig unterzuordnen, und es war ihm gelungen, sich als Vermittler im internationalen Dialog zu etablieren.

⁴⁸ Vgl. ebenda, S. 48.

Kai Hebel

Die „Brückenbauer“?

Großbritannien als transatlantischer Vermittler in der KSZE 1972–1978

„We have the experience [...] to make a contribution out of all proportion to our individual size and power to the problems facing the world. In these circumstances we may well have found the role for Britain which [...] Dean Acheson asserted that we had lost with Empire. We are the bridge builders.“¹ Vermittler, Schlichter, Manager oder „Brückenbauer“ – diese Begriffe werden in der innerbritischen Debatte häufig zur Selbstbeschreibung der Rolle Großbritanniens in der Welt und insbesondere innerhalb des transatlantischen Verhältnisses verwendet². Das einleitende Zitat von James Callaghan, der die britische Außenpolitik in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre entscheidend gestaltet hat³, drückt ein populäres Selbstbild aus. Spitzenpolitiker beider Volksparteien von Harold Macmillan bis Tony Blair haben diese Metaphern benutzt, um das postkoloniale Großbritannien diskursiv zu positionieren. Diese Rollenkonzeption scheint deshalb so beliebt, weil sie in Zeiten umfassenden Wandels – die Transformation des Vereinigten Königreichs von der Welt- zur Mittelmacht – eine Leitlinie vorgibt und ein positives Selbstbild konstruiert. Sie suggeriert, dass London selbst unter radikal veränderten Bedingungen eine besondere Rolle in der internationalen Politik spielen kann.

Während des Kalten Krieges haben Politiker wie Winston Churchill oder Anthony Eden Großbritannien immer wieder als „Vermittler“ zwischen den Blöcken⁴ und insbesondere innerhalb der transatlantischen Beziehungen ins Spiel gebracht: als „Atlantic intermediary, explainer of America’s ways to Europe and of Europe’s ways to America“⁵. Im Gegensatz zu anderen Leitmotiven britischer Außenpolitik wie etwa der „special relationship“ zu den USA, fand die mit der „Brücken“- bzw. „Vermittler“-

¹ James Callaghan, *Challenges and Opportunities for British Foreign Policy*. Fabian Tract 439, London 1975, S. 10.

² Vgl. David Reynolds, *Britannia Overruled. British Policy and World Power in the 20th Century*, Harlow 2000, S. 265; Anne Deighton, *Ostpolitik or Westpolitik? British Foreign Policy, 1968–75*, in: *International Affairs* 74 (1998), S. 893–901, hier S. 894; Michael Clarke, *A British View*, in: Richard Davy (Hrsg.), *European Détente. A Reappraisal*, London 1992, S. 86–113, hier S. 91.

³ James Callaghan bekleidete das Amt des Außenministers in der zweiten Labour-Regierung von Harold Wilson seit März 1974; von April 1976 bis Mai 1979 war er Premierminister.

⁴ Zur britischen Entspannungspolitik im Allgemeinen siehe Brian White, *Britain, Détente and the Changing Structure of East-West Relations*, London/New York 1992. Zu Churchills Vermittlungsversuchen siehe Klaus Larres, *Churchill’s Cold War. The Politics of Personal Diplomacy*, New Haven/London 2002.

⁵ John Dumbrell, *A Special Relationship. Anglo-American Relations in the Cold War and After*, Basingstoke 2001, S. 92.

Metapher verbundene Politik in der Forschung kaum Beachtung⁶. Ähnliches lässt sich über die Rolle Londons bei der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) sagen. Dieser Aufsatz leistet einen Beitrag zur Schließung beider Forschungslücken, indem er die KSZE-Politik Londons unter besonderer Berücksichtigung des britischen Beitrags zum transatlantischen Dialog untersucht. Die Sicherheitskonferenz bietet sich insbesondere deshalb als Fallstudie an, da sich dieser Höhepunkt multilateraler Entspannungspolitik mit einem Wendepunkt in der britischen Außenpolitik überschneidet: dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG) zum 1. Januar 1973. Die KSZE-Verhandlungen bieten somit die Gelegenheit, Kontinuität und Wandel der britischen Rolle zwischen den Blöcken sowie innerhalb des Westens zu einem historisch besonders bedeutenden Zeitpunkt zu untersuchen.

Die britische Rolle wurde bisher noch nicht eingehend unter diesen Gesichtspunkten untersucht. Stattdessen dominieren in der einschlägigen Literatur isolierte, häufig nicht durch Quellen belegte Kommentare. Interessanterweise widersprechen sich ehemalige Bedienstete des Foreign and Commonwealth Office (FCO), wenn man sie zu diesen Themen befragt. George Walden, der als Delegationsmitglied an den Vorverhandlungen im finnischen Dipoli teilnahm, gab in einem Zeitzeugen-Seminar zu Protokoll: „We were also in our natural position of being halfway between the Europeans and the Americans as seems to happen on every historical occasion. [...] So we were playing the bridge game as usual.“⁷ Dem widersprach jedoch der ehemalige Spitzendiplomat, Sir Crispin Tickell, in einem Interview mit dem Verfasser vehement: „I don't think George was right in saying that. I don't think we particularly played a bridge role. [...] It's a bit of a cliché always to think that the British are the bridges between the two.“⁸ Welche Sicht wird von den Quellen bestätigt? Wie lässt sich die britische Rolle während der Verhandlungen der Schlussakte und im Folgeprozess charakterisieren? Allgemeiner formuliert: Welche Ziele verfolgte Großbritannien im Rahmen der KSZE, und war das Einnehmen einer „Vermittlerrolle“ Teil einer vorsätzlichen Strategie, um diese Interessen zu verwirklichen?

Diese Fragen sollen in vier Schritten beantwortet werden: Der erste Teil führt in die Grundlinien britischer KSZE-Politik ein, indem Londons Herangehensweise und Kerninteressen untersucht werden. Der zweite Hauptabschnitt analysiert die Wurzeln transatlantischer Spannungen bezüglich der KSZE. Der dritte, chronologisch geordnete Abschnitt zeigt anhand konkreter Beispiele, wie britische Außenpolitiker und Diplomaten versuchten, die Interessen ihres Landes während der Verhandlungen der Schlussakte durchzusetzen und wie sie sich innerhalb des Westens positionierten. Der

⁶ Es ist methodisch problematisch, jedoch nicht unmöglich, Begriffe in wissenschaftlich-analytischer Absicht zu gebrauchen, die von politischen Akteuren selbstreferentiell und instrumentell genutzt werden. Vgl. Wolfram Hanrieder, *Germany, America, Europe. Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven/London 1989, S. x. Um diese Problematik zu betonen, sollte der Begriff des transatlantischen „Vermittlers“ (sowie die Synonyme „Brückenbauer“, „Schlichter“ o. ä.) am besten in Anführungszeichen gesetzt werden. Der Lesbarkeit halber verzichtet dieser Beitrag jedoch auf eine durchgängige Kennzeichnung dieser Art.

⁷ Witness Seminar on the Helsinki Accords, Institute of Contemporary British History, Oral History Programme, University of London, 19. 2. 2002, unveröffentlichtes Protokoll.

⁸ Interview des Verfassers mit Sir Crispin C.C. Tickell, Abington, 27. 2. 2007.

abschließende Teil wirft einen kurzen Blick auf Großbritanniens Rolle im transatlantischen Verhältnis nach Unterzeichnung der Schlussakte.

1. London als „Vermittler“ und „Kassandra“ – Grundlinien britischer KSZE-Politik⁹

Großbritannien verfolgte zwei Hauptziele im Rahmen der KSZE, wobei das eine defensiver und das andere offensiver Natur war. Londons wichtigstes Interesse lag darin sicherzustellen, dass die Konsolidierung der Entspannungspolitik nicht zu Lasten der Einheit und Stärke des Westens gehen sollte. Das Außenministerium schätzte die Stabilität, die durch die Annäherung zwischen den Blöcken gewonnen wurde, und wollte eine Rückkehr zu blanker Konfrontation wie etwa in den Berlin- und Kuba-Krisen vermeiden. Gleichzeitig hielten britische Diplomaten die sowjetische Entspannungspolitik für einen Trick, um den Zusammenhalt und die Wehrbereitschaft des Westens zu schwächen¹⁰. Initiativen wie Molotows Vorschlag, eine europäische Sicherheitskonferenz einzuberufen, wurden in London als Versuche interpretiert, einen Keil zwischen die Staaten der NATO und der EG zu treiben und die Menschen im Westen durch Friedenspropaganda in Sicherheit zu wiegen. Ersteres könnte zu einem Zerwürfnis innerhalb des westlichen Bündnisses führen und die Vertiefung der europäischen Integration behindern; letzteres würde den innenpolitischen Druck zur Abrüstung erhöhen¹¹. Aufgrund dieser Annahmen sah das Außenministerium in der KSZE hauptsächlich ein Problem und empfahl eine defensive Strategie der Schadensbegrenzung, um die sowjetische Charme-Offensive zu vereiteln und die Entspannungsrhetorik Moskaus als hohl zu entlarven¹². Diese skeptischen Überlegungen erklären Londons negative Haltung zur Konferenz-Idee Anfang der 1970er Jahre. Solange unklar war, ob das defensive Hauptziel – der Zusammenhalt westlicher Staaten und die Wachsamkeit ihrer Bürger – erreicht werden würde, dominierte die Strategie der Schadensbegrenzung. London konzentrierte sich darauf, den Westen mittels konzilianter Diplomatie auf einen möglichst einheitlichen und gleichzeitig möglichst skeptischen Kurs einzuschwören. Nur gemeinsam konnten Moskaus Ziele vereitelt werden. Um beispielsweise die De-facto-Anerkennung sowjetischer Hegemonie in Zentral-

⁹ Dieser Zwischenabschnitt und die folgenden zwei Abschnitte stützen sich im Wesentlichen auf Kai Hebel, *Britain's Contribution to Détente. The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975*, phil. diss. University of Oxford 2011, S. 132–283.

¹⁰ Vgl. Minute from Tickell to Wiggin, 6. 3. 1972, in: Keith Hamilton/Gill Bennett (Hrsg.), *Documents on British Policy Overseas*, Reihe III, Band II. *The Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975 (DBPO II)*, London 1997, Dok. Nr. 2, S. 15–18, hier S. 16–17. Diese Einschätzung wurde von den Geheimdiensten geteilt. Vgl. Main Report by Joint Intelligence Committee (A) on the Soviet Threat, 14. 9. 1972, in: Gill Bennett/Keith Hamilton (Hrsg.), *Documents on British Policy Overseas*, Reihe III, Band I. *Britain and the Soviet Union, 1968–1972 (DBPO I)*, London 1997, Anhang, S. 517–530.

¹¹ Vgl. Paper by the Foreign and Commonwealth Office, 20. 3. 1972, in: DBPO II, Dok. Nr. 5, S. 24–33, hier S. 28–31.

¹² Vgl. Draft Position Paper, undatiert (Februar 1972), in: ebenda, Dok. Nr. 1, S. 1–15, hier S. 3–6 und Steering Brief for the United Kingdom Delegation to Stage II of the CSCE, 13. 9. 1973, in: ebenda, Dok. Nr. 46, S. 179–186, hier S. 180–182.

und Osteuropa zu verhindern, wollte das Außenministerium die NATO-Staaten auf einen Kurs einschwören, der die Nichtanerkennung der Breschnew-Doktrin durch die KSZE zu einer Verhandlungspriorität machte. Westliche Geschlossenheit war demnach sowohl ein Ziel an sich als auch Mittel zum Zweck. Die Briten strebten eine relativ harte Linie des Westens an und versuchten deshalb, neben der Rolle des Vermittlers immer auch die Rolle des moderaten Hardliners und warnenden Orakels zu spielen: „[W]e are not [...] abandoning our chosen role as a Cassandra to the Western alliance on the theme of the Soviet threat.“¹³

Selbst die frühe KSZE-Politik Großbritanniens war jedoch nicht gänzlich defensiv und auf die Erhaltung des Status quo ausgerichtet. Das geht aus Londons zweitem Hauptziel hervor, das positiver Natur war: der Absicht, die Agenda des Warschauer Paktes auszuweiten, indem der Erfolg der Konferenz von der allgemeinen Anerkennung westlich-liberaler Grundwerte abhängig gemacht werden sollte¹⁴. Diese Werte spiegelten sich in den Bemühungen wider, Menschenrechte als ein Grundprinzip zwischenstaatlicher Beziehungen in der Schlussakte zu verankern und den kommunistischen Teilnehmerstaaten spezifische Zusicherungen zur Stärkung freiheitlicher Rechte von Individuen abzurufen. In diesem Zusammenhang bestand Großbritannien hartnäckig darauf, dass während der Konferenz ausführlich über die Freizügigkeit von Personen, Informationen und Ideen verhandelt wurde¹⁵. London sah in diesen Zugeständnissen an westliche Ideale einen fairen Preis, den Breschnew zahlen musste, um sein Prestigeprojekt einer gesamteuropäischen Konferenz Wirklichkeit werden zu lassen¹⁶.

In der Fachliteratur wird dieses zweite, auf Transformation ausgerichtete Hauptziel britischer Politik entweder übersehen oder als bloße Propagandapolitik abgetan¹⁷. Menschenrechte und humanitäre Belange lieferten London hochwillkommene Munition für die rhetorischen Schlachten, die während der Verhandlungen ausgetragen wurden. Das Foreign Office verband mit diesen Themen jedoch auch genuine Hoffnungen, die über Propagandapolitik hinausgingen: zum einen, dass die KSZE und der Entspannungsprozess im Allgemeinen konkrete Erleichterungen für Individuen bringen könnten; zum anderen, dass die Maßnahmen zur Förderung der Freizügigkeit helfen würden, freiheitliche Werte in die geschlossenen Gesellschaften des Ostens einzuschleusen, was langfristig zu einer Liberalisierung „von unten“ führen könnte. Letzteres Ziel wurde in einem internen Dokument von 1972 als „introducing another germ of freedom into the East“ bezeichnet; es zieht sich wie ein roter Faden durch die britischen Akten zur KSZE¹⁸. Diese auf Veränderung des Status quo angelegten Ziele lassen sich somit als zweites Hauptinteresse Großbritanniens bezeichnen.

¹³ Letter from Bullard to Killick (Moscow), 28. 3. 1973, in: Gill Bennett/Keith Hamilton (Hrsg.), Documents on British Policy Overseas, Reihe III, Band III. Détente in Europe, 1972–1976 (DBPO III), London 2001, Dok. Nr. 40, S. 202–205, Zitat S. 203.

¹⁴ Vgl. Hildyard (UKMIS Geneva) to Callaghan, 25. 7. 1975, in: DBPO II, Dok. Nr. 136, S. 447–454, hier S. 448.

¹⁵ Vgl. CSCE: Draft Brief for the United Kingdom Delegation to the Multilateral Preparatory Talks, 13. 11. 1972, in: ebenda, Dok. Nr. 17, S. 73–80, hier S. 77.

¹⁶ Vgl. Steering Brief, in: ebenda, S. 185.

¹⁷ Vgl. beispielsweise Geraint Hughes, British Policy towards Eastern Europe and the Impact of the „Prague Spring“, 1964–68, in: Cold War History 4 (2004), S. 115–139, hier S. 134.

¹⁸ Letter from Walden to Staples (UKDEL NATO), 4. 8. 1972, in: DBPO II, Dok. Nr. 11, S. 50–56, Zitat S. 51. Die transformativen Absichten auf britischer Seite sollten also weder als späte

Britische Entspannungspolitik lief demnach auf einen Spagat hinaus: London wollte die Beziehungen zwischen den Blöcken stabilisieren, ohne jedoch die Kohärenz des westlichen Bündnisses zu gefährden; gleichzeitig sollte gesellschaftlicher Wandel innerhalb der Warschauer-Pakt-Staaten unterstützt werden, ohne jedoch Gegenreaktionen wie die Niederschlagung des Prager Frühlings zu provozieren. Auch wenn die beiden Hauptinteressen Großbritanniens somit in einem Verhältnis der „friedlichen Koexistenz“ zueinander standen, so waren sie dennoch nicht gleichwertig. Westlicher Geschlossenheit und geopolitischer Stabilität wurden immer höhere Priorität beigemessen als den transformativen Ambitionen.

Als transatlantischer Vermittler zu agieren, war eine unter mehreren Strategien, um beide Hauptziele zu verwirklichen. London wies seine Diplomaten an, innerhalb der NATO und der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) sowie zwischen diesen Institutionen für ein eng koordiniertes Vorgehen einzutreten¹⁹. Diese Vermittlerfunktion kann als ein wichtiges Charakteristikum britischer Entspannungs- und KSZE-Politik gesehen werden. Gerade weil ihre beiden Hauptziele allgemeiner Natur waren, sahen die Briten sich in einer privilegierten Position, um innerhalb des Westens zu vermitteln: „We have [...] the freedom to look at the Conference as a whole without the commitment to particular hobby horses which distorts the perspective of many other participants.“²⁰

Zu den westlichen Konferenzteilnehmern mit „verzerrter Perspektive“ zählte die britische Regierung nicht zuletzt Henry Kissinger. Sie vermutete, dass dieser im Zweifelsfall westliche KSZE-Kernziele opfern würde, um das Verhältnis zwischen den Supermächten zu verbessern. Deshalb wurde er – halb im Scherz, halb abfällig – als „the all-too-easily persuadable Dr. Kissinger“ bezeichnet²¹. Ähnlich argwöhnisch stand das Foreign Office einer Gruppe von westlichen Staaten gegenüber, die offensichtlich glaubten, dass die Entspannungspolitik im Allgemeinen und die KSZE im Besonderen das Verhältnis zwischen den Blöcken umfassend verändern könne. Britische Diplomaten verspotteten deshalb NATO-Partner wie Kanada, Norwegen, Dänemark und Belgien als die „wet front“²². Zwar unterstützte das Außenministerium die „Normalisierung“ der Beziehungen zwischen den Blöcken, nahm aber jede Art von Eifer oder Optimismus als potentielle Bedrohung wahr. Das Spielen der bereits erwähnten „Kassandra“-Rolle ist als Gegenmaßnahme zu verstehen²³. Nur so glaubte man die Wachsamkeit des Bündnisses sicherstellen zu können²⁴.

Reaktion Londons auf den Verlauf der KSZE-Verhandlungen noch als Resultat des Machtwechsels von Heath zu Wilson im Jahre 1974 gedeutet werden. Eine solche Interpretation findet sich bei Oliver Bange, 'Ostpolitik as a Source of Intra-Bloc Tensions', in: Mary Heiss/S. Victor Papacosma (Hrsg.), *NATO and the Warsaw Pact. Intra-bloc Conflicts*, Kent 2008, S. 106–121, hier 115.

¹⁹ Vgl. CSCE: Draft Brief, in: ebenda, S. 80 und Steering Brief, in: ebenda, S. 186.

²⁰ Minute from Fall to Tickell, 11. 11. 1974, in: ebenda, Dok. Nr. 103, S. 347–351, Zitat S. 351.

²¹ Minute from Fall to Wright, 18. 10. 1974, in: ebenda, Dok. Nr. 100, S. 339–342, Zitat S. 340 (Fußnote 5). Das Zitat stammt von Crispin Tickell.

²² Letter from Braithwaite to Allan, 25. 4. 1972, in: ebenda, Dok. Nr. 8, S. 40–43, Zitat S. 42.

²³ Letter from Bullard to Killick, 28. 3. 1972, in: DBPO III, Dok. Nr. 40, S. 203.

²⁴ Diese defensive Sichtweise wurde von den meisten Beamten in Führungspositionen geteilt; sie war jedoch nicht gänzlich unumstritten. Einige wenige Diplomaten wie Sir Duncan Wilson, der britische Botschafter in Moskau von 1968–1971, versuchten, die Führungsriege im

NATO-Staaten wie die Niederlande und Italien, die eine ähnlich skeptische Haltung zur KSZE einnahmen, wurden von London als „Hardliner“ klassifiziert und naturgemäß mit weniger galligen Kommentaren bedacht. Das Foreign Office teilte deren Risikoeinschätzung, monierte aber, dass es ihnen an Pragmatismus fehle, um den Balanceakt zwischen Propagandapolitik einerseits und Verbesserung der Ost-West-Beziehungen andererseits zu meistern²⁵. Angesichts dieser gemischten Interessenlage innerhalb der NATO hielt es das Foreign Office für dringend erforderlich, zwischen den Entspannungsoptimisten und den traditionellen Kalten Kriegern zu vermitteln und die Kluft zwischen diesen internen Lagern zu überbrücken.

Für die politische Elite Großbritanniens stellte die Ära der Entspannungspolitik keine radikale Alternative zum Kalten Krieg dar. In internen Dokumenten der 1970er Jahre benutzten britische Diplomaten „Détente“ zwar häufig als Gegenbegriff zu „Cold War“; trotzdem waren sie davon überzeugt, dass der fundamentale Systemgegensatz nicht durch diplomatische Bemühungen aufzuheben sei. Zudem sahen die Hardliner im Außenministerium in Détente mehr Gefahr als Chance; selbst die skeptischsten Kalten Krieger wie etwa der Permanent Undersecretary Sir Thomas Brimelow mussten jedoch einräumen, dass sich London dem Zeitalter der Entspannung nicht offen entgegenstellen konnte. Britische Diplomaten entschieden sich deshalb für eine pragmatische Herangehensweise, ohne jedoch jemals ihre tiefsitzenden Vorbehalte gegenüber den kommunistischen Verhandlungspartnern abzulegen.

Diese Ambivalenz in der offiziellen Haltung zu Verhandlungen mit Warschauer-Pakt-Staaten wurde weitgehend von der öffentlichen Meinung und von Spitzenpolitikern beider Parteien geteilt²⁶. Die skeptisch-pragmatische Grundhaltung hatte profunden Einfluss darauf, wie London der KSZE im Allgemeinen gegenüberstand. Ähnlich wie beim Genfer Gipfel von 1955, dem Moskauer Atomteststopp-Abkommen von 1963 und dem KSZE-„Zwilling“, den Wiener Abrüstungsverhandlungen (1973–1989), ging es London darum, den grundlegenden Antagonismus abzufedern, ohne die Axiome des Kalten Krieges in Frage zu stellen. Entspannung galt als wünschenswert; nukleare Abschreckung, der Fortbestand der NATO, die britischen „Sonderbeziehungen“ zu den USA und die Westbindung der Bundesrepublik wurden dagegen als fundamentale Bestandteile britischer Außenpolitik wahrgenommen.

Diese Grundhaltung spiegelt sich in den Reden führender Politiker zur Entspannungspolitik wider. Beispielsweise forderte Premierminister Edward Heath im März 1972, die KSZE müsse zur Einheit Europas beitragen, indem sie durch praktische Ergebnisse schrittweise die „unnecessary barriers“ – nicht aber die militärischen Bünd-

Außenministerium von den Vorteilen einer aktiveren Entspannungspolitik zu überzeugen. Selbst die kleinen Schritte, die Wilson vorschlug, wurden jedoch regelmäßig als naiv bewertet und in herablassender Weise kommentiert. Vgl. The National Archives of the UK (TNA), FO 1116/15, Brief von Wilson (Moskau) an Brimelow (London) vom 6. 11. 1969 und die Kommentare von verschiedenen Londoner Beamten vom 13., 14. und 20. 11. 1969. Weitere Beispiele sind dokumentiert in: DBPO I. Die teils recht abschätzigen Kommentare lassen vermuten, dass die Ablehnung von seiten der Führungsriege nicht nur von den explizit angeführten rationalen Argumenten und praktischen Überlegungen gespeist wurde, sondern auch tiefsitzenden anti-russischen Ressentiments geschuldet waren. Interview des Verfassers mit Rodric Braithwaite, London, 3. 12. 2010.

²⁵ Vgl. Interview des Verfassers mit Sir Brian Fall, London, 15. 3. 2010.

²⁶ Vgl. White, Britain, passim.

nisse – abbauen helfe²⁷. Zur gleichen Zeit bereitete sich das Außenministerium intensiv auf den Beginn der multilateralen Vorverhandlungen in Dipoli vor. Der typisch britischen Haltung zu Ost-West-Verhandlungen entsprechend, definierte das Ministerium die KSZE nicht zuletzt als „continuation of Cold War by other, more subtle means“²⁸ und empfahl der konservativen Regierung, eine Strategie der „judicious political warfare“ zu verfolgen. Diese beiden Aspekte wurden zu Markenzeichen der britischen KSZE-Politik: London trug dem grundsätzlichen Antagonismus zwischen Ost und West durch harte Verhandlungsführung Rechnung, vermied es aber, in Polemik zu verfallen und dadurch konkrete Ergebnisse zu gefährden.

Durch diese Herangehensweise trug die britische Delegation während der zwei Verhandlungsphasen in Dipoli (22. November 1972 bis 8. Juni 1973) und Genf (18. September 1973 bis 21. Juli 1975) zur Kompromissfindung zwischen den beiden Blöcken bei. Londons pragmatischer Beitrag zum „Hauptkompromiss“ der Konferenz stellt die wahrscheinlich bedeutendste Leistung der britischen KSZE-Diplomatie dar. Dieser umfasste die kontroversesten Aspekte auf der Agenda und den substantiellen Kern der Verhandlungen, insbesondere das Interesse des Warschauer Paktes an der symbolischen Anerkennung des politischen und territorialen Status quo in Europa und westliche Kernanliegen wie Vertrauensbildende Maßnahmen, humanitäre Verbesserungen und Menschenrechte. Spezifischer formuliert stellte der „Hauptkompromiss“ eine Balance her zwischen den wichtigsten Themen des Ersten Korbs – vor allem den Texten zur Unverletzlichkeit der Grenzen und der friedlichen Grenzänderung – und des Dritten Korbs, insbesondere Freizügigkeit und menschliche Kontakte. Wie wichtig war Londons Beitrag zu den Verhandlungen und zum „Hauptkompromiss“? Die Tatsache, dass die Briten bisher in der KSZE-Geschichtsschreibung übersehen wurden²⁹, impliziert eine marginale Rolle. Auch wenn sich über komplexe Verhandlungen per Definition keine einfachen Kausalaussagen treffen lassen, so wird im Folgenden argumentiert, dass Großbritannien ein signifikanter Akteur war.

²⁷ Letter from Tickell to Butler, 27. 3. 1972, in: DBPO II, Dok. Nr. 6, S. 34–37, Zitat S. 34 (Fußnote 9).

²⁸ Elliott (Helsinki) to Douglas-Home, 13. 6. 1973, in: ebenda, Dok. Nr. 37, S. 136–146, Zitat S. 137 (Fußnote 3).

²⁹ So enthält der Sammelband „Origins of the European Security System“ keinen Beitrag zur Londoner KSZE-Politik. Das ist umso bedauerlicher, als der Aufsatz, der sich explizit mit den transatlantischen Beziehungen widmet, London mit keinem Wort erwähnt und Pauschalaussagen über die KSZE-Politik „der Europäer“ enthält, die definitiv nicht auf Großbritannien zutreffen. Vgl. Michael Morgan, North America, Atlanticism, and the making of the Helsinki Final Act, in: Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited, 1965–75, London/New York 2008, S. 25–45. Die einzige überzeugende Detailstudie zur KSZE-Politik Großbritanniens zwischen 1969 und 1973 hat Takeshi Yamamoto vorgelegt. Vgl. Takeshi Yamamoto, The Road to the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1969–1973, unveröffentlichte Dissertation, London School of Economics and Political Science 2007. Kürzlich haben Luca Ratti und Martin Brown versucht, zur Schließung dieser Forschungslücke beizutragen. Vgl. Luca Ratti, Britain, Ost- und Deutschlandpolitik and the CSCE (1955–1975), Bern/Oxford 2008 und Martin Brown, A Very British Vision of Détente. The United Kingdom's Foreign Policy during the Helsinki Process, 1969–1975, in: Piers Ludlow (Hrsg.), Overcoming the Iron Curtain. Visions of the End of the Cold War in Europe, 1945–1990, Oxford 2012, S. 139–156.

2. Der transatlantische Streit über zwei unterschiedliche Konzeptionen von Entspannungspolitik

Um der Frage nachzugehen, inwiefern Großbritannien in der KSZE eine Vermittlerrolle spielte, wird im Folgenden untersucht werden, welchen Beitrag London zum „Hauptkompromiss“ leistete. Innerhalb des Westens wurden die Themen, die dieser miteinander verband, kontrovers diskutiert. Welcher Natur waren diese Debatten und welche Rolle spielte London in ihnen? Der Historiker Jeremi Suri behauptet, transatlantische Meinungsverschiedenheiten bezüglich der KSZE seien lediglich taktischer Natur gewesen³⁰. Eine Analyse britischer Primärquellen lässt Suris Behauptung allerdings fragwürdig erscheinen³¹. Sie ist trotzdem interessant, da er sehr wohl eine *konzeptionelle* Differenz zwischen der US-amerikanischen und der westeuropäischen Sichtweise der Entspannungspolitik konstatiert und diese richtigerweise an „their respective emphases on change and stability“ festmacht³². Nichtsdestotrotz spielt er diesen Unterschied und die Spannungen, die sich daraus entwickelten, herunter. Suri behauptet, es sei lediglich um divergierende Präferenzen gegangen, *wie* die gemeinsame Vision von Entspannungspolitik umzusetzen sei: „the West European approach was multilateral [...]. The American definition of détente remained primarily bilateral.“³³

Eine sorgfältige Analyse der internen Diskussionen über die KSZE zeigt aber, dass der Streit zwischen Amerikanern und Europäern von grundlegenderem Charakter war. Dies wird an der Kritik leitender britischer Diplomaten an der Herangehensweise des Weißen Hauses erkennbar. Thomas Elliott, Delegationsleiter in Dipoli und während der ersten Hälfte der Genfer Phase, telegraphierte Folgendes nach London: „[...] Dr. Kissinger misunderstands the significance of the CSCE to the West. He often gives the impression that détente is primarily a matter of inter-governmental accommodation and that the human aspect is secondary. Painful discussions [...] about increasing the number of kiosks at which foreign newspapers will be sold in the Soviet Union are no doubt insignificant by comparison with the issues of the strategic balance. But there is more to it than that. One thing the Conference has already achieved: to get it accepted for the first time by the Communist states that relations between peoples – and therefore the attitudes of Governments towards their own citizens – should be the subject of multilateral discussion.“³⁴

³⁰ Jeremi Suri, *Détente and Human Rights. American and West European Perspectives on International Change*, in: *Cold War History* 8 (2008), S. 527–545, hier S. 528.

³¹ Britische KSZE-Politik stellt aus mindestens zwei Gründen eine besonders interessante Fallstudie dar. Zum einen lässt sich die Konferenz aufgrund ihrer großen Teilnehmerzahl und breiten Agenda als Mikrokosmos der Entspannungspolitik verstehen. Zum anderen stellt britische KSZE-Politik methodisch gesehen einen „hard case“ für meine Hypothese dar, da London zweifelsohne an der Erhaltung des geostrategischen Status quo in Europa orientiert war. Anders formuliert, wenn nachgewiesen werden kann, dass selbst Londons Politik eine transformative Komponente enthielt, dann dürfte dies um so mehr für andere westliche Staaten gelten.

³² Suri, *Détente*, S. 528.

³³ Ebenda.

³⁴ Elliott (Helsinki) to Callaghan, 29.7.1974, in: DBPO II, Dok.Nr.94, S.317–326, Zitat S.324.

Elliotts Kommentar erwähnt zwar beiläufig den multilateralen Charakter der Konferenz, doch der Kern seiner herben Kritik zielt auf die klassische, staaten-zentrierte Realpolitik, die Kissingers Konzeption von Entspannungspolitik zugrunde lag. Im Brennpunkt der Kritik stand das Versäumnis, neben zwischenstaatlichen Beziehungen auch das Verhältnis der kommunistischen Regierungen zu ihren Bürgern zu thematisieren und sich der Menschenrechtsproblematik zu widmen. Es ging nicht um Kissingers allzu bekannte Neigung, Hinterzimmer-Diplomatie unter vier Augen zu betreiben. Für Elliot bestand die wahre Errungenschaft der KSZE-Verhandlungen in der konzeptionellen Verschränkung von zwischen- und innerstaatlichen Beziehungen, von Realpolitik und Liberalismus. Der „menschliche Aspekt“ – universale Menschenrechte, transnationale Kontakte zwischen Individuen und Gesellschaften – ergänzte die restriktive Agenda der klassischen Macht- und Entspannungspolitik.

Man kann natürlich bezweifeln, wie repräsentativ und gewichtig diese Einschätzungen eines britischen Diplomaten sind. Was als tiefgreifende Pauschalkritik auftritt, könnte eher punktueller Enttäuschung geschuldet sein. Und in der Tat spielten persönliche Faktoren eine Rolle; an einer schillernden Persönlichkeit wie Kissinger schieden sich auch im allgemein pro-amerikanisch eingestellten Foreign Office die Geister. So wurde moniert, der amerikanische Spitzenpolitiker unterlaufe durch seine arrogante Art und offen zur Schau gestellte Verachtung für die KSZE, die er als „multilateral diplomacy run amok“ verhöhnte, die westliche Verhandlungsposition³⁵.

Dennoch bestätigen die Akten des britischen Außenministeriums die These, dass die transatlantischen Differenzen tiefliegender Natur waren. So wurde Elliotts Meinung auch von Top-Diplomaten in London geteilt, deren Aufgabe es war, die britische Entspannungspolitik abseits vom tagtäglichen Verhandlungsgeschehen zu koordinieren. Crispin Tickell, der als Leiter des Western Organisations Departments sowohl für die KSZE als auch für die Wiener Abrüstungsgespräche zuständig war, pflichtete Elliott bei. Tickell kritisierte, dass Kissinger nichts zu tun haben wolle mit dem „genuinely idealistic element in the European approach, but rather, like his hero Metternich, wants stability and détente (in the Russian sense of the word) for their own sakes.“³⁶ Auch in dieser Äußerung wird die KSZE-Diplomatie des Weißen Hauses nicht als Ganzes abgelehnt. Wie bereits ausgeführt, sahen die Briten Détente nicht als eine fundamentale Alternative zum Kalten Krieg und machten sich über all jene lustig, die in ihren Augen nicht primär realpolitisch dachten. Dennoch bemängelten die britischen Diplomaten (wie übrigens auch viele ihrer Kollegen in der EPZ), Kissingers Verständnis der Entspannungspolitik fehle eine gesellschaftliche Dimension, und daher kämen westliche Grundwerte zu kurz. Ihrer Meinung nach glichen sich die sowjetische Konzeption und die des Weißen Hauses allzu sehr. Bei dem transatlantischen KSZE-Streit ging es folglich um eine von beiden Seiten bewusst ausgegrenzte

³⁵ Henry Kissinger, *Years of Renewal*, New York 1999, Zitat S. 642. Persönliche und andere Gründe für britisch-amerikanische und transatlantische Streitigkeiten bezüglich der KSZE fanden in mehreren Interviews Erwähnung, die der Verfasser mit ehemaligen Diplomaten führte. Vgl. auch Sarah Snyder, *The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975*, in: Matthias Schulz/Thomas Schwarz (Hrsg.), *The Strained Alliance. U.S.-European Relations from Nixon to Carter*, Cambridge 2010, S. 257–275, hier 267.

³⁶ Elliott to Callaghan, in: DBPO II, S. 325 (Fußnote 14).

Auseinandersetzung auf tiefgreifender, konzeptioneller Ebene. Im Gegensatz zum Weißen Haus hielten die Briten und ihre EPZ-Partner an einer Vision von Entspannungspolitik mit einem liberalen, „menschlichen“ Antlitz fest.

Das Foreign Office sah sich aufgrund dieses Streits mit einem besonderen Problem konfrontiert: Das „genuin idealistische Element“ im britischen Ansatz lief Londons defensivem Hauptinteresse zuwider. Interessanterweise versuchten britische Diplomaten nicht, diese fundamentale Kluft zu überbrücken. Im Gegenteil: Die britische Delegation trat für westliche Desiderata mit solcher Vehemenz ein, dass sich nicht nur Gromyko und Breschnew, sondern auch Kissinger auf höchster Ebene beschwerten³⁷.

3. Pragmatische Diplomatie in Genf, 1973–1975

Der konzeptionelle Streit innerhalb des Westens schwelte während der gesamten Verhandlungen zur Schlussakte und blieb bis zum Ende der Kissinger-Ära ungelöst. Das Foreign Office ging aufgrund von Kissingers realpolitischem Ansatz und seiner sturen Persönlichkeit davon aus, dass dieser transatlantische Graben zu tief sei, um sich erfolgreich als „Brückenbauer“ zu betätigen. Stattdessen konzentrierte sich die britische Diplomatie darauf, die aus der konzeptionellen Kluft resultierenden Spannungen abzufedern. Dies soll anhand zweier Beispiele veranschaulicht werden: Das erste zeigt, wie London mit den Versuchen des Weißen Hauses umging, die Verhandlungen während der Genfer Phase zu beschleunigen. Großbritannien nutzte sein diplomatisches Geschick, das traditionell enge Verhältnis zu den USA und seinen neu gewonnenen Einfluss als Mitglied der EPZ, um den ungestümen Druck aus dem Weißen Haus in konstruktive Bahnen zu lenken. Das zweite Beispiel zeigt, wie die britische Delegation mittels eines „globalen Verhandlungspakets“ pragmatisch und geschickt zur Kompromissfindung im Dritten Korb beitrug. Diese Beispiele verdeutlichen, wie London – trotz fortbestehender konzeptioneller Differenzen – mit pragmatischer Diplomatie zum Erhalt bzw. der Wiederherstellung einer einheitlichen Verhandlungsposition beitrug. Dies wiederum stellte eine Grundvoraussetzung für die Erfolge des Westens in Genf dar.

Britischer Außenpolitik geht – nicht ganz zu Unrecht – der Ruf voraus, äußerst pragmatisch und an realpolitischen Maximen ausgerichtet zu sein³⁸; insofern mögen die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten normativen Differenzen zwischen Foreign Office und Weißem Haus überraschen. Der Haltung Londons liegt eine Mischung von genuin wertorientierten sowie instrumentellen Motiven zugrunde. Dieser Mix durchzieht die Akten des Foreign Office zur Entspannungspolitik und bestimmte die britische KSZE-Politik von Anfang der 1970er Jahre bis zur Unterzeichnung der Schlussakte und darüber hinaus. Schon 1972 wurden der konservativen Regierung von Edward Heath Vorschläge zur Verhandlungsposition in Sachen Menschenrechte

³⁷ Vgl. z.B. Callaghan to Ramsbotham (Washington), 8.5.1974, in: ebenda, Dok.Nr.78, S. 279–281, hier S. 279 (Fußnote 1), sowie Note of a meeting between Callaghan and Gromyko at the Kremlin, 14. 2. 1975, in: ebenda, Dok. Nr. 112, S. 378–382.

³⁸ Vgl. beispielsweise Henry Kissinger, *Diplomacy*, London 1994, S. 71 f.

unterbreitet, die zwei Ziele hatten: „practical improvements and propaganda advantage.“³⁹ Zur Ausarbeitung dieser Position wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Abschlussbericht eine Liste mit Kriterien der britischen KSZE-Politik enthielt, die auch für die folgenden Jahre Gültigkeit beanspruchen können. Um westliche Grundwerte umzusetzen, empfahl die Arbeitsgruppe, im Rahmen der KSZE Vorschläge zu machen, die folgenden Prüfsteinen genügen müssten:

„(a) it would be difficult for the Russians to decline; (b) can be agreed with our allies; (c) appeal to the popular imagination; (d) are workable in practice; (e) involve a minimum of Government finance; (f) will attract sufficient numbers of Western participants [...]; (g) introduce another germ of freedom into the East.“⁴⁰

Die Arbeitsgruppe hob Vorschläge im Themenbereich Informationsfreiheit besonders hervor, da hier besonders gute Aussichten bestünden, das Doppelziel von Propagandanutzen und praktischen Verbesserungen für die Bürger im Osten zu erreichen. Das Foreign Office prognostizierte: „there should be no difficulty in drawing the Russians and others into making ham-fisted statements in favour of censorship.“⁴¹ Trotzdem würde es letztlich möglich sein, mit den kommunistischen Staaten zu einer Übereinkunft über praktische Maßnahmen wie die Einrichtung von Lesesälen und Bibliotheken mit westlichen Zeitungen und Literatur zu kommen⁴².

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe spiegeln die britische Haltung zur KSZE und zur Entspannungspolitik im Allgemeinen wider: Berechnende Propagandapolitik ging Hand in Hand mit liberalem Idealismus und einem pragmatischen Fokus auf durchsetzbare Maßnahmen, die den Eisernen Vorhang zwar nicht lüften, aber eventuell auf langfristige Sicht durchlöchern konnten. Dieser Ansatz stand im Gegensatz zur Diplomatie von Nixon und Kissinger, die Entspannungspolitik im Sinne Metternichs als balance-of-power-Politik zwischen den Großmächten sahen. Der britisch-westeuropäischen Betonung kleiner Schritte im Hinblick auf Familienzusammenführungen, Arbeitsbedingungen für Journalisten, Lesesäle und anderem stand einer „Palast-Diplomatie“ der großen Themen gegenüber, die sich auf Rüstungskontrollabkommen, Vereinbarungen zum gegenseitigen Gewaltverzicht und zur Vermeidung von Nuklearkriegen konzentrierte.

Wie gingen britische Diplomaten mit der Spannung zwischen diesen beiden Ansätzen um? Brachten sie ihre zwei Hauptinteressen – zur westlichen Einheit beizutragen und gleichzeitig eine Politik der kleinen Veränderungen zu verfolgen – in Einklang?

Zusammen mit ihren Partnern in der EPZ bestanden die Briten darauf, dass die Schlussakte spezifische Abmachungen zur Verbesserung von menschlichen Kontakten und der Menschenrechte enthalten müsse. Sie widersetzten sich den wiederholten Versuchen beider Supermächte, diesen Teil des „Hauptkompromisses“ herunterzuspielen. Während Kissinger diese Themen als „Basket III crap“ verhöhnte, wehrten sich die Westeuropäer gegen die hartnäckigen Versuche Moskaus, den Dritten Korb durch nichtssagende Formulierungen zu verwässern, durch eine Präambel einzu-

³⁹ Letter from Walden to Staples (UKDEL NATO), 4. 8. 1972, in: ebenda, Dok. Nr. 11, S. 50–56, Zitat S. 55.

⁴⁰ Ebenda, S. 51.

⁴¹ Ebenda, S. 54.

⁴² Ebenda, S. 55f.

schränken und mit Verweis auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zu delegitimieren⁴³. Die Mitgliedschaft in EG und EPZ war für London dabei von zentraler Bedeutung. Durch die feste Verankerung in dieser neuen Institution verbesserte sich die britische Verhandlungsposition enorm. Schon während der Vorgespräche in Dipoli übernahm die EPZ die Federführung in Kernbereichen westlicher KSZE-Politik⁴⁴. Die Briten konnten so ihre Ideen beisteuern und ihren „judicious warfare approach“ verfolgen, ohne Gefahr zu laufen, sich zu isolieren. Außerdem nutzten sie ihre Doppelmitgliedschaft in NATO und EG/EPZ, um zwischen beiden westlichen Foren zu vermitteln.

Die Koordination innerhalb der EPZ funktionierte überraschend gut, wenn auch selbstverständlich nicht konfliktfrei. In einigen wenigen Fällen sorgten die meist moderat auftretenden Briten durch Starrköpfigkeit für Kontroversen. So beharrte London hartnäckig darauf, dass Freizügigkeit als separater Themenbereich auf der Konferenz-Agenda aufgeführt werden müsse. Dies kollidierte mit der Haltung der Bundesrepublik und anderer Staaten, die befürchteten, dass dieser für Moskau so sensible Teil des „Hauptkompromisses“ für unnötige Spannungen sorgen und die Atmosphäre vergiften würde⁴⁵. Warum nahmen die Briten eine so sture Haltung ein, die offensichtlich den Empfehlungen der FCO-Arbeitsgruppe zuwiderlief und ihr defensives Hauptinteresse gefährdete? Warum also wurde in einigen Fällen das zentrale Kriterium der Arbeitsgruppe – westliche Zustimmung – ignoriert? Auch dies lässt sich mit dem Hinweis auf die Mischung aus Propagandazweck und Idealismus beantworten, die der britischen KSZE-Politik im Allgemeinen zu Grunde lag. Anders als andere Aspekte der komplizierten, legalistischen Verhandlungen konnten die Themen des Dritten Korbs mit breiter Zustimmung in der informierten westlichen Öffentlichkeit rechnen. Vorschläge zur Erleichterung von Familienzusammenführungen und zur Stärkung der Menschenrechte galten deshalb als besonders geeignet, um die Staaten des Warschauer Paktes rhetorisch in die Defensive zu zwingen. Dieser rein instrumentelle Aspekt der EPZ-Linie geht aus einer Vielzahl britischer Quellen deutlich hervor. In einem Vermerk der für die Sowjetunion und Osteuropa zuständigen Abteilung im FCO findet sich folgende Formulierung: „We must squeeze the Russian lemon very hard to demonstrate to public opinion how little juice there is in *détente à la russe*.“⁴⁶ Der Dritte Korb galt jedoch nicht nur als Mittel zum Propagandazweck. Sowjetische Zugeständnisse in diesem Bereich wurden als Lackmustest angesehen, an dem abgelesen werden konnte, ob es Moskau – wider Erwarten – mit seiner Entspannungspolitik ernst meinte⁴⁷. Außerdem hatte die britische Haltung zum Dritten Korb eine auf gesellschaftlichen Wandel abzielende Komponente: „If [...] one looks at the matter not through the eyes of the Party leaders, but through the eyes of the educated

⁴³ Douglas Selva, *Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976*, in: *Diplomatic History* 33 (2009), S. 671–687, Zitat S. 686.

⁴⁴ Vgl. TNA, FCO 28/2167, Draft Report of the UK Delegation to the MPT, 9. 6. 1973, Kapitel 10, S. 1–13, hier S. 3, und Elliott (Helsinki) to Douglas-Home, 13. 6. 1973, in: DBPO II, Dok. Nr. 37, S. 136–146, hier S. 140.

⁴⁵ Vgl. Letter from Tickell to Millard (Stockholm), 6. 6. 1972, in: ebenda, Dok. Nr. 10, S. 46–49, hier S. 47.

⁴⁶ Minute from Walden to Tickell, 16. 4. 1973, in: ebenda, Dok. Nr. 31, S. 120–121, Zitat S. 121.

⁴⁷ Vgl. Steering Brief, in: ebenda, S. 185.

population in Eastern Europe, progress on freer movement becomes one of the criteria by which the success of the Conference will be judged. Interest in such progress is not confined to a narrowly defined ‚intelligentsia‘, but extends also to the ‚technocrats‘ who would gain professionally from easier contact with the West.“⁴⁸ Um diese Ziele zu erreichen, spielten die Briten während der Konferenz häufig auf Zeit. Sie machten ihre Zustimmung zu Aspekten des „Hauptkompromisses“, an denen Moskau besonders interessiert war, abhängig von Zugeständnissen des Kreml in Bereichen, in denen westliche Grundwerte auf dem Spiel standen. So verknüpfte die britische Delegation beispielsweise die Verhandlungen zum Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen im Ersten Korb mit Fortschritten im Themenbereich Freizügigkeit im Dritten Korb. London hoffte damit Breschnew, dessen persönliches Prestige eng mit dem Erfolg der Konferenz verbunden war, zu Konzessionen zu zwingen⁴⁹. Die daraus resultierenden Stillstände in einzelnen Verhandlungsphasen nahmen die Briten aufgrund dieses Kalküls in Kauf. Diese Hinhaltenaktik sorgte für Spannungen innerhalb des Westens, insbesondere während der Genfer Phase der Verhandlungen. Während London immer wieder erfolgreich dazu beitrug, die EPZ-Staaten auf eine gemeinsame Linie des Durchhaltens einzuschwören, sorgte dieses Vorgehen für zusätzliche Spannungen im transatlantischen Verhältnis. Im Gegensatz zum State Department und der amerikanischen Delegation sah das Weiße Haus wenig Sinn darin, die KSZE in die Länge zu ziehen⁵⁰. Im Gegenteil – Nixon und Kissinger war daran gelegen, dem Wunsch des Kreml nach einem schnellen Abschluss nachzukommen, um das Verhältnis zwischen den Supermächten nicht zu gefährden⁵¹. Zu diesem Zweck übten Washington und Moskau Druck auf Großbritannien und all diejenigen Staaten aus, die zügigen Verhandlungen im Weg standen.

Transatlantische Spannungen nahmen während der Genfer Phase zu und erreichten 1974 einen Höhepunkt, als die Verhandlungen auf der Stelle traten. Der Stillstand drohte die einheitliche Verhandlungsposition westlicher Staaten und insbesondere deren Festhalten an der gemeinsam verfolgten Hinhaltenaktik zu unterlaufen. Das Foreign Office befürchtete, dass die Amerikaner als erste klein beigeben würden, falls Moskau weiterhin die vom Westen geforderten Konzessionen verweigern sollte⁵².

⁴⁸ Paper by the Foreign and Commonwealth Office, 20. 3. 1972, in: ebenda, Dok. Nr. 5, S. 24–33, Zitat S. 32f.

⁴⁹ Vgl. Letter from Killick to Tickell, 27. 7. 1973, in: ebenda, Dok. Nr. 38, S. 146–151, hier S. 147.

⁵⁰ Das State Department versuchte immer wieder erfolglos, das Weiße Haus von den Vorteilen einer positiven Sicht der KSZE und einer aktiveren Herangehensweise zu überzeugen. Vgl. United States National Archives and Record Administration (US NARA), Record Group 59, General Records of the Department of State, Lot 72D317, Box 120, Response to NSSM-138 by Interdepartmental Group for Europe, 3. 11. 1971.

⁵¹ In gewissen Situationen wollten die Amerikaner die Stillstände taktisch für sich nutzen und setzten ihre Beschleunigungsversuche kurzzeitig aus. So schrieb Kissinger im April 1974 an Nixon: „While we had earlier sought to speed the conference to a finale, we would now like to see it still underway at the time of your Moscow visit in late June so as to provide an additional bargaining item in support of our overall objective.“ US NARA, National Security Council Files (NSCF), Henry A. Kissinger Office Files (HAKOF), Box 71, Background and Talking Points for Meeting with Soviet Foreign Minister Gromyko, 12. 4. 1974.

⁵² Vgl. Minute from Tickell to Private Secretary, 30. 4. 1974, in: DBPO II, Dok. Nr. 77, S. 277–279.

Die Briten gingen traditionsgemäß vorsichtig mit ihren amerikanischen Verbündeten um und, im Gegensatz zu anderen Bündnispartnern, verkniffen sich offene Kritik weitestgehend. Stattdessen versuchte die im März 1974 ins Amt gewählte Labour-Regierung unter Premier Harold Wilson und Außenminister James Callaghan, die amerikanische Außenpolitik durch konstruktive Vorschläge zu beeinflussen. Gleichzeitig nutzte die britische Delegation ihr gutes Arbeitsverhältnis und ihre engen persönlichen Kontakte, um einer Erosion westlicher Geschlossenheit vorzubeugen⁵³.

Neben der allgemein negativen Haltung des Weißen Hauses und der eher passiven Rolle der amerikanischen Delegation gab es konkrete Anzeichen für die nachlassende Bündnissolidarität der USA in KSZE-Fragen. Ende April 1974 wurde James Callaghan von seinem amerikanischen Amtskollegen um Mithilfe gebeten, die Allianzpartner zum Einlenken in Genf zu bewegen. Ohne dem Gesuch direkt zu widersprechen, versuchte Callaghan sein Gegenüber mit Verweis auf Details der verfahrenen Situation in Genf von der Bringschuld der Warschauer-Pakt-Staaten zu überzeugen⁵⁴. Zwar lenkten die Amerikaner in dieser Angelegenheit ein, doch nur zwei Monate später verkündeten Washington und Moskau gemeinsam ihre Absicht, die KSZE frühestmöglich mit einem Gipfeltreffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs abzuschließen. Obwohl das Foreign Office diese Verlautbarung vehement ablehnte, hielten sich die Briten auf dem folgenden NATO-Gipfel erneut mit Kritik zurück. Kissinger nutzte die Tagung, um seiner allseits bekannten Negativhaltung zur KSZE erneut Ausdruck zu verleihen und das Schneckentempo der Genfer Verhandlungen scharf zu kritisieren. Er forderte ferner seine Kollegen mit Nachdruck auf, sich auf eine Liste mit abgespeckten Kernzielen zu verständigen und auf deren Basis eine schnelle Einigung mit den kommunistischen Staaten zu suchen⁵⁵.

Das britische Außenministerium stand dem Vorschlag, den es als unangemessenes Zugeständnis an Moskau interpretierte, negativ gegenüber. Die Initiative konnte zur Spaltung der westlichen Verhandlungsposition führen und die wichtige Unterstützung durch die neutralen Staaten gefährden⁵⁶. Die Briten zeigten nichtsdestotrotz Verständnis für die amerikanische Enttäuschung über den Mangel an Fortschritten in Genf und die übermäßig detaillierte Natur der Gespräche. Auch konnten sie die Verlockung, bilaterale Deals mit dem Kreml über die Köpfe der NATO-Partner hinweg auszuhandeln, nachvollziehen.

Callaghan sicherte den Amerikanern deshalb im Anschluss an den NATO-Gipfel seine Unterstützung zu. Zugleich wollte der Außenminister jedoch die Kernzielinitiative deutlich verändern, um sie in Einklang mit der britischen Position zu bringen. Er wollte zum einen die Ziele substantieller als Kissinger formulieren und somit vermeiden, dass die westliche Verhandlungsposition in Genf aufgeweicht würde. Zum anderen sollte die Liste nicht Moskau überreicht werden, sondern lediglich der internen

⁵³ Enge Kontakte bezüglich der KSZE gediehen seit der Vorverhandlungsphase. Die Delegationen stiegen im gleichen Hotel ab und die britischen Diplomaten nutzten diese Gelegenheit, um über die Konferenz in privater Atmosphäre zu sprechen. Vgl. Interview des Verfassers mit Sir Brian Fall, London, 15. 3. 2010.

⁵⁴ Vgl. Minute from Tickell, in: DBPO II, S. 277 (Fußnote 2).

⁵⁵ Vgl. Peck (UKDEL NATO) to Callaghan, 4. 7. 1974, in: ebenda, Dok. Nr. 89, S. 304–306.

⁵⁶ Vgl. Elliott to Callaghan, in: ebenda, S. 323–326.

Koordination zwischen den westlichen Delegationen dienen⁵⁷. Callaghans Umgang mit Kissingers Initiative lässt sich als Vermittlungsversuch zwischen den USA und den EPZ-Staaten verstehen. Durch die britischen Änderungsvorschläge sollte Kissingers Vorstoß den Westeuropäern schmackhafter gemacht werden. Diese hatten die Initiative des Weißen Hauses teils leidenschaftlich abgelehnt⁵⁸. Schließlich hatten sie monatelang die Führungsrolle übernommen und Vorschläge und Forderungen ausgearbeitet, die nun lediglich in abgespeckter Version in die Liste aufgenommen werden sollten. Callaghans Vorschläge können in zweifacher Hinsicht als Versuch gewertet werden, eine Brücke zwischen Amerikanern und Westeuropäern zu schlagen: Der pragmatische Außenminister vermittelte einerseits zwischen den kritischen Stimmen im Foreign Office und dem Weißen Haus und andererseits zwischen EPZ-Staaten und den USA. Zu diesem Zweck wies er die britische Delegation in Genf an, auf amerikanische Wünsche, insbesondere in kontroversen Bereichen wie dem Dritten Korb, einzugehen; gleichzeitig traf er sich erneut mit Kissinger, um ihn von den Risiken seines Vorstoßes zu überzeugen.

Es dauerte rund zwei Monate, bis sich beide Seiten angenähert hatten und die drohende Krise in den transatlantischen Beziehungen abgewendet war. Im September 1974 stellten sich die EPZ-Staaten öffentlich hinter die oben erwähnten amerikanischen Vorschläge zum Dritten Korb, und Kissinger versprach den Briten, die westeuropäische Hinhaltestrategie weiterhin zu unterstützen. Bezeichnenderweise nannte der amerikanische Außenminister keine inhaltlichen Gründe für sein Einlenken. Er habe seine Negativhaltung zur KSZE nicht geändert, verabscheue aber „accusations from the Europeans that they were being ‚raped‘ by the Americans“⁵⁹. Tiefgreifende Differenzen belasteten weiterhin das transatlantische Verhältnis in Bezug auf die KSZE. Das geschlossene Auftreten der EPZ-Staaten und die moderate Weise, wie sie auf die Kernzielinitiative reagierten, halfen jedoch eine Krise abzuwenden. Am 3. Oktober 1974 stimmte die amerikanische Delegation in den Chor der EPZ-Staaten ein, der mit Nachdruck betonte, dass der Westen Fortschritte im Dritten Korb weiterhin als Grundbedingung für den erfolgreichen Abschluss der Konferenz betrachtete. Nach monatelangen transatlantischen Streitigkeiten sah das Foreign Office dies als deutliches Zeichen der runderneuerten Entschlossenheit des Westens⁶⁰.

Der britische Umgang mit Kissingers Initiative kann als geglückter Versuch gesehen werden, zwischen dem Weißen Haus und den westeuropäischen Staaten zu vermitteln. Was als unbedeutender Streit über taktische Details verstanden werden könnte, war alles andere als ein transatlantischer Sturm im KSZE-Wasserglas. Kissingers realpolitische Konzeption von Entspannungspolitik verstellte ihm den Blick für den intrinsischen Wert der KSZE. Sein Handeln wurde deshalb von exogenen Faktoren bestimmt, die wenig mit Helsinki zu tun hatten: zum Beispiel dem bilateralen Ver-

⁵⁷ Vgl. Peck to Callaghan, in: ebenda, S. 306 (Fußnote 7), sowie Elliott to Callaghan, in: ebenda, S. 326 (Fußnote 5), und Callaghan to Ramsbotham (Washington), 5. 9. 1974, in: ebenda, Dok. Nr. 96, S. 330–332.

⁵⁸ Vgl. Hildyard (UKMIS Geneva) to Callaghan, 24. 7. 1974, in: ebenda, Dok. Nr. 92, S. 313–315.

⁵⁹ Callaghan to Hildyard (UKMIS Geneva), 30. 9. 1974, in: ebenda, Dok. Nr. 98, S. 335–337, Zitat S. 335.

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 336.

hältnis zwischen den Supermächten und innenpolitischen Faktoren wie der wachsenden Kritik an der Entspannungspolitik des Weißen Hauses. Dementsprechend schlecht war seine Initiative auf die Feinheiten der Verhandlungsführung der EPZ-Staaten abgestimmt.

Die transatlantischen Differenzen wurden durch ungünstiges Timing verschärft. Als das Weiße Haus begann, sich intensiver mit der KSZE zu beschäftigen, hatten die Westeuropäer, sogar einstige Skeptiker wie die Briten, die Konferenz schon lange für sich entdeckt. Diese Diskrepanz belastete das allgemein schlechte Klima in den transatlantischen Beziehungen zusätzlich. Der Wandel in der britischen Sichtweise hatte mindestens drei Gründe: Das Foreign Office sah die KSZE nun als besonders wichtigen Prozess an sowie als Meilenstein in der Entwicklung einer gemeinsamen Außenpolitik der EG-Staaten⁶¹ und sogar als Nagelprobe für Großbritanniens internationales Profil im Allgemeinen: „If Britain is not to be a major European Power in the context of the CSCE, she can hardly hope to be a Power anywhere.“⁶² James Callaghans Umgang mit der Kissinger-Initiative zeigt, dass London nicht versuchte, die grundlegenden konzeptionellen Differenzen zwischen Weißem Haus und den EG-Staaten zu überbrücken. Stattdessen konzentrierten sich die Briten hinter den Kulissen darauf, die Spannungen, die durch diese Differenzen kreierte wurden, mittels konzilianter Diplomatie einzudämmen.

Britische Diplomaten standen dem verspäteten Aktionismus Washingtons mit gemischten Gefühlen gegenüber. Einerseits hatten sie stets gehofft und darauf hingearbeitet, dass die USA die westliche Verhandlungsposition durch die Übernahme einer Führungsrolle stärken würden⁶³. Andererseits befürchteten sie, dass die Amerikaner die Lage in Genf weiter komplizieren könnten. So schien das langwierige Patt im Dritten Korb nicht zuletzt auf die aktivere Rolle der Amerikaner zurückzugehen⁶⁴. Die neue Regierung unter Präsident Gerald Ford, der sein Amt im August 1974 antrat, stand innenpolitisch unter Druck, was sich in Genf u. a. durch neue Forderungen im Dritten Korb niederschlug. Laut der britischen Delegation trug dies zu dem sonderbaren Umstand bei, dass die sowjetischen Diplomaten zwar offensichtlich hektisch versuchten, die Verhandlungen abzuschließen, gleichzeitig aber vor Kompromissen zurückschreckten – offensichtlich aus Angst, dass der Westen jegliche Konzession ohne Gegenleistung kassieren würde⁶⁵. Die britische Hinhaltetaktik setzte die sowjetischen Diplomaten zwar unter Druck, nahm diesen aber nicht die Sorge, unerwiderte Zugeständnisse zu machen. Wie konnten die westlichen Staaten die Blockade überwinden und trotzdem ihre Kernziele im Dritten Korb erreichen?

Angesichts dieser festgefahrenen Situation schlug der britische Diplomat Michael Alexander vor, den Warschauer Pakt auf informeller Basis ein Pauschalangebot zu unterbreiten, das zwar fair, aber an Konditionen gebunden war. Der Westen würde moderate Textvorschläge zu den kontroversesten Themenbereichen im Dritten Korb

⁶¹ Vgl. Steering Brief, in: ebenda, S. 184.

⁶² Elliott to Douglas-Home, in: ebenda, S. 146.

⁶³ Vgl. Steering Brief, in: ebenda, S. 186.

⁶⁴ Vgl. Hildyard (UKMIS Geneva) to Callaghan, 19. 4. 1975, in: ebenda, Dok. Nr. 118, S. 396–398, hier S. 397f.

⁶⁵ Vgl. Letter from Alexander to Burns, 25. 4. 1975, in: ebenda, Dok. Nr. 119, S. 399–401, hier S. 399.

ausarbeiten und diese als Gesamtpaket auf den Verhandlungstisch legen. Den Warschauer-Pakt-Staaten sollte fest versprochen werden, dass keine weiteren Konzessionen mehr von ihnen verlangt würden. Gleichzeitig sollte der Westen drohen, das gesamte Paket zurückzuziehen für den Fall, dass die Gegenseite exzessive Änderungsvorschläge machte. Alexander wollte dem Osten somit zwei Alternativen geben: entweder auf der Basis des westlichen Pauschalangebots verhandeln und schnell zu einer Einigung kommen – oder, wie gehabt, zeitraubend über jedes einzelne Thema zu feilschen⁶⁶.

Das Foreign Office gab Alexanders Vorschlag, der „Globallösung“ bzw. „globales Paket“ getauft wurde, im April 1975 grünes Licht, woraufhin die Initiative in der NATO und EPZ intensiv diskutiert wurde. Dort traf sie erwartungsgemäß auf die Bedenken der Hardliner. So wollten die Niederländer selbst nach über zwei Jahren zeitraubender Verhandlungen an der Hinhaltetaktik in der Hoffnung festhalten, dadurch letztlich maximale Konzessionen erzwingen zu können. Andererseits wurde Alexanders Idee von den USA äußerst positiv aufgenommen, und auch die Bonner Delegation stand ihr wohlwollend gegenüber. Nachdem die westlichen Staaten ihre Zustimmung gegeben hatten⁶⁷, spielten die Briten eine Führungsrolle bei der Formulierung der einzelnen Textvorschläge und der Zusammenstellung des Pakets, welches der sowjetischen Delegation am 15. Mai 1975 überreicht wurde⁶⁸. Während der Westen auf eine Antwort wartete, bat die amerikanische Delegation das State Department um Rückendeckung für das britische Projekt. Diese kam von höchster Ebene – am 20. Mai setzte sich Kissinger in einem Gespräch mit Andrei Gromyko für die Globallösung ein. Er tat dies auf der Grundlage von Gesprächsnotizen, die Michael Alexander verfasst hatte⁶⁹ – ein eindrucksvoller Beleg für das diplomatische Geschick und den Einfluss der Londoner Diplomaten hinter den Kulissen.

Es folgten Wochen intensiven Feilschens während denen die britische Delegation in Genf eine Vermittlerrolle innerhalb des Westens sowie zwischen den Blöcken spielte⁷⁰. Moskau hatte ursprünglich mit über 40 Änderungsvorschlägen für Unmut gesorgt, woraufhin der Westen seine Drohung wahr machte und wieder begann, über einzelne Texte zu verhandeln. Dies wiederum führte zum schnellen Einlenken der Sowjets – eine Kehrtwende, die selbst wichtige Verbündete wie die DDR überraschte⁷¹.

⁶⁶ Vgl. ebenda. Alexander beschrieb die Initiative detailliert in seinen Memoiren. Vgl. Michael Alexander, *Managing the Cold War. A View From the Front Line*, London 2005, S. 45–57.

⁶⁷ Vgl. Minute from Tickell on CSCE: Basket III, 16. 5. 1975, in: DBPO II, Dok. Nr. 122, S. 408–410, hier S. 408.

⁶⁸ Vgl. Letter from Alexander (UKMIS Geneva) to Burns, 30. 5. 1975, in: ebenda, Dok. Nr. 122, S. 410–413. Siehe auch Alexander, *Managing*, S. 63, 83f. Belege für die Führungsrolle Alexanders und der britischen Delegation insgesamt finden sich in Dokumenten des Auswärtigen Amts. Vgl. Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PA-AA), Zwischenarchiv (ZA) 100011, Delegationsbericht Nr. 974, 22. 5. 1975. Ein Mitglied der schwedischen Delegation betonte Alexanders Rolle in einem Interview mit dem Verfasser. Vgl. Interview Professor Karl Birnbaum, Stockholm, 8. 9. 2010.

⁶⁹ Vgl. Minute from Tickell, in: DBPO II, hier S. 409f. (Fußnote 9), und Letter from Alexander, in: ebenda, S. 411 (Fußnote 8).

⁷⁰ Vgl. Alexander, *Managing*, S. 49–57. Siehe auch PAAA, ZA 100011, Delegationsbericht Nr. 974, 22. 5. 1975, und ebenda, Delegationsbericht Nr. 989, 28. 5. 1975.

⁷¹ Vgl. Interview des Verfassers mit Professor Siegfried Bock, Berlin, 11. 6. 2008.

Das globale Paket löste eines der hartnäckigsten Patts der gesamten Verhandlungen und ermöglichte die Einigung im höchst sensiblen Dritten Korb. Die britische Initiative trug somit signifikant zur Findung des „Hauptkompromisses“ bei, der für einen Interessenausgleich zwischen Ost und West sorgte und so die Schlussakte überhaupt erst ermöglichte. Diese wurde einen Monat nach der erfolgreichen Umsetzung der britischen Initiative von 35 Staats- und Regierungschefs unterzeichnet.

4. Die Folgekonferenzen und der Niedergang der britischen Vermittlerrolle

Als die erste KSZE-Folgekonferenz im Oktober 1977 in Belgrad eröffnet wurde, hatte ein umfassender Personalwechsel auf beiden Seiten des Atlantiks stattgefunden. Viele der Schlüsselfiguren, die das transatlantische Verhältnis während der Verhandlungen der Schlussakte prägten, hatten die Bühne verlassen: Nixon, Ford, Kissinger, Heath, Wilson, Brandt, Bahr, Pompidou, Jobert. Transatlantische Differenzen bezüglich der KSZE bestanden jedoch fort.

Ironischerweise rührten diese Spannungen in erheblichem Maße daher, dass die Amerikaner sich nun das idealistische Element der westeuropäischen KSZE-Politik zu eigen machten und radikalisierten. Im Gegensatz zu Nixon und Kissinger hatte die Regierung Jimmy Carters keine Einwände gegen ein Junktim zwischen Menschenrechten und Entspannungspolitik. Trotz der Annäherung in dieser grundlegenden konzeptionellen Frage, blieb das Verhältnis spannungsgeladen. Beide Seiten stritten nun darum, wie der Balanceakt zwischen Förderung internationaler Stabilität und Stärkung der Menschenrechte am besten zu meistern sei. Unter Carter entwickelte sich ein asymmetrisches Verhältnis zwischen diesen Kernzielen: Je mehr Hardliner wie der Sicherheitsberater des US-Präsidenten, Zbigniew Brzezinski, die Außenpolitik des Weißen Hauses bestimmten, desto mehr wurde die Fortsetzung der Entspannungspolitik von der Erfüllung von Menschenrechtsstandards abhängig gemacht.

Die Briten und viele ihrer Partner in der EG bewerteten den amerikanischen Politikwechsel als zu radikal: als Kehrtwende weg von einer Realpolitik in der Tradition Metternichs und hin zu missionarischem Idealismus à la Woodrow Wilson. Aus westeuropäischer Sicht waren beide Extreme ungeeignet, den Balanceakt, der in Helsinki mit viel Mühe geglückt war, zu wiederholen. Ein Kalter Krieger wie Brzezinski war genauso wenig an einem fein austarierten „Hauptkompromiss“ im Rahmen der KSZE interessiert wie der Entspannungspolitik Kissinger. Im Gegensatz dazu setzten die Westeuropäer auf Kontinuität. Ihr Kernziel in Belgrad war es, die Implementierung der Schlussakte behutsam voranzubringen, ohne die Erfolge von Helsinki zu gefährden. Ihr Vorgehen blieb dabei der Dialektik von Willy Brandts Ostpolitik verpflichtet: „Wandel durch Annäherung“ sollte durch stille Diplomatie befördert werden. In Belgrad trafen die Ziele und Herangehensweise der EPZ-Staaten auf eine amerikanische Politik, die hauptsächlich auf ein Element des KSZE-„Hauptkompromisses“ fokussiert war und in teils konfrontativem Stil verfolgt wurde.

Dies führte insbesondere zu Beginn der Belgrader Folgekonferenz zu einem angespannten Verhältnis in den Reihen der Westeuropäer. Die Lage wurde dadurch verschärft, dass die Amerikaner intern zerstritten waren, was eine effektive Koordination

westlicher Positionen zusätzlich erschwerte. In Washington buhlten Brzezinski und der gemäßigte Außenminister Cyrus Vance um Einfluss, während die amerikanische Delegation in Belgrad ihre Zwistigkeiten teils öffentlich austrug⁷². Gestritten wurde unter anderem über den konfrontativ-anklagenden Stil, mit dem der Delegationsleiter Arthur Goldberg die amerikanische Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in den Warschauer-Pakt-Staaten vorbrachte. Nicht nur die Westeuropäer, die Goldberg als arrogant und krude wahrnahmen, sondern auch die Berufsdiplomaten des State Department hatten damit ihre Probleme. Letztere befürworteten, dass die EPZ-Staaten, wie in Helsinki, federführend sein sollten, um mit behutsamer Diplomatie schrittweise Verbesserungen in der Implementierung der Menschenrechtsbestimmungen der Schlussakte zu erreichen⁷³.

Großbritannien startete auch in Belgrad Vermittlungsversuche, um die transatlantischen Wogen zu glätten. Es scheint jedoch, als ob London dabei weniger Erfolg hatte als bei den Verhandlungen zur Schlussakte. Dies ist insofern verwunderlich, als sich Amerikaner und Westeuropäer ja in Grundsatzfragen einig waren: Beide Seiten sahen einen Zusammenhang von Entspannungs- und Menschenrechtspolitik und standen der Missachtung des Dritten Korbs seitens des Warschauer Paktes kritisch gegenüber. Die US-Diplomatie zeigte sich jedoch für britische Ideen weniger empfänglich als zuvor, nicht zuletzt weil die britisch-amerikanischen Arbeitsbeziehungen weniger eng waren als zuvor. Kissinger hatte London häufig als eine Art „zweites Büro“ benutzt, um geheime Treffen abzuhalten und auf die Expertise von britischen Top-Diplomaten zurückzugreifen⁷⁴. Dies war unter Carter nicht der Fall. Gleichzeitig wurde die KSZE-Politik Washingtons immer weniger vom State Department und immer mehr von der 1976 gegründeten Commission on Security and Cooperation in Europe bestimmt, die sich auf Menschenrechtsverletzungen spezialisierte. Durch diese Verschiebung verkleinerte sich einer der traditionell wichtigsten Zugangspunkte, durch den die Briten ihre Standpunkte in den Entscheidungsprozess der USA einzuschleusen gewohnt waren. Londons Einfluss hinter den Kulissen begann somit genau dann zu schwinden, als der moderat-pragmatische Ansatz der Briten zum KSZE-Prozess durch die harte Linie Brzezinskis, den einseitigen Fokus der Helsinki Commission und den konfrontativen Stil des amerikanischen Delegationschefs Arthur Goldberg konterkariert wurde.

Auch auf höchster Ebene waren die transatlantischen Beziehungen in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre von Spannungen gekennzeichnet. Divergierende Interessen in politischen, wirtschaftlichen, finanziellen und strategischen Bereichen stellten das Verhältnis zwischen den Staaten des „strategischen Dreiecks“ – den USA, Deutschland und Frankreich – auf die Probe⁷⁵. Außerdem blieben die persönlichen

⁷² Vgl. William Korey, *The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, New York 1994, S. 68–75.

⁷³ Vgl. ebenda, S. 70.

⁷⁴ Diese Praxis gestattete einem kleinen Kreis handverlesener Diplomaten tiefe Einblicke in die Formulierung amerikanischer Außenpolitik. Sie war jedoch aus verschiedenen Gründen im Foreign Office nicht unumstritten. Vgl. TNA, FCO 73/135, Cromer to Brimelow, 7. 3. 1973.

⁷⁵ Vgl. Helga Haftendorn/Georges-Henri Soutou/Stephen Szabo/Samuel Wells (Hrsg.), *The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, D.C. 2006.

Beziehungen insbesondere zwischen Jimmy Carter und Helmut Schmidt mehr als kühl⁷⁶.

Britische Politiker und Diplomaten versuchten auf verschiedenen Ebenen zu vermitteln. James Callaghan, der 1976 zum Premierminister gewählt wurde, schrieb wenige Monate vor Beginn der Belgrader Konferenz einen persönlichen Brief an Carter: „Helmut is the man you must win back. Giscard will always go his way but Helmut is a strong Atlanticist, moody and tempestuous, but basically on the side of the angels. If I may say so to you, I think it is vital that you give the impression of listening carefully to his views [...]. I urge you most strongly to give him your fullest attention.“⁷⁷ Callaghans persönliche Bemühungen scheinen jedoch keine signifikanten Auswirkungen gehabt zu haben⁷⁸. Dies dürfte nicht zuletzt an der innen- und außenpolitisch prekären Lage Großbritanniens gelegen haben. Das Land war in einem wirtschaftlich katastrophalen Zustand; gleichzeitig hatte Callaghan den pro-europäischen Kurs der Heath-Regierung teilweise umgekehrt, ohne freilich den radikalen Schritt eines EG-Austritts zu wagen. In Zeiten tiefgreifenden strukturellen Wandels im internationalen System und innerhalb der transatlantischen Beziehungen manövrierte der Traditionalist Callaghan sein Land in eine außenpolitische Sackgasse. Während er eine Führungsrolle in Europa ablehnte, gelang es ihm aber weder die intimen „Sonderbeziehungen“ zu den USA wiederzubeleben noch das Commonwealth zu einer einflussreichen Organisation umzubauen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass das britische Außenministerium seine Versuche aufgegeben hätte, eine gemeinsame westeuropäische und transatlantische KSZE-Politik zu schmieden. Nach der frustrierenden Erfahrung von Belgrad intensivierte das Foreign Office seine Bemühungen, den etwaigen Schaden, den das amerikanische Auftreten dort angerichtet hatte, auf dem Weg zur zweiten Folgekonferenz in Madrid zu beheben. Dem neuen Außenminister David Owen⁷⁹ wurde der Zustand der transatlantischen Beziehungen und die britischen Vermittlerambitionen folgendermaßen geschildert: „The Secretary of State should be aware of an important general problem which has arisen in the CSCE context. This is the French government's dissatisfaction with the way the Belgrade meeting was handled by the West. The French [...] feel that their position was ruined by the Americans, and that the Western approach at Belgrade was unacceptably dominated by the US point of view. [...] They seem to be trying to prepare the way to go it alone before and during the Madrid meeting. [...] The UK aim is to try gradually to bring the French back into the process of consensus.“⁸⁰ Die Bemühungen des Foreign Office, auch im Folgeprozess eine Vermittlerrolle zu spielen, wurden jedoch durch wachsende Divergenzen in Sicherheitsfragen und die prominente Rolle der Helsinki Commission konterkariert⁸¹. Während durch den französischen Vorschlag einer Abrüstungskonferenz der Sicherheitsaspekt

⁷⁶ Vgl. Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005.

⁷⁷ Brief Callaghans vom 30. 6. 1977, zitiert nach Kenneth Morgan, Callaghan. *A Life*, Oxford 1997, S. 603.

⁷⁸ Ebenda, S. 603f.

⁷⁹ Owen bekleidete dieses Amt zwischen Februar 1977 und Mai 1979.

⁸⁰ TNA, FCO 28/3647. FCO brief for David Owen, 8. 6. 1978.

⁸¹ Vgl. Korey, *Promises*, S. 101–106.

von Entspannungspolitik betont wurde, drängte die Commission darauf, die Menschenrechte auch in Madrid zum Kernthema zu machen. Unbehaglich zwischen diesen Stühlen sitzend, spielten die Briten in diesen Diskussionen einer eher passiven Rolle.

5. Zusammenfassung

Seit der Amtszeit von Premierminister Harold Macmillan wird das Bild des „Brückenbauers“ in verschiedenen Kontexten verwendet, um die internationale Rolle Großbritanniens zu bestimmen. Noch Tony Blair bediente sich dieses Bildes nach dem spektakulären Zusammenbruch seiner transatlantischen Politik im Zuge des Irak-Kriegs von 2003 und stellte damit nachdrücklich dessen Langlebigkeit unter Beweis: „For Britain [...] the word ‚unique‘ is fitting. We have a unique role to play. Call it a bridge, a two lane motorway, a pivot or call it a damn high wire, which is how it often feels; our job is to keep our sights firmly on both sides of the Atlantic, use the good old British characteristics of common sense and make the argument.“⁸² Doch inwiefern agierte Großbritannien als Vermittler im Rahmen der KSZE?

Dieser Beitrag argumentierte, dass London eine signifikante Rolle in den Verhandlungen der Schlussakte spielte und insbesondere im transatlantischen Rahmen als Vermittler tätig war. Vor allem zu Beginn der Verhandlungen verfolgten die Briten eine Strategie der Schadensbegrenzung und zeigten sich primär am Erhalt westlicher Geschlossenheit interessiert. London versuchte in NATO-internen Debatten zwischen Kalten Kriegern und Befürwortern der Entspannungspolitik zu vermitteln und Washington und die EPZ-Staaten trotz tiefgehender, konzeptioneller Differenzen auf eine gemeinsame Verhandlungsstrategie einzuschwören. Die Briten trugen durch konziliante Diplomatie hinter den Kulissen zum transatlantischen Schulterschluss bei.

Es wäre jedoch falsch, diese Herangehensweise als Umsetzung eines Gesamtkonzepts zu sehen, wie es die selbstgefällige Brückenbauer-Rhetorik von britischen Spitzenpolitikern oft suggeriert. Vermittelnde Initiativen resultierten nicht aus generalstabsmäßiger Planung; sie sollten vielmehr als das Ergebnis eines oftmals intuitiven Koordinationsreflexes gesehen werden, der ad hoc umgesetzt wurde. Großbritanniens Beitrag zur Kompromissfindung innerhalb des Westens war zudem immer auch instrumentell motiviert. Die Einheit des Westens galt als Ziel an sich; sie diente aber natürlich auch als Mittel zum Zweck. So agierte London nicht nur als Vermittler, sondern auch als „Kassandra“, die ihre Verbündeten vor den Gefahren der Entspannungspolitik warnte und einen harten, wenn auch pragmatisch-kompromissbereiten Kurs empfahl.

Londons Politik im Dritten Korb enthüllt eine weitere, offensivere Facette der britischen KSZE-Diplomatie und zeigt eine zusätzliche Grenze der Vermittlerrolle auf. Die Briten bestanden auf konkreten Ergebnissen in diesem Bereich des „Hauptkompromisses“ und nahmen dafür Kritik von beiden Supermächten und einigen EG-

⁸² Tony Blair, Speech at the Lord Mayor's Banquet, London, 15. 11. 2004, in: http://www.se1.isn.ch/.../1112_Blairforeignpolicy.pdf. (8. 5. 2012).

Partnern in Kauf. Dies war einer typisch britischen Mischung aus Propagandapolitik und Idealismus geschuldet, in der die Grenze zwischen Opportunismus und Prinzipientreue verwischte. Freilich bemühten sich die Briten, ihre recht sture Politik in diesem Korb durch pragmatische Initiativen abzufedern. Ihre institutionelle Verankerung insbesondere in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit nutzend, trugen sie mit geschickter Diplomatie sowohl zum Erhalt transatlantischer Geschlossenheit als auch zum allgemeinen Erfolg der westlichen Staaten im KSZE-Prozess bei. James Callaghans Umgang mit Henry Kissinger und die britische „Globallösung“ können in diesem Zusammenhang als Beispiele genannt werden. Vermittler, Cassandra, moderater Hardliner und flexibler Pragmatiker – die britische KSZE-Politik hatte viele Gesichter.

Wanda Jarzqbek

Troublesome Human Rights

The Polish Strategy between the Belgrade and Madrid CSCE Follow-up Conferences

The Polish attitude to the Conference on Security and Cooperation in Europe was modified with the passing of time. In the late sixties, when the first talks concerning the meeting started, the authorities of the Polish People's Republic (PPR) considered the eventual conference as a chance to solve various Polish problems that stemmed mainly from the lack of a peace treaty with Germany and the final recognition of the Polish western borderline. Because initial bilateral Polish-German talks had failed and the problem of the Oder-Neisse-line remained unresolved, Warsaw expected to determine this question within a European framework. Indeed, the conference was seen as a substitute for a peace treaty with Germany. Other topics of major interest to the Polish government were economic cooperation and liberalization of trade rules. Starting from the beginning of the seventies, the Polish authorities became increasingly aware of the importance of human rights issues, even though there was an inclination to treat them mostly as a Western negotiation tool.

The initial approach of the Polish government changed and gradually the importance of the Basket III issue impacted the Polish domestic and foreign policy. The human rights issues and Basket III became a subject of consultations within the Soviet bloc, but at least shortly after 1975 the role of Moscow was not decisive and there was leeway for decision making in each country. In the late seventies, the Soviet satellites' room for maneuver with regard to some aspects of the human dimension and Basket III was, relatively speaking, bigger than in the case of foreign policy and to some extent economic policy.

This paper is based mostly on documents stored in the Archive of Modern Records, primarily the collection of the Polish Communist Party – the Polish United Workers Party (PUWP) – and in the Archive of the Ministry of Foreign Affairs. The Polish Ministry of Foreign Affairs played an important role in planning and implementing Communist Poland's foreign policy. Of course it was the Politburo or during certain periods, the First Secretary of the PUWP, that made final decisions. The main documents are to be found in the Ministry of Foreign Affairs and also in the Ministry of Interior files stored in the Institute of National Remembrance. Archival research is complemented by interviews and talks with participants of the events concerned, both Polish and foreign diplomats and politicians¹.

¹ The author talked with Jacques Andréani, Edouard Brunner, Luigi V. Ferraris, Rudolf Perina (Zurich 2005); Skjold G. Mellbin (Kopenhagen 2007); Vladimir Bilandžić, Markku Reima, Hans Ola Urstad (Belgrade 2008). Interviews were conducted in Warsaw with Józef Czyrek (2004), Adam D. Rotfeld (2007, 2008), Jan Bisztyga (2007), Andrzej Skowroński (2007) and Józef Wójcik (2009).

The questions of the CSCE and human rights within the CSCE on the one hand and the domestic dimension of human rights in Poland on the other hand have recently been a subject of studies also based on newly released documents, however to a large extent they were treated separately². Poland's initial preparations did not include human rights issues or the free flow of people and ideas. However, once the conference started to take concrete shape, these unavoidable questions proved to be the most irksome.

1. The Polish government and Basket III provisions

It is worth mentioning that the Polish authorities used to treat the Helsinki Final Act as an unwanted element of the final CSCE agreement and looked for possibilities to limit its impact after 1975. Some of them were included into a formal interpretation of the Final Act elaborated in the Polish Ministry of Foreign Affairs³. Principle VII which covered the respect of human rights and freedoms had not been perceived as a separate item but as interwoven with the other nine principles of international relations constituting the Declaration of Principles and even subordinated to some of them. First of all, it was presented as subservient to the principle of sovereign equality and non-intervention, the latter being understood in Poland (and in the Soviet bloc) as meaning non-interference in the domestic matters of the other states. The results of the Helsinki conference were treated not only as an acceptance of the territorial status quo, but also the political status quo and a recognition of communist ideological and political domination in central and eastern Europe. Partially this approach was aimed at minimizing the importance of stipulations concerning human rights. It was based on an interpretation which reinforced a distinction between the Declaration on Principles Guiding Relations between Participating States, which referred to bilateral and multilateral treaties (such as the United Nations Charter) as sources of international law, and the rest of the Final Act with its description of topics in the three chapters (baskets), which was treated merely as a declaration of political will. So it was intimated that certain problems, such as the free flow of information, were

² On the Polish planning and activity during the CSCE see: Wanda Jarząbek, *Polska wobec Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Plany i rzeczywistość 1964–1975* [Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe. Planning and Reality, 1964–1975], Warsaw 2008; Wanda Jarząbek, *Hope and reality: Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989*, Washington, May 2008 (Cold War International History Project Working Paper No. 56). On Polish opposition and human rights issues in this context: Andrzej Friszke, *Przystosowanie i opór. Studia z dziejów PRL*, Warsaw 2007; Paweł Sasanka, *Cerwiec 1976. Geneza, przebieg, konsekwencje*, Warsaw 2006. Also some important documentary volumes have been published, e.g.: Łukasz Kamiński/Paweł Piotrowski (eds.), *Opozycja demokratyczna w Polsce w świetle akt KC PZPR (1976–1980). Wybór dokumentów*, Wrocław 2002; Łukasz Kamiński/Grzegorz Waligóra (eds.), *Kryptonim "Pegaz". Służba Bezpieczeństwa wobec Towarzystwa Kursów Naukowych 1978–1980*, Warsaw 2008; Andrzej Friszke/Marcin Zaremba (eds.), *Rozmowy na Zawracie. Taktyka walki z opozycją demokratyczną październik 1976 – grudzień 1979*, Warsaw 2008.

³ Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych (AMSZ), DSiP, c. 3/82, v. 5, Interpretacja postanowień Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, 2.8.1975. See also: Jarząbek, *Polska wobec*, pp. 153–161.

subordinated to Principle IX, i. e. to cooperation and mutual understanding between states.

In 1975 the framework of the Polish government strategy concerning the stance towards the Basket III question was drafted and stayed in force through the eighties, while always being adapted to suit the changing domestic and international circumstances:

- The core target of the Polish strategy was to attempt to interpret the Final Act of Helsinki to its own advantage. This method was employed at home as well as in Polish international activity.

- Another part of the Polish strategy was the tendency to compare the character of the Polish communist regime with the other bloc countries to demonstrate its more liberal character, especially in talks with Western politicians. As examples were given: the existence of private property, first of all in agriculture; the government also allowed small workshops and repair facilities, ownership of houses, flats, and granted access to information as well as a more tolerant attitude to religious activities in comparison to the Soviet bloc standards.

- Regarding domestic policy, the Polish government decided to activate the security forces and also to intensify propaganda. The motions and techniques used by the security apparatus became part of a discussion within the ruling group and also a part of consultations between the Soviet bloc special forces.

The tactics of the Polish government toward opponents of the communist system changed as a result of domestic and international circumstances. According to Polish tradition, the anti-communist movement is called opposition, not dissidents, and I will use this terminology.

After the events of December 1970 in Poland (the communist regime sent in the army against striking workers), Władysław Gomułka, in power since 1956, resigned from the post of the First Secretary of the PZPR. The new authorities led by Edward Gierek took on a slightly more liberal domestic policy. It is necessary to emphasize that on the one hand the government attempted to improve living standards, but on the other hand intensified propaganda efforts became more extensive to convince society to support the regime and also to create a new socialist society. For example, emphasis was laid on the so called ideological work especially with the youth and in the army. It was in the seventies that the advancement of an individual career to a large extent became visible dependent on activity in the communist party and affiliated organizations, so the number of party members increased. School and youth organizations played an important role in shaping these new men. In 1973 and 1974 the Catholic church criticized the cultural and information policy in the country, the press and media monopoly in several memorandums on social conditions in Poland and protested against the ongoing policy of strengthening the youth organizations affiliated with the communist party and reforming the school system. The Church also protested against the planned changes in labor laws, aimed at and limiting the rights of workers⁴. What is worth stressing is that the Catholic Church played the role of an anti-system opposition and in documents sent to the government and state in-

⁴ Antoni Dudek, *Państwo i Kościół w Polsce*, Krakow 1995; Peter Raina, *Kościół katolicki a państwo w świetle dokumentów 1945–1989*, Poznań 1995.

stitutions not only spoke about religious freedom, even if this was its main point of issue.

Shortly after the signing of the Helsinki Final Act in 1975 an organized opposition arose in Poland. In communist Poland a sort of social resistance had always existed, but in the sixties and seventies the groups usually were small. Frequently this new opposition had an open style, whereas previously different groups were mostly clandestine and it was relatively easy for the security forces to eliminate them so that nearly nobody knew about their activity.

There was also a tradition of addressing different aspects of state policy to the government via public/open letters and these types of protests were taken notice of. In 1975, in a voluminously signed petition the Poles protested against changes planned by the PUWP to the Polish constitution, mostly against introducing stipulations on the leading role of the Party and the permanent alliance with the Soviet Union. The Party answered with a crackdown mostly against intellectuals, with limitations on publishing their articles and books and sometimes with an entire ban on publication and lecturing at universities.

As a consequence to a wave of strikes in the summer of 1976 and the subsequent prosecutions of workers, the Komitet Obrony Robotników (KOR, Workers' Defence Committee) was created. The main aim of this committee was to help workers put on trial or dismissed from work. The redundant workers often had a stamp in their ID informing about their dismissal, so in practice it was very difficult for them to find a new job. KOR attracted people from different backgrounds, mostly from the left. There were lawyers, writers, actors and students among them. Next this group was transformed into the Komitet Samoobrony Społecznej (Committee of Social Self-defence) – KOR with broader aims⁵. In March 1977 Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO, Movement for the Defense of Human and Civil Rights) was created⁶. In 1978 the clandestine Wolne Związki Zawodowe (Free Trade Unions) were founded. Some of the new organizations, such as the Polskie Porozumienie Niepodległościowe (PPN, Polish League for Independence) and the Konfederacja Polski Niepodległej (KPN, Confederation for an Independent Poland), focused more on political questions, the latter even calling itself a political party. According to many members of Polish opposition groups the Helsinki Final Act did not play a crucial role for them, even if they sometimes recognize the impact of the CSCE as a kind of linkage between the government's domestic policy and the new international reality, which also emerged as a consequence of the CSCE.

The political opposition also started a form of publication called "drugi obieg" (second circulation) in Poland⁷. Earlier, in the late fifties and in the sixties publications not controlled by censorship were published in the West, by the Polish political émigrés in France and Britain and some of them were distributed in Poland. There were

⁵ See e.g.: Robert Zuzowski, Komitet Samoobrony Społecznej KOR. Studium dysydemizmu i opozycji politycznej w Polsce, Wrocław/Warsaw 1996. One of the members, J. J. Lipski, wrote: KOR, Warsaw 2006 (edition with an introduction by A. Friszke).

⁶ On this group's activity see: Grzegorz Waligóra, Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela 1977–1981, Warsaw 2006.

⁷ Justyna Błażejowska, Papierowa rewolucja. Z dziejów drugiego obiegu wydawniczego w Polsce 1976–1989/1990, Warsaw 2010.

also open discussion clubs and in 1977 so-called Uniwersytet Latający (Flying University, as classes were organized in different places), which from 1978 transformed into the Towarzystwo Kursów Naukowych (TKN, Society of Scientific Courses)⁸.

2. The Belgrade conference as a testing case

This meant that the follow-up conference in Belgrade took place in an atmosphere of growing social mobilization in Poland, which also resulted in at times brutal activity of the security services (i. e. the case of the KOR collaborator Stanisław Pyjas, who was murdered in May 1977 under mysterious circumstances). News on the situation in Poland was broadcast in the West, and also in Poland via Radio Free Europe.

Nevertheless, the Gierek regime tried to realize a strategy aimed at presenting Poland as a liberal country, also fulfilling its international obligations and protecting human rights. The selective liberalization of domestic policy served this purpose. On the other hand it was sometimes also part of a game. Facing growing economic difficulties the authorities for example became more forthcoming towards the Catholic Church in order to avoid its criticism, but at the same time tried to establish closer relations with the Vatican to sidestep the church hierarchy at home.

As a part of their liberal policy, the Polish authorities presented the fact that the 1966 United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights was ratified by the Polish Parliament (Sejm) in 1977. However the interpretation at the Politburo and ministry level gave emphasis to a sort of duality: the covenants spoke not only about individual rights, but also about obligations toward society, which could be used by the government to explain its policy⁹. The covenants were treated first and foremost as useful documents for government policy and their ratification was not perceived at that time as being a concession.

In the seventies, the Poles also had relatively broad travel possibilities. Poland had signed some agreements on visa free traveling, i. e. with Austria and Sweden. But also in this case the government tried to interpret these to its own advantage. Ergo former Polish citizens, now with foreign citizenship, were not allowed to enter Poland without visa. This applied to people who left Poland illegally (for instance did not return from a private visit to relatives) or were forced to do so, as e. g. in 1968 when people mostly of Jewish origins had to leave Poland¹⁰.

Poland was in a sense a country in which better access to information existed. Since the fifties International Press and Book Clubs (EMPiK) existed and it was therefore possible to read the foreign, including the Western, press. These clubs existed in big cities and due to the general lack of foreign language skills their impact was limited

⁸ Kamiński/Waligóra (eds.), *Kryptonim "Pegaz"*, pp. 34–35.

⁹ Jarząbek, *Polska wobec Konferencji*, pp. 156.

¹⁰ See e. g.: AMSZ, Dep. IV, c. 2/84, v. 2, dispatch from the deputy foreign minister J. Czyrek to the Polish Embassy in Stockholm, 16.5.1979. There are more documents on this topic in this collection.

– Western languages were usually taught starting from secondary school, but not in schools focused on skilled worker education.

Among the principles accepted in the Final Act were also stipulations concerning the work of foreign journalists. The Polish authorities were more accessible to those correspondents who presented a picture agreeable to their expectations. After 1976 some Swedish journalists reporting about the prosecutions of striking workers were expelled from Poland, which together with the question of human rights violations became a topic for questions in the Swedish Parliament¹¹. Foreign journalists usually received permission for specified activity and if this was exceeded, their names were put on a black list or they were forced to leave Poland. But sometimes it was recognized that it could be better not to intervene for PR reasons as the journalists had possibilities to circulate information which could prove even more harmful for the Polish ruling group's image. In December 1977, a team from the American TV network CBS which came to Warsaw to interview Gierek, also interviewed opposition activists Jacek Kuroń and Adam Michnik. Initially the Polish authorities thought about changing plans and putting a ban on talks with Gierek, as an agreement for interviewing other people had not been made, but it was decided that it was more advantageous for the image of the state to allow them to stay in Poland¹².

The political system in Poland and first and foremost the state security organs, did not function perfectly and neither was there full coordination between different state institutions. Shortly after the death of the KOR member Stanisław Pyjas, the Finnish journalist and film director Jarmo Jääskeläinen made a documentary film titled "The death of a student", ("Śmierć studenta", "Ylioppilaan kudema", 1977). He also interviewed Pyjas's friends from the opposition and was able to leave Poland with the gathered material and complete his film which was presented in the West.

The Polish authorities also tried to earn money via the accreditation of foreign journalists, as in the case of pope John Paul II's visit to Poland in June 1979. They also attempted to establish rules making journalists' jobs difficult, which resulted in journalists objecting and protesting, referring to the Helsinki Final Act and informing the Vatican. Due to Agostino Casaroli's intervention with the Polish government, fees and some other technical matters were changed¹³.

Initially, the authorities of the PPR treated the Final Act stipulations as protecting both their interpretation of the interests of Poland as well as their own aspirations as a ruling group. Therefore they wanted the Helsinki Final Act stipulations to be included in bilateral agreements signed by the Polish government with the Western countries as well as have them incorporated into the domestic laws of countries participating in the CSCE. To them, the gains seemed to outweigh the possible losses. Observing new forms of interpretation of Principle VII and Basket III in the Western countries, the Polish authorities continued to think that it was still possible to limit the possible negative impact on the Polish domestic situation, probably because of the Western interest in détente. In March 1977 Polish diplomats were instructed that

¹¹ AMSZ, Dep. IV, c. 1/83, v. 11, Note. E. Wojtaszek, 6. 4. 1977.

¹² AMSZ, c. 24/79, v. 21, f. 140, Dispatch from the Polish Embassy in Washington, 24. 12. 1977.

¹³ AMSZ, Dep. IV, z. 2/81, w. 3, Dispatch from the Polish Embassy in Rome, 30. 4. 1979.

in their talks with the Western diplomats they should make it clear that “tendentious interpretation” of the Final Act as well as the “anti-socialist campaigns” conducted in some countries were harmful to détente. Their concern was mostly about the interest of the Western media in the stance on human rights protection and the prosecutions of the opposition members in the bloc countries¹⁴.

Polish authorities were aware of the growing importance of human rights matters and their impact on international relations. They knew that the countries’ image had also influenced Western attitude to its economic needs. This aspect was very important because in the second half of the seventies symptoms of economic crisis started to become visible in Poland. The path to modernization applied by the Polish communists increased the indebtedness of the country. As the Polish government was especially interested in gaining economic assistance from the USA, it was important to create the image of a liberal country in the United States. On the other hand, the United States were probably the only country, which demonstrated in a way their dissatisfaction with the Polish domestic policy. For instance, after the suppression of the strikes in Poland in the summer of 1976, which ended with mass prosecutions of the participants, the American side called off a meeting between the Polish Foreign Minister, Stefan Olszowski, and Secretary of State Henry Kissinger, which was planned to take place during the beginning of the XXXI. session of the General Assembly of the United Nations in September 1976. The Polish diplomats then quoted the American press which speculated that this happened due to Washington’s willingness to mark its disapprobation of Polish domestic policy¹⁵. Human rights protection became an important factor in US policy toward the Soviet bloc countries, especially during the Carter administration¹⁶. Polish analysts were of the opinion that the broad campaign which started in the USA in 1977 was related to the Belgrade meeting¹⁷. In May 1977 the question of human rights violations in Poland became a controversial topic in a meeting of the Commission of Security and Cooperation in Europe in the Congress of the United States. Among the eyewitnesses were: John F. Brown, director of Radio Free Europe (RFE); Kazimierz Łukomski, Vice President of the Polish Americans’ Congress; and a Polish writer and former Soviet camp prisoner, Gustaw Herling-Grudziński, author of one of the first books on the Soviet labor camp system printed in the West. Herling-Grudziński also presented a memorandum prepared by Adam Michnik, one of the KOR members who was not able to come to Washington. The public hearings made the question of human rights violations in Eastern Europe more visible. Like the Soviets, the Poles were afraid that information about Western interest in human rights and most importantly the growing importance of individual

¹⁴ AMSZ, z. d. c. 24/79, v. 14, f. 101, Dispatch to the Polish Embassies, E. Wojtaszek, 7. 3. 1977.

¹⁵ AMSZ, z. d. 59/78, w. 76, t. 523, Dispatch from New York, 29. 9. 1976.

¹⁶ Zbigniew Brzeziński, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Advisor, 1977–1981*, New York, 1983, p. 300; William Korey, *The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, New York 1993, p. 78; Breck Walker, *Neither Shy nor Demagogics – The Carter Administration Goes to Belgrade*, in: Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (eds.), *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/1978*, Belgrade 2008, pp. 207–230.

¹⁷ AMSZ, Dep. III, c. 24/82, v. 6, Information note on an American campaign based on selected human rights slogans, Z. Szewczyk, 17. 3. 1978.

rights protection could become common knowledge in Poland. This menace could also occur via foreign broadcasting. The question of RFE started to be a frequent topic of Polish diplomatic talks with the Americans. The Poles tried to present the radio's activity as being contradictory to the Helsinki Final Act's "spirit", i.e. that the CSCE would serve the preservation of good relations between states with different political systems. The activity of the Polish section of RFE was extensive, the radio had a big audience in Poland and provided the listeners with a lot of information on Polish history and current government policy¹⁸.

The CSCE Belgrade Conference made it clear to the Polish government that the attitude on human rights protection was also changing at a political level. Up until Belgrade a different view dominated, namely that Western governments would not be interested in questions difficult to the East as it could endanger the atmosphere of détente. The Polish government was named in Belgrade as breaking the Basket III stipulations. Among the given examples were: the difficulties in circulation of foreign publications in Poland, restrictions put on satirical publications and difficulties with family reunification – at that time especially with family members resident in the USA and Canada. Poland was also criticized for restrictions imposed on foreign broadcasting, especially the jamming of RFE. These examples of violations of the Final Act provisions were mostly given by American diplomats (which, taking into account the Polish expectations concerning economic cooperation with the United States, can be described in a sense as a nightmare for the Polish authorities). Americans were supported by representatives from Belgium, the United Kingdom and the Netherlands. Still, some Western delegates at the CSCE presented Poland in a positive light in their speeches – as a country creating no major obstacles to the exchange of information or to the independence of foreign journalist's work in Poland. Such evaluations occurred in statements made by French, Italian and Canadian diplomats¹⁹. The chief of the Polish delegation in Belgrade, Marian Dobrosielski, attempted to be "objective" when he led some sessions, which resulted in the Soviet demand to replace him (which did not ultimately occur). Was Belgrade a lesson for the Polish government? Absolutely, even if the official report prepared by the Polish delegation to Belgrade sounds optimistic. The Poles at least were satisfied with the fact that the Final Act remained unchanged and no new provisions were added concerning Basket III. The pressure regarding human rights demonstrated by the West was perceived as a result of the aggravation of international relations, for instance due to the ongoing confrontation at the Horn of Africa among other occurrences.

The Polish authorities analyzed reports on human rights violations prepared by the US administration²⁰. They found them important, as it was the Congress who made

¹⁸ On RFE see e.g.: Paweł Machcewicz, "Monachijska menażeria". Walka z Radiem Wolna Europa, Warsaw 2007; Sig Mickelson, *America's Other Voice. The Story of Radio Free Europe and Radio Liberty*, New York 1983. On the Polish section and difficulties during the détente period, its director's book: Jan Nowak Jeziorański, *Polska z oddali*, Krakow 1992.

¹⁹ AMSZ, DSiP, c. 5/82, v. 7, Information note on Belgrade meeting, 4.-22. 10. 1977, 17. 1. 1978; ibidem, Information note on the humanitarian dimension of the Belgrade meeting, 5. 3. 1978; ibidem, Final report from the Belgrade meeting, M. Dobrosielski, 28. 3. 1978.

²⁰ AMSZ, Dep. III, c. 24/82, v. 3, Information note on the report of the US Congress on realization of the Final Act, 19. 6. 1978.

decisions concerning the Polish-American economic relations (i. e. new credits). The economic situation was deteriorating, Poland had problems gaining new funding due to indebtedness. Poland was especially interested in the American stance. In the years 1977–1979 the Americans supported Poland with sizable help: financial credit and loans for grain purchase²¹. On the other hand there was visible pressure regarding the question of human rights violations, which around 1977/1978 became a regular topic of conversation at the diplomatic level between the Polish and American, French as well as Swedish diplomats. Yet Western diplomats at that time still usually spoke about individual cases and not about the general problem of human rights preservation in Poland. This approach started to change in the eighties, initially after the introduction of martial law in Poland on 13 December 1981, but even more when a new Western course in the policy towards Poland and the Soviet bloc was set up in the second half of the eighties²².

3. Human rights in the Polish domestic and foreign policy in the late seventies

On domestic level in Poland, a debate continued on the strategies of dealing with the opposition groups. The question of so called anti-socialist groups first engaged the attention of the Ministry of Interior, especially Department III, and in the case of the Catholic church and some other religious groups Department IV. These Departments had their special groups in regional militia commands and also in more important towns. Their main task was to accumulate information about opposition groups and individuals, to build a network of informers and then, as it was called at the time, to “neutralize” the importance of opposition members. Activists were intimidated and sometimes made redundant or campaigns aimed at destroying their authority in local societies were organized. In 1976, general Adam Krzysztoporski, the head of Department III was of the opinion that implementation of so called “operational techniques” could bring about better results than using legal means because of the possible repercussion putting members of the opposition on trial could have on the Polish state image in Western countries²³. Trials could be reported by Western media, resulting in larger groups of people receiving information about the opposition in Poland.

But in general the Ministry of the Interior, especially deputy minister Bogusław Stachura supported by some officials at the top level of power, among others prime minister Piotr Jaroszewicz, was of the opinion that the organized and the emerging opposition was too dangerous and should be eliminated by diverse means, including legal efforts to sentence and imprison the more active people. But the group against visible repression was, up until 1980/81, much stronger and had a powerful advocate

²¹ Andrzej Mania, *Détente i polityka Stanów Zjednoczonych wobec Europy Wschodniej styczeń 1969 – styczeń 1981*, Krakow 2003, p. 193.

²² Wanda Jarząbek, *Problem praw człowieka w polityce zagranicznej PRL w latach 1980–1989 ze szczególnym uwzględnieniem procesu KBWE – zarys problemu*, in: Małgorzata Świder (ed.), *Polityka i humanitaryzm 1980–1981*, Toruń 2010, pp. 26–31.

²³ Rozmowy na Zawracie, pp. 12–13.

in Stanisław Kania, a member of the Politburo responsible among other things for supervision of the Ministry of the Interior. After the strikes of 1980 he replaced Gierek as the First Secretary of the PUWP. Gierek's attitude was equivocal, sometimes he was inclined to support hard liners, sometimes not. Gierek and the Politburo were more sensitive to the question of the Polish image abroad and were aware, that a tough policy towards the opposition could endanger Polish economic interests. Their stance probably was a consequence of better access to information, they did not concentrate on one aspect of state policy, but applied a more complex approach and focused more on economic needs, but it is also possible, that this group underestimated the importance of the basically social influence of the opposition and the level of social disappointment.

The inner confrontation of different groups resulted in some inconsequential actions. In 1976, the Ministry of the Interior started preparations for trials of the June strikers and also some KOR members, but in February 1977 an amnesty was announced. Nevertheless, there was a return to the idea of organizing such a trial and after Pyjas's death and street protests in Kraków, eleven members of KOR were arrested in May 1977. But a big public trial could have become a failure. With more arrests being announced in the Western media, this idea was abandoned. Before the Belgrade CSCE follow-up conference in the summer of 1977, the prosecutions of KOR members were suspended and in July, thanks to a new amnesty, they were released.

One of the elements of domestic strategy was the question of the so called "prevention" against the growing activity of opposition groups. As the human rights aspects became more and more crucial to the CSCE process, it was decided that the strength of the security services should be increased. The Ministry of the Interior decided to look for new staff, which was supposed to be better educated and able to interact with intellectuals. It was also decided to look for new (secret) collaborators for security. The Ministry of the Interior decided to increase its budget for this part of its activity.

Shortly after the end of the Belgrade conference, on 10 March 1978, a meeting took place between some members of the Politburo and high ranking officers of the Ministry of the Interior. This meeting gave birth to an informal group dealing with the opposition, which gave Kania the possibility to control policy toward the opposition. During this meeting a plan of activities towards the opposition was discussed and accepted. It was decided that, in dealing with the opposition (existing and potential), priority should be given to political tools and repression ought to be minimized²⁴. What is striking in this document, is the visible pressure put on the actions in colleges and universities. Professors were to be checked and those presenting views unacceptable to the government were to be subjected to "special treatment". It was also recommended to organize a campaign presenting the state of human rights in Poland and the right to live in peace was to be presented as the main feature in human rights. It was decided that lists should be prepared of persons not welcome as students and academics, as well as people (writers, poets, journalists, scientists) who would be de-

²⁴ Plan of operations (Plan przedsięwzięć zmierzających do przeciwdziałania i zwalczania zorganizowanej działalności antysocjalistycznej), April 1978, in: Kamiński/Piotrowski (eds.) *Opozycja demokratyczna* p. 189-191.

prived of funding for their work, research, publications, scholarships, who would face travel restrictions and who would be banned from access to the media. Universities became profoundly more controlled and there were academics who were expected to help the authorities to realize this type of policy²⁵. Also, cultural activities were to be subject of tighter control as some active members and cooperators of the opposition were active in this sphere of social life. Cultural activities after 1956 were in many respects treated more liberally as a sort of safety valve, which does not mean that they were completely free²⁶.

Nevertheless this informal working group, which was in general opposed towards the implementation of more radical steps, did not try to stop them, even though they were sometimes used against people involved in the activity of the TKN. Finally in the Spring of 1979 the meetings of the special group were suspended²⁷. This could have been due to new governmental preferences – the Polish authorities were occupied first of all with the preparation for the Pope's visit, which took place in June 1979 and played an important role in the change of attitude in the Polish society toward communism and the Polish situation. The government recognized the psychological effect of the visit and the fact that for many people the Pope's teaching was an appeal to oppose the anti-human policy realized by the ruling communists.

The lack of organized prosecutions, extensive arrests, big trials, long term sentences and imprisonments at the end of the seventies should not create the impression that no action was taken against the opposition. The policy of the Ministry of Interior continued as usual and was mostly aimed at intimidating people. Some of them were beaten in the street by "unknown perpetrators", organized special groups attended open discussions and meetings in private flats or churches to disrupt them, car tires were slashed, flats were broken into and the furnishing demolished, and so on. People involved in opposition activity also had problems with the state administration and at work. In late 1979 a sharpening of the policy toward the opposition was apparent. Perhaps all this also happened due to pressure from Moscow. Polish communist domestic policy was perceived by the Kremlin as inappropriate. The Polish leadership discussed the question of human rights activists with the other bloc countries. Gierek also informed Brezhnev about the growth of "anti-socialist" groups in Poland during his visit to Moscow in April 1978, but simultaneously tried to show that the groups did not menace the communist party's position in the country and that the situation was under state control. He described the counteractions undertaken by the authorities, the intensification of propaganda and a policy of increasing party influence on the young people²⁸. However Brezhnev was not satisfied. He criticized Gierek's opti-

²⁵ About the activity of the secret services among scholars: Piotr Franaszka (ed.), *Stłamszona nauka? Inwigilacja środowisk akademickich i naukowych przez aparat bezpieczeństwa w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w.*, Warsaw 2010; Piotr Franaszka (ed.), *Naukowcy władzy, władza naukowcom. Studia*, Warsaw 2010.

²⁶ On the PPR's policy towards writers see e.g.: Andrzej Chojnowski/Sebastian Ligarski, (eds.), *„Twórczość obca nam klasowo”. Aparat represji wobec środowiska literackiego 1956–1990*, Warsaw 2009.

²⁷ *Rozmowy na Zawracie*, p. 33.

²⁸ *Archiwum Akt Nowych (AAN)*, KC PZPR, XIA/523, Information on E. Gierek's visit to Moscow, 17. 4. 1978.

mism, his policy towards the opposition and towards the Catholic Church. In autumn, Konstantin Rusakov as well as some other Soviet officials advised the strengthening of “ideological work” in Poland²⁹. Also, the other Soviet bloc countries observed the developments in Poland. It seems that at the end of the seventies, at least in high level conversations, they did not share their doubts concerning the “lukewarm” Polish attitude towards anti-system groups with the leaders of PUWP. However the events in 1980 – strikes in Poland, the agreement between the government and the striking workers, the emergence of *Solidarność* which was recognized as a legal trade union – were repeatedly treated as a consequence of the “soft line” and also of the ideological errors of the ruling communists. According to Czechoslovak estimations the role of the Polish communist party was too weak. In their view especially in the late seventies, there were gaps in the ideological sphere, a significant influence from “Western propaganda”, increased Polish emigration and a strong Catholic Church. According to them access to the illegal publications in Poland was too easy and opposition groups met no significant obstacles in developing their activity³⁰. For Moscow the results of the strikes in Poland in the Summer of 1980 – especially the registration of *Solidarność* as a legal trade union – were perceived as “legalization of the anti-socialist opposition” and a further confirmation of the wrong policy of the Polish leadership observed for some time³¹.

After the Belgrade CSCE follow-up conference, a fear existed in Poland, but also in the Soviet Union and the other bloc countries that human rights could also become a leading topic of discussion in Madrid. According to what they told the Poles, the Soviets wanted to keep Madrid as a venue where views would be exchanged and not a conference during which new regulations concerning Basket III would actually be made. The conference became a topic not only of bilateral Polish-Soviet talks. Strategies and tactics were also the subject of consultations within the Warsaw Pact structures. It seems that a sort of common strategy emerged in attempting to shift the interest in human rights to different topics. In fact this was not a new idea. Since 1975 the Soviet Union promoted the concept of organizing free congresses within the framework of the CSCE on the protection of the environment, the development of transportation and energy, as well as economic and scientific cooperation. The Soviet Union also wanted to include some disarmament problems and confidence building measures, however mostly outside the CSCE³². Moscow was interested in requesting

²⁹ AAN, KC PZPR, XIB/127, Note on Ryszard Frelek’s conversation with Konstantin Rusakov, 11.12.1978.

³⁰ See for instance information on the situation in Poland for the Central Committee of the Czechoslovak Communist Party and leadership of the Czechoslovak Ministry of the Interior, 21.8.1980, in: Łukasz Kamiński (ed.), *Przed i po 13 grudnia. Państwa bloku wschodniego wobec kryzysu w PRL 1980–1982* (documents collection), vol. 1, Warsaw 2006, pp. 10–16. The East German leadership was also very critical.

³¹ Thesis for talks with the Polish leadership, 3.9.1980, in: A. Krawczyk/J. Snopkiewicz/A. Zakrzewski (eds.), *Teczka Susłowa. Dokumenty*, Warsaw 1993, pp. 16–27.

³² These questions were discussed during the Soviet bloc countries multilateral consultations on different levels, e.g. the foreign ministers meeting in December 1975, the Political Consultative Committee meetings in November 1976 and May 1980 and the meetings of the Committee of Foreign Ministers in May 1977 and April 1978. Reports from these meetings have been published in Jarząbek, *PRL w politycznych strukturach*, pp. 347–383.

a special United Nations session on disarmament (which took place in May and June 1978) and also a conference on military détente and disarmament³³. According to the Soviet plans, this conference should take place on a political level to discuss firstly confidence building measures and next a reduction of military forces and disarmament measures. Poland became engaged in the preparatory work and promoted this idea in its diplomatic activities, e.g. in talks with France, which elaborated its own ideas concerning a disarmament conference. The Polish action was a part of Soviet strategy, with Polish diplomats involved in its realization. But despite a general Polish interest, it is difficult to say if Warsaw contributed significantly to this conception.

However, Poland also tried to promote some of its own ideas at the time. Among them was the idea to conclude a document dealing with education for peace. On the domestic level, this idea was attributed to the first secretary Edward Gierek. The Polish proposal was presented at Belgrade but was not seriously discussed at that time, so the Poles submitted it in the United Nations and were looking for support among the CSCE and non-CSCE countries. In December 1978, the General Assembly of the UN accepted a declaration dealing with this topic. Its contents differed from the initial Polish proposal, but all the same this fact was treated as a success for Polish diplomacy³⁴. The Polish authorities wanted to show the Polish engagement in fulfilling Basket III provisions and attempted to introduce them into domestic policy as well as into its international activity, but subsequently they concentrated on topics more convenient to them such as screening textbooks and eliminating ideas “harmful to peace and mutual understanding” or “depicting the past in a way that is not in concordance with new research”³⁵. After worsening of international relations due to the Soviet intervention in Afghanistan in December 1979, the Poles were interested in keeping the East-West dialog alive. Poland organized a meeting between Brezhnev and Valérie Giscard d’Estaing, which took place in Wilanów/Warsaw in May 1980³⁶.

While the Madrid CSCE follow-up conference was approaching, the domestic situation in Poland became more troubled due to economic problems and increasing activity of opposition groups. In January 1980, the Polish Helsinki Commission was formally created; its main aim was to collect materials documenting human rights violations in Poland and preparing a publication, giving examples of the breaking of international obligations – i.e. United Nations regulations, CSCE commitments and even the Polish Constitution – by the communist government. A detailed report was to be presented in Madrid, but one of the authors, Zbigniew Romaszewski, was not given a passport. Nevertheless the so called “Madrid Report” was delivered to the

³³ This suggestion was discussed during multilateral meetings and bilateral Polish–Soviet consultations. See AMSZ, Dep. IV c. 4/84, v. 8, Note on a talk with the Deputy Minister of Foreign Affairs, 2. 5. 1979. The Soviets wanted to concentrate on topics more interesting for them, such as the neutron weapon.

³⁴ AMSZ, DSiP, c. 5/82, v. 7, Polish proposal.

³⁵ AMSZ, DSiP, c. 5/82, v. 7, Final report from Belgrade, M. Dobrosielski, 28. 3. 1978.

³⁶ In an interview with the author, one of the main organizers of the meeting, Polish foreign minister Józef Czerwinski said that Moscow was angry at the agreement to this idea was in fact inspired by the French side. France was criticized by its western allies for breaking transatlantic unity.

conference participants in November 1980³⁷. The conference started after a hot summer in Poland. Strikes started in July and finished at the end of August. They took place in the main industrial centers, in Lublin, Poznań, Silesia and of course most famously on the coast: in Gdańsk and Szczecin. The government decided not to put down the strikes by force but to take up negotiations with the workers (supported by advisers and intellectuals) and to accept some of their demands. Was it a step back to go further? – this question remains unanswered. But at that time, at least according to the Gdańsk Agreement concluded between the strikers and the government on 31. August 1980, internal freedoms were increased. For instance, the Agreement spoke of access to the media, changes in labor law and – of vital importance and totally unique in the bloc – the authorities' agreement to legalize an organization independent of the party and state, a trade union that became known as *Solidarność*. At the beginning of the Madrid meeting, Poland attracted huge interest, and gained sympathy for the peaceful resolution of the strikes and its acceptance of Solidarity, something the Soviets did not like³⁸. But during the talks the Poles supported the common bloc stance and were against discussing human rights issues, for instance organizing a CSCE forum on human rights, or discussing a new version of the final document prepared by some Western countries in Madrid, which addressed the legalization of opposition groups. It was estimated in Warsaw that this document was rather a gesture addressed to the home opinion in the Western countries, which became more absorbed by this problem, and that a negative attitude to it would not harm Polish bilateral relations with the Western governments. The Poles were also against discussing the question of facilitating working conditions for journalists³⁹.

However, after the introduction of martial law in Poland in December 1981 by general Wojciech Jaruzelski and his group, the situation changed. *Solidarność* was outlawed and many of its members arrested. The first CSCE session held after these events was chaired by Poland and the Poles blocked any discussion concerning the Polish domestic situation using procedural obstacles. Polish–Soviet cooperation started to become even more intensive, as the Poles needed support.

4. Conclusion

When we speak about a Polish strategy concerning human rights issues between Belgrade and the Madrid CSCE follow-up conferences, we have to keep in mind the non-autonomous character of the Polish regime and also its ideological background. Soviet hegemony impacted state foreign and domestic policies. The human rights dimension connected with Basket III issues was also a subject of consultation within the Soviet bloc. These consultations took place on different levels – firstly bilateral: first secretaries, Politburo and Central Committee sections, chiefs of different depart-

³⁷ This report was published in Poland in the so-called "Second Circulation" under the title: *Raport madrycki o przestrzeganiu praw człowieka i obywatela w Polsce*, Warsaw 1980.

³⁸ AMSZ, Dep. IV, c. 45/84, v. 11, Note on the Madrid CSCE conference (11. 9.–19. 12. 1980), J. Wójcisz, December 1980.

³⁹ AMSZ, Dep. IV, c. 45/84, v. 11. A note, 14. 1. 1981.

ments, Ministries of Foreign Affairs and also security services. Secondly, a vast net in multilateral consultations, i.e. the formal structures of the Warsaw Pact and conferences on ministerial levels were developed. Also a kind of inner discipline, created by procedural knowledge existed within the bloc.

A general line concerning human rights topics was subordinated to the ideological and political reality in Poland, but room for separate action also remained, in the domestic as well as in the international dimension. The Polish inner situation was probably more difficult in comparison to the other bloc countries due to a more liberal character of the regime – not only in the seventies, but also earlier, its relative religious freedom and the powerful activity of the Catholic church as the only institution independent from the party, the existence of private agriculture, a more liberal stance with regard to culture and so on. In Poland more possibilities existed regarding access to information and also the exchange of views. The Polish government for a certain period of time used the fact of its greater “liberalism” in its international activity. It became a useful tool in the second half of the seventies, when some Western countries started to treat the human rights questions as a part of their policy toward the East, especially with regard to economic cooperation. The Polish government decided to tolerate the domestic opposition, at the same time trying to fight it by less official and visible methods, not only because it believed that it was not that important or due to its good will, but first and foremost because the authorities were aware that the country’s image played an important role. Nevertheless, there were limits to this progressiveness: it ended wherever they sensed a threat to their power or felt Soviet pressure. This type of danger arose after 1980 due to the emergence of *Solidarność* and the growing role of the church after John Paul II’s visit to Poland. As a consequence the pragmatism of power prevailed.

Mihael E. Ionescu

Romania's Special Position within the Eastern Bloc during the CSCE Follow-Up Conferences of Belgrade and Madrid

This analysis aims at defining Romania's position of principle during the Euro-Atlantic conferences organized within the CSCE framework following the signing of the Helsinki Final Act on 1 August 1975. The analysis is structured into three parts: (1) the manner in which the Romanian leadership perceived the importance of the signing of the Final Act for the future evolution of the European continent and Romania; (2) the preparation and development of the Belgrade Conference in 1977/78; (3) the preparation and the development of the Madrid Conference between December 1980 and November 1983. In order to keep the presentation short, references to the international general framework and especially to the evolution of the relationship between the two Cold War superpowers will only be made if necessary.

1. Bucharest's perception of CSCE and the priorities of the Romanian diplomacy

The speech of the chief of the Romanian delegation during the opening session of the Belgrade conference was synthesized in the following report sent to Bucharest: "The position of our country concerning the Belgrade reunion was put forward – a reunion of 35 sovereign and independent countries – which should go beyond bloc allegiances and sub-regional economic partnerships."¹ The reports sent to Bucharest by the chief of the Romanian delegation to Belgrade repeatedly emphasized that the Romanian delegation "rebutted the tendencies to approach security and cooperation in Europe according to bloc allegiances, East-West divisions, as well as the fragmentary putting into practice of the Final Act"². That this was Romania's main goal within the Helsinki process and that the entire Romanian diplomatic apparatus acted accordingly is proved by a telegram sent from Moscow during the same period: "The view of our country, based on the Final Act, was to avoid approaching European security from bloc to bloc, between East and West."³

Equally important is the fact that this position contravened the fundamental positions of both the USA and the USSR, which saw the Helsinki process as unfolding "from one bloc to another", with Romania being considered a "dissident" within the bloc because of its perspective. Romania, by assuming this position, placed itself mainly on the non-aligned barricade, deploying a supple diplomacy while remaining

¹ Archives of the Ministry of Foreign Affairs (AMFA), Problem 241/1977-9.S.7, File no. 3846, Telegram from Belgrade, signed by Valentin Lipatti, concerning the Belgrade reunion, 13.10.1977, f. 50.

² Ibidem, Telegram from Belgrade, signed by Valentin Lipatti, 15.10.1977, f. 55.

³ Ibidem, Telegram from Moscow, signed by Gh. Badrus, 31.10.1977, f. 85.

a member of the Soviet bloc, but often defying the latter's position. Naturally, this diplomacy also implied alignments to the Soviet bloc position, but in principle, Romania played the "dissident" role (to use the term used during the Belgrade reunion).

While the Helsinki process was perceived in Bucharest as an opportunity to overcome the division of Europe into blocs, Romania also saw itself playing a role in fundamentally changing the results of the Second World War by abandoning the spheres of influence and, equally important, by changing the frontiers via settlements and agreements of the involved parties. In order to underline this perception in Bucharest, it is enough to quote a few observations made by the Romanian delegation during the final phase of the Belgrade reunion, when the contradictions between the USA and USSR threatened to block the reunion.

On 20 February 1978, when the Belgrade reunion seemed to be heading to failure, the Romanian delegation informed the leadership in Bucharest: "The vast majority of the delegations think that the adopting of a short document instead of the document of substance would mean the failure of the Belgrade reunion and the emptying of content of the future reunions, the interruption of the CSCE process, the resumption of the politics of spheres of influences."⁴ Romania also maintained its firm position when, towards the end of February, a short document was presented by the Danish delegation, with both the USA and the USSR insisting it be adopted as the final document. The following is what Romania had to say during a meeting of the chiefs of the delegations from the USA, USSR and Denmark on the one hand and from Romania, Yugoslavia, Austria, Switzerland and Malta on the other hand, who had presented amendments to the proposed project: "The Romanian delegation refused to take part in a discussion in this formula and asked the Danish representative to initiate either bilateral negotiations, or to bring together all the initiators of proposals and amendments [...], complying with the procedures of the conference and especially with the rule of consensus, taking into account the interests of all the involved parties, maintaining and observing the democratic spirit during the negotiations."⁵

The Romanian diplomat Ion Diaconu, who participated directly in the Helsinki process from the very beginning until around the Madrid reunion, describes the manner in which the Helsinki process was understood in Bucharest as follows: "Romania began from a concept concerning European security as a system of consenting commitments, clear and precise, from all the states, accompanied by concrete measures that should offer all the states full guarantees that they are safe from any act of aggression, that they can develop freely in accordance to their own interests and will, and that they can cooperate freely, by observing the fundamental principles of international law. Consequently, Romania's perception and expectations were fundamentally different from those of the other so-called socialist states, which unabatedly fol-

⁴ AMFA, Problem 241/1977, File no. 3846, Telegram from Belgrade, signed by Ambassador V. Lipatti, to Vasile Gliga, deputy minister of Foreign Affairs, 20. 2. 1978, f. 217.

⁵ Ibidem, Telegram from Belgrade, signed by Ambassador V. Lipatti, to Vasile Gliga, deputy minister of Foreign Affairs, concerning the Belgrade reunion, Synthesis of the works between 28. 2-4. 3. 1978, 5. 3. 1978, f. 232.

lowed the position of the Soviet Union, even when, concerning some of the issues, they were telling us they want something else.”⁶

Therefore, the leadership in Bucharest shared the perception that the Helsinki process represented a major opportunity to overcome the division of the continent and correct the effects of the Second World War. From Romania's national interest point of view it represented the opportunity to gain real independence by abandoning the politics of the spheres of influence. By seeking these goals, Romania positioned itself not only in the camp opposing the USSR, but also in that opposing the USA, practically placing itself – the documents mention this repeatedly – alongside the neutral and non-aligned states.

In accordance with these goals, the main dossier on which Romanian policy focused its attention, was the military dossier, where the proposals of the Romanian diplomacy converged. Even before the first follow-up conference the Romanian delegation, consistent with its own “interpretation” of the Helsinki process, insisted that in Belgrade “the military aspects of security should have priority both within the general debates and in the proposals that shall be put forward”⁷. This position was assumed despite the serious reservations of the great powers, including France, towards debating the military aspect of security.

Another guideline for the implementation of its own policy consisted in the recourse to regional, bilateral and multilateral cooperation in the Balkans, especially in the economic field. While the convocation of a Balkan reunion in order to boost economic cooperation did succeed in the wake of the Helsinki reunion, the efforts for supporting such recurring reunions met with reservations from Bulgaria, as well as from the major powers.

A document from the Bulgarian archives sheds light on Bulgaria's “reservation” to this Romanian initiative. On 14 August 1978, the ritual meeting of the leaders of the European communist states took place in Sochi, Crimea, where the Soviet leadership via personal contacts consolidated its power in Eastern Europe – “during vacation”. It was already known from previous such meetings that the Romanian leader, Nicolae Ceaușescu, was giving Moscow “headaches” with his foreign policy initiatives. During the course of the 1978 meeting, the topic of Balkan cooperation was the most recent initiative. This is what Leonid Brezhnev told his Bulgarian counterpart Todor Zhivkov: “I know, Todor, that you had many times the opportunity to speak frankly with Ceaușescu. It is obvious that the necessity of such an influence is now becoming extremely important, especially having in mind that with their policy regarding the Balkan cooperation the Romanians create diplomatic complications for Bulgaria. When they make a fuss over the question of the establishment of a Balkan cooperation, they do not do this merely as a whim. The issue of regional cooperation development in the Balkans is seen by the Romanians as well as Yugoslavs and the Greeks as a way to decrease the influence of the Warsaw Pact states in the region. This is the

⁶ Ion Diaconu to the author (E-mail), 23. 9. 2010.

⁷ AMFA, Problem 241/CSCE/1977, File no. 3845, vol.II, Report submitted by ambassador V. Lipatti to Constantin Oancea, deputy minister of Foreign Affairs, regarding the consultations with the Yugoslav Federal Secretariat for Foreign Affairs on the topics of the Belgrade reunion of 1977 (Belgrade, 13–14. 12. 1976), f. 16.

essence of their approach [...] We should decisively counter-act all the projects for the creation of an autonomous Balkan group with its own 'particular interests'.⁸

Therefore, the Soviet leadership was worried that, during the Belgrade reunion, Romania's policy – as a member of the Warsaw Pact –, alongside Yugoslavia and Greece, would threaten Soviet influence in the Balkans, the Bulgarian leader being asked to join Moscow's effort in blocking the Romanian initiative. Brezhnev was even more explicit during the 7 August 1981 meeting with the Bulgarian delegation, which also took place in the Crimea, adding: "About the Balkans: You say 'yes' to the good relations with your neighbors and at the same time you clearly say 'no' to the idea of creating some closed political or economic group in the Balkans. Particularly active in this matter are Romania and Greece. Yugoslavia, too, allegedly agrees with this idea, but with some reservations. The principal position of Bulgaria essentially predetermines the failure of these plans. Without Bulgaria, they will not establish such an alignment. And as far as the other idea is concerned, our common idea for transforming the Balkans into a nuclear-free zone, it is worthy to be popularized and advanced. As you know, I met with Ceaușescu here. But he looks at his cooperation with us in the sphere of economics in a completely different way. As the saying goes, he votes with both hands for its development. But the missed opportunities during a whole ten years, during which he set on the foreground the relations of Romania with the West, cannot be corrected in a short time, although extension of the cooperation can be noticed now on a series of projects. Unpleasant dregs, as before, leave the statements of Ceaușescu on a series of issues of the international policy. In them is felt the tinge of a pro-Chinese position, especially, when he refers to the situation in south-eastern Asia, and the Afghanistan issue, as well. I will frankly say that during the conversation I even had to scold him. He speaks disoriented about Poland, too, although you can say that the situation there worries him. He became tense and said that he was ready to go to Poland and to advise the Poles how to introduce order. But in all his reasoning, there's a great deal of ranting."⁹

What Brezhnev had to say – quoted extensively because of the significance of his assessment on Romania's policy – represents credible evidence that Romania's policy towards the Helsinki process was consistent in its orientation, at least until 1981, being re-affirmed despite the deterioration of the international situation (the Soviet invasion of Afghanistan) or tensions within the Eastern bloc (the events in Poland, temporarily stopped by martial law at the end of 1981).

2. The Belgrade Conference and Romanian-Soviet relations

Towards the end of the Belgrade reunion, when the East-West controversy concerning Basket III threatened to irreversibly stall the reunion and the entire Helsinki process,

⁸ Jordan Baev/Anna Locher (eds.), *Brezhnev's Crimea Meetings in the 1970*, in: PHP Publication Series, Washington, D.C./Zurich, August 2003, Parallel History Project on Cooperative Security. Available at http://www.php.isn.ethz.ch/publications/php_collseries.cfm?nav1=3&nav2=3 (17. 10. 2011).

⁹ *Ibidem*.

the Romanian minister of Foreign Affairs, Gheorghe Macovescu, sent a report to Ceaușescu, concerning the visit to Bucharest of Nikolai N. Rodionov, deputy minister of Foreign Affairs of the Soviet Union (9–11 January 1978). The Romanian leadership was basically informed about the situation of bilateral relations, listing the main points of divergence between the two states.

Naturally, the general assessment of the bilateral relations is – in accordance to the customs of the communist states – “highly positive”, with the emphasis on the role both leaders and the meetings between them had in obtaining such a level in the Romanian-Soviet dossier¹⁰. However Macovescu’s report lists the following main points of divergence between the two states regarding both the international situation and bilateral relations:

- a. The reservations of the USSR concerning the Romanian proposals on the Balkan cooperation: “Emphasizing that he will inform the Soviet leadership on the motivations invoked by the Romanian side concerning the Balkan cooperation, N.N. Rodionov, for the first time, showed that the Soviet reservations towards such a collaboration came from the concern that they would weaken Bulgaria’s and Romania’s links with the Warsaw Treaty and COMECON.”
- b. The Soviet tergiversation with regard to organizing a conference of the Black Sea littoral states concerning the protection and exploitation of the biological resources: “In the first stage, experts from the Socialist Republic of Romania and the USSR should meet, then they should include the People’s Republic of Bulgaria and, when the issues would be clarified between the three countries, to attempt to attract Turkey.”
- c. The tergiversation with regard to the delimitation of the Black Sea continental shelf between the two countries: both parties agreed to continue “the negotiations concerning the signing of an agreement on the delimitation of the continental shelf of the Black Sea” – something that eventually happened in 2009 through the International Court of Justice in the Hague.
- d. The postponement of the agreement concerning minor border traffic (goods and people): Rodionov claimed that the issue was “more complicated, as tackling it affects the interests of several republics and implies changes in the Soviet legislation. Moreover, the USSR does not have such agreements with any other neighboring socialist country. [...] The Romanian side insisted on solving this issue, which had been discussed at the highest level.”
- e. The Soviet opposition towards the signing of a new trade and navigation treaty between the two states: Rodionov stated that the present treaty, signed in 1947, that “has served the bilateral relations in the field of trade and navigation well for many years, does not constitute an obstacle for their development and safeguards the interests of both countries”. According to him, “the competent Soviet bodies requested this problem to be removed from the agenda of Romanian-Soviet relations”. The Romanian side “emphasized that the existing treaty, signed in 1947, is already obsolete, given its provisions”.
- f. Regarding the legal situation of the administration of the Lower Danube “the Soviet side insisted to leave article 20 of the Danube Convention unchanged, otherwise that may trigger other changes in the Convention”. Rodionov also mentioned that the USSR was “very interested in keeping the text of the Danube Convention unchanged”. The Romanian side insisted that experts from both states should continue the negotiations in order to reach an agreement in this matter¹¹.

¹⁰ Central Historical National Archives (CHNA), Fund Central Committee of the Romanian Communist Party (CC of RCP), Foreign Relations Section, File no. 233/1978, Report concerning the visit to the Socialist Republic of Romania of the deputy minister of Foreign Affairs of the USSR, N.N. Rodionov (9–11. I. 1978), signed by G. Macovescu, 14. 01. 1978, f. 25.

¹¹ Article 20 of the Danube Convention, signed in August 1948, provisioned: “There shall be established a Special River Administration (from the mouth of the Sulina Branch to Braila,

g. The Soviets opposed the opening of new border crossings. Rodionov mentioned that the Soviet side “does not consider this matter closed. At present, there are no possibilities of opening new crossings”.

The USSR was quick to reveal the reasons behind its opposition to some of the Romanian initiatives or, when these reasons were obvious for both sides – such as the historic territorial dispute concerning Bessarabia – to express its wish that these issues should not be raised. Regarding the CSCE reunion in Belgrade, now in the final stage, Rodionov expressed his “profound satisfaction” in the cooperation between the two countries during this conference. He also pointed out that Moscow preferred a short final document¹².

3. Romania’s political agenda at the Belgrade conference

In reality, the first two disputed issues from the bilateral dossier are directly linked to the Belgrade conference and, if we take into account the historic territorial dispute between the two states since the end of the Second World War, then all the listed points are, directly or indirectly, linked to the objectives pursued by the two states during the Helsinki process (including the issue of the inviolability of borders and their peaceful change).

The Balkan cooperation, a topic where the positions of the two states seemed divergent, represented one of the proposals submitted by the Romanian delegation (although not by it alone) during the Belgrade conference. In its political assessment of the position it should support during the Belgrade reunion, the Romanian leadership considered laying the foundations of a sub-regional multilateral economic cooperation in order to reach the goals envisioned in the Helsinki Final Act. In a document dated 21 January 1977, and approved by Ceaușescu, entitled “Romania’s position regarding the Belgrade reunion – list of points”, it was affirmed that the Romanian delegation must “continue to promote the sub-regional multilateral economic cooperation, especially in the Balkans, and the adoption of concrete programs in pursuing this goal”¹³. Also, the same document stated that by putting into practice the Helsinki Final Act important progress had been achieved in the Balkans and many issues had been regulated, “such as the frontier between Yugoslavia and Italy. Also, initiatives of regional collaboration were stimulated, a governmental meeting between five Balkan

inclusively) for the execution of hydraulic engineering works and the regulation of navigation in the said area; such Administration to consist of the representatives of the riparian states (People’s Republic of Romania and USSR). The Administration shall act on the basis of an agreement between the Governments of the countries members of the Administration. The seat of the Administration shall be at Galați”. What the Romanian government wanted was to eliminate the deficit in sovereignty implied by the common administration of the river in a place (in the Danube’s Delta or in Braila) where there was no border between the two states, thus representing a threat to national security.

¹² CHNA, Foreign Relations Section, File no. 233/1978, Report concerning the visit of the deputy minister of Foreign Affairs of the USSR, N.N. Rodionov, 14. 1. 1978, *passim*.

¹³ CHNA, File no. 210/1977, Note of proposals concerning the preparations of the Belgrade CSCE conference (Romania’s position regarding the Belgrade reunion – List of Points), 21. 1. 1977, f. 45.

states took place for the first time in order to examine the possibilities of multilateral economic cooperation in this area"¹⁴.

The Romanian proposals for the consolidation of Balkan cooperation submitted at the Belgrade reunion were well received and exposed the openness of several European states towards this kind of regional cooperation as an integral part of the Helsinki process. A weekly report covering the Belgrade reunion debates during the period from 10–15 October 1977 shows that "the delegations of Greece, Yugoslavia and Romania emphasized the importance of multilateral collaboration in the Balkans, seen as a consequence of the Final Act, and the need to continue the efforts in this field". Also, it showed that "the Mediterranean countries emphasized the necessity of boosting sub-regional cooperation in the Mediterranean"¹⁵.

Towards the end of the Reunion, Romania's singular position – compared to that of the Soviet Union – became increasingly clear. On 17 January 1978, the Soviet delegation presented to the reunion plenum, as Rodionov had days before informed the Romanian leadership, "a draft of the final document of the reunion of two and half pages". The first note sent to Bucharest by the Romanian delegation stated that "the delegations of neutral and non-aligned countries and those of Western countries, especially those of Switzerland, Denmark, Canada, the USA, the Federal Republic of Germany and Portugal found the Soviet draft unacceptable". At the same time, it affirmed that the Romanian delegation, "both in the plenum, but also during the meeting with the delegations of the socialist countries [...] presented the position of our country, according to its mandate, concerning the need of a document of substance", which should include all the measures proposed during the reunion. The note also mentioned the "isolation" in which the Soviet delegation found itself¹⁶. The same interpretation of the Soviet delegation's position can be found in the subsequent notes sent from Belgrade by the Romanian delegates. On 28 January, it was affirmed that "the Soviet delegation is isolated, that it faces more and more difficulties in defending its document, perceived as lacking content, and its arguments lack conviction", adding that the US delegation "severely criticized the Soviet project" and also that "the delegations of neutral and non-aligned countries are working on various chapters of the final document", while the Romanian delegation "maintains close contacts with these delegations"¹⁷.

The Romanian and Soviet delegations had divergent positions not only with regard to the final document but also regarding the issue of troop movement notifications in Europe, "a measure proposed by Romania, the neutral and non-aligned countries and a group of NATO members". Without declaring itself opposed to this proposal – as the information note sent to Bucharest stated – "the Soviet delegation supports the delegations of some socialist states" in blocking the adoption of this measure during the reunion. The issue of notifying small maneuvers is what clearly separated the

¹⁴ Ibidem, f. 39–40.

¹⁵ AMFA, Problem 241/1977-9.S.7., File no. 3846, Telegram from Belgrade, signed by V. Lipatti. Synthesis of the Belgrade reunion, 15. 10. 1977, f. 53.

¹⁶ Ibidem, Telegram from Belgrade, signed by V. Lipatti, to the Minister of Foreign Affairs, G. Macovescu, 18. 1. 1978, f. 166.

¹⁷ Ibidem Telegram from Belgrade, signed by V. Lipatti, to the Minister of Foreign Affairs, G. Macovescu", 28. 1. 1978, f. 172–173.

Soviet delegation, supported by all the other Socialist countries, from the neutral and non-aligned countries, with which Romania associated itself. "The Romanian proposals concerning the notification troop movements is widely supported, the other proposals face difficulties, for the time being", another information note sent to Bucharest from Belgrade pointed out¹⁸. What is interesting is that the resumption of the Romanian proposal at the end of February 1978 "concerning the limitation of carrying out multinational maneuvers near the borders of other states" faced the opposition of the Soviet Union, as well as other socialist states, but also of delegations from the USA and the Federal Republic of Germany, the latter influenced by the fact that "its adoption would weaken their defense capacity". On the same occasion, it was ascertained that "the Soviet delegation is increasingly isolated and is being supported in its attempt of tergiversating the works of the reunion only by a handful of socialist countries" and that it maintains "its restrictive position"¹⁹.

Besides the exceptional fact that the official documents criticized the behavior of the Soviet Union and referred to the Romanian opposition towards it, another remarkable fact is worth mentioning. In the same official documents it is openly stated that Romania associated itself with the group of neutral and non-aligned countries. The following quote from a telegram sent from Belgrade on 18 February 1978, is the first open assertion of Romania's shift to a status other than being a satellite state of the USSR. This assertion is even more important as it is easy to presume that the Soviet Union had its own intelligence networks in Romania and found out very quickly about this policy: "The opinion is that the proposals submitted by the group of neutral and non-aligned countries represents a good alternative, opens ways for reaching the final goal, namely the realization of a proper document."²⁰ The next day, a telegraphic recording sent to Bucharest clearly reveals that the Romanian delegation identified itself with the group of neutral and non-aligned countries: "We want to mention that profound divergences remain concerning the most difficult topics discussed at the reunion, namely: the military aspects of security, human rights, humanitarian assistance. In what concerns these problems, the lack of negotiations is caused by the fact that Western countries maintain their maximal positions, while the Soviet delegation refuses to take part in any form of negotiations initiated by the neutral and non-aligned countries."²¹ The same document mentions the strong relationship between the Romanian diplomats at the conference and the delegations of the countries of the Common Market "in all the issues discussed at the reunion" and calls for the Central Office in Bucharest to insist vis-à-vis the vice-president of the Commission of European Communities, Wilhelm Haferkamp, on the necessity "of the Belgrade reunion to end with a document of substance"²². The opposition to the

¹⁸ Ibidem, f. 178, 180

¹⁹ Ibidem, Telegram from Belgrade, signed by V. Lipatti, to the Minister of Foreign Affairs, G. Macovescu, 32. 2. 1978, f. 192, 194.

²⁰ Ibidem, Telegram from Belgrade, signed by V. Cazacu, to the Minister of Foreign Affairs, G. Macovescu, concerning the reunion in Belgrade, 18. 2. 1978, f. 205

²¹ Ibidem, Telegram from Belgrade, signed by V. Lipatti, to Constantin Oancea, deputy Minister of Foreign Affairs, 19. 2. 1978, f. 213.

²² Ibidem, f. 215.

agreement between the two superpowers had become a European cause that transcended blocs as far as Romania was concerned.

From this perspective, the spirit and the letter of the subsequent telegrams of the Romanian delegation with Bucharest can now be understood. On 20 February 1978, it cabled that "delegations from a large number of neutral and non-aligned countries cannot accept an unbalanced document", while the position of the Soviet delegation "paves the way to the destruction of the entire document", openly promoting "the idea of adopting a short document instead of a document of substance". Also, the US delegation, due to Soviet opposition, "inclines towards the adoption of a short document and already started discussing this with the Soviet delegation". The countries of the Common Market "continue to insist on the adoption of a document of substance, but they have no illusions". Under these circumstances, the Romanian delegation informs Bucharest thus: "The vast majority of the delegations thinks that the adoption of a short document instead of a document of substance would represent the failure of the Belgrade meeting and the meaninglessness of future reunions, the interrupting of the process initiated by the CSCE, the resuming of the spheres of influence policy."²³ The quintessence of Romania's position in the Helsinki process was to terminate the separation of Europe into spheres of influence by putting the CSCE principles into practice.

One of the last notes sent from Belgrade by the Romanian delegation on 3 March 1978, defines the agreement between the USSR and the USA on the security in Europe as: "1. NATO members, as well as the USSR and other socialist countries attempted to impose the adoption of the text presented by the Danish delegation, elaborated together with the Soviet and American delegations. The delegations of these countries have claimed that no change should be made to this document, which would represent the sole basis for achieving consensus. Therefore, one of the basic principles was infringed, namely the principle of consensus as a procedure of negotiation and adoption of decisions, representing an attempt by the great powers to introduce undemocratic practices, to institute a directorship. The US and the Soviet delegations pressured other delegations to withdraw any amendment and to adopt the text presented by Denmark. The head of the Soviet delegation declared in the official meeting that, if the document presented by Denmark is not adopted, the reunion may end without any document, but with a simple declaration concerning the date and place of the future reunion."²⁴

Romania's position was clearly opposed to that of the Soviets and, from this perspective, the fact that Rodionov "for the first time" mentioned the reasons behind the Soviet reservations concerning Romania's proposal around the time the final document of the reunion was being defined, looked like Moscow's "attempt at disciplining" its satellite. Moscow did not receive an obedient answer. The Romanian delegation's attitude towards the end of the Belgrade reunion was consistent with the position presented in the already quoted document, entitled "Romania's position regarding

²³ Ibidem, f. 216f.

²⁴ Ibidem, Telegram from Belgrade, signed by V. Lipatti, to Vasile Gliga, deputy Minister of Foreign Affairs, concerning the Belgrade reunion – weekly synthesis of the period between 28. 2–4. 3. 1978, f. 213.

the Belgrade reunion – list of points”: “The results so far do not fully correspond to peoples’ hopes. In the relations among the participant states to the CSCE, some practices that betray the principles and spirit of the Final Act still persist; the tendency of tackling the issues from bloc positions is still in place; some circles continue to promote a policy of force and of interference in the internal affairs of other states; the evolution of the military situation contradicts the spirit of the Final Act and represents a serious threat for the attempts at easing the tensions, for international peace and security.”²⁵ Although the document did not use names, it is clear, according to subsequent developments, that this was directed at the Kremlin and, equally so, the USA.

Several clarifications are needed in order to understand the nuanced position of the Romanian delegation at Belgrade and the difference between its opposition to the USSR, on the one hand, and the USA, on the other hand. For instance, the Romanian delegation took into account the US foreign policy position of principle concerning the recognition of the spheres of influence in Europe. Summing up his discourse in London with Secretary of State Henry Kissinger on 25 June 1976, the telegram of the Romanian ambassador sent to the Romanian leadership in Bucharest on 7 July 1976, underlined that the statements made by the head of the American diplomacy boosted “the confidence of the European socialist states, especially Romania, Yugoslavia and Poland, that the US administration does not accept the idea of Soviet areas of influence”. In this direction, a statement made by Kissinger is very revealing: “Two American presidents and several high-ranking officials visited Romania and Poland, as well as the non-aligned Yugoslavia, in order to demonstrate our commitment to the development and independence of these nations; denying the existence of a so-called ‘Sonnenfeld doctrine’ in the US administration.”²⁶ It is difficult to assess to what degree the American policy towards the rejection of the spheres of influence in Europe influenced the attitude of Bucharest in the Helsinki process after 1975, but it is equally true that, by comparison the Soviet policy (of “limited sovereignty”), it represented a diplomatic bridge between the USA and Romania in the latter’s undertaking to weaken the Soviet hegemony. When the major goals of two players coincide, it is obvious that the general relationship between them is more nuanced and adaptable to mutual compromises.

4. Bucharest’s political conduct during the Madrid Conference

Regarding the Belgrade reunion, it is clear that Romania’s position was relatively singular within the Soviet bloc, which led to the intervention of Moscow in Bucharest to “correct” it. It is more difficult to study Romania’s CSCE policy during the Madrid

²⁵ CHNA, File no. 63/1977, Romania’s position regarding the Belgrade reunion – list of points, f. 40f.

²⁶ AMFA, Problem 241/CSCE/1976, File no. 5829, Telegram from Washington sent by Nicolae M. Nicolae, regarding the discourse of the US Secretary of State in London of 25.6. 1976, 7.7.1976, f. 32.

meeting. According to Romanian law, documents less than 30 years old are not available to the public, making research in the Archives of the Ministry of Foreign Affairs impossible. Romania's attitude regarding the Madrid reunion can only be reconstructed with the help of documents contained in the archival funds of the supreme bodies of the former communist party, which only reflect the final decisions.

This documentary deficit is even more important as numerous major events on the international stage took place in the interval between the reunions in Belgrade and Madrid. Among them, the Soviet invasion of Afghanistan in December 1979 and the cooling of relations between the two superpowers, the emergence of the *Solidarność* trade union in Poland, which had an impact on the coherence of the Soviet bloc, as the possibility of a "brotherly" intervention suddenly appeared on the agenda.

On 23 September 1980, in preparation of the Madrid meeting, the Romanian Ministry of Foreign Affairs sent a note to the head of the Romanian state outlining the position of the communist bloc regarding the reunion: it treats separately the position of the "USSR and other socialist countries", on the one hand, and "Romania's position", on the other hand, while their comparison reveals major differences.

The stagnation, at that time, in the elaboration of the final document – a process that had been proposed by the Romanian delegation and agreed upon – was caused, on the one hand, by the fact that the delegation of the "USA and of other Western states" sought "to ensure leeway – like they did in Belgrade – to raise controversial issues, during the entire reunion, regarding the implementation of the Final Act by the USSR and by other socialist states (issues such as Afghanistan and human rights). At their turn, the respective states wish to discuss a potential Soviet intervention in Poland or the judicial actions against dissidents from some socialist states."²⁷ On the other hand, the "USSR and other socialist states" insisted upon "the drastic limitation of the discussions and of the process of elaboration, the first step [...] being the assessment of the manner in which the provisions of the Final Act were put into practice, then the examination of the new proposals, and only afterwards, in the second step, to focus exclusively on the elaboration of the final document, which should take into account the already submitted proposals". The drafting of the final document was to take place without returning to the criticism of the East's failure to implement the Final Act²⁸. Regarding this controversy Spain submitted a draft regarding the organizing of the Madrid conference, from the Western point of view, while the Hungarian draft represented the position of the "USSR and some socialist states", Romania not included.

The controversy regarding the continuation of the CSCE process also came to light during the preparations of the Madrid reunion. On the one hand the "USSR and other socialist states" based the acceptance of the continuity of the CSCE process on the approval of the aforementioned proposals. Moreover, "the Soviet representatives present at the preparatory meeting stated that, if the Madrid reunion takes place in an atmosphere marked by polemics and confrontations, like it happened in Belgrade, the

²⁷ CHNA, Foreign Relations Section, File no. 256/1980 (23. 9.–10. 12), Note on the works of the preparatory meeting for the Madrid Reunion, 23. 9. 1980, f. 2.

²⁸ *Ibidem*, f. 2–3.

USSR will no longer consider necessary the convocation of a future general European reunion”²⁹. On the other hand, the USA and the Western states were in favor of a new general European reunion, a position also favored by Romania: “Yugoslavia, in collaboration with Romania and with the support of other countries, proposed that the place and date of the future reunion should be included in the agenda of the Madrid reunion and that an agreement in this direction should be adopted.”³⁰ Moreover, Romania submitted the proposal of hosting the next general European reunion, being supported by most Western states and Poland. “The Soviet delegation continued to adopt an evasive and uncommitted position, showing that the moment to take such a decision has not yet arrived. The delegations of Bulgaria, Czechoslovakia, the German Democratic Republic and Hungary have all adopted similar positions.”³¹

According to the mandate of the Romanian representatives approved by the Romanian leadership, the emphasis was placed on the “delimitation, as clear as possible, of the period destined for the evaluation of the application of the Final Act from the period reserved for the examination of new proposals and measures; the acceptance of a deadline for the ending of the reunion with the condition of reaching consensus on the discussed topics; the clear provision that the Madrid reunion would not end until the Final Document was adopted and the place and date of the future reunion set; getting the agreement of the other participant states to organize in Bucharest the next general European reunion”³².

Another high level document was submitted to the head of the Romanian state by Ștefan Andrei on 20 November 1980, together with the final mandate of the Romanian delegation for the Madrid reunion. It was obvious that the invasion of Afghanistan would become one of the hot topics of the debate. The mandated position of the Romanian delegation was subtle, on the one hand corresponding to Romania’s interest of being safe from potential aggression (be it even “brotherly”) and, on the other hand, being cautious enough not to irritate Moscow. To the potential Soviet incrimination that Romania’s position was too close to that of the capitalist adversary, Romania would have been able to reply that its position was in consonance with the relevant international documents – the UN charter, among others – as well as the principles of the Helsinki Final Act. Therefore, the Romanian position did not openly condemn Soviet aggression in Afghanistan, but was rather a call for convening a general treaty for the desistance of the use of force and the threat of using force as a basis for the “establishment of a new climate in Europe and in the world”³³. To that end Romania wished to convene a meeting of experts in order to elaborate a document for the peaceful resolution of disputes “which should ensure the permanent exclusion of the use of force or of the threat of using force in the relations between the partici-

²⁹ Ibidem, f. 4.

³⁰ Ibidem. From this formulation, the meaning of “USSR and other/some socialist states” was that Romania dissociated itself from the position of the communist bloc.

³¹ Ibidem, f. 5.

³² Ibidem, f. 6-7.

³³ Ibidem, The mandate of the Romanian delegation to the Madrid reunion of the participant states to the Conference on Security and Cooperation in Europe (November-December 1980), 20. 11. 1980, f. 14.

pant states”³⁴. Given that a potential military intervention in Poland was not ruled out by international public opinion, this Romanian proposal was even more significant as it gave Romania a distinct position within the Warsaw Pact. This position became even more eloquent in December 1981, when martial law was proclaimed in Poland.

Another issue included in the mandate of the Romanian delegation was that “the majority of the Western states will make frequent references to ‘human rights’ in the USSR and in other socialist states” – consistent in the manner in which Romania applied the provisions in this field of the Final Act. In the well known communist wording, the delegation was mandated to present “the achievements of our country in the political, economic, social and cultural fields, the issues related to the development of socialist democracy, the rights its citizens enjoy (the right to work, right to education, culture, etc.), religious freedom etc. [...] the position of principle concerning human contacts [...], mixed marriages, family reunification, visiting relatives, etc.”³⁵.

It is easy to notice that, from this point of view, Romania’s ideological approach was similar to that of the other socialist states, including the Soviet Union, when it came to the most sensitive issue between the two worlds – communism and capitalism –, namely that of human rights.

A nuance that is worth mentioning and which completes the picture of Romania’s position during the Madrid reunion is what we can call “non-alignment” or “neutrality”. This is reflected several times in the mandate of the delegation, placing Romania at equal distance from the positions of the political-military blocs in Europe. For instance, regarding the implementation of the provisioned military measures – the USSR opposing the request of the Western states that the area of application should stretch to the Urals –, the Romanian delegation was mandated to avoid participating in this controversy and to agree to any solution, at the same time acting in such a manner so as to avoid the stalling of the reunion because of this issue.

Regarding confidence building measures in the military field, the mandate foresaw actions in specific areas – notifications of major military maneuvers on land or sea, refraining from carrying out multinational maneuvers near the border of other countries, the commitment to cease the creation of new military bases or deployment of further troops on the territory of other states in Europe, etc. –, and supporting “measures of a similar nature submitted by other states, especially those of the Socialist states, neutral and non-aligned”³⁶. In the sophisticated language of the communist regime in Romania, where the institutional players paid attention to ideological purity in order to avoid being accused of heresy or dissidence inside the bloc, the enumeration of the socialist states immediately after “especially” – thus implying that Romania was open to proposals from the adversary bloc – accentuated the neutral and non-aligned states.

In order to give one more example regarding Romania’s position, it is worth mentioning that even the instructions received by the Romanian delegation regarding the controversy between the USSR and the Western states regarding the time needed for

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, f. 13.

³⁶ Ibidem, f. 16.

assessing the application of the provisions of the Final Act and the time dedicated to new proposals and to the outcome of the conference were very close, if not similar, to the position of the neutral and non-aligned states.

The example mentioned above reveals a certain philosophy behind Romania's position during the post-Helsinki European conferences, present since the start of the CSCE process, which sought to leave behind bloc politics, establish European security on an equal basis and get rid of hegemonic constraints. The same mandate of the Romanian delegation stated that the participation in the next disarmament conference, where concrete military measures for the consolidation of European security were to be discussed, would have to take place starting "from the basis of full equality among the signatories of the Final Act"³⁷.

The unfolding of the Madrid conference was disrupted by major international events, which threatened the entire Helsinki process, especially the invasion of Afghanistan in December 1979 and the proclamation of martial law in Poland in December 1981. It can be said that the invasion of Afghanistan strengthened Romania's determination to pursue even more energetically the initial goals of the Helsinki process. Not only because they demonstrated that the Soviet Union did not hesitate to defy international public opinion and major processes whenever it wished, but also because the analysis shows that the aggressive move of the USSR was about to have a negative impact on its relations with China and, consequently, with Romania.

Once the debate concerning the "Third Basket" reached its peak during the Madrid reunion, Romania embraced an attitude meant to emphasize the principles behind its position. Undoubtedly this had an ideological basis – Ceaușescu having always been „sensitive” to internal political contestation and his conception on human rights being similar to that of the Soviet leadership. This position almost endangered the adoption of the Final Document of the Madrid reunion. Namely, the insistence on humanitarian issues by the delegations of the NATO members prompted the Romanian delegation to receive instructions not to align itself to the consensus concerning certain conclusions in the final document. Regarding this issue, the deputy of the Romanian delegation to Madrid, ambassador Nicolae Iordache stated that, despite the Romanian delegation's insistence to Bucharest to receive instructions in order to reach a satisfactory text, no positive answer was ever received. Moreover, the foreign minister demanded over the phone that such telegrams no longer be sent to the Romanian headquarters, as they did not reach the head of the Romanian state anyway (the "translation" being that he did not want to achieve a consensus). Nicolae Iordache recalled: "I initiated [...] a private meeting with the chief of the West German delegation [...]. I told him that, as far as I know, the West German foreign minister enjoys a special say with the Romanian president and I suggested to him to make a short visit to Bucharest and to try to convince him to agree with the unblocking of the reunion [...]. The chief of the West German delegation [...] promised me that he would urgently inform Bonn and that he would support my suggestions. After a few days, he informed me that the idea was retained and that the West German foreign minister would visit Bucharest. Two days after Genscher's return to the West German capital, the chief of the West German delegation informed me that, in a couple of

³⁷ Ibidem, f. 17.

days, the Romanian delegation will receive instructions from Bucharest to give its consent to the Final Document of the reunion, something that eventually happened.”³⁸ Genscher visited Romania from 8–11 August 1983, and this event in Romanian-German bilateral relations had tremendous implications for European affairs.

At the present stage of documentation from the available sources it can only be speculated what motives determined Romania's position towards the end of the Madrid reunion. The growing tensions between East and West in Berlin after Iuri Andropov's accession to power in 1982 together with his lack of a comfortable majority in the politburo and his bad health could explain the hesitation of the Romanian communist leadership to agree with the provisions of the Final Document concerning human rights.

In Washington, the prevalent opinion, based on the interpretation of Romania's diplomatic actions and on the attitude of Romanian media, was that Bucharest was opposed to Moscow: “The prospect of further Soviet nuclear deployments on East European territory has also created apprehension. The declaration of the June [1983] meeting of Warsaw Pact leaders failed to mention threatened ‘countermeasures’ to INF deployment. The Romanians, who adamantly oppose to endorse such countermeasures, reportedly won the cautious support of some other states. Romanian and to a lesser extent Polish media have engaged Soviet newspapers in open polemics over ideological questions for the first time in years. Romanian media implicitly criticized Moscow for not providing more economic assistance, and the Romanian delegation at CSCE talks in Madrid endorsed Western amendments opposed by the USSR.”³⁹

5. Conclusions

The available documents allow the disclosure of several preliminary conclusions regarding the essence of communist Romania's CSCE policy. Within the Helsinki process, Romania constantly pursued, according to the available documentation, the dismantling of Europe's division in opposed military-political blocs, the abandonment of the spheres of influence (meaning ceasing to be Moscow's satellite) and the consolidation of national independence. These orientations were evident during the Belgrade and Madrid reunions, which were all part of the larger process of consolidating European security. In pursuing its goals, Romania did not hesitate to situate itself rather in the “camp” of the neutral and non-aligned states, formulating its orientation according to the latter's attitude during the conferences. The strengthening of multi-lateral cooperation in the Balkans was one of the proposals through which the Romanian leadership attempted to reach the goals pursued within the Helsinki process; what it did manage to reach, however, was the deepening of the hostility of the Soviet Union, which considered Romania's foreign policy as being subordinated to China's, and thus hostile to the USSR. The signing of a treaty for abandoning the use of force

³⁸ Interview with Ambassador Nicolae Iordache, deputy of the chief of the Romanian delegation to the Madrid reunion, 12. 10. 2010, author's tape.

³⁹ Andropov's approach to key US-Soviet issues (NIE 11-9-83), CIA Released Documents. Available at <http://www.faq.s.org/cia/docs/29/0000518054> (16. 10. 2011).

in Europe was another Romanian proposal in the pursuit of its strategic objective within the Helsinki process.

Thus, it appears that Romania's policy of detaching itself from the Soviet sphere of influence was a constant until the very end of the communist era, in 1989. "The Yalta syndrome" in Bucharest represented the rationale behind the Romanian strategy within the Helsinki process, the subsequent slip-ups following Gorbachev's accession to power in the USSR and the launch of perestroika being tactical by nature, not strategic.

A Soviet document acknowledged at the end of February 1989: "The further development of collective, democratic principles in the activity of the alliance is being hindered by the obstructionist position of the Romanian leadership, which has obviously taken a course of dismantling the existing organs of political and military cooperation within the Warsaw Pact framework. The allies are all the more prominently [rel'yefneye] displaying an attempt to get more from the Warsaw Pact, mainly from the USSR (a guarantee of security, political information), than they contribute to it, [and] to display independence to the detriment of common interests [and] mutual responsibility. They are dissatisfied with the remaining inequality in the military mechanism of the Warsaw Pact leadership, which is practically a Soviet military headquarters with an especially formal presence in it of other countries. Some allied countries (Hungary and Czechoslovakia) are openly finding burdensome the Soviet troops on their territory and display an interest in the quickest possible reduction of their strength. At the same time, it seems improbable that in the foreseeable future any of the allied countries will raise the question of leaving the Warsaw Pact. We have to deal with the attempt of individual countries, especially Romania and Hungary, to give their participation in the Warsaw Pact a formal character, [and to] avoid coordinated actions which could limit their freedom of maneuver in international affairs. The US and their allies in NATO are right now placing reliance on an evolutionary path to change the social structure in the European socialist countries [and] a peaceful transition from socialism to bourgeois regimes, using a differentiated approach to each of them."⁴⁰

Two remarks are needed regarding this document. Firstly, Romania was consistent with its initial position in the Helsinki process, namely to detach itself from the Soviet sphere of influence, but it did not understand the existence of an agreement – or rather of a convergence of interests – between the two superpowers, which took shape at some point in 1989, whose details (including the character of such a "gentleman's agreement") go beyond the scope of the present study. Secondly, at that point in time, Romania was no longer alone, other states from the Warsaw Pact were also seeking to distance themselves from Moscow. This seems to have either gone unnoticed, or was ignored by Romanian diplomacy, which means that it feared – from various consid-

⁴⁰ The Political Processes in the European Socialist Countries and the Proposals for Our Practical Steps Considering the Situation Which Has Arisen in Them, 24.2. (1989), in: Memorandum of the Soviet Ministry of Foreign Affairs, Available at http://legacy.wilsoncenter.org/va2/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=home.document&identifier=5034D3A9-96B6-175C-9BEA88AE507B2A8B&sort=collection&item=End%20of%20the%20Cold%20War (17. 10. 2011).

erations, again beyond the scope of the present study – to associate itself with these new contestants of the Soviet Union.

Regarding the aforementioned, it is worth quoting another opinion concerning Romania's position: "There are a number of different reasons why Romania, a full member of the Warsaw Pact military alliance and thus not included as a 'small state' for the purposes of this piece, would want to lobby so hard for the decision-making rule of consensus to be adopted. Most analysts agree that the Romanian desire for consensus falls in line with its desire to be seen as more independent of the Soviet Union than the rest of its Warsaw Pact neighbors. [...] Interestingly, Romania during the later phases of the CSCE was one of the few countries to make a formal (on the record) reservation to a major CSCE document, when it stated that it would not be bound by any provisions in the Vienna Concluding Document (1989) that it considered 'inadequate'".⁴¹

Therefore, even if Romania's position was consistent throughout the Helsinki process, it had some "slip-ups" towards the end of 1989. The reasons for these "slip-ups" can only be speculated on, since documents on this period are not yet available .

⁴¹ Michael W. Mosser, *Engineering Influence: The [Subtle] Power of Small States in the CSCE/OSCE* (2000), p. 56, note 23. Available at http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/05_small_states_07.pdf, accessed 17.10.2011.

Benjamin Gilde

Hüter des Dritten Korbes

Die humanitäre KSZE-Politik Österreichs in Belgrad und Madrid zwischen Bundeskanzler, Diplomaten und internationalen Spannungen

Österreich hatte sich bei den KSZE-Verhandlungen zwischen 1972 und 1975 im humanitären Bereich einen Namen als engagierter Vermittler gemacht, der trotz seiner Neutralität die westlichen Positionen offen unterstützte. Insbesondere beim Ringen um den sogenannten Dritten Korb der Helsinki-Schlussakte, der Erleichterungen menschlicher Kontakte, eine Erweiterung des Informationsaustausches sowie eine verbesserte Zusammenarbeit in Kultur und Bildung umfasste, spielte die österreichische KSZE-Delegation eine wichtige Rolle¹. Es waren gerade diese humanitären Bestimmungen sowie das Prinzip der „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ in Korb I, die im östlichen Europa zu den Entwicklungen führten, die Daniel Thomas treffend als „Helsinki Effect“ bezeichnet².

Die Entspannungseuphorie vom Sommer 1975, als auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki die KSZE-Schlussakte besiegelt wurde, machte rasch einer Ernüchterung auf beiden Seiten Platz: Die kommunistischen Staaten sahen sich mit ihrer eigenen Bevölkerung konfrontiert, die das in Helsinki unterschriebene Dokument beim Wort nahmen und die darin verbrieften Rechte und Erleichterungen einforderten. Die westlichen und neutralen Regierungen erkannten ihrerseits, dass es ein mühseliger Prozess sein würde, mithilfe der humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte tatsächliche menschliche Erleichterungen durchzusetzen. Zusammen mit den auch unabhängig von der KSZE gewachsenen internationalen Spannungen begann das erste KSZE-Folgetreffen in Belgrad am 4. Oktober 1977 unter denkbar schlechten Umständen: Die Sowjetunion und die anderen WVO-Staaten strebten nicht mehr als eine Schadensbegrenzung an, während einige der westlichen Delegationen, allen voran die USA, mit dem Osten hart ins Gericht gehen wollten. Entsprechend endete Belgrad am 9. März 1978 mit einem Patt und einem mageren Schlusssdokument, dessen wichtigste Errungenschaft war, dass ein weiteres Folgetreffen überhaupt vereinbart wurde.

Bis zum Beginn des Madrider Folgetreffens verschlechterte sich die weltpolitische Lage weit dramatischer als dies zwischen Helsinki und Belgrad der Fall gewesen war. Insbesondere die Stationierung der sowjetischen SS-20-Raketen, der NATO-Doppelbeschluss vom 12. Dezember 1979 und der sowjetische Einmarsch in Afghanistan zwei Wochen später führten zu einem regelrechten Klimasturz zwischen Ost und

¹ Vgl. Benjamin Gilde, *Neutraler Vermittler oder missionarische Absichten? Österreich und die humanitäre Dimension des KSZE-Prozesses 1969 bis 1983*, phil. Diss. Universität Leipzig 2011, Teil A.

² Daniel Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton, NJ 2001.

West. Hinzu kamen die seit Sommer 1980 kaum abebbenden Unruhen in Polen und das allseits befürchtete sowjetische Eingreifen in diesen Krisenherd. Trotz dieser ungünstigen Ausgangslage gelang es bei den Madrider KSZE-Verhandlungen nach drei Jahren ein umfassendes Schlussdokument zu vereinbaren, das nicht zuletzt im humanitären Bereich deutlich weiter ging als die Schlussakte von 1975. Möglich war dies zum Teil durch ein geschlosseneres Auftreten der westlichen Staaten, vor allem aber deshalb, weil die Sowjetunion unbedingt ein Mandat für eine Abrüstungskonferenz, der späteren Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE), erreichen wollte. Von Anfang an war sie bereit, die hierfür nötigen Zugeständnisse im humanitären Bereich einzugehen.

Damit sind die Ergebnisse der beiden KSZE-Folgetreffen kurz umrissen. Bei dieser klaren Sachlage stellt sich die Frage, welche Rolle Österreich als neutraler Staat für die Weiterentwicklung der humanitären Dimension der KSZE noch spielen konnte, wo doch der jeweilige Verhandlungsverlauf in erster Linie von der östlichen Kompromissbereitschaft und dem Agieren des Westens abhängig war. Genau dies wird im Folgenden zu untersuchen sein. Im Einzelnen geht dieser Aufsatz der Frage nach, welche Schlüsse Österreich im Hinblick auf die beiden KSZE-Folgetreffen aus der jeweiligen internationalen Lage zog, welche Rolle es bei den Verhandlungen über humanitäre Fragen in Belgrad und in Madrid angesichts der Dominanz von Ost und West spielte, welche inhaltlichen Interessen es dabei vertrat und welche Strategie es verfolgte. Konnte Österreich auf Verlauf und Ergebnis der jeweiligen Folgetreffen überhaupt nennenswerten Einfluss nehmen?

1. Differenzen zwischen Bundeskanzler und Außenministerium vor dem Belgrader Folgetreffen

In Wien zeigte man sich im Vorfeld des Belgrader Folgetreffens besorgt um den Entspannungsprozess. Bundeskanzler Bruno Kreisky und die für KSZE-Fragen zuständigen Diplomaten im Außenministerium zogen daraus jedoch unterschiedliche Schlüsse. Letztere orientierten sich bei der Vorbereitung auf Belgrad vor allem an der Haltung, die sie bereits in Helsinki und Genf eingenommen hatten, und wollten ungeachtet der zunehmenden Spannungen am humanitären Profil Österreichs festhalten³. Kreisky sorgte jedoch scheinbar für eine Schwerpunktverlagerung. Er sah eine der Ursachen für die gewachsenen Spannungen gerade darin, dass die Medien und viele der westlichen Staaten die KSZE auf Menschenrechte und Korb III reduziert und die kommunistischen Staaten für die mangelhafte Erfüllung dieser humanitären Bestimmungen der Schlussakte kritisiert hatten⁴. Bereits im November 1976 warnte er: „[W]enn seitens der kommunistischen Staaten alles das, was im Korb 3 steht, verwirklicht würde, dann wäre es in dieser kurzen Zeit seit Helsinki zu einer elementaren

³ Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien (SBKA), VII.8 KSZE 3, Vortrag an den Ministerrat, KSZE; Belgrader Folgetreffen; Haltung der österreichischen Delegation, 26. 9. 1977; ebenda, Rat für Auswärtige Angelegenheiten; 4. Sitzung am 20. April 1977; KSZE-Folgetreffen in Belgrad, Beilage B, Prüfung der Frage der Einbringung von Vorschlägen, 13. 1. 1977.

⁴ Gilde, Neutraler Vermittler, S. 322–327.

Veränderung des kommunistischen Systems gekommen. Derartiges von den Ergebnissen der Konferenz von Helsinki zu erwarten, scheint mir eine Illusion zu sein.“⁵

Gegenüber dem „Spiegel“ wiederum erklärte er im März 1977, der Dritte Korb sei für ihn ein „kategorischer Imperativ“, ein „Moralkodex, wie die berühmten Zehn Gebote. Nur weil sie nicht erfüllt werden, wird niemand auf sie verzichten“⁶. Kreisky hielt es nicht für ratsam, das Problem der Menschenrechte oder der Dissidenten in den kommunistischen Staaten auf dem Belgrader Folgetreffen in den Mittelpunkt zu stellen. Er befürchtete gar ein Scheitern der Konferenz und zugleich der Entspannungspolitik, sollten sich die westlichen Staaten mit diesem Ansinnen durchsetzen⁷.

Kreiskys Antwort auf die gewachsenen Spannungen waren wirtschaftspolitische Themen, die er bereits 1975 in seiner Rede auf dem KSZE-Gipfeltreffen in Helsinki angesprochen hatte und für Belgrad auf die österreichische Agenda setzte: eine stärkere, gesamteuropäische Zusammenarbeit im Energiesektor sowie der Ausbau des europäischen Wasserstraßensystems⁸. Seine Wunschthemen sah Kreisky in direktem Zusammenhang mit der „humanitären Dimension“ der KSZE. Für die europäische Entspannung seien, so Kreisky, kontinuierlich Impulse erforderlich. Die Möglichkeit hierfür sah er beim Belgrader Folgetreffen eher in Korb II als in Korb III oder Korb I gegeben. Mit konkreten Wirtschaftskooperationen, so glaubte er, würde man die zunehmenden Spannungen am ehesten überbrücken können⁹.

Seine Rechnung ging jedoch nicht auf. Die genannten Vorhaben wurden in Belgrad mit großem Aufwand betrieben, letztlich aber ohne Erfolg. Dabei scheiterten Kreiskys Initiativen nicht erst an ihren inhaltlichen Schwächen oder der Gesamtentwicklung des Folgetreffens, sondern am Widerstand von Ost und West. Die Sowjetunion betrachtete sie vor allem als unerwünschte Konkurrenz der sehr ähnlichen Konferenzvorschläge Breschnews¹⁰. So bezeichnete der sowjetische Delegationsleiter Juli Woronzow die österreichische Energieinitiative noch vor Beginn des Folgetreffens als eine „very helpful and healthy idea“, ergänzte jedoch, dass Österreich in dieser Angelegenheit in Belgrad Hand in Hand mit der Sowjetunion vorgehen möge¹¹. Die österreichischen Vorschläge könnten also von der Sowjetunion nur dann positiv gewertet

⁵ Bruno Kreisky, Betrachtungen zur Zukunft der Entspannungspolitik in Europa, Hamburg, 23.11.1976, in: Kreisky, Reden, Bd. II, hrsg. vom Präsidium der SPÖ u. a., Wien 1981, S. 642–650, hier S. 643.

⁶ Interview mit Bruno Kreisky, in: Der Spiegel, Nr. 11/1977, S. 148.

⁷ SBKA, I.9 Interviews und Beiträge, Interview Bruno Kreiskys im DLF, 30.3.1977, Transkript, S. 1f.

⁸ Bruno Kreisky, Konferenz für [!] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 31.7.1975, in: Kreisky Reden II, S. 490–493, hier S. 491f.

⁹ SBKA, VII.8 KSZE 3, Notiz über österreichische Initiativen auf wirtschaftlichem Gebiet beim Belgrader KSZE-Folgetreffen, 19.9.1977, S. 1. Vgl. Gilde, Neutraler Vermittler, S. 333.

¹⁰ Breschnew hatte bereits am 9.12.1975 für das KSZE-Folgeprogramm Konferenzen über Umweltschutz, Verkehr und Energie angeregt. Vgl. die Grußansprache Breschnews anlässlich des VII. Parteitages der PVAP in Warschau am 8./9.12.1975, in: Neues Deutschland, 10.12.1975, S. 3f.

¹¹ Das österreichische Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten (BMEIA) hat dem Verfasser freundlicherweise Einsicht in den Sonderbestand zum Belgrader Folgetreffen (SB Belgrad) gewährt. Ein besonderer Dank gilt Ministerialrat Dr. Gottfried Loibl. BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1005-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 3.10.1977, S. 1.

werden, wenn sie der eigenen Konferenzinitiative dienten oder – noch besser – in diese mündeten. In diesem Sinne versuchte die sowjetische Delegation wiederholt, eine Parallele zwischen ihren und den österreichischen Vorschlägen herzustellen. Zugleich kursierten in Moskau Befürchtungen, Kreiskys Initiativen seien Teil der westlichen Gesamtstrategie und dienten lediglich dazu, den sowjetischen Konferenzvorhaben das Wasser abzugraben. Diese Verschwörungstheorie wurde dadurch bestärkt, dass Österreich permanent darum bemüht war, seine Vorschläge von den sowjetischen abzugrenzen¹².

Noch fataler war aber, dass der österreichische Energie-Vorschlag bei den westlichen Staaten zwar nicht auf grundsätzliche Ablehnung stieß, aber deren Strategie im humanitären Bereich im Weg stand. Während die meisten EG-Staaten inhaltliche Einwände gegen den Vorschlag hatten, das Binnenwasserstraßensystem zu erweitern¹³, standen sie dem Gedanken einer Energiekonferenz im Rahmen des KSZE-Prozesses prinzipiell offen gegenüber. Allerdings sahen sie in einer möglichen Zustimmung zur sowjetischen Energieinitiative das einzige wirksame Druckmittel gegenüber dem Osten und wollten daher ihre Stellungnahme dazu vom Verlauf des Folgetreffens, insbesondere von östlichen Konzessionen in Korb III und bei den Menschenrechten, abhängig machen¹⁴. Damit war es den westlichen Staaten freilich nicht möglich, dem österreichischen Vorschlag zuzustimmen, den sowjetischen aber weiter abzulehnen. Aufgrund ihrer offenkundigen Ähnlichkeit war auch die westliche Haltung zu beiden Initiativen miteinander verbunden. Entsprechend hüllten sich die westlichen Delegationen bis Anfang Dezember zu beiden Vorschlägen in Schweigen, in der Hoffnung seitens der WVO-Staaten Zugeständnisse in humanitären Fragen zu erhalten¹⁵. Mit dem Fortschreiten des Folgetreffens sanken jedoch die Chancen für ein östliches Entgegenkommen bei Korb III und den Menschenrechten rapide. So wurde in den Menschenrechtsdebatten in Belgrad zugleich die österreichische Energieinitiative zerrieben¹⁶.

Österreich gab in Belgrad jedoch keineswegs sein humanitäres Interesse zugunsten der Kreisky'schen Initiativen auf. Franz Ceska, stellvertretender Delegationsleiter in Belgrad und Delegationsleiter in Madrid, widersprach vehement der Darstellung, Korb II sei ein österreichischer Schwerpunkt gewesen: „Das waren Rauchfahnen, das

¹² BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1065-KSZE/77, Runderlass zur österreichischen Energieinitiative, 10.10.1977; BMEIA, SB Belgrad II/2, 1025-KSZE/77, Österr. Initiative im Rahmen des Korbes II, 6.10.1977; ebenda, 1284-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 4.11.1977; BMEIA, SB Belgrad II, 1272-KSZE/77, Sowjet. Konferenzinitiativen, 31.10.1977.

¹³ Vgl. BMEIA, SB Belgrad II/2/2, 1511-KSZE/77, Österr. Binnenwasserstraßeninitiative, 24.11.1977; ebenda, 1792-KSZE/77, Österr. Binnenschifffahrtsinitiative, 17.1.1978; Gespräch zwischen Genscher und Pahr, 24.7.1977, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1977, München 2008, Dok. 204, S. 1024–1028, hier S. 1027.

¹⁴ Vgl. BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1134-KSZE/77, Energieinitiative, 19.10.1977, S. 2; ebenda, 1246-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 28.10.1977, S. 1; ebenda, 1291-KSZE/77, BMfAA an Delegation Belgrad, 7.11.1977.

¹⁵ BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1718-KSZE/77, Runderlass zur österreichischen Energieinitiative, 2.12.1977, beiliegende Information für den Bundesminister, S. 1.

¹⁶ BMEIA, SB Belgrad II/2/1, 1659-KSZE/77, Österr. Energieinitiative, 15.12.1977; ebenda, 1896-KSZE/78, „Energieinitiative“, 1.2.1978.

war Luftgeschmeiße in Wirklichkeit, damit Kreisky uns in anderen Bereichen in Ruhe lässt. [...] Der wirkliche Schwerpunkt, wo wir uns wirklich hineingekniet haben, war auch in Belgrad der humanitäre Bereich – Korb III.¹⁷ Dies bestätigt auch ein Blick in die Quellen.

2. Österreich und die humanitären Fragen der KSZE in Belgrad bis Ende 1977

Schon während der rückblickenden Implementierungsdebatte wurde deutlich, dass mit Österreich in humanitären Fragen weiterhin zu rechnen war. Die Delegation scheute nicht, beobachtete Mängel und Probleme bei der Umsetzung von Korb III detailliert darzulegen, war aber zugleich um einen sachlichen Ton bemüht und verzichtete, anders als viele westliche Delegationen, darauf, einzelne Länder namentlich an den Pranger zu stellen. Sie würdigte zugleich Fortschritte, die man in Wien seit 1975 beispielsweise bei Familienzusammenführungen festgestellt hatte¹⁸. In der Menschenrechtsdebatte erklärten die österreichischen Diplomaten zwar unmissverständlich, dass das Eintreten für Menschenrechte keine Einmischung in innere Angelegenheiten sei und man daher diese beiden Prinzipien aus der Schlussakte nicht gegeneinander ausspielen dürfe. Sie verzichteten aber auch hier auf jegliche Polemik und direkte Beschuldigungen, hielten sich aus dem permanenten Schlagabtausch zwischen Ost und West heraus und versuchten eher für die Position der demokratischen Staaten zu werben¹⁹.

Wo man die humanitären Bestimmungen der KSZE-Schlussakte verbessern könnte, erläuterte der österreichische Delegationsleiter Helmut Liedermann bereits während der Implementierungsdebatte: Die Verfahren für die Aus- und Einreise müssten schrittweise vereinfacht werden, Gebühren für Visa und Ausreisedokumente auf eine zumutbare Höhe gesenkt sowie Fristen für deren Ausstellung vereinbart werden, die Möglichkeiten, sein Hab und Gut bei der Ausreise mitzunehmen, verbessert sowie Antragsteller und ihre Familienmitglieder vor negativen rechtlichen und persönlichen Folgen geschützt werden – alles Vorschläge, die in Madrid größtenteils durchgesetzt werden konnten²⁰.

Entlang dieser Linien hatte die österreichische Delegation auch schriftliche Vorschläge für das Schlusssdokument entworfen²¹. Sie hielt diese Entwürfe aber zunächst zurück, da auch die EG-Staaten eigene Dokumente zu menschlichen Kontakten vorbereitet hatten. Es erschien Liedermann in dieser Situation „aus taktischen grunden

¹⁷ Interview des Verfassers mit Franz Ceska am 25. 11. 2008 in Wien.

¹⁸ BMEIA, SB Belgrad III, 1139-KSZE/77, Erklärung der österr. Delegation zum 3. Korb, 20. 10. 1977.

¹⁹ SBKA, VII.8 KSZE 3, Österreichische Eröffnungserklärung von Ludwig Steiner, 5. 10. 1977, S. 7; BMEIA, SB Belgrad I/1, 1347-KSZE/77, Menschenrechte – Nichteinmischung, 9. 11. 1977.

²⁰ BMEIA, SB Belgrad III, 1139-KSZE/77, Erklärung der österr. Delegation zum 3. Korb, 20. 10. 1977.

²¹ BMEIA, SB Belgrad III/1, 1242-KSZE/77, Allfällige Vorschläge der österr. Delegation betreffend menschl. Kontakte, 30. 10. 1977.

[...] nicht opportun“, die eigenen Vorschläge vor denen der EG vorzubringen. Stattdessen würde die Delegation vorerst nur Ergänzungsvorschläge einbringen und die weitere Entwicklung abwarten²². Nachdem die EG-Staaten ihre Dokumente zu Korb III vorgelegt hatten, waren die sehr ähnlichen österreichischen Entwürfe weitgehend obsolet²³. Einzig im Unterkapitel Kultur unterbreitete Österreich zwei kleinere Vorschläge, mit dem es der französischen Dominanz in diesem Bereich etwas entgegenzusetzen wollte²⁴. Ihre Hauptaufgabe sahen die österreichischen Diplomaten in Belgrad allerdings nicht darin, westliche Maximalvorstellungen vorzubringen, sondern, wie schon in Helsinki und Genf, als Vermittler Kompromisse zu schmieden und dabei möglichst viel Substanz der westlichen Vorschläge ins Schlussdokument zu retten. Seit Ende November 1977 versuchte der österreichische Diplomat Franz Ceska in informellen Gesprächen, Kompromissmöglichkeiten für die völlig festgefahrenen Verhandlungen über Korb III zu eruieren, jedoch ohne Erfolg²⁵.

Je weiter die Verhandlungen fortschritten und die Zahl der neuen Vorschläge stieg – bis zum Jahresende auf über 100 –, je heftiger die Wortgefechte zwischen Ost und West über Menschenrechtsverletzungen wurden, desto wichtiger wurde es für Österreich, gemeinsam mit den anderen neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten (N+N²⁶) vorzugehen. Ihre individuellen Vorschläge rückten dabei zunehmend in den Hinter- und ihre übergeordneten Ziele in den Vordergrund. Nur mit einem geschlossenen und koordinierten Agieren konnte es ihnen gelingen, merklichen Einfluss auf die Verhandlungen zu nehmen, das drohende Scheitern der Verhandlungen zu verhindern und zu einem substanziellen Schlussdokument wesentlich beizutragen. Neben prozeduralen Vermittlungen war vor allem ihre Suche nach möglichst konsensfähigen Gesamtlösungen für das Belgrader Schlussdokument von Bedeutung.

Den ersten derartigen Text mit allgemeinen protokollarischen und politischen Aussagen über das Folgetreffen legten die N+N am 9. Dezember 1977 vor²⁷. Dem ging

²² Ebenda, S. 5. Vgl. BMEIA, SB Belgrad III/1, 1168-KSZE/77, Österr. Vorschläge, 24. 10. 1977.

²³ BMEIA, SB Belgrad III, 1375-KSZE/77, Vorschläge betr. Korb III, 9. 11. 1977, S. 1; ebenda, 1349-KSZE/77, Vorschläge der EG bzw. NATO zu Korb III, 10. 11. 1977.

²⁴ BMEIA, SB Belgrad III/4, 1247-KSZE/77, Allfälliger österr. Vorschlag zum Unterkapitel Kultur, 28. 10. 1977. Beide Vorschläge sind zu finden in SBKA, VII.8 KSZE 3.

²⁵ BMEIA, SB Belgrad III/3, 1549-KSZE/77, Diskussion betr. Förderung der Nachfrage nach Zeitungen und anderen Druckschriften, 1. 12. 1977, S. 1.

²⁶ Die N+N bestanden aus den vier Neutralen: Finnland, Österreich, Schweden und der Schweiz, den blockfreien Staaten: Jugoslawien, Malta und Zypern sowie den bündnisfreien Ministaaten: Liechtenstein und San Marino. Zu Entstehung und Entwicklung der N+N vgl. Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords* 1975, Baden-Baden 2009; Michael Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozeß*, Baden-Baden 1990. Zur Rolle der N+N in Belgrad vgl. Benjamin Gilde, *Keine neutralen Vermittler. Die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten und das Belgrader KSZE-Folgetreffen 1977/78*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 57 (2011), S. 413–444; Thomas Fischer, *Getting to Know Their Limits. The N+N and the Follow-up Meeting in Belgrade 1976–1978*, in: Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78*, Belgrad 2008, S. 373–399.

²⁷ Vorschlag der N+N-Staaten (ohne Malta) vom 7. 12. 1977 (CSCE/BM/65), in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*, Bonn 1978, S. 146–148. Das Dokument wurde bereits am 7. 12. registriert, aber erst am 9. 12. eingebracht.

jedoch ein mehrwöchiges Ringen innerhalb der N+N über dessen Inhalt voraus. Den Beratungen der N+N lag ein jugoslawischer Entwurf mit protokollarischen Aussagen über das Folgetreffen zugrunde, den Franz Ceska um einen politischen Teil ergänzte. Darin hatte er zwei Absätze mit humanitären Aussagen eingebaut. Ein Absatz griff einen westlichen Vorschlag zur Rolle von Regierungen, Organisationen und Personen bei der Verwirklichung der Schlussakte auf und war als Unterstützung für die Bürgerrechtsbewegungen und Dissidenten in den kommunistischen Staaten gedacht²⁸. Ein weiterer Absatz rekurrierte im Verhältnis zum Gesamttext relativ ausführlich auf Korb III und das Menschenrechtsprinzip. Im ersten Entwurf der N+N lautete dieser: „The participating states have reaffirmed that co-operation in humanitarian and other fields [...] will contribute to the strengthening of peace and understanding among peoples and to the spiritual enrichment of the human personality without distinction as to race, sex, language or religion. The participating states have moreover reaffirmed that the respect of human rights and fundamental freedoms by all of them constitutes a necessary basis for substantial improvement of their mutual relations.“²⁹

Der finnischen Delegation gingen diese Formulierungen jedoch zu weit. Sie drängte auf eine Abschwächung des Absatzes zu humanitären Fragen und eine positivere Beurteilung der bisherigen Entspannungspolitik, was die Arbeit an dem N+N-Dokument deutlich verzögerte³⁰. Finnland hätte auf einen Absatz zu Menschenrechten gänzlich verzichten können; Österreich, Schweden und die Schweiz bestanden auf dessen Beibehaltung, waren aber zu Änderungen am Text bereit. Letztlich griffen sie dabei auf Formulierungen aus der sowjetisch-französischen Erklärung Breschnews und Giscard d’Estaings vom 23. Juni 1977 zurück, in der unter anderem die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten thematisiert wurde³¹. Als das endgültige Dokument am 9. Dezember schließlich den anderen Delegationen vorgestellt wurde, erntete es von allen Seiten wohlwollende Kommentare, selbst von der Sowjetunion³². Ein Teil des Dokuments mündete schließlich sogar in das am 9. März 1978 angenommene Schlussdokument³³. Zu ernsthaften Verhandlungen kam es im Dezember 1977 aber trotz des Vorstoßes der N+N nicht, da die sowjetische Delegation ganz offensichtlich auf Zeit spielte, um sich während der Weihnachtspause neu positionieren zu können³⁴.

²⁸ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1512-KSZE/77, Beabsichtigter Vorschlag der N+N-Länder betreffend den faktisch-politischen Teil, 23. 11. 1977, S. 2.

²⁹ Ebenda, S. 3.

³⁰ Vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler, S. 429–431.

³¹ Ulkoasiainministeriön arkisto (Archiv des finnischen Außenministeriums), Helsinki (UMA), 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 286, 2. 12. 1977, S. 2. Vgl. Gemeinsame Erklärung der Sowjetunion und Frankreichs über die Minderung der internationalen Spannung, in: Neues Deutschland, 23. 6. 1977, S. 5.

³² BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1619-KSZE/77, N+N-Vorschlag für das Schlußdokument; Einbringung am 9. 12. 1977, 9. 12. 1977. Vgl. Fischer, Getting to Know, S. 390.

³³ Vgl. Abschließendes Dokument des Belgrader KSZE-Folgetreffens 1977, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 172–174.

³⁴ Vgl. Fischer an AA, 21. 12. 1977, in: AAPD 1977, Dok. 373, S. 1792–1793, hier S. 1792.

3. Das vergebliche Ringen um ein Schlussdokument für Belgrad

Während der Weihnachtspause hatte sich die Haltung der Sowjetunion vollends verhärtet, was die sowjetische Delegation gleich am 17. Januar 1978, dem ersten Verhandlungstag nach dem Jahreswechsel, mit einem eigenen dreiseitigen Entwurf für das Schlussdokument unterstrich. Mit dem nun vorliegenden Dokument sorgte sie nicht nur bei den N+N und den westlichen Staaten, sondern auch bei einigen ihrer Alliierten für Verdrossenheit³⁵. Der Text beinhaltete weder eine Beurteilung der Implementierungsdebatte noch irgendwelche weiterführenden Vorschläge. Zwar finden humanitäre Fragen Erwähnung, allerdings in völlig nichtssagender Form. Die Menschenrechte und Grundfreiheiten wiederum tauchen nur indirekt und in einer Form auf, die implizierte, alle Teilnehmerstaaten hätten seit dem 1. August 1975 die zehn Prinzipien, und damit auch die Menschenrechte und Grundfreiheiten, strikt eingehalten. Das einzig Erfreuliche an dem Dokument war, dass es an der Fortsetzung des KSZE-Prozesses festhielt, verschiedene Expertentreffen sowie Madrid als Tagungsort des nächsten Folgetreffens nannte³⁶.

Unter den N+N herrschten unterschiedliche Auffassungen, wie auf die neue östliche Strategie und das sowjetische Dokument zu reagieren sei. Während Finnland und Schweden davor warnten, die Situation zu dramatisieren und zu früh vermittelnd aufzutreten, drängten vor allem Österreich und Jugoslawien darauf, möglichst bald ein Kompromisspapier vorzulegen, und setzten sich damit durch³⁷. Die Erarbeitung eines gemeinsamen N+N-Papiers gestaltete sich jedoch schwierig, insbesondere bei Korb III, wo Österreich die Federführung für den Abschnitt zu menschlichen Kontakten übernommen hatte³⁸: „Jugoslawien als Gastgeber ist vor allem an irgendeinem abschliessenden Dokument interessiert, Finnland und Schweden engagieren sich nicht besonders, die Schweiz will vorrangig ihren Informationsvorschlag (selbst durch Inkaufnahme eines unklaren Mandates für die Expertengruppe) retten.“³⁹

Dennoch gelang es den N+N bis Ende Januar, ein 16-seitiges Gesamtdokument zu erstellen, das sie am 1. Februar 1978 als Non-Paper zirkulierten⁴⁰. Bis Mitte des

³⁵ Vgl. Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: AAPD 1978, Dok. 16, S. 110–113, hier S. 110f.

³⁶ Vgl. Gerhard Wettig, Die Warschauer-Pakt-Staaten auf der Belgrader KSZE-Folgekonferenz, in: Osteuropa 28 (1978), S. 473–493, hier S. 488; Fischer an AA, 20. 1. 1978, in: AAPD 1977, Dok. 16, S. 110–113.

³⁷ BMEIA, SB Belgrad III, 1799-KSZE/78, Korb III – Wiederaufnahme der Arbeiten in der Redaktionsgruppe DG6-C, 18. 1. 1977, S. 4.

³⁸ BMEIA, SB Belgrad III/1, 1833-KSZE/78, Menschl. Kontakte; Arbeitspapier, 23. 1. 1978, S. 1; UMA, 7B ETYK 92, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 38, 28. 1. 1978, S. 1f.

³⁹ BMEIA, SB Belgrad III, 1890-KSZE/78, Stand der Redaktionsarbeiten in DG6-C (Korb III), 31. 1. 1978, S. 2. Zum Schweizer Informationsvorschlag vgl. Philip Rosin, Neutral und westlich? Die Menschenrechtspolitik der Schweiz im Rahmen des KSZE-Folgeprozesses in Belgrad und Madrid 1977–1983, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990, München 2011, S. 51–61, hier S. 55f.

⁴⁰ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1898-KSZE/78, Informeller NN-Entwurf für das abschliessende Dokument, 1. 2. 1978. Eine deutschsprachige Zusammenfassung ist veröffentlicht in: Volle/Wagner (Hrsg.), Belgrader Folgetreffen, S. 148f. Vgl. Fischer, Getting to Know, S. 392.

Monats diente es als Grundlage für informelle Verhandlungen, die von den N+N koordiniert wurden⁴¹. Die grundsätzlichen Divergenzen zwischen Ost und West vermochten sie damit allerdings nicht zu überbrücken.

Als bereits abzusehen war, dass diese Gespräche scheitern würden, wurde innerhalb der N+N ernsthaft erwogen, das informelle Papier vom 1. Februar offiziell einzubringen, um ihm so mehr Gewicht zu verschaffen⁴². Diese Idee wurde jedoch von einem Vorstoß Frankreichs durchkreuzt. Auf Anweisung von Präsident Valéry Giscard d'Estaing hatte die französische Delegation gemeinsam mit den Sowjets einen eigenen Gegenentwurf erarbeitet, den sie am 15. Februar in Belgrad vorlegte, obwohl die EG-Außenminister am 14./15. Februar 1978 dieses Dokument abgelehnt und sich darauf geeinigt hatten, weiterhin das Non-Paper der N+N zu unterstützen. Das französische Dokument war gerade bei Korb III und den Menschenrechten unzureichend, weshalb es von westlicher und neutraler Seite heftige Kritik erntete. Einen positiven Impuls für die Verhandlungen brachte der französische Vorstoß somit nicht. Für das N+N-Dokument bedeutete er das endgültige Aus, da es nun dem französischen Entwurf als westliches Maximalpapier gegenüberstand. Es weiter zu verfolgen oder gar offiziell einzubringen, erschien vor diesem Hintergrund sinnlos⁴³.

Der ausschlaggebende Grund dafür, dass die Bemühungen der N+N scheiterten, war aber weder der westliche Charakter des N+N-Papiers⁴⁴, noch der kontraproduktive Vorstoß der Franzosen. Das N+N-Papier hätte prinzipiell eine durchaus passable Verhandlungsgrundlage bilden können. Dies lehrt auch der Verlauf des Madrider Folgetreffens, wo die N+N mit einem weitaus „westlicheren“ Gesamtvorschlag Erfolg hatten. Vielmehr scheiterten die Kompromissbemühungen der N+N in Belgrad genauso wie das gesamte Folgetreffen an der restriktiven Haltung der östlichen Führungsmacht: Die Sowjetunion weigerte sich, zuletzt mit unerbittlicher Härte, auch nur die bloße Erwähnung von Menschenrechten und menschlichen Kontakten im Schlussdokument zu akzeptieren, während dies für den Westen genauso wie für die Neutralen eine *conditio sine qua non* war⁴⁵.

⁴¹ Hierbei koordinierte Österreich die Verhandlungen zu Korb III. UMA, 7B ETYK 87, Delegation Belgrad an Helsinki, Telegramm Nr. 53, S. 1; BMEIA, SB Belgrad VI, 1930-KSZE/78, Aufnahme informeller Konsultationen, 3. 2. 1978.

⁴² BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1946-KSZE/78, Schlussdokument des Belgrader Treffens, 10. 2. 1978, S. 1f.

⁴³ BMEIA, SB Belgrad VI/10, 1975-KSZE/78, Franz. Vorschlag für ein Schlussdokument, 16. 2. 1978; Die EG-Position in der KSZE-Abschlussphase. Politisches Treffen der neun Außenminister in Kopenhagen, in: Neue Zürcher Zeitung, 16. 2. 1978.

⁴⁴ So die Interpretation von Thomas Fischer. Vgl. ders., Bridging the Gap between East and West. The N+N as Catalysts of the CSCE Process, 1972–1983, in: Poul Villaume/Odd Westad (Hrsg.), Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985, Kopenhagen 2010, S. 143–178, hier S. 158; ders., Getting to Know, S. 392.

⁴⁵ Zur Rolle der N+N in Belgrad vgl. Gilde, Keine neutralen Vermittler; Fischer, Getting to Know; Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 241–247.

4. „Kräftiger Tobak“ trotz gewachsener Spannungen: Österreich in Vorbereitung auf Madrid

Der dramatische Klimasturz in den Ost-West-Beziehungen zwischen Belgrad und Madrid wirkte sich weit weniger auf die österreichische KSZE-Politik aus, als dies zwischen Helsinki und Belgrad der Fall gewesen war. Zwar gab Bruno Kreisky in der österreichischen Außenpolitik weiterhin den Ton an; die offizielle Regierungsposition zu den verschiedenen internationalen Krisen entsprach in der Regel seiner persönlichen Meinung⁴⁶. Er mischte sich aber kaum mehr in die KSZE-Angelegenheiten seines Landes ein, nachdem bisher all seine Initiativen für die Konferenzen in der Bedeutungslosigkeit versunken waren. Im Januar 1980 gelangte Kreisky infolge des NATO-Doppelbeschlusses und des sowjetischen Einmarschs in Afghanistan zu dem zutreffenden Urteil, dass nun eine Kälteperiode begonnen habe, von der niemand sagen könne, wie lange sie dauern werde. Im selben Zusammenhang warf Kreisky angesichts der jüngsten Spannungen die durchaus berechtigte Frage auf: „Und was wird aus dem Helsinki-Nachfolgetreffen in Madrid?“⁴⁷ Schließlich führte Afghanistan zeitweilig zu Diskussionen über eine mögliche Verschiebung des Folgetreffens⁴⁸. Als er aber wenige Tage später erklärte, Österreich werde kein „Bannerträger für die Helsinki-Nachfolge-Konferenz in Madrid“⁴⁹ sein, stellte er sich so sehr in Widerspruch zur bisherigen KSZE-Politik seines Landes, dass dies selbst der sonst so kanzlertreue Außenminister Willibald Pahr kurz darauf richtigstellte⁵⁰. Kreiskys Wortmeldung hatte keinerlei Konsequenzen für die österreichische KSZE-Politik, die weiterhin maßgeblich von den KSZE-Experten im Wiener Außenministerium gestaltet wurde. Selbst Pahr spielte hier keine entscheidende Rolle, obgleich er während des Folgetreffens mehrfach nach Madrid reiste, um den Initiativen Österreichs und der N+N durch seine Präsenz größeres Gewicht zu verschaffen⁵¹. Auf die inhaltliche und strategische Ausrichtung Österreichs nahm er keinen erkennbaren Einfluss.

Für Österreich und die anderen N+N-Staaten stellte sich vor Madrid das Problem, dass insbesondere die beiden Supermächte kaum mehr an einer Fortsetzung des KSZE-Prozesses interessiert schienen. Für die N+N war der Erhalt der KSZE aber von vitalem Interesse, war dies doch das einzige Forum, wo sie nennenswerten Einfluss auf die Gestaltung der Ost-West-Beziehungen nehmen konnten. Die Sowjetunion erweckte im Vorfeld von Madrid allerdings den Eindruck, einzig am Mandat für die

⁴⁶ Vgl. Gilde, *Neutraler Vermittler*, S. 412–417.

⁴⁷ Georg Hoffmann-Ostenhof, Kreisky zu Weltkrise: Kühlen Kopf bewahren, in: *Arbeiter-Zeitung*, 6. 1. 1980, S. 1.

⁴⁸ Vgl. Madrid erwägt angeblich KSZE-Verschiebung, in: *Die Presse*, 24. 3. 1980, S. 1 sowie die Diskussionen der N+N in: UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 36, Puolueettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; kokousmuistio, 7. 5. 1980, S. 2–6.

⁴⁹ Kreisky zu Konfrontation der Supermächte: „Bei Olympiaboykott schaut nichts heraus“, in: *Arbeiter-Zeitung*, 19. 1. 1980, S. 1.

⁵⁰ Wien, Belgrad werden für Entspannung aktiv, in: *Arbeiter-Zeitung*, 29. 1. 1980, S. 1. Pahr nahm zwar nicht direkt auf Kreisky Bezug, dennoch steht seine Aussage in offenkundigem Widerspruch zu der des Kanzlers.

⁵¹ Vgl. Franz Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid: eine Bilanz aus österreichischer Sicht, in: *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik* 1 (1984), S. 1–25, hier S. 23f.

KVAE interessiert zu sein. Viele westliche Staaten hingegen sahen in dem Folgetreffen ein willkommenes Forum, um mit den kommunistischen Missetaten der letzten Jahre abzurechnen. Von Madrid erwarteten sie keine dynamischen Impulse, sondern in erster Linie das „nackte Überleben der KSZE auf Minimalflamme“.

Österreich, die meisten der N+N- sowie einige der westlichen Staaten setzten in das Madrider Folgetreffen weit größere Hoffnungen und sahen darin „einen möglichen Motor“, um die massiv beeinträchtigten Ost-West-Beziehungen wieder „auf einen hoffnungsvolleren Kurs“ zu bringen⁵². Mit einem so dürftigen Schlussdokument wie in Belgrad wollten sie sich in Madrid nicht zufrieden geben. In Wien zog man aus den negativen Vorzeichen des Folgetreffens jedoch nicht die Konsequenz, sein Interesse an humanitären Fragen dem Erhalt des KSZE-Prozesses unterzuordnen. Im Gegenteil hielt man weitere Fortschritte bei den Menschenrechten und in Korb III für zwingend notwendig – nicht zuletzt, um damit das westliche Interesse an einem erfolgreichen Abschluss des Madrider Folgetreffens wach zu halten⁵³.

Das Außenministerium hatte für Madrid drei eigene Vorschläge vorbereitet⁵⁴: In Korb I arbeitete es gemeinsam mit den N+N an weiterführenden Vertrauensbildenden Maßnahmen, die die Staatengruppe bereits in Belgrad gefordert hatte⁵⁵. Im Zweiten Korb überarbeitete das Außenministerium Kreiskys Vorschlag zur Zusammenarbeit im Energiesektor, der in Belgrad noch am ehesten durchsetzbar gewesen wäre. Vermutlich diene dies auch dazu, Kreisky zufriedenzustellen und weiteren Querschüssen von seiner Seite vorzubeugen. Der dritte österreichische Vorschlag befasste sich mit dem Abschnitt „Information“ des Dritten Korbes, der weiterhin das Kerninteresse Österreichs darstellte. Bei den „menschlichen Kontakten“ setzte Wien nach wie vor auf die Vorschläge der EG-Staaten, die es genauso wie bei den Verhandlungen in Genf und Belgrad mit „grösstem Nachdruck“ unterstützen würde⁵⁶.

Der österreichische Informationsvorschlag war gleich in zweierlei Hinsicht ein Novum. Zum einen ging Österreich nun erstmals mit einem umfangreichen Vorschlag für den Dritten Korb in die Verhandlungen, der sich zudem nicht etwa mit den Randthemen Kultur und Bildung, sondern mit einem der ideologisch umkämpften Felder der KSZE – dem Austausch gedruckter Informationen und den Arbeitsmöglichkeiten von Journalisten – befasste. Mit dem inhaltlich sehr weitgehenden Dokument wollte Österreich „kräftigen Tobak“ einbringen, wie Franz Ceska bei Gesprächen im Bonner Auswärtigen Amt im Juni 1980 erklärte⁵⁷. Zum anderen arbeitete Österreich hier eng mit der Schweiz zusammen; einen gemeinsamen Vorschlag mehrerer Neutraler hatte es in Korb III bislang noch nicht gegeben. Die Eidgenossen hat-

⁵² Ebenda, S. 11f.

⁵³ Vgl. UMA, 7B ETKYK 98, Bericht Nr. 366, Puolueettomien ja sitoutumatomien ETKYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.-30. 4. 1980; kokousmuistio, 7. 5. 1980, S. 4.

⁵⁴ Entwürfe aller drei Vorschläge finden sich in: SBKA, VII.1 Frankreich 2, Offizieller Besuch des französischen Premierministers Raymond Barre in Österreich 25.-26. 9. 1980, S. 58-70.

⁵⁵ Vgl. Fischer, *Getting to Know*, S. 387; Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten*, S. 242f., 249f.

⁵⁶ Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA-AA), B28, Bd. 133361, Gesprächsvermerk Bilaterale KSZE-Konsultationen; hier: Gespräch mit österreichischem Gesandten Ceska am 16. Juni in Bonn, 23. 6. 1980, S. 8.

⁵⁷ Ebenda.

ten schon in Genf und Belgrad Vorschläge im Unterkapitel „Information“ vorgelegt, die jedoch beide Male von den westlichen Staaten sowie von Österreich eher kritisch gesehen wurden und nicht oder nur teilweise durchgesetzt werden konnten⁵⁸. Die Schweiz gab bei den N+N-Konsultationen vor dem Madrider Folgetreffen frühzeitig zu verstehen, dass sie ihren Belgrader Vorschlag wieder aufgreifen, aber auf einige strittige Elemente verzichten werde⁵⁹. Wien schloss sich dem Schweizer Projekt an – nicht zuletzt in Reaktion auf die Ausweisung österreichischer Journalisten aus Polen und der Sowjetunion⁶⁰. Später kam zu dieser Initiative auch Spanien hinzu. Die beiden anderen Neutralen sahen hingegen davon ab – Schweden aus Desinteresse und Finnland, weil es die ideologischen Grenzen im Informationsbereich für unüberwindbar hielt⁶¹. Dies erwies sich allerdings als Fehleinschätzung.

5. Österreich und die humanitären Fragen der KSZE in Madrid

Für die österreichischen Diplomaten gab es keinen Grund, in Madrid die permanente Missachtung der Menschenrechte sowie die mangelhafte Umsetzung von Korb III in Osteuropa zu verschweigen. Die meisten westlichen Staaten gingen in ihren Eröffnungserklärungen mit dem Osten, insbesondere mit der Sowjetunion, scharf ins Gericht und verurteilten die flagranten Menschenrechtsverletzungen in den kommunistischen Staaten sowie insbesondere die sowjetische Invasion in Afghanistan. Österreich passte sich dem rauer gewordenen Ton an und stand in der General- und Implementierungsdebatte den westlichen Staaten in der Sache in nichts nach, verzichtete aber weiterhin auf unnötige Polemik und nahm von direkten Beschuldigungen der östlichen Staaten Abstand⁶².

Bei den Verhandlungen über die humanitären Abschnitte des Madrider Schlussdokuments nahmen die österreichischen Diplomaten noch stärker als in Genf und Belgrad eine Doppelrolle ein: Einerseits übernahmen sie in Korb III eine wichtige Funktion als Vermittler und Koordinatoren, andererseits vertraten sie mit dem Vorschlag im Bereich „Information“ als Demandeur verstärkt eigene Interessen. Am 1. Dezember 1980 legten Österreich, Spanien und die Schweiz ihr mit fünf Seiten vergleichsweise umfangreiches Dokument vor, das zahlreiche konkrete Maßnahmen für eine

⁵⁸ Vgl. Rosin, Neutral, S. 52–56.

⁵⁹ Vgl. UMA, 7B ETYK 34, Bericht Nr. 362, Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ETYK-kokous Wienissä 5.–6. 6. 1979, 13. 6. 1979, S. 8; ebenda, Bericht Nr. 493, Puolueettomien ja sitoutumattomien maiden ETYK-kokous Tukholmassa 2.–3. 10. 1979, 8. 10. 1979, S. 6.

⁶⁰ So berichtete der finnische Botschafter in Wien nach Gesprächen im dortigen Außenministerium: UMA, 13-4 ETYK 167, Botschaft Wien an Helsinki, Telegramm Nr. R-399, 14. 8. 1980.

⁶¹ UMA, 7B ETYK 98, Bericht Nr. 366, Puoleettomien ja sitoutumattomien ETYK-maiden (N+N-maat) kokous Liechtensteinissa 29.–30. 4. 1980; kokousmuistio, 7. 5. 1980, S. 15–17.

⁶² Vgl. KSZE: Kreml unter Feuer. Osten fühlt sich in Falle, in: Die Presse, 19. 11. 1980, S. 2; Erklärung des österreichischen Außenministers, Willibald Pahr, am 15. November 1980 (Auszüge), in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 178–180.

erleichterte Verbreitung gedruckter Informationen und verbesserte Arbeitsmöglichkeiten von Journalisten beinhaltete⁶³. So hielt es die Teilnehmerstaaten dazu an, die Zugänglichkeit von Zeitungen und Zeitschriften zu optimieren, die Preise für ausländische Publikationen moderat zu halten, Abonnements ausländischer Tages- und Wochenzeitungen unbeschränkt zuzulassen und in öffentlichen Bibliotheken so genannte KSZE-Lesesäle mit einer repräsentativen Auswahl von Periodika aus den anderen Teilnehmerstaaten einzurichten⁶⁴. Zugleich wurden zahlreiche Verbesserungen für Journalisten gefordert. So sollten die Teilnehmerstaaten die Kontakte und Zusammenarbeit von Presseagenturen, Medien und Journalisten unterstützen, über Visa-Anträge rasch entscheiden, Akkreditierungen erleichtern, akkreditierten Journalisten einjährige Visa für die unbegrenzte Ein- und Ausreise ausstellen, Reisebeschränkungen weitgehend aufheben und den direkten und persönlichen Kontakt zu öffentlichen und privaten Einrichtungen sowie zu Privatpersonen nicht behindern⁶⁵.

Dieser Vorschlag erwies sich trotz seiner sehr weitgehenden Forderungen als nützlich – nicht nur aus westlich-neutraler Sicht. Wie ein sowjetischer Diplomat gegenüber dem finnischen Außenministerium Anfang Dezember 1980 erklärte, sehe man in Moskau zwar einige Elemente des Textes kritisch. Man erkenne aber auch „brauchbare Bestandteile“ und halte den Vorschlag insgesamt für „entwicklungsfähig“⁶⁶. Bei den informellen Verhandlungen über ein Schlussdokument, die Anfang März 1981 begannen, erwies es sich zudem als taktisch vorteilhaft, dass sich nicht nur ein westliches und ein östliches Papier gegenüberstanden. Die Verhandlungen fanden nicht zuletzt dadurch in einer deutlich weniger konfrontativen Atmosphäre statt, als dies bei den menschlichen Kontakten der Fall war⁶⁷. Das Dokument erhöhte zugleich das Gewicht der westlich-neutralen Forderungen im Bereich Information. Die meisten Bestandteile des Informations-Vorschlages der drei Delegationen finden sich in der einen oder anderen Form im Madrider Schlussdokument wieder⁶⁸. Dies war allerdings vorrangig der sowjetischen Kompromissbereitschaft zu verdanken. Die Sowjetunion hatte als Preis für das KVAE-Mandat von vornherein Zugeständnisse gegenüber den westlich-neutralen Forderungen eingeplant – auch im Informationsbereich⁶⁹.

Um dem Mandat für die KVAE zuzustimmen, erwarteten die westlichen und neutralen Staaten jedoch weit mehr als nur eine bessere Verbreitung von Büchern und Periodika und erleichterte Arbeitsbedingungen für Journalisten. Auch bei den menschlichen Kontakten hielten sie wesentliche Fortschritte für unabdingbar. Hierbei spielte abermals Österreich als Vermittler mit westlicher Grundhaltung eine zentrale

⁶³ UMA, 13-4 ETYK 12, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 7/1308, 1. 12. 1980. Vgl. KSZE-Lesesäle in Oststaaten. Die Initiative Österreichs, der Schweiz und Spaniens in Madrid, in: Arbeiter-Zeitung, 3. 12. 1980, S. 3; Rosin, Neutral, S. 58. Bei Rosin ist der Vorschlag fälschlicherweise auf den 20. 11. 1980 datiert.

⁶⁴ UMA, 13-4 ETYK 12, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 7/1308, 1. 12. 1980, S. 2.

⁶⁵ Ebenda, S. 3f.

⁶⁶ UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 44, Madridin seurantakokouksessa esitetyt uudet ehdotukset: Itävallan, Sveitsin ja Espanjan ehdotus koskien informaatiota, 16. 12. 1980, S. 1.

⁶⁷ Vgl. UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 23, ETYK: Madridin seurantakokous; humanitäariset kysymykset. Neuvottelujen kulku 27. 1.–10. 4. 1981, 10. 4. 1981, S. 3; ebenda, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 59/24, 12. 3. 1981.

⁶⁸ Vgl. Madrider Schlussdokument, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 193f.

⁶⁹ Vgl. die Beiträge von Anja Hanisch und Douglas Selva in diesem Band.

Rolle. Bei den im März 1981 einsetzenden informellen Verhandlungen, die wie schon in Genf und Belgrad von den vier Neutralen und Jugoslawien koordiniert wurden, zeichnete die österreichische Delegation für die Gesamtkoordination des Dritten Korbs verantwortlich. Die Koordinatoren nahmen zunächst auf ausdrücklichen Wunsch von Ost und West eine rein technische Funktion wahr; beide Seiten zeigten an Vermittlungsdiensten der N+N vorerst kein Interesse⁷⁰.

Die Verhandlungen traten so jedoch auf der Stelle, weshalb der österreichische Delegationsleiter Franz Ceska am 9. März ein Treffen der N+N-Delegationen einberief und dafür plädierte, sofort die Arbeit an einem gemeinsamen Gesamtentwurf zu beginnen. Jedes weitere Warten würde den Abschluss der Konferenz unnötig hinauszögern. Während Ceska von den Chefdelegierten Schwedens und der Schweiz unterstützt wurde, äußerten sich die anderen Diplomaten skeptisch. Der deutlichste Widerstand kam dabei von der finnischen Delegation. Sie warnte die N+N davor, dieselben Fehler wie in Belgrad zu begehen, wo man nach finnischer Auffassung zu früh ein eigenes Non-Paper vorgelegt habe⁷¹. Österreich ließ sich von den skeptischen Stimmen jedoch nicht beeindrucken und lud zu einem weiteren N+N-Treffen am 14. März nach Wien ein, wo Außenminister Pahr mit Nachdruck für dieses Vorgehen warb und darin von seinem schwedischen Amtskollegen Ola Ullsten unterstützt wurde. Damit setzte sich Österreich ähnlich wie in Belgrad schließlich durch⁷².

Bis Ende März arbeiteten die N+N ein dreißigseitiges Gesamtdokument aus, das sie am 31. März als informelles Papier zirkulierten⁷³. Die Reaktionen auf das Dokument gaben Österreich Recht. Ost wie West zeigten sich zwar nicht völlig zufrieden mit dem Text, da er ihnen gleichermaßen schmerzliche Zugeständnisse abverlangte. Er enthielt jedoch für beide Seiten genug Substanz, um ihn als willkommene Verhandlungsgrundlage zu begrüßen. Die N+N hatten das Non-Paper genauso wie ihre späteren Initiativen bewusst so konzipiert, dass es den anderen Delegationen kaum möglich war sie abzulehnen, ohne damit gleichzeitig die Verantwortung für ein eventuelles Scheitern der Verhandlungen auf sich zu nehmen. Da Ost und West in den bisherigen Gesprächen ohne Vermittlung der N+N nicht vom Fleck gekommen waren, griffen sie nach dem neutralen Strohalm. Schließlich barg das N+N-Papier eine reelle Chance, aus der herrschenden Pattsituation herauszukommen und das Folgetreffen einem erfolgreichen Abschluss einen großen Schritt näher zu bringen⁷⁴.

⁷⁰ UMA, 13-4 ETKYK 12, Bericht Nr. 23, ETKYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset. Neuvottelujen kulku 27. 1.-10. 4. 1981, 10. 4. 1981, S. 1.

⁷¹ UMA, 7B ETKYK 98, Bericht der finnischen Delegation, N+N-maiden kokous 9. 3. 1981, 10. 3. 1981.

⁷² UMA, 7B ETKYK 98, Bericht Nr. 120, N+N-maiden taktiikka ja yhteistyö ETKYK-asioissa, 17. 3. 1981 (Zitat); ebenda, Botschaft Wien an UM, Telegramm Nr. 117/108, 16. 3. 1981. Vgl. Fischer, *Bridging the Gap*, S. 162f.

⁷³ UMA, 13-4 ETKYK 163, Bericht Nr. 55, ETKYK-seurantakokous Madridissa, N+N-maiden loppuasiakirjaluonnos, 1. 4. 1981 (informelles N+N-Papier in Anlage). Vgl. Fischer, *Bridging the Gap*, S. 163; Jan Sizoo/Rudolf Jurrjens, *CSCE Decision-Making. The Madrid Experience*, Den Haag 1984, S. 232.

⁷⁴ Vgl. UMA, 13-4 ETKYK 12, Bericht Nr. 26, ETKYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset; N+N-tekstin käsittely työryhmässä; ihmiskontaktit ja informormaatio, 13. 4. 1981, S. 1; UMA, 13-4 ETKYK 163, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 209, 5. 5. 1981; UMA, 13-4 ETKYK 164, Neuvottelutilanne Madridin ETKY-seurantakokouksessa;

Diese positive Einschätzung des N+N-Entwurfes gilt nicht nur für das Dokument im Allgemeinen, sondern auch für die von der österreichischen Delegation entworfenen Abschnitte zu Korb III im Speziellen. Gerade bei den menschlichen Kontakten hatten sich die divergierenden Auffassungen von Ost und West seit Konferenzbeginn nicht nennenswert angenähert⁷⁵. Bei der ersten Behandlung des N+N-Papiers Anfang April akzeptierten zwar beide Seiten den vorliegenden Text als Verhandlungsgrundlage, hielten sich aber auch mit Kritik nicht zurück und machten jeweils umfassende Änderungswünsche geltend. Wie die finnische Delegation nach Helsinki berichtete, habe der Entwurf seinen Kompromisscharakter gerade dadurch gewahrt, dass er nicht nur von östlicher, sondern auch von westlicher Seite Kritik erntete⁷⁶. Diese Feststellung seitens der Finnen scheint vor allem deshalb aussagekräftig, weil sie noch Ende März gerade wegen des Abschnitts zu menschlichen Kontakten deutliche Bedenken hatten, den in ihren Augen zu westlichen Text zu unterstützen⁷⁷.

Dass die N+N das Folgetreffen mit ihrem Non-Paper tatsächlich in Bewegung gebracht hatten, zeigte sich erst nach der vierwöchigen Osterpause. Zwischen Mai und Juli 1981 konnten auf Grundlage des N+N-Papiers in allen Körben wesentliche Fortschritte errungen werden, auch wenn die Verhandlungen zäh verliefen. Als die Teilnehmerstaaten Ende Juli in die Sommerpause gingen, waren die Redaktionsarbeiten in Korb II sowie in den weniger spektakulären Unterkapiteln zu Kultur und Bildung im Dritten Korb bereits vorläufig abgeschlossen. Selbst im Abschnitt zu den menschlichen Kontakten konnten fast alle Absätze des N+N-Dokumentes in eine allgemein akzeptable Form gebracht werden. Im besonders heiklen Informationsbereich stand indes noch etwa die Hälfte des Textes aus. Schwierigkeiten bereiteten zudem in Korb I der Geltungsbereich der Vertrauensbildenden Maßnahmen im sonst weitgehend ausgehandelten KVAE-Mandat sowie das Prinzip der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Auch die Konferenzfolgen waren noch ungeklärt⁷⁸. Der Großteil des Schlussdokumentes stand damit zwar, allerdings waren viele der schwierigen Fragen noch ungelöst. Neue Forderungen der USA in den Abschnitten über Menschenrechte, menschliche Kontakte und Informationsaustausch erschwerten die Verhandlungen

suurlähettiläs Müllerin tilannekatsaus, 20. 7. 1981, S. 1f.; ebenda, Bericht Nr. 49, ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980 –; tähänastiset neuvotteluvaiheet, 27. 7. 1981, S. 5f.; Fischer, Bridging the Gap, S. 163; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 23; Jörg Kastl, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid. Verlauf und Schlußdokument aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 45–55, hier S. 47.

⁷⁵ Vgl. UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 23, ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset. Neuvottelujen kulku 27. 1.–10. 4. 1981, 10. 4. 1981.

⁷⁶ UMA, 13-4 ETYK 12, Bericht Nr. 26, ETYK: Madridin seurantakokous; humanitääriset kysymykset; N+N-tekstin käsittely työryhmässä; ihmiskontaktit ja informointi, 13. 4. 1981, insbesondere S. 3.

⁷⁷ Vgl. UMA, 13-4 ETYK 163, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 82, 27. 3. 1981; ebenda, UM an Botschaften Belgrad, Bern, Stockholm, Wien und Delegation Madrid, Telegramm Nr. C-244, 1. 4. 1981.

⁷⁸ UMA, 13-4 ETYK 164, Neuvottelutilanne Madridin ETYK-seurantakokouksessa; suurlähettiläs Müllerin tilannekatsaus, 20. 7. 1981, S. 1–6; ebenda, Bericht Nr. 49, ETYK:n seurantakokous Madridissa 14. 11. 1980–; tähänastiset neuvotteluvaiheet, 27. 7. 1981, S. 6; ebenda, Bericht Nr. 45, ETYK: Madridin seurantakokous; yhteistyö humanitäärisillä ja muilla aloilla, 27. 7. 1981. Vgl. Sizoo/Jurrijens, CSCE Decision-Making, S. 234.

zusätzlich⁷⁹. Außerdem zeigte die Polenkrise erste Auswirkungen auf das Folgetreffen⁸⁰.

Dennoch erwies sich das N+N-Papier als verhandlungsbestimmend und richtungsweisend. Bis Anfang Dezember konnte in allen noch offenen Fragen eine zumindest vorläufige Lösung gefunden werden. Das Ergebnis dieser Verhandlungen wurde von den N+N am 16. Dezember 1981 als offizielles Dokument vorgelegt, das unter der Bezeichnung RM/39 den weiteren Verlauf des Folgetreffens entscheidend prägte⁸¹. Allerdings torpedierte die Verhängung des Kriegsrechts in Polen am 13. Dezember 1981 die Hoffnungen der N+N, mit ihrer Initiative einen baldigen Abschluss der Madrider Verhandlungen herbeizuführen. So konnte das zweite KSZE-Folgetreffen erst am 9. September 1983, nach exakt dreijähriger Dauer, erfolgreich abgeschlossen werden⁸².

Das schließlich vereinbarte Schlussdokument basierte auf dem N+N-Dokument RM/39 bzw. dessen revidierter Fassung vom 15. März 1983⁸³ und enthielt neben dem KVAE-Mandat und neuen wirtschaftspolitischen Vereinbarungen vor allem weitreichende Maßnahmen im humanitären Bereich. Der Prinzipienteil in Korb I war stark westlich geprägt und befasste sich zur Hälfte mit Aspekten des Menschenrechtsprinzips. Unter anderem wurden zwei Expertentreffen vereinbart: Eines über Menschenrechte und Grundfreiheiten würde 1985 in Ottawa, ein weiteres zum Thema „menschliche Kontakte“ ein Jahr später in Bern stattfinden. Der Dritte Korb bestand aus jeweils elf konkreten Verbesserungen in den Abschnitten „menschliche Kontakte“ und „Information“ sowie je sechs neuen Vereinbarungen über „Kultur“ und „Bildung“⁸⁴. Dass Madrid so und nicht wie das Belgrader Folgetreffen endete, war auch ein Verdienst der geschickt agierenden österreichischen Diplomaten.

6. Resümee

Die internationalen Spannungen zwischen 1975 und 1983 waren aus österreichischer Sicht zwar äußerst besorgniserregend, sie führten jedoch nicht zu einer Abkehr von der in Helsinki und Genf eingeschlagenen humanitären KSZE-Politik. Die Initiativen Kreiskys im Energie- und Verkehrssektor, die die österreichischen Diplomaten auf dem ersten KSZE-Folgetreffen mittragen mussten, bedeuteten nur scheinbar einen

⁷⁹ UMA, 13-4 ETYK 164, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 400/398, 16. 7. 1981; ebenda, Delegation Madrid an UM, Telegramm Nr. 395/391, 16. 7. 1981, S. 14–19.

⁸⁰ Vgl. UMA, 13-4 ETYK 164, Neuvottelutilanne Madridin ETYK-seurantakokouksessa; suurlähettiläs Müllerin tilannekatsaus, 20. 7. 1981, S. 8; Sizoo/Jurrijens, CSCE Decision-Making, S. 233.

⁸¹ UMA, 13-4 ETYK 164, Bericht Nr. 127, ETYK-seurantakokous Madridissa; N+N-maiden virallinen ehdotus loppukirjaksi, 17. 12. 1981, CSCE/RM/39 in Anlage. Vgl. Fischer, Bridging the Gap, S. 164; Sizoo/Jurrijens, CSCE Decision-Making, S. 235f.

⁸² Am 9. 9. 1980 begann das Madrider Vorbereitungstreffen.

⁸³ Der finale Kompromiss wurde auf Grundlage dieses Dokuments von Spaniens und der Schweiz im Juli 1983 vermittelt. Vgl. Fischer, Bridging the Gap, S. 165f.; Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, S. 17; Sizoo/Jurrijens, CSCE Decision-Making, S. 239–242.

⁸⁴ Vgl. Abschließendes Dokument des KSZE-Folgetreffens in Madrid vom 6. 9. 1983, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 181–198.

Kurswechsel. Tatsächlich avancierte Österreich in Belgrad zu einer Art Hüter des Dritten Korbes, der seine Sonderrolle als Neutraler dazu nutzte, um die westlichen Positionen an vorderster Front zu verteidigen. In Madrid trat es darüber hinaus mit dem schweizerisch-österreichisch-spanischen Dokument zum Informationsaustausch verstärkt als Demandeur auf. Damit vollzog sich in der österreichischen KSZE-Politik zwar kein gravierender, aber ein deutlich erkennbarer Wandel: Einerseits engagierte sich Österreich in Korb III nicht mehr vorrangig für menschliche Kontakte, sondern auch für informationspolitische Fragen. Andererseits wandelte sich das österreichische Rollenverständnis im Hinblick auf Korb III: In Belgrad hatte man es noch weitgehend den westlichen Staaten überlassen, neue Maximalforderungen aufzustellen, und selbst eher hinter den Kulissen um deren Durchsetzung gerungen. In Madrid ging Österreich dazu über, eigene prominente Vorschläge mit maximalistischen Vorstellungen vorzulegen – eine Entwicklung, die sich auszahlte und auf dem dritten KSZE-Folgetreffen in Wien ihre Fortsetzung fand⁸⁵.

Dass sich Österreich in Belgrad und Madrid als eine Art Hüter des Dritten Korbes verstand, sagt indes noch nichts darüber aus, ob die neutrale Alpenrepublik auf den beiden KSZE-Folgetreffen eine nennenswerte Rolle spielen konnte. Auf den ersten Blick bestätigt sich das Bild, dass Verlauf und Ergebnis der Verhandlungen in erster Linie von den Positionen der Hauptkontrahenten abhängig waren. Zugleich wurde deutlich, dass Österreich gerade im engen Zusammenspiel mit den anderen N+N-Staaten über einen nicht zu unterschätzenden Gestaltungsspielraum verfügte, der allerdings ebenso von Ost und West abhängig war. Bekanntlich sind Kompromisse immer nur dann möglich, wenn auf beiden Seiten bereits eine prinzipielle Konzessionsbereitschaft vorliegt. Diese war zwar in Madrid, nicht jedoch in Belgrad gegeben.

So konnte Österreich zwar beim ersten KSZE-Folgetreffen Zeugnis von seinem besonderen humanitären Interesse ablegen, phasenweise Einfluss auf das Verhandlungsgeschehen nehmen und einen Teil der Formulierungen für das Schlussdokument liefern. Dass Belgrad aber gänzlich ohne neue Vereinbarungen im humanitären Bereich endete, vermochte es trotz gegenteiliger Bemühungen nicht zu verhindern, da an der restriktiven Haltung Moskaus nicht zu rütteln war. Als jedoch die Sowjetunion mit eigenen Interessen und erkennbarer Kompromissbereitschaft in das Madrider Folgetreffen ging, Ost und West aber dennoch nicht zu einer Einigung instande waren, schlug die Stunde Österreichs und der N+N. Vor allem die österreichische Delegation nutzte den sich eröffnenden Gestaltungsspielraum geschickt aus und wurde zur treibenden Kraft unter den N+N. Dabei gingen das österreichische Engagement für Korb III und der Einsatz für einen erfolgreichen Abschluss des Folgetreffens mit einem möglichst substanziellen Schlussdokument Hand in Hand. Letztlich dominierten die unter österreichischer Federführung entstandenen N+N-Dokumente in Madrid das Verhandlungsgeschehen und bildeten die Grundlage für das Schlussdokument. Allerdings hatten Österreich und die anderen N+N kaum Einfluss auf die Positionen von Ost und West. Ihre größte Bedeutung lag daher wohl

⁸⁵ Vgl. Hubert Isak, Die KSZE – ein neuer Ordnungsfaktor im internationalen System?, in: ders. (Hrsg.), Die Konferenz für [!] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument europäischer Friedenspolitik, Wien 1988, S. 141–170, hier S. 156f.

darin, dass sie permanent ausloteten, wie weit beide Seiten ganz konkret zu gehen bereit waren. So trugen sie wesentlich dazu bei, dass das Madrider Schlussdokument dem größtmöglichen gemeinsamen Nenner aller Beteiligten sehr nahe kam, nachdem man sich in Belgrad nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hatte verständigen können.

Philip Rosin

Neutralität in der Menschenrechtsfrage?

Die Schweiz in Belgrad und Madrid

Die Schweiz musste nach dem Zweiten Weltkrieg ihren Platz in der europäischen Staatenwelt neu finden. Im Konzert der europäischen Großmächte hatte sie als neutraler Kleinstaat in der Mitte des Kontinents eine Schlüsselposition innegehabt, die im Kalten Krieg mit den neuen Weltmächten USA und Sowjetunion in dieser Form nicht mehr bestand. Insofern stellte sich für die Eidgenossenschaft die Frage nach dem zukünftigen Handlungsrahmen helvetischer Diplomatie in der internationalen Politik. Außenminister Max Petitpierre formulierte diese Veränderung der Staatenwelt aus Sicht der Schweiz gegenüber seinen Bundesratskollegen im März 1948 folgendermaßen: „L'équilibre européen est aujourd'hui rompu pour longtemps peut-être. La Suisse n'est plus située entre trois ou quatre Grandes Puissances qui avaient un intérêt réciproque à ce que le massif des Alpes ne fût pas dominé par l'une d'elles.“¹

Im Gegensatz zu ihrer Teilnahme am Völkerbund in der Zwischenkriegszeit, durch die „die Stellung der Schweiz in der Weltgemeinschaft eine bedeutsame Veränderung“² erfahren hatte, verfolgte die Eidgenossenschaft nach dem Zweiten Weltkrieg wieder eine zurückhaltende Außen- und Neutralitätspolitik. Sie trat weder der Hauptorganisation der Vereinten Nationen bei, noch nahm sie am europäischen Integrationsprozess teil. Als Reaktion auf die Gründung der EWG wurde die Schweiz statt dessen Mitglied der 1960 gegründeten, rein wirtschaftlich orientierten Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Auf politischer Ebene trat sie nach langen innenpolitischen Debatten im Jahr 1963 schließlich dem Europarat bei³, doch hier blieben die demokratischen Länder des Kontinents unter sich.

Vor dem Hintergrund dieser zurückhaltenden Außenpolitikkonzeption stellte die Teilnahme der Schweiz an den Multilateralen Vorbereitungsgesprächen in Finnland 1972/73 und an den KSZE-Verhandlungen in Genf der Jahre 1973 bis 1975 eine Besonderheit dar, die den Willen zu einer aktiveren Rolle in der internationalen Politik und zu einer Intensivierung der diplomatischen Kontakte gegenüber Ost und West zum Ausdruck brachte. In seiner Studie zur Außenpolitik der Schweiz während des Kalten Krieges kommt Claude Altermatt zu der Einschätzung, dass „[u]n tel engagement de la Suisse était absolument nouveau“⁴.

Zu den neuen Erfahrungen der Diplomaten des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) im KSZE-Prozess gehörte auch die Behandlung menschenrechtlicher Fragen als Bestandteil diplomatischer Verhandlungen. Traditionell hielt sich die

¹ Diplomatische Dokumente der Schweiz (DDS), Bd. 17, Nr. 61: Le Chef du Département Politique, M. Petitpierre, au Conseil Fédéral, 8./9. 3. 1948, S. 200.

² Volker Reinhardt, *Geschichte der Schweiz*, München 2007, S. 108.

³ Georg Kreis, *Kleine Neutralitätsgeschichte der Gegenwart. Ein Inventar zum neutralitätspolitischen Diskurs in der Schweiz seit 1943*, Bern 2004, S. 87–89.

⁴ Claude Altermatt, *La Politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide*, Lausanne 2003, S. 37.

Berner Regierung mit Verweis auf die Neutralität mit Kritik an der humanitären Situation in anderen Ländern zurück⁵. Im Rahmen der multilateralen Konferenzdiplomatie musste die Schweiz nun jedoch zu den Menschenrechten Stellung beziehen – und sie tat dies im Verlauf des KSZE-Prozesses, so die These dieses Aufsatzes, immer offensiver und selbstbewusster.

1. Menschenrechte als neues Thema der schweizerischen Außenpolitik

In den Genfer KSZE-Verhandlungen (1973–1975) hatte die Schweiz zwei große Ziele verfolgt. Erstens ging es um die Schaffung eines Systems der friedlichen Streiterledigung⁶, durch welches die Kriegsgefahr in Europa gemindert werden sollte. Zweitens erhoffte sich die Schweiz ein Zeichen der Anerkennung für ihren außenpolitischen Status der Neutralität durch die anderen Teilnehmerländer⁷, insbesondere durch die dominierenden Weltmächte USA und Sowjetunion. Darüber hinaus setzten sich die Berner Diplomaten jedoch auch für Verbesserungen im Bereich der menschenrechtlichen Fragen von Korb III der späteren KSZE-Schlussakte ein. Der Schwerpunkt lag dabei im Unterkapitel „Information“⁸.

Im Verlauf der Jahre 1973 bis 1975 wurden die Menschenrechte zu einem neuen Thema der helvetischen Diplomatie. Ungeachtet ihrer politischen Neutralität stellte sich für die Schweiz als demokratisch-kapitalistisches Land eine inhaltliche Identifikation mit westlichen Prinzipien als unbedenklich heraus. Insofern verfügte die Schweiz in der KSZE über einen „Spielraum, den sie normalerweise in dieser Form nicht hatte“⁹.

Nach Abschluss der KSZE-Verhandlungen und der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki am 1. August 1975 rückten Fragen der Menschenrechte bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens dann noch stärker in den Blickpunkt der Schweizer Diplomaten. Das lag zum einen daran, dass die bisherigen beiden Schwerpunkte der schweizerischen KSZE-Politik irrelevant geworden waren. So war in Genf beschlossen worden, die Frage der friedlichen Streiterledigung auf einem separaten Expertentreffen erst nach dem Belgrader Folgetreffen zu behandeln. Und das Anliegen der Erwähnung der Neutralität war mit der Aufnahme eines entsprechenden Passus⁹ in den Prinzipienkatalog in positiver Weise erledigt. Zum anderen konnten die Entscheidungsträger und Experten in den demokratischen KSZE-Ländern fest-

⁵ Paul Widmer, *Schweizer Außenpolitik und Diplomatie*. Von Charles Pictet de Rochemont bis Edouard Brunner, Zürich 2003, S. 398f.

⁶ Christoph Breitenmoser, *Sicherheit für Europa. Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement*, Zürich 1996, S. 130–141.

⁷ Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969–1986*, Zürich 2004, S. 148–150.

⁸ Hans-Jörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki. Der Beitrag der Schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) 1972–1975*, Bern 1996, S. 139–150.

⁹ Jon A. Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*, Zürich 2005, S. 119f.

stellen, dass die Schlussakte von Helsinki eine unmittelbare Wirkung in den Staaten Osteuropas hervorrief. Die Dissidenten konnten sich nun auf deren Inhalte berufen, worauf die kommunistischen Regime mit verstärkter Repression reagierten. Der Chefredakteur der Neuen Zürcher Zeitung, Fred Luchsinger, verlieh dieser Entwicklung prägnant Ausdruck, als er in einem Leitartikel im Jahr 1977 zu dem Schluss kam, dass die Schlussakte nicht wie erwartet zu einer Stärkung des Ostblocks geführt habe, sondern „ein politisches Potential ganz anderer Art und in ganz anderer Richtung entfaltete und zur peinlichen Verlegenheit für diverse Regierungen Osteuropas wurde“¹⁰.

Auch im Berner Außendepartement wurde die neue Entwicklung genau beobachtet. Entsprechend intensiv widmeten sich die Schweizer Diplomaten bei der Vorbereitung des Belgrader Folgetreffens der Implementierung und der Erarbeitung neuer Vorschläge zu Korb III. Im Herbst 1976 wurde im EPD eine Arbeitsgruppe gebildet mit dem Ziel, nähere Informationen über die Arbeitsbedingungen von Journalisten und die Verbreitung von Schweizer Zeitungen in den Ländern Osteuropas zu erhalten. Zur Mitarbeit eingeladen waren Vertreter schweizerischer Presse- und Medienverbände. Wie der Pressesprecher des Departements, Ernst Andres, in der konstituierenden Sitzung erläuterte, werde das Belgrader KSZE-Folgetreffen „Gelegenheit geben, eine erste Bilanz über den Stand des Informationsaustausches zu ziehen“¹¹.

Das EPD informierte sich daher bei seinen Vertretungen in den Staaten des Warschauer Pakts nach der jeweiligen Verfügbarkeit von helvetischen Presseerzeugnissen. Das Ergebnis war unbefriedigend, wie Erwin Bischof von der Presseabteilung des EPD den Medienvertretern in der Sitzung der Arbeitsgruppe „Information“ am 2. März 1977 mitteilte. Es habe sich gezeigt, dass „mit Ausnahme Polens keine oder nur ganz wenige Exemplare schweizerischer Presseorgane in Osteuropa zum freien Verkauf gelangen. Seit Helsinki hat sich die Lage eher noch etwas verschlechtert.“¹²

Das Außendepartement beschloss daraufhin, die Problematik noch vor der Belgrader Tagung im direkten Kontakt mit den sozialistischen Regierungen zu erörtern. Am 25. März 1977 sandte die Berner Regierung unter Verweis auf die Schlussakte von Helsinki ein Memorandum an die Länder des Warschauer Pakts, in der das Interesse an der Verbreitung schweizerischer Zeitungen und Zeitschriften hervorgehoben wurde: „Verschiedene schweizerische Zeitungen und Zeitschriften, die bereits im Ausland bekannt sind, haben [...] ihr Interesse bekundet, daß ihre Verbreitung auch auf dem Territorium der (Länderbezeichnung) erleichtert werde. Zu diesem Zweck stehen gemäß Text der Schlußakte von Helsinki beispielsweise die folgenden Maßnahmen zur Verfügung [...]“¹³. Die Reaktionen der Diplomaten in den Warschauer-Pakt-Staaten waren erwartungsgemäß eher reserviert. Allerdings erklärten Polen und Ungarn im-

¹⁰ Fred Luchsinger, Helsinki – vorher und nachher, 18. 6. 1977, in: ders., Realitäten und Illusionen. NZZ-Leitartikel zur internationalen Politik 1963–1983, Zürich 1983, S. 295.

¹¹ Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 220 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), KSZE/Kapitel „Information“ der Schlussakte von Helsinki. Sitzung am 15. 9. 1976.

¹² BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 220 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), KSZE/Kapitel „Information“ der Schlussakte von Helsinki. Sitzung am 2. 3. 1977.

¹³ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 220 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), Eidgenössisches Politisches Departement. Memorandum, 25. 3. 1977.

merhin ihre Bereitschaft, auf Grundlage des Prinzips der Gegenseitigkeit über eine Erhöhung der Importe zu diskutieren¹⁴. In der letzten Sitzung der Arbeitsgruppe Ende August 1977 diskutierten die Teilnehmer mögliche Initiativen für die Belgrader Konferenz. Der Vorschlag des EPD zur Schaffung eines gesamteuropäischen Pools zum Austausch von Zeitungsartikeln stieß bei den Pressevertretern auf wenig Resonanz. Wie der Vertreter der „Schweizerischen Politischen Korrespondenz“ erläuterte, seien östliche Zeitungsartikel „bekanntlich trostlos langweilig. Wir können niemanden zwingen, solche Texte zu publizieren“¹⁵.

Mit ihrer diplomatischen Initiative hatte die Eidgenossenschaft bereits vor der Belgrader Konferenz ihren Willen zu einer intensiven Implementierungsdebatte und nach konkreten Verbesserungen in Korb III zum Ausdruck gebracht. Zwar gab es noch keinen fertig ausgearbeiteten Vorschlag, doch stand bereits fest, dass die Informationsverbreitung im Mittelpunkt des schweizerischen Engagements auf dem KSZE-Folgetreffen stehen würde.

2. Zwischen amerikanischem Werben und sowjetischen Drohungen

Das Belgrader KSZE-Folgetreffen von Oktober 1977 bis März 1978 fand in einem schwierigen internationalen Umfeld statt, denn die Détente-Politik befand sich in einer Krise. Die Unterdrückung der Dissidentenbewegung in Osteuropa durch die Sowjetunion und ihre Verbündeten, die Menschenrechtskampagne des neugewählten amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter sowie Konflikte zwischen den Supermächten in der Dritten Welt sorgten für ein ungünstiges Konferenzklima¹⁶. In dieser Situation sollte die Schweizer Delegation gemäß der Instruktionen des Bundesrates in der Menschenrechtsfrage einen Mittelweg verfolgen. Das Thema war offen anzusprechen, allerdings in sachlicher Form und ohne Polemik. Das KSZE-Treffen dürfe „kein Tribunal werden, denn ein allzu massives Vorgehen in dieser heiklen Frage kann nur kontraproduktiv wirken. [...] Die Enthaltung von polemischen Stellungnahmen schließt indessen eine klare Darstellung unseres Standpunktes zum Problem der Menschenrechte nicht aus.“¹⁷

Im Verlauf des Folgetreffens sah sich die Schweiz stärker als in Helsinki und Genf mit dem Problem konfrontiert, einerseits ihre neutrale Position zu wahren, ohne andererseits als indifferent in Menschenrechtsfragen zu erscheinen. Das Klima der Konfrontation in Belgrad ließ der Gruppe der neutralen und blockfreien Länder (N+N-

¹⁴ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 220 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), Korb III. Verbesserung der Verbreitung von, des Zugangs zu und des Austausches von Information, 12. 9. 1977.

¹⁵ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 220 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), KSZE/Kapitel „Information“ der Schlussakte von Helsinki. Sitzung am 29. 8. 1977.

¹⁶ Vgl. Georges-Henri Soutou, *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ouest 1943-1990*, Paris 2001, S. 567-574; 578-584; 586-588.

¹⁷ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 213 (Europäische Sicherheitskonferenz), Schweizerischer Bundesrat. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Folgekonferenz in Belgrad – Instruktionen, 3. 10. 1977.

Staaten), zu denen auch die Schweiz gehörte¹⁸, nur noch geringen Spielraum. Das zeigte sich beispielsweise im Zusammenhang mit einem von den Vereinigten Staaten eingebrachten Antrag zur Förderung der Menschenrechte und zur Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte. Ende November 1977 fand in Belgrad eine Besprechung zwischen dem amerikanischen Delegationsleiter Arthur Goldberg und Vertretern der N+N-Staaten statt, in der die USA um Unterstützung für ihren Entwurf warben. Die Vertreter der Sowjetunion reagierten empört, als sie von der gemeinsamen Besprechung erfuhren. Wie der stellvertretende Delegationsleiter der Schweiz, Edouard Brunner, am 25. November 1977 nach Bern berichtete, habe der sowjetische Delegationschef Juli Woronzow ihm mitgeteilt, eine Mitautorschaft der neutralen Staaten an dem amerikanischen Menschenrechtsvorschlag „causerait une grave crise au sein de la conférence“¹⁹. Noch deutlicher wurde Moskau gegenüber der Regierung in Helsinki. Die Sowjetunion forderte anscheinend sogar die Abberufung des finnischen Delegationsleiters Esko Rajakoski. Entscheidend für Rajakoskis Verbleib in Belgrad war schließlich, dass sich die Amerikaner aus anderem Grund in Helsinki ebenfalls über ihn beschwert hatten²⁰.

Bei der Frage, wie mit dem Vorschlag der Vereinigten Staaten verfahren werden sollte, zeigten sich auch unterschiedliche Positionen innerhalb der Schweizer Delegation. Brunner plädierte für eine Unterstützung. Er wertete den Vorschlag als defensiv, da er mit den EG-Staaten abgestimmt worden sei und von ihnen mit eingebracht werden würde. Zudem hielt Brunner es für falsch, den sowjetischen Pressionsversuchen nachzugeben. Die Schweiz, so Brunner, solle jetzt erst recht ihre Bereitschaft zur Mitwirkung an der weiteren Ausgestaltung des Entwurfs erklären, „car il deviendrait dangereux de céder à ce genre de chantage et de menace“²¹.

Delegationsleiter Rudolf Bindschedler, der sich zu der Zeit in Bern aufhielt, teilte diese Haltung allerdings nicht. Aus dem Außendepartement erging seine Anweisung, keine Mitautorschaft zu übernehmen, denn „[wir] würden sonst unsere Handlungsfreiheit bei Konferenz aufs Spiel setzen. Rufe Richtlinie in Erinnerung, dass Förderung von Block-Politik und Beteiligung an Blöcken zu vermeiden ist“²². Die Schweiz trat schließlich nicht als Mitverfasser der Initiative auf, doch bei der Vorstellung des Antrags im Plenum der Belgrader Verhandlungen Anfang Dezember 1977 betonte Botschafter Brunner in seiner Stellungnahme die Bedeutung der Menschenrechte und äußerte sich zustimmend zum Inhalt des Entwurfs²³. Somit

¹⁸ Der Gruppe gehörten als weitere Neutrale Finnland, Österreich und Schweden, die blockfreien Staaten Jugoslawien, Malta und Zypern sowie die bündnisfreien Ministaaten San Marino und Liechtenstein an. Zur Entstehung der N+N-Staaten im Rahmen der KSZE vgl. Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2009.

¹⁹ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 214 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex KSZE-Delegation Belgrad (Brunner) an EPD Bern, 25. 11. 1977.

²⁰ Markku Reimaa, *Helsinki Catch. European Security Accords 1975*, Helsinki 2008, S. 193.

²¹ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 214 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex KSZE-Delegation Belgrad (Brunner) an EPD Bern, 25. 11. 1977.

²² BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 214 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex EPD Bern (Bindschedler) an KSZE-Delegation Belgrad, 29. 11. 1977.

²³ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 214 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex KSZE-Delegation Belgrad (Brunner) an EPD Bern, 2. 12. 1977.

brachte die Schweiz zumindest verbal ihre Unterstützung für den westlichen Antrag zum Ausdruck.

3. Forderung nach einem Expertentreffen über Informationsverbreitung

Gleichzeitig setzten die Berner Diplomaten ihre eigenen Aktivitäten zum Inhalt von Korb III der KSZE-Schlussakte fort. Am 31. Oktober 1977 präsentierte die Delegation in Belgrad ihren Vorschlag im Unterkapitel „Information“. Darin schlug die Schweiz die Einberufung eines Expertentreffens zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Journalisten und zu Fortschritten in der Informationsverbreitung vor²⁴. Im Rahmen dieses Expertentreffens sollte eine gesamteuropäische Konvention zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Journalisten ausgearbeitet sowie Maßnahmen zur Erleichterung der Informationsverbreitung bei Druckerzeugnissen beschlossen werden. Vorschläge zum Inhalt der Konvention umfassten unter anderem Erleichterungen bei der Visaerteilung, Bewegungsfreiheit innerhalb des Gastlandes, das Recht auf Kontaktaufnahme mit Privatpersonen ohne anschließende Sanktionsgefahr für Journalist oder Kontaktperson sowie ein Begründungs- und Rekursrecht für Journalisten bei Ausweisung aus dem Gastland. Als Maßnahmen zur besseren Verbreitung von gedruckten Informationen wurden Vorschläge für einen besseren Austausch von Zeitungsartikeln sowie die Bereitstellung von internationalen Presseerzeugnissen im Zusammenhang mit der Errichtung öffentlicher Lesesäle gefordert.

Mit dem Vorschlag eines Expertentreffens erhoffte sich die Schweizer Diplomatie anscheinend eine größere Realisierungschance als bei der Behandlung ihrer Vorschläge bei den Belgrader Verhandlungen selbst. Diese Erwartung erfüllte sich allerdings nicht. Vielmehr bot der gewählte Ansatz des Expertentreffens der Sowjetunion eine Möglichkeit, sich der inhaltlichen Diskussion zu entziehen. So teilten die Vertreter Moskaus der Schweizer Delegation mit, dass ihr Land nur eine begrenzte Anzahl von Expertentreffen akzeptieren könne und daher gegen die Aufnahme eines entsprechenden Mandats in das Schlussdokument sei²⁵. Zur Überraschung Berns zeigten sich Vertreter von EG-Staaten jedoch ebenfalls skeptisch gegenüber einem separaten Expertentreffen über „Information“, denn sie fürchteten weiterhin eine Institutionalisierung der KSZE.

Bei dem schweizerischen Vorschlag in Belgrad handelte es sich eindeutig um ein „westliches“ Dokument. In Genf hatten die Berner Diplomaten ihre Forderungen vorsichtiger artikuliert und waren der Sowjetunion mit einigen Formulierungen zumindest sprachlich entgegengekommen. Der Belgrader Informations-Vorschlag war eindeutig auf die Situation in Osteuropa bezogen. Das war auch eine Konsequenz der Entwicklung seit Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte, denn die Warschauer-Pakt-

²⁴ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 214 (Europäische Sicherheitskonferenz), Entwurf. Vorschlag der schweizerischen Delegation über Information.

²⁵ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 214 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex KSZE-Delegation Belgrad an EPD Bern, 12. 12. 1977.

Staaten machten „nicht die mindesten Anstrengungen [...], um ihre KSZE-Verpflichtungen zu erfüllen“²⁶.

Während der Konferenzunterbrechung Ende Dezember 1977 wurde im EPD über das weitere Vorgehen in Belgrad beraten. Die Delegation konnte entweder an ihrem Vorschlag festhalten, ihn ganz zurückziehen oder versuchen, ihre inhaltlichen Forderungen in Belgrad selbst durchzusetzen. Die Diplomaten der Eidgenossenschaft entschlossen sich schließlich zur Beibehaltung ihrer Forderung nach einem Expertentreffen und zu einer diplomatischen Initiative. Die Schweizer Botschafter in einigen westlichen Hauptstädten wurden angewiesen, bei den Regierungen ihrer Gastländer vorstellig zu werden und darauf hinzuweisen, welch große Bedeutung der Bundesrat dem Informationsvorschlag in Belgrad beimessen würde. Insbesondere solle vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen auf die Notwendigkeit von verbesserten Arbeitsbedingungen für westliche Journalisten in Osteuropa hingewiesen werden²⁷. Diese Aussage bezog sich auf die Anfang Januar 1978 auf Beschluss des SED-Politbüros erfolgte Schließung des Spiegel-Büros in Ost-Berlin. Hintergrund war die Veröffentlichung eines kritischen „Manifests“ einer angeblichen SED-internen Oppositionsgruppe gegen die Politik Honeckers in der Spiegel-Ausgabe vom 2. Januar 1978, das sowohl in der DDR als auch in der Bundesrepublik für einiges Aufsehen sorgte²⁸. Die sogenannte „zweite Spiegel-Affäre“ war anscheinend der Grund dafür, dass der Schweizer Vorschlag bei westlichen Staaten nun auf positive Resonanz stieß. Der Schweizer Botschafter Michael Gelzer berichtete beispielsweise in seinem Schreiben vom 12. Januar 1978 aus Bonn von einem Gespräch im Auswärtigen Amt und der Aussage des Staatssekretärs Günther van Well, die Schweiz „könne im Falle Wiederaufgreifens ihrer Informationsinitiative in Belgrad mit Unterstützung Bundesrepublik rechnen“²⁹.

Entscheidend war jedoch die Haltung der Sowjetunion, deren Vertreter nach Wiederaufnahme der Verhandlungen Mitte Januar 1978 auf allen Themenfeldern kompromisslos auftraten und eine Annäherung der Positionen unmöglich machten. Das Scheitern des gemeinsamen Vorschlags der N+N-Staaten vom 1. Februar 1978 für ein Abschlussdokument³⁰ besiegelte auch das Schicksal der Schweizer Initiative für ein Expertentreffen über „Information“. Das Belgrader Treffen endete schließlich „ohne substantielle Vereinbarung und in kontroverser Stimmung“³¹. Das kurze Schluss-

²⁶ Gerhard Wettig, Information, in: Jost Delbrück/Norbert Ropers/Gerda Zellentin (Hrsg.), Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977, S. 393–403, S. 403.

²⁷ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 222 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), Telegramm EPD Bern an die Vertretungen in Paris, London, Dublin, Oslo, Kopenhagen, La Haye, Luxembourg, Bruxelles, Rome, Washington und Bonn, 10. 1. 1978.

²⁸ Vgl. Dominik Geppert, Störmanöver. Das „Manifest der Opposition“ und die Schließung des Ost-Berliner Spiegel-Büros im Januar 1978, Berlin 1996.

²⁹ BAR, E 2001 E-01, 1988/16, Bd. 222 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), Telex Botschaft Bonn an EPD Bern, 12. 1. 1978.

³⁰ Vgl. Thomas Fischer, Getting to know their limits. The N+N and the Follow-Up Meeting in Belgrade 1977/78, in: Vladimir Bilandzic/Milan Kosanovic (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade – The First CSCE Follow-Up Meeting in Belgrade 1977/78, Belgrade 2008, S. 373–399.

³¹ Hans-Dietrich Genscher, Erinnerungen, Berlin 1995, S. 313.

dokument brachte wenigstens die Fortsetzung des KSZE-Prozesses, indem darin die Abhaltung eines weiteren Folgetreffens in Madrid festgeschrieben wurde.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Schweiz ihre Haltung zu den Menschenrechten in Belgrad klar zum Ausdruck brachte, dabei aber auch bemüht war, weiterhin als politisch neutral wahrgenommen zu werden. Ein jüngerer Diplomat wie Edouard Brunner war eher bereit, bei den Inhalten von Korb III offensiv aufzutreten, als das bei dem älteren Delegationsleiter und Völkerrechtsprofessor Rudolf Bindschedler der Fall war. Der Leiter der bundesdeutschen Delegation, Per Fischer, kam in seinem Schlussbericht an das Auswärtige Amt über das Belgrader Folgetreffen zu folgender Einschätzung: „Schweizerische Delegation war in Belgrad zwischen Delegationschef, Botschafter Bindschedler, der nur zeitweise anwesend war, und Stellvertreter, Gesandtem Brunner, hin- und hergerissen und hat undurchsichtige Rolle gespielt.“³²

4. Bundesrat Aubert und die Aktivierung der schweizerischen Menschenrechtspolitik

Noch weitaus offensiver als in Belgrad trat die Eidgenossenschaft dann während des Madrider KSZE-Folgetreffens für die Menschenrechte ein, bei dem Edouard Brunner die Leitung der schweizerischen Delegation übernahm. In der ideologischen Auseinandersetzung mit Diktaturen durfte es die Schweiz nach Ansicht Brunners nicht bei stiller Diplomatie belassen, denn „ein Schweigen unsererseits [wäre] schon eine stillschweigende Anpassung“³³. Und der schweizerische Diplomat Philippe Jaccard beschrieb die Haltung der Eidgenossenschaft in der Menschenrechtsfrage in einem Vortrag vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft im Jahr 1982 folgendermaßen: „[D]ie Mittlertätigkeit [der Schweiz] findet dort ihre Grenzen, wo eigene Interessen tangiert werden. So kann es sich etwa im Bereich der Menschenrechte nicht darum handeln, eine mittlere Position zwischen den Ansichten von Ost und West einzunehmen.“³⁴

Diese Äußerungen verweisen auf einen Wandel in der Positionierung der Schweiz in der Menschenrechtsfrage. Zumindest unterschied sich diese Haltung deutlich von der traditionellen Überzeugung einer zurückhaltenden Außen- und Neutralitätspolitik, wie sie insbesondere der Generalsekretär des Eidgenössischen Politischen Departements, Albert Weitnauer, vertrat. Seiner Meinung nach durfte der Bundesrat „sich nicht von den Wogen der Emotion tragen lassen, wenn er sich in den Bereichen der

³² Aufzeichnung des Botschafters Fischer, 22. 3. 1978, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1978, München 2009, Dok. 88, S. 443.

³³ Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (Hrsg.), Vortrag von Staatssekretär Edouard Brunner, gehalten vor den Mitgliedern der Gesellschaft in Bonn am 31. 10. 1984, Bonn 1984, S. 16.

³⁴ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 248 (Europäische Sicherheitskonferenz), „Perspektiven der KSZE aus schweizerischer Sicht“. Vortrag von Philippe Jaccard (EDA) vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft, 26. 5. 1982.

Außenpolitik bewegt. Außenpolitik ist eine kühle Kunst³⁵. Die verantwortlichen Politiker und Diplomaten der Schweiz, so Weitnauer, sollten „kluge Zurückhaltung in ihren Äußerungen zum Weltgeschehen“³⁶ üben.

Diese Haltung entsprach nun überhaupt nicht der Position des neuen Außenministers Pierre Aubert, der am 1. Februar 1978 sein Amt antrat³⁷. Im Jahr 1927 in La Chaux-de-Fonds im Kanton Neuenburg geboren, war Aubert zunächst als Anwalt und Regionalpolitiker tätig, bevor er von 1971 an seinen Heimatkanton im Ständerat vertrat. In der kleinen Parlamentskammer gehörte der Sozialdemokrat der Außenpolitischen Kommission an und war darüber hinaus Mitglied der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. Die inhaltlichen Divergenzen über den Kurs der Außenpolitik sollten im Jahr 1980 schließlich zur Entlassung Weitnauers durch den Departementschef führen³⁸.

Beim Kongress der Sozialdemokratischen Partei am 20. Mai 1978 in Basel nannte der neue Bundesrat in einer Grundsatzrede den Beitritt der Schweiz zu den Vereinten Nationen, die Entwicklungshilfe und den Schutz der Menschenrechte als Schwerpunkte seiner Außenpolitik³⁹. Alle drei Themenfelder waren ziemlich neu auf der diplomatischen Agenda und innenpolitisch umstritten. Kritisiert wurde zudem die für Schweizer Bundesräte unübliche intensive Reisetätigkeit Auberts, insbesondere in Länder des afrikanischen Kontinents⁴⁰.

Bereits am Tag seines Amtsantritts am 1. Februar 1978 gab Aubert die Anweisung zur Ausarbeitung eines Berichts über die Menschenrechtspolitik der Schweiz⁴¹. In dem Ende April 1978 vorgelegten Bericht wurde die Bedeutung der KSZE als Forum für den Schutz der Menschenrechte in Europa hervorgehoben. Mit Blick auf das zukünftige Engagement der Schweiz kam das EPD zu dem Ergebnis, dass „une attention particulière devrait être accordée aux travaux de la CSCE, car l'Acte final de la CSCE et les suites de la Conférence ont fourni à la Suisse un excellent moyen de faire entendre sa voix devant l'Europe entière“⁴².

Damit war der Weg zu einer offensiven Haltung der Schweiz bei der Konferenz in Madrid vorgezeichnet.

³⁵ Albert Weitnauer, *Rechenschaft. Vierzig Jahre im Dienst des schweizerischen Staates*, Zürich/München 1981, S. 87.

³⁶ Albert Weitnauer, *Außenpolitik und öffentliche Meinung*, in: Urs Altermatt/Judit Garamvölgyi (Hrsg.), *Innen- und Außenpolitik. Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer*, Bern/Stuttgart 1980, S. 547–551, S. 548.

³⁷ Pierre-André Stauffer, Pierre Aubert, in: Urs Altermatt (Hrsg.), *Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon*, 2. Auflage, Zürich 1992, S. 569–574.

³⁸ Fischer, *Neutralität*, S. 278–282.

³⁹ BAR, E 2850.1, 1991/234, Bd. 45 (Handakten Aubert), „Die schweizerische Außenpolitik“. Rede von Herrn Bundesrat Pierre Aubert am Kongress der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz, 20. 5. 1978.

⁴⁰ Urs Altermatt, *Geschichte der schweizerischen Außenpolitik. Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)*, in: Alois Riklin/Hans Haug/Raymond Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Außenpolitik*, Bern 1992, S. 61–78, S. 74.

⁴¹ BAR, E 2003 (A), 1990/3, BD. 630 (*Droits de l'homme généralités*), Note à Monsieur le Secrétaire général. Politique en faveur des droits de l'homme, 1. 2. 1978.

⁴² BAR, E 2003 (A), 1990/3, BD. 630 (*Droits de l'homme généralités*), Rapport sur la politique en faveur des droits de l'homme, 24. 4. 1978.

5. Neue Initiative zur Informationsverbreitung

Das zweite KSZE-Folgetreffen, das im November 1980 in der spanischen Hauptstadt eröffnet wurde, fand „in einem Zustand erhöhter Spannung zwischen den Weltmächten“⁴³ statt. Der Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan und der NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979 leiteten mit der Rückkehr zur Konfrontation ein Jahrfüntf globaler Hochspannung ein. In seiner Eingangsrede am 13. November 1980 kritisierte Delegationschef Brunner das Verhalten der Sowjetunion und bezeichnete die Entwicklung in Afghanistan aus Sicht der Schweiz als „besorgniserregend. Sie hat in allen Schichten unseres Volkes tiefgreifende Befürchtungen und Ablehnung hervorgerufen“⁴⁴.

Auf dem Feld des Menschenrechtsschutzes war die Entwicklung seit Belgrad aus westlicher Perspektive ebenfalls negativ. Die staatlichen Repressionen gegen Dissidenten in der Sowjetunion erreichten nach der Afghanistan-Invasion und im Umfeld der Olympischen Sommerspiele im Jahr 1980 in Moskau einen neuen Höhepunkt⁴⁵. Nach Kritik am sowjetischen Einmarsch in Afghanistan wurde der führende Dissident Andrej Sacharow nach Gorki verbannt. Fast alle Vertreter der Moskauer Helsinki-Gruppe befanden sich mittlerweile in Haft, so dass die Gruppe im September 1982 schließlich ihre Selbstauflösung bekanntgab.

In dieser schwierigen Situation setzte die schweizerische Delegation im Vorfeld und während des Madrider Folgetreffens ihre Aktivitäten im Unterkapitel „Information“ fort. Im Gegensatz zu Belgrad wurde nun jedoch kein Expertentreffen mehr angestrebt. Statt dessen bestand das Ziel darin, auf der Konferenz selbst konkrete inhaltliche Fortschritte zu erzielen. Erst wenn dies nicht zu erreichen sei, könne alternativ gegebenenfalls der Vorschlag eines Expertentreffens in die Diskussion eingebracht werden⁴⁶. Die Überlegungen der Schweizer Diplomaten waren eine Konsequenz der Belgrader Erfahrungen. Die Kritik am Format eines Expertentreffens war dort, wie erwähnt, von östlicher Seite als Vorwand genutzt worden, um sich einer näheren Diskussion des Vorschlags zu entziehen. Auch der inhaltliche Schwerpunkt des Schweizer Vorschlags erfuhr eine Veränderung. Bisher hatte die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten im Vordergrund gestanden. Mit dem zunehmenden zivilgesellschaftlichen Engagement in Osteuropa und den staatlichen Unterdrückungsmaßnahmen legte die Schweiz den Schwerpunkt ihres Entwurfs nun jedoch stärker auf

⁴³ Klaus Hildebrand, *Der Kalte Krieg als Détente. Die Phänomenologie der Staatenwelt während der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts*, in: Karl Dietrich Bracher u. a. (Hrsg.), *Politik, Geschichte und Kultur. Wissenschaft in Verantwortung für die res publica. Festschrift für Manfred Funke zum 70. Geburtstag*, Bonn 2009, S. 111–125, S. 113.

⁴⁴ Erklärung des Chefs der schweizerischen Delegation am KSZE-Treffen in Madrid, Botschafter Edouard Brunner, 13. 11. 1980, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), *Das Madrider KSZE-Folgetreffen. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv*, Bonn 1984, S. 136.

⁴⁵ Svetlana Savranskaya, *Human rights movement in the USSR after the signing of the Helsinki Final Act, and the reaction of Soviet authorities*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev 1975–1985*, London/New York 2009, S. 26–40, S. 37f.

⁴⁶ BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 256 (Durchführung KSZE-Beschlüsse), Proposition suisse en matière d'information (CSCE-Madrid 1980). *Compte-rendu de la séance du 4. 9. 1979*.

den Aspekt der Informationsverbreitung und des freien Zugangs der Menschen zu Information.

Mit Spanien und Österreich schlossen sich erstmals auch zwei weitere Teilnehmerländer der KSZE dem Schweizer Informationsvorschlag an. Bei dem gemeinsamen Entwurf handelte es sich im Grunde um einen reinen Forderungskatalog an die osteuropäischen Staaten. Auf knapp sechs Seiten wurde unter anderem der erleichterte Kauf von Zeitungen und Zeitschriften, die Einrichtung von „KSZE-Lesesälen“ in den Teilnehmerländern, Erleichterungen bei der Visaerteilung für ausländische Journalisten und Bewegungsfreiheit für Journalisten innerhalb des Gastlandes gefordert. Die meisten der Schweizer Forderungen fanden sich später – zumindest ansatzweise – auch im Schlussdokument des Madrider KSZE-Folgetreffens wieder. Dort hieß es unter anderem: „Die Teilnehmerstaaten werden weiterhin die freiere und weitere Verbreitung von periodisch und nicht periodisch erscheinendem gedruckten Material, welches aus anderen Teilnehmerstaaten eingeführt wird, sowie eine Erhöhung der Anzahl von Stellen, an denen diese Veröffentlichungen zum allgemeinen Verkauf aufliegen, fördern. Diese Veröffentlichungen werden auch in Lesesälen in großen öffentlichen Bibliotheken und ähnlichen Institutionen zugänglich sein.“⁴⁷

6. Wahrung des Gleichgewichts zwischen Abrüstung und Menschenrechten

Als ein weiterer Aspekt im Zusammenhang mit der Menschenrechtspolitik der Schweiz in Madrid ist das Bemühen der Berner Diplomaten um ein aus westlicher Perspektive gleichgewichtiges Schlussdokument im Hinblick auf die humanitären Inhalte von Korb III und Fragen der militärischen Sicherheit des Korbes I zu nennen. Nach Ansicht der Schweiz sollte verhindert werden, dass durch die sowjetische Forderung nach einer Abrüstungskonferenz die anderen Teile der Schlussakte in den Hintergrund gedrängt würden. Bereits in seiner Eröffnungsansprache in Madrid verlied Botschafter Brunner dieser Überzeugung Ausdruck: „Wir fordern, dass das Gleichgewicht unter den Körben gewahrt bleibt und wünschen nicht, dass Abrüstungsfragen [...] auf Kosten anderer Themen behandelt werden, zum Beispiel auf Kosten dessen, was wir die ‚menschliche Dimension‘ der KSZE nennen, das heisst der Menschenrechte und der Bestimmungen des ‚dritten Korbes‘.“⁴⁸

Die Eidgenossenschaft befand sich hier in völliger Übereinstimmung mit der Position der USA. Der amerikanische Delegationsleiter Max Kampelman brachte im April 1981 den Standpunkt seines Landes in einer Sitzung des Plenums auf den Punkt: „There can be no doubt that any progress achieved in military security [...] must be balanced by progress in human rights.“⁴⁹ Als sich im Verlauf des Jahres 1981 in Mad-

⁴⁷ Abschließendes Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens, 6. 9. 1983, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 193.

⁴⁸ BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 249 (Europäische Sicherheitskonferenz), Erklärung des Chefs der schweizerischen Delegation am KSZE-Treffen in Madrid, Botschafter Edouard Brunner, 13. 11. 1980.

⁴⁹ BAR, E 2001 E-01, 1991/17, Bd. 251 (Europäische Sicherheitskonferenz), Remarks by Max M. Kampelman, Chairman, US Delegation, CSCE-Plenary, 10. 4. 1981.

rid schließlich eine Entscheidung für ein Mandat zu einer Abrüstungskonferenz abzeichnete, unterstützten die Berner Diplomaten im Gegenzug einen Vorschlag Kanadas und der USA zur Einberufung eines Expertentreffens über Menschenrechte in Ottawa. Beide Vorschläge wurden schließlich Bestandteil eines Entwurfs für ein Schlussdokument, den die N+N-Staaten im Dezember 1981 vorlegten (RM 39). Der Entwurf der N+N-Staaten hätte laut Einschätzung des österreichischen Delegationsleiters Franz Ceska „innerhalb weniger Tage zur Einigung geführt, wenn nicht durch die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen eine völlig neue Situation entstanden“⁵⁰ wäre.

7. Eine „Tragödie für die Polen“

Auf die ständig zunehmende Popularität und den wachsenden Einfluss der freien Gewerkschaft *Solidarność* unter der Führung Lech Wałęsas in Polen reagierte die sozialistische Staatsführung am 13. Dezember 1981 mit der Verhängung des Kriegsrechts⁵¹. General Wojciech Jaruzelski, langjähriger Verteidigungsminister und seit Februar 1981 auch Ministerpräsident, trat an die Spitze eines Notstandskomitees unter Führung des Militärs. Die Anführer der *Solidarność* wurden verhaftet und die Grundrechte massiv eingeschränkt.

Die Verhängung des Kriegsrechts in Polen änderte die Situation auf dem KSZE-Folgetreffen aus Sicht der Schweiz fundamental. Auf Initiative der USA fand im Februar 1982 in Madrid eine KSZE-Sondersitzung statt, an der auch die Außenminister der demokratischen Länder teilnahmen. Bundesrat Pierre Aubert sprach in der KSZE-Sondersitzung von einer „Tragödie für die Polen“⁵² und kritisierte das Verhalten des sozialistischen Regimes. Zur Haltung seines Landes äußerte sich der Schweizer Außenminister folgendermaßen: „Die Neutralität auferlegt meinem Land vielfältige Verpflichtungen, die es äusserst gewissenhaft zu respektieren gewillt ist. Es gab jedoch nie eine Verpflichtung zum Schweigen, wenn Wahrheit und Freiheit auf dem Spiel stehen.“⁵³

Unter diesen Umständen hielt die Schweiz eine Fortsetzung der Verhandlungen zum damaligen Zeitpunkt für nicht sinnvoll und eher kontraproduktiv. Daher setzte sie sich schließlich erfolgreich für eine Vertagung ein. Im März 1982 beschlossen die in Madrid versammelten Diplomaten, das KSZE-Folgetreffen bis zum November des Jahres zu unterbrechen. Infolge der Ereignisse in Polen distanzieren sich die Schweizer Diplomaten von dem gemeinsamen Vorschlag „RM 39“ der N+N-Staaten und forderten deutliche Verbesserungen beim Menschenrechtsschutz. Die Ansprache Botschafter Brunners im Plenum der KSZE bei der Wiederaufnahme des Madrider Folgetreffens im November 1982 brachte dies deutlich zum Ausdruck: „Nous n'avons

⁵⁰ Franz Ceska, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid. Eine Bilanz aus österreichischer Sicht, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik 1 (1984), S. 1–25, S. 15.

⁵¹ Bernd Stöver, Der Kalte Krieg 1947–1991. Geschichte eines radikalen Zeitalters, Bonn 2007, S. 426f.

⁵² BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 248 (Europäische Sicherheitskonferenz), Rede von Bundesrat Pierre Aubert anlässlich der Fortsetzung der Konferenz von Madrid, 10. 2. 1982.

⁵³ Ebenda.

jamais imaginé, du côté suisse en tout cas, le RM 39 comme un document à prendre ou à laisser. C'est pourquoi nous accueillons avec faveur tout amendement susceptible de l'améliorer."⁵⁴ Nach Ansicht Berns war das notwendige Gleichgewicht des N+N-Entwurfs nach der Verhängung des Kriegsrechts nicht mehr vorhanden. Wenn überhaupt ein Schlussdokument verabschiedet werden sollte, dann mussten sich die Teilnehmer darin zu einer wesentlichen Verbesserung der humanitären Dimension der KSZE-Schlussakte bekennen.

Wie Außenminister Aubert während eines Mediengesprächs mit Vertretern der Auslandspresse in Bern anlässlich der Wiederaufnahme der Madrider Verhandlungen betonte, könne man in Madrid jetzt nicht einfach so weitermachen, als ob in Polen nichts geschehen sei⁵⁵. Die Schweiz unterstützte deshalb den westlichen Vorschlag für die Aufnahme neuer menschenrechtlicher Forderungen wie etwa das Recht zur Bildung von Gewerkschaften und insbesondere die Aufnahme eines weiteren Expertentreffens über menschliche Kontakte in das Schlussdokument. Damit agierte die Schweiz in Madrid nun offen als „westlicher Neutraler“.

8. Distanz der Schweiz zu den N+N-Staaten und enge Kooperation mit den USA

Anders als in Belgrad war beim Madrider KSZE-Folgetreffen nicht die Haltung der anderen N+N-Staaten für die Schweiz von zentraler Bedeutung, sondern das Agieren der USA. Der Grund lag in dem hohen Maß an Übereinstimmung zwischen Bern und Washington über den Verlauf des Treffens und über die zu verfolgenden Konferenzziele. Edouard Brunner arbeitete eng und freundschaftlich mit dem amerikanischen Delegationsleiter Max Kampelman zusammen, der in seinen Augen ein „excellent négociateur“⁵⁶ war.

Mit ihrer offensiven Haltung geriet die Eidgenossenschaft jedoch in Opposition zu den anderen N+N-Staaten, die am Entwurf vom Dezember 1981 als Verhandlungsgrundlage festhalten wollten. In einer Aufzeichnung vom September 1982 betonte der schweizerische Delegationsleiter, dass „le RM 39 sera vieux d'à peu près un an en novembre prochain. Dès lors, il serait raisonnable d'accepter des amendements qui tiendraient compte de l'évolution de la situation. Nous sommes, sur ce point, plus flexibles que la plupart de nos partenaires.“⁵⁷

⁵⁴ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 249 (Europäische Sicherheitskonferenz), Déclaration faite par M. l'Ambassadeur Edouard Brunner à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europa à Madrid le 10 novembre 1982.

⁵⁵ BAR, E 2850.1, 1991/234, Bd. 47 (Handakten Aubert) Exposé de Monsieur Pierre Aubert, Chef du Département des Affaires étrangères, à l'occasion de la journée d'information de l'Association de la Presse étrangère en Suisse à Berne le 1er novembre 1982.

⁵⁶ Institut universitaire de hautes études internationales Genève (Hrsg.), Le rôle de la Suisse à la CSCE. Témoignage de l'Ambassadeur Edouard Brunner. Recueilli par le Professeur Victor-Yves Ghebali, Genf 2003, S. 19.

⁵⁷ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 249 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex Circulaire, 3. 9. 1982.

Die Schweiz beteiligte sich an der Überarbeitung des alten Entwurfs durch die N+N-Staaten, der am 15. März 1983 schließlich als „RM 39/Rev.“ präsentiert wurde. Als wichtige Verbesserungen enthielt er das Recht zur Gründung unabhängiger Gewerkschaften und einen Hinweis auf das Recht auf freie Religionsausübung in den Teilnehmerländern. Für die Schweiz stellte der neue Entwurf jedoch nur eine Diskussionsgrundlage dar. Im Gegensatz zu den anderen N+N-Staaten teilte die Eidgenossenschaft die Auffassung der USA, wonach die Einberufung eines Expertentreffens über „menschliche Kontakte“ – das insbesondere den Aspekt der Familienzusammenführung behandeln würde – im Abschlussdokument enthalten sein müsse. Neben dem bereits vereinbarten Treffen über „Menschenrechte“ in Ottawa sollte somit noch ein weiteres Expertentreffen zu den Inhalten von Korb III der Schlussakte durchgesetzt werden⁵⁸.

Für einen schweren Fehler hielt die Schweiz daher einen Vorschlag Finnlands für eine schnelle Beendigung der Madrider Konferenz. Am 5. April 1983 wandte sich der finnische Präsident Koivisto mit dem Vorschlag einer gemeinsamen diplomatischen Initiative an die Regierungen der übrigen N+N-Staaten. Der Vorschlag Finnlands sah einen gemeinsamen Appell der Staats- und Regierungschefs der neutralen und blockfreien Staaten an die übrigen Teilnehmerländer der KSZE für die Annahme des neuen N+N-Entwurfs in der vorgelegten Fassung und für einen schnellen Abschluss des Madrider Treffens vor. In seinem Antwortschreiben wies Bundespräsident Aubert den finnischen Präsidenten darauf hin, dass es in Madrid Bestrebungen von westlicher Seite gäbe, in weiteren Verhandlungen zu Änderungen des N+N-Entwurfs zu gelangen. In dieser Situation halte die Schweiz einen Appell der neutralen Länder für falsch, denn ein solcher „pourrait être considéré par ceux qui veulent procéder à ces modifications comme une pression unilatérale exercée sur eux seuls“⁵⁹.

9. Ablehnung des Appells für eine schnelle Beendigung der Konferenz

Der finnische Vorschlag konnte also als einseitige Druckausübung auf die westlichen Staaten verstanden werden und würde deren Versuche um Verbesserungen im Schlussdokument torpedieren. Die Schweiz beteiligte sich deshalb nicht an dem Appell einiger neutraler Staaten für ein schnelles Konferenzende. In einer gemeinsamen Note vom 18. April 1983 brachten die Staats- und Regierungschefs von Österreich, Zypern, Finnland, San Marino, Schweden und von Jugoslawien ihre Überzeugung zum Ausdruck, „that the Madrid meeting has reached a point where continued and protracted negotiations will no longer serve the aims of bringing us closer to a common understanding, but rather lead to an erosion of the basic aims and purposes set forth by the Conference on Security and Cooperation in Europe“⁶⁰. Aus dieser Ein-

⁵⁸ Margit Roth, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid. Ein Dokument west-östlicher Uneinigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 46/83 (1983), S. 17–33, S. 30.

⁵⁹ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 250 (Europäische Sicherheitskonferenz), Schreiben Bundespräsident Pierre Aubert an Präsident Mauno Koivisto, 8. 4. 1983.

⁶⁰ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 250 (Europäische Sicherheitskonferenz), Circular Note, 18. 4. 1983.

schätzung zogen die beteiligten Staats- und Regierungschefs die Schlussfolgerung, „that a political decision must now be made without delay regarding the outcome of the Madrid meeting and thus the future role of the CSCE process in Europe“⁶¹.

In Bern sorgte der Aufruf zur schnellen Beendigung der KSZE-Konferenz für einigen Unmut. In einer Mitteilung an die Auslandsvertretungen in Ottawa und Oslo betonte Edouard Brunner, ein solches Verhalten „peut à la limite remettre en question collaboration au sein des N+N. Attitude militante que prennent certains de ces pays dans affaires Est-Ouest et européennes nous inquiète“⁶². Auch die Vereinigten Staaten waren mit dem Appell nicht einverstanden. Der amerikanische Präsident Ronald Reagan äußerte in einem Schreiben an die Regierungen der am Appell beteiligten Länder die Überzeugung, „that we believe certain of the human rights provisions of your draft document need strengthening“⁶³.

In dieser Situation ergriff die Sowjetunion die Initiative. Am 6. Mai 1983 übermittelte sie ihrerseits einen Appell an die Teilnehmerländer der KSZE. Darin wurde ausgeführt, dass „l'Union soviétique est prête à accepter le document des N+N tel qu'il a été présenté le 15 mars“⁶⁴. Moskau erklärte sich also dazu bereit, den N+N-Entwurf in unveränderter Form zu akzeptieren. Damit verbunden war allerdings auch eine Warnung. Sollte das Angebot abgelehnt und auf weiteren Änderungen bestanden werden, so würde alles bereits Vereinbarte hierdurch wieder gefährdet⁶⁵. Die Sowjetunion nahm also geschickt die Forderung einiger N+N-Staaten auf und machte sie zu ihrer eigenen, wodurch der Druck auf die westlichen Staaten und die Schweiz deutlich erhöht wurde.

Dem sowjetischen Botschafter Wladimir Lawrow, der den Text des Appells im Berner Auswärtigen Departement übergab, wurde von Schweizer Seite allerdings mitgeteilt, ein Konsens liege gegenwärtig wohl nicht im Bereich des Möglichen, jedoch sei man bereit, auf der Grundlage des überarbeiteten N+N-Entwurfs über einige inhaltliche Punkte zu diskutieren⁶⁶. Die Eidgenossenschaft hielt also an ihrer bisherigen Position fest. Bei einer Unterredung mit amerikanischen Diplomaten im State Department äußerte der Schweizerische Botschafter Anton Hegner, die Berner Regierung sei mit dem Vorschlag vom März 1983 ebenfalls nicht zufrieden und unterstütze weiterhin die Bemühungen der USA zur Verbesserung des vorliegenden Entwurfs⁶⁷.

Die letztendliche Einigung in Madrid zugunsten eines Expertentreffens über menschliche Kontakte darf auch als Erfolg der Schweiz und insbesondere ihres Delegationsleiters Brunner gewertet werden, der an der diplomatischen Initiative des

⁶¹ Ebenda.

⁶² BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 250 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex EDA Bern an Botschaften Ottawa und Oslo, 19. 4. 1983.

⁶³ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 250 (Europäische Sicherheitskonferenz), Schreiben US-Botschaft Bern mit Anhang an Botschafter Franz Muheim, 6. 5. 1983.

⁶⁴ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 250 (Europäische Sicherheitskonferenz), Appell de l'Union soviétique aux pays participants à la réunion de la CSCE à Madrid, 6. 5. 1983.

⁶⁵ Ebenda.

⁶⁶ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 250 (Europäische Sicherheitskonferenz), Notiz an den Bundespräsidenten. Mitteilung der sowjetischen Regierung an den Bundespräsidenten, 6. 5. 1983.

⁶⁷ BAR, E 2010 (A), 1995/313, Bd. 250 (Europäische Sicherheitskonferenz), Telex Botschaft Washington an EDA Bern, 8. 5. 1983.

spanischen Ministerpräsidenten Felipe Gonzales, die schließlich zur Einigung führte, maßgeblich beteiligt war⁶⁸. Das lässt sich auch daran ersehen, dass Bern zum Tagungsort der Veranstaltung bestimmt wurde. Das Mandat für das Expertentreffen über „menschliche Kontakte“ wurde schließlich nicht in das Schlussdokument selbst aufgenommen, sondern in einem beigefügten Anhang festgeschrieben. Dieser Kompromiss erlaubte es der Sowjetunion, das Gesicht zu wahren.

Mit der Einigung auf ein ausgewogenes und umfangreiches Abschlussdokument, darunter das Mandat für eine Abrüstungskonferenz, und auf zwei Expertentreffen zum Menschenrechtsschutz unterschied sich das Ergebnis des Madrider Folgetreffens deutlich von dem der Belgrader Tagung. Es handelte sich hierbei um „die erste umfassende politische West-Ost-Vereinbarung seit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975“⁶⁹. Wie gefährlich der Kalte Krieg gleichwohl weiterhin war, zeigte sich Anfang September 1983, als die sowjetische Luftwaffe über ihrem Territorium an der Pazifikküste ein vom Kurs abgekommenes südkoreanisches Verkehrsflugzeug abschoss, wobei alle 269 Menschen an Bord den Tod fanden⁷⁰. Nach Ansicht von Botschafter Kampelman zeigte das Ereignis, „that despite an agreement on paper, the nature of the Soviet Union had not changed, and its system remained a threat to Helsinki values“⁷¹.

Das tragische Ereignis überschattete auch die abschließende Tagung des Madrider KSZE-Folgetreffens auf Ebene der Außenminister vom 7. bis zum 9. September 1983. In seiner Rede bewertete Bundespräsident Aubert die Ergebnisse des Treffens als „wertvolle Ergänzungen zur Schlussakte von Helsinki“⁷². In diesem Zusammenhang nannte er neben der Einberufung der beiden Expertentreffen über Menschenrechte und menschliche Kontakte auch Verpflichtungen zur Verbesserung der gewerkschaftlichen Freiheiten und die bessere Achtung der Religionsfreiheit. Allerdings müssten die getroffenen Vereinbarungen auch praktisch umgesetzt werden. In diesem Sinne appellierte Außenminister Aubert an seine Amtskollegen, „dass die Verpflichtungen, die wir heute unterschreiben, konkret verwirklicht werden. Unsere schwere Verantwortung besteht darin, jenen, vor denen wir Rechenschaft schuldig sind, glaubwürdig zu beweisen, dass sich die KSZE über die Texte und Worte hinaus in greifbare Tatsachen im Dienste der Menschen umsetzt.“⁷³

⁶⁸ Fischer, Neutralität, S. 376f.

⁶⁹ Franz Ceska, *Détente und KSZE-Prozess. Österreich zwischen Helsinki (1975) und Madrid (1983)*, in: Oliver Rathkolb/Otto M. Maschke/Stefan August Lütgenau (Hrsg.), *Mit anderen Augen gesehen. Internationale Perzeptionen Österreichs 1955–1990*, Wien u. a. 2002, S. 509–521, S. 515.

⁷⁰ John Lewis Gaddis, *Der Kalte Krieg. Eine neue Geschichte*, München 2008, S. 282.

⁷¹ Max Kampelman, *Entering New Worlds. The memoirs of a private man in public life*, New York 1991, S. 275.

⁷² Erklärung von Bundespräsident Pierre Aubert zum Abschluss der KSZE-Folgekonferenz von Madrid, 7. 9. 1983, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Das Madrider KSZE-Folgetreffen*, S. 199–201.

⁷³ Ebenda.

10. Fazit: Vom Neutralen im Westen zum „westlichen Neutralen“

Die Haltung der Schweiz in der Menschenrechtsfrage wandelte sich im Verlauf des KSZE-Folgeprozesses grundlegend. An die Stelle der traditionellen Zurückhaltung in humanitären Fragen, die sich allenfalls auf Hilfsleistungen durch das Rote Kreuz beschränkt hatte, trat nun die Erkenntnis, dass der Schutz der Menschenrechte zu einem Bestandteil der Internationalen Beziehungen geworden war. Im Rahmen der KSZE-Folgetreffen mussten die Vertreter der Schweiz zur Menschenrechtsfrage Position beziehen. Dabei kam ihnen zugute, dass mit Prinzip VII des Dekalogs und Korb III der Schlussakte von Helsinki ein von allen Teilnehmerstaaten vereinbarter, gemeinsamer Verhaltenskodex vorlag. Hinweise auf Verstöße gegen ihren Inhalt waren mit einem aktiven Neutralitätsverständnis vereinbar. Vor diesem Hintergrund agierten die Berner Diplomaten zunehmend offensiv und selbstbewusst.

Die Eidgenossenschaft wurde gewissermaßen vom Neutralen im Westen zum „westlichen Neutralen“. Die KSZE bot der Schweiz „einen geeigneten Rahmen, um ihre Stimme in einer Weise hörbar zu machen und ihre Auffassungen von Menschenrechten, Frieden, und Sicherheit in Europa mit einer Wirksamkeit dazulegen, die sie mit herkömmlichen diplomatischen Mitteln kaum je erreicht hätte“⁷⁴.

Diese Entwicklung fand beim Madrider Folgetreffen ihren Ausdruck in der engen Kooperation mit den Vereinigten Staaten und in der zunehmenden Distanz zu den Positionen der anderen N+N-Staaten. Auch gegenüber der Sowjetunion insistierte die Schweiz auf der Durchführung eines Expertentreffens über menschliche Kontakte und stützte somit die amerikanische Position. Von zentraler Bedeutung war für die Schweiz in Madrid die Ausgewogenheit des Schlussdokuments, in dem die Menschenrechte gebührende Beachtung finden mussten. Bei aller inhaltlichen Nähe zu den USA war die KSZE für die Schweiz aber auch keine reine Menschenrechtskonferenz, wie die Formulierung vom notwendigen Gleichgewicht zwischen den Körben der Schlussakte zeigt.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Schweiz in Menschenrechtsfragen als Teil des Westens verstand und entsprechend agierte. In diesem Zusammenhang wies Edouard Brunner in einem Aufsatz im Jahre 1984 treffend darauf hin, „daß die Schweiz zwar ein neutraler Staat und ihre Neutralität eine immerwährende und bewaffnete ist, daß sie aber auch eine Demokratie westlichen Typs bildet und in bezug auf die Menschenrechte und Grundfreiheiten die gleichen Ideale hat wie die Mitglieder des Europarats und die beiden großen Demokratien jenseits des Atlantiks“⁷⁵.

Ihre politische Neutralität in der KSZE bewahrte sich die Schweiz durch die Aufrechterhaltung der Gesprächsbereitschaft mit den sozialistischen Staaten auch nach den Ereignissen in Afghanistan und in Polen. In der Frage der Menschenrechte gab es für die Berner Diplomaten jedoch keine Neutralität. Insofern trug auch die Eidgenossenschaft durch ihre aktive Mitarbeit in der KSZE indirekt zum politischen Wandel in Europa in den Jahren 1989/90 bei.

⁷⁴ Daniel Frei, Schweizerische Außenpolitik, Zürich 1983, S. 40.

⁷⁵ Edouard Brunner, Das KSZE-Folgetreffen von Madrid aus Sicht der neutralen Schweiz, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 79–84, hier S. 79.

Aryo Makko

Das schwedische Interesse an Vertrauensbildenden Maßnahmen und Abrüstungsfragen

Arbeiten zur Außenpolitik Schwedens während der letzten drei Jahrzehnte des Kalten Krieges beschäftigen sich zumeist mit Perzeptionen des sozialdemokratischen Sozialstaates, seiner Neutralitätspolitik und Visionen von Demokratischem Sozialismus sowie internationaler Gerechtigkeit. Auch die außenpolitische Solidarität des neutralen Schweden mit Ländern der Dritten Welt steht oft im Fokus¹. Diese Geschichtsbilder gründen sich vordergründig auf Schwedens Rolle als Kritiker der Großmächte – vor allem die Kritik Olof Palmes am Vietnamkrieg 1969 und 1972 –, aber auch auf das Engagement innerhalb der UNO oder die hohen Entwicklungshilfen². Dieses Bild einer „aktiven Neutralitätspolitik“ Stockholms dominiert auch, mit wenigen Ausnahmen, die schwedisch- und englischsprachige Historiographie zu Schwedens Außenpolitik nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges. Europa spielte in den außenpolitischen Planspielen und Szenarien des Utrikesdepartementet (UD), des Außenministeriums in Stockholm, eine untergeordnete Rolle³. Im Vordergrund standen, wie der Historiker Mikael af Malmberg in seiner Dissertation zu Schweden und dem frühen Integrationsprozess in Europa erläutert, nationale Neutralität, die Erhaltung des nordischen Gleichgewichts sowie die Unterstützung der kollektiven Sicherheit über eine aktive Arbeit bei der UNO⁴. Seltener dagegen wird man auf das traditionelle Interesse an Fragen der Abrüstung, einen anderen, wichtigen Eckpfeiler der schwedischen Außenpolitik verwiesen⁵. Dieses Nebeneinander von verteidigungs- und außenpolitischen Komponenten ist von Wiberg als „dualer Ausdruck“ schwedischer Sicherheitspolitik definiert worden. Demnach fußt das Engagement für internationale Entspannung und Abrüstung auf sozialdemokratischem Gedankengut sowie dem traditionellen Konsens, während die militärische Betonung der Sicher-

¹ Ulf Bjereld/Alf W. Johansson/Karl Molin, *Sveriges säkerhet och världens fred: svensk utrikespolitik och kalla kriget*, Stockholm 2008, S. 224–275.

² 1968 wurde seitens der schwedischen Regierung die sogenannte „Proposition 100“ beschlossen. Demnach sollte ein Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungshilfe an ärmere Länder aufgebracht werden. Dieses Ziel wurde erstmals im Jahre 1976 erreicht. Vgl. Ann Marie-Ekengren, Olof Palme och utrikespolitiken, Umeå 2005, S. 156–168.

³ Vgl. dazu die Beschreibung der zentralen Punkte der schwedischen Neutralitätspolitik in Karl Molin, *The Central Issues of Swedish Neutrality Policy*, in: Michael Gehler/Rolf Steininger (Hrsg.), *Die Neutralen und die europäische Integration 1945–1995*, Wien u. a. 2000, S. 261–275.

⁴ Mikael af Malmberg, *Den ständaktiga nationalstaten: Sverige och den europeiska integrationen, 1946–1959*, Lund 1994. Vgl. ferner Mikael af Malmberg, *Neutrality and State-Building in Sweden*, Basingstoke 2001, S. 148–153.

⁵ Schweden beteiligte sich bereits seit den 1920er Jahren im Rahmen des Völkerbunds an der internationalen Abrüstungspolitik und unterhielt seit dieser Zeit eine ständige Delegation für Abrüstungsfragen in Genf. Vgl. Nils Andrén/Nils Gyldeń/Johan Lundin (Hrsg.), *Internationella rustningsbegränsningar och nationell säkerhet*, Stockholm 1979. Vgl. ferner Stefan Trönning, *Nedrustning under mellankrigstiden: Sverige och nedrustningskonferensen i Genève 1932*, Solna 1985.

heitspolitik auf die in allen politischen Lagern vorhandenen Realisten zurückzuführen ist⁶.

Das Verhältnis zu Europa hingegen war grundsätzlich von „Berührungsangst“ geprägt, wie von Klaus Misgeld in einem Aufsatz zur sozialdemokratischen Europapolitik treffend beschrieben⁷. Dieses Urteil bezieht sich vor allem auf die Präferenzen des nordischen Staates im europäischen Integrationsprozess, trifft jedoch auch auf die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) sowie deren Folgeprozess zu⁸.

Dieser Beitrag beschreibt und analysiert das schwedische Interesse an Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) sowie Abrüstungsfragen im Rahmen des Ersten Korbs („Fragen der Sicherheit in Europa“) bis zu den KSZE-Folgekonferenzen in Belgrad (1977–1978) und Madrid (1980–1983). Hierbei hat der Autor erstmals Zugang zu Archivdokumenten des schwedischen Außenministeriums zum KSZE-Folgeprozess während der Jahre 1975 bis 1981 erhalten⁹. Zentrale These ist, dass sich das anfängliche Desinteresse Schwedens an der KSZE in den 1960er Jahren sowie die Haltung zu Korb I seit der Vorkonferenz 1972 in Dipoli nahe Helsinki mit Hilfe des dualen Ausdrucks von Wiberg verstehen lassen. Die anfängliche Scheu gegenüber jeglichen Vorstößen in europäischen Sicherheitsfragen geht auf das primäre Ziel zurück, vor allem den Status quo in Skandinavien und Europa zu sichern. Die Möglichkeit, dass eine europäische Sicherheitskonferenz als *Deus ex Machina* für weitergehende Entspannung sorgen könnte, wurde als wenig realistisch betrachtet. Erst mit dem Durchbruch der Ostpolitik Willy Brandts folgte in Stockholm die Einsicht, dass sich mit Hilfe der KSZE und ihrer multilateralen Struktur eigene politische Ziele würden erreichen lassen. Daher wurde die Konferenz spätestens ab 1972 zu einem wichtigen Bestandteil der schwedischen Außenpolitik¹⁰. Es wird auch erörtert, weshalb Olof Palmes erste Regierung (1969–1976) in Menschenrechtsfragen und bei ähnlichen Themen des Dritten Korbes („Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“) nicht annähernd denselben ambitiösen Idealismus an den Tag legte wie in Foren der Vereinten Nationen und bei ähnlichen Fragen in Bezug auf den Nord-Süd-Dialog. Im Rahmen der KSZE nahm Stockholm zeitweise eine aus westeuropäischer Perspektive wenig hilfreiche Position ein. Und das in einer Ära, in der Stockholm grundsätzlich explizites (Eigen-)Interesse hatte, die prestigeträchtigen Rollen des solidarischen

⁶ Håkan Wiberg, *Swedish National Security Policy. A Review and Critique*, in: *Bulletin of Peace Proposals* 9 (1978), S. 311.

⁷ Klaus Misgeld (Hrsg.), *Den svenska socialdemokratin och Europa – från slutet av 1920-talet till början av 1970-talet. Attityder och synsätt i centrala uttalanden och dokument*, in: Bo Hultdt/Klaus Misgeld, *Socialdemokratin och svensk utrikespolitik: från Branting till Palme*, Stockholm 1990, S. 195–210.

⁸ Vgl. Michael Zielinski, *Die neutralen und blockfreien Staaten und ihre Rolle im KSZE-Prozess*, Baden-Baden 1990, S. 215–218. Vgl. ferner Janie Leatherman, *Engaging East and West beyond the bloc divisions: Active neutrality and the dual role strategy of Finland and Sweden in the CSCE*, Denver 1991, vor allem S. 200–204, 233–236, 425–431, 515–521.

⁹ Die allgemeine Sperrfrist beträgt in Schweden 40 Jahre und ist also wesentlich länger als beispielsweise die dreißigjährige gesetzliche Sperrfrist in der Bundesrepublik Deutschland.

¹⁰ Zur frühen Phase der KSZE siehe Aryo Makko, *Multilateralism and the Shaping of an „Active Foreign Policy“: Sweden during the preparatory phase of the CSCE*, in: *Scandinavian Journal of History* 35 (2010), S. 310–329.

„Brückenbauers“, des Kritikers der Supermächte sowie des „Lieblings der Dritten Welt“ einzunehmen¹¹.

1. Rahmenbedingungen der schwedischen Neutralität im Kalten Krieg

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der deutschen Wiedervereinigung in den Jahren 1989–1991 wurde im hohen Norden die Debatte zur schwedischen Neutralitätspolitik in bis dahin ungekannter Schärfe geführt. Mit dem Verschwinden der unmittelbaren Gefahr einer Eskalation des Ost-West-Konflikts verlor das seit den 1950er Jahren traditionelle Konsensprinzip in außenpolitischen Fragen seinen Grund. Dies mündete im Laufe der 1990er Jahre in die Einsetzung einer staatlichen Neutralitätspolitikkommission sowie in neue Forschungsinitiativen¹² zur detaillierten Untersuchung der schwedischen Neutralitätspolitik. Die neuen Forschungsergebnisse ergaben, dass die Definition der Parameter der Außen- und Sicherheitspolitik im Kontext des Kalten Krieges einigen wenigen, sehr einflussreichen Entscheidungsträgern überlassen war. Diese bestimmten, zuweilen willkürlich, welche Instanz wann und welche Information zu außenpolitischen Fragen erhalten würde¹³. Als unbestritten bedeutendste Figur in diesem Zusammenhang muss der langjährige Außenminister der Jahre 1945–1962 genannt werden: Östen Undén. Der renommierte Völkerrechtsprofessor aus Uppsala war vor seiner langen Amtszeit ab 1925 als einer der Top-Diplomaten seines Landes beim Völkerbund in Genf tätig gewesen¹⁴. Die nach ihm benannte *Undéndoktrin* wurde am 13. Oktober 1956 in einer außenpolitischen Parlamentsrede deklariert und sollte mit wenigen Ausnahmen bis zum Umbruch 1989/90 Bestand haben¹⁵. Sie legte fest, dass Schweden eine blockfreie Außenpolitik in Friedenszeiten führen solle mit dem Ziel, im Falle eines Krieges neutral zu verbleiben. Zwischen den drei Konstanten der nationalen Neutralität, der nordischen Zusammenarbeit für ein regionales Gleichgewicht und der kollektiven Sicherheit im Rahmen der

¹¹ Vgl. Ulf Bjereld, *Critic or Mediator? Sweden in World Politics, 1945–90*, in: *Journal of Peace Research* 32 (1992), S. 23–35. Vgl. ferner Hans Lödén, „För säkerhets skull“: ideologi och säkerhet i svensk aktiv utrikespolitik 1950–1975, Stockholm 1999.

¹² Zu nennen ist hier vor allem das Forschungsprogramm „Sverige under kalla kriget“ (SUKK) während der Jahre 1996 bis 2008, aus dem insgesamt 16 umfangreiche Publikationen hervorgingen. SUKK war eine Zusammenarbeit des politikwissenschaftlichen Instituts der Universität Göteborg, des Instituts für Zeitgeschichte der Hochschule Södertörn (seit 2010 Universität Södertörn) sowie des geschichtlichen Instituts der Universität Stockholm unter der Leitung des Göteborger Politikwissenschaftlers Ulf Bjereld.

¹³ Stefan Ekecrantz, *Hemlig utrikespolitik: kalla kriget, utrikesnämnden och regeringen 1946–1959*, Stockholm 2003.

¹⁴ Zu Undéns Tätigkeit beim Völkerbund vgl. Yngve Möller, Östen Undéns utrikespolitik, in: Huld/Misgeld (Hrsg.), *Socialdemokratin*, S. 62–64. Vgl. ferner Aryo Makko, *Arbitrator in a World of Wars: The League of Nations and the Mosul Dispute, 1924–1925*, in: *Diplomacy & Statecraft* 21 (2010), S. 636–645. Für einen deutschsprachigen Beitrag vgl. Peer Krumrey, *Das Ziel bestimmt die Mittel. Das Wirken Östen Undéns auf dem Weg zur schwedischen Neutralitätspolitik*, in: *Nordeuropaforum* 19 (2009), S. 7–35.

¹⁵ Bjereld/Johansson/Molin, *Sveriges säkerhet*, S. 172–174.

UNO verblieb Europa für die Architekten dieser Politik eine oftmals problematische Variable.

2. Schweden und die KSZE von Molotow bis zum Folgeprozess

Als im Februar 1954 die ersten Gedanken aus der UdSSR zu einer europäischen Sicherheitskonferenz bekannt wurden, war Undén bemerkenswerterweise einer der Wenigen in Europa, die nicht mit umgehender Ablehnung reagierten. Der vom sowjetischen Außenminister Wjatscheslaw Molotow vorgetragene Gedanke erntete in den wichtigsten Medien des Landes vor allem Spott und wurde als simpler Versuch eingestuft, die Vereinigten Staaten aus europäischen Sicherheitsfragen herauszuhalten. Außenminister Undén hingegen verzeichnete in einem Tagebucheintrag vom 15. Februar 1954 zu der ihm von Molotow präsentierten Idee: „einige Bestandteile sind von Interesse.“¹⁶ Aus seiner Sicht war jedwede Veränderung der Beachtung wert, welche zu größerem Mitspracherecht der Kleinstaaten führen könnte. Selbst führte er das traditionelle Abrüstungsinteresse Schwedens mit dem sogenannten Undénplan 1961 fort. Dieser sah vor, dass sich diejenigen Staaten, welche nicht im Besitz von Atomwaffen waren, dazu verpflichten würden, keinerlei atomare Waffen auf dem eigenen Territorium zuzulassen und sowohl ihre Produktion als auch ihren Erwerb zu unterlassen¹⁷. Als weitere prominente Vertreter dieser schwedischen Tradition profilierten sich zu dieser Zeit die Friedensnobelpreisträgerin von 1982, Alva Myrdal, sowie der spätere Außenminister und Direktor der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO), Hans Blix.

Mit dieser relativ positiven Meinung war Undén in den 1950er Jahren in Stockholm ziemlich allein. Auch als die Idee einer Konferenz ab Mitte des folgenden Jahrzehnts von Seiten der Warschauer-Pakt-Staaten wieder auf die internationale Tagesordnung gesetzt wurde, war die schwedische Reaktion vor allem von Desinteresse geprägt. Eine Konferenz wurde zwar in offiziellen Stellungnahmen ab 1964 als „nützlich“ und „angebracht“ bezeichnet, bedürfe jedoch „gründlicher Vorbereitung“¹⁸. Zu konkreteren Aussagen ließen sich in der Folgezeit weder Undén, noch der langjährige Staatsminister Tage Erlander hinreißen. Als sich schließlich ab dem „Budapester Appell“ vom 17. März 1969 die blockübergreifenden Kommuniqués zu einer europäischen Sicherheitskonferenz (ESK) häuften, wurden die oben genannten Standardphrasen mit der Betonung einer US-amerikanischen sowie kanadischen Teilnahme als Voraussetzungen ergänzt. Für Initiativen oder Vorschläge irgendeiner Art waren die Schweden, im Unterschied zu den anderen europäischen Neutralen Finnland, Österreich und der Schweiz, jedoch nicht zu bewegen. Die Unterstützung einer Initiative

¹⁶ Tagebucheintrag Östen Undéns vom 15. 2. 1954, in: Östen Undén, *Anteckningar 1952–1966*, hrsg. von Karl Molin, Stockholm 2002, S. 467.

¹⁷ Vgl. Annika Norlin, *Undénplanen, ett lyckat misslyckande*, Göteborg 1998.

¹⁸ Riksarkivet (RA), UD, HP 79, Vol. 26, Mappe 1, *Några svenska uttalanden angående förslaget om inkallandet av europeisk säkerhetskonferens om säkerhet och ekonomiskt samarbete* vom 1. 4. 1969.

für eine „alleuropäische Konferenz“ unter dem Deckmantel einer freiwilligen neutralen Initiative wurde trotz intensiver Bemühungen seitens Moskaus im April 1969 strikt abgelehnt¹⁹. Auf das Ausmaß und die konkrete Form der dann stattdessen von Finnland präsentierten Initiative für eine Sicherheitskonferenz vom 5. Mai 1969 reagierte das Außenministerium in Stockholm folgerichtig mit merklicher Verstimmung²⁰. Entgegen traditionell freundschaftlicher Beziehungen zu Finnland verzögerte Schweden daraufhin eine positive Antwort auf das finnische Memorandum und noch bis 1970 wurde die Sicherheitskonferenz mit keinem Wort im „Komitee für auswärtige Fragen“ (utrikesnämnden) erwähnt. Dabei handelte es sich um das höchste informelle Gremium, das traditionell dazu genutzt wurde, parteiübergreifenden Konsensus zu schaffen²¹.

Die KSZE war also in keiner Weise ein schwedisches Projekt. Trotz allgemeiner „Aktivierung“ der Außenpolitik nach dem Regierungsantritt Olof Palmes im Oktober 1969 wurde sie auch nicht als Plattform der ansonsten oftmals in scharfem Wortlaut verkündeten Visionen für eine bessere Welt und mehr Gerechtigkeit angepriesen²². Im Kontext der KSZE gab man sich keinen Illusionen hin, wie ehemalige Delegationsmitglieder betonen. Dementsprechend positionierte man sich schließlich entlang der Grenzen einer „klugen, realistischen“ Linie²³. Die Schweden fielen nämlich vor allem dadurch auf, dass sie ihr Interesse ab der Vorkonferenz 1972–1973 auf den Ersten Korb und die Themenschwerpunkte Sicherheit und Abrüstungsfragen sowie Vertrauensbildende Maßnahmen konzentrierten. So übernahm Schwedens Delegationsleiter Axel Edelstam in Dipoli den Vorsitz des Unterkomitees für militärische Fragen²⁴. Stockholm betonte frühzeitig, gemeinsam mit Norwegen, den Niederlanden und Rumänien, dass eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa die militärischen Aspekte sowie den Bedarf an Abrüstungsmaßnahmen unabhängig von den parallel laufenden Verhandlungen zwischen NATO und Warschauer Pakt über gegenseitige und ausgewogene Verminderung von Streitkräften und Rüstungen

¹⁹ Makko, *Multilateralism*, S. 311–313.

²⁰ Für eine ausführliche Aufarbeitung der finnischen Initiative vom 5. 5. 1969 vgl. Thomas Fischer, „A mustard seed grew into a bushy tree“: The Finnish CSCE initiative of 5 May 1969, in: *Cold War History* 9 (2009), S. 177–201.

²¹ Vgl. Regeringskansliets arkiv i Arninge (RKA), Utrikesnämndens memorialprotokolle von 1969.

²² Diese Linie verleitet noch immer zu romantisierenden Perzeptionen, vgl. Abdul Karim Bangura, *Sweden vs Apartheid: Putting Morality Ahead of Profit*, Aldershot u. a. 2004, S. 17–70. Die Selbstdarstellung (des sozialdemokratischen) Schwedens als eine Art „moralische Großmacht“ wurde in der Neutralitätsdebatte der 90er Jahre scharf kritisiert. Vgl. Ann-Sofie Nilsson, *Den moraliska stormakten: en studie av socialdemokratins internationella aktivism*, Stockholm 1991. Schon der britische Journalist und Autor Maurice Keens-Soper verlieh dieser Meinung mit den Worten „und dann sind da die Schweden, die Lieblinge der Dritten Welt, mit deren gute Taten sich nur ihre schleimige Selbstgefälligkeit messen kann“ (Übersetzung des Autors) deutlich Ausdruck. Zitiert in Susan L. Holmberg, *Welfare Abroad: Swedish Development Assistance*, in: Bengt Sundelius (Hrsg.), *The Committed Neutral. Sweden's Foreign Policy*, Boulder 1989, S. 123.

²³ Interview des Autors mit den ehemaligen KSZE-Delegationsmitgliedern Botschafterin Kerstin Asp-Johnsson und Botschafter Göran Berg, 20. 5. 2010.

²⁴ RA, UD, HP 79, A30/6 Allmänt [Allm.], Vol. 38, Mappe 38, FMÖ; nedrustningsfrågorna vom 6. 4. 1973.

(Mutual and Balanced Force Reducation, MBFR) nicht vollständig ignorieren könne. In humanitären Fragen in Europa hingegen war man früher als die meisten westlichen Delegationen zu Konzessionen bereit. Eine führende Rolle wurde hier den westlichen Staaten sowie den anderen Neutralen, Schweiz und Österreich, überlassen²⁵. Im Frühjahr 1975 wurde daher auf schwedischer Seite festgehalten, dass man die „Resultate, welche auf diesem Gebiet erreicht werden können, vor dem Hintergrund sehen muss, dass die Konferenz keine Unterschiede ausräumen kann, welche auf verschiedenen Gesellschaftssystemen beruhen“²⁶. Gemeint war hiermit, dass die Struktur des Ost-West-Konfliktes sowie das Eigeninteresse Schwedens keinen idealistischen Ansatz in heiklen europäischen Fragen erlaubten. Menschenrechte in Osteuropa waren für Schweden eine wesentlich sensiblere Angelegenheit als dieselbe Thematik in Fernost, Indien oder Afrika. Göran Berg, ehemaliges Delegationsmitglied und nach Ende des Kalten Krieges Botschafter in Brüssel und Rom, formuliert diese ambivalente Haltung Schwedens auf der internationalen Bühne folgendermaßen: „In unserer unmittelbaren europäischen Umgebung galt es, eine realistische Politik zu führen. Vietnam bedeutete nicht dieselbe Art von Verantwortung und sicherheitspolitischen Implikationen.“²⁷ In der Schlussakte von Helsinki wurde festgelegt, dass größere militärische Manöver von Landstreitkräften in einer Gesamtstärke von mehr als 25 000 Soldaten spätestens 21 Tage vor Manöverbeginn angekündigt werden sollten. Des Weiteren wurde festgelegt, dass Angaben über die Benennung, den allgemeinen Zweck, die Art der eingesetzten Streitkräfte, das Manövergebiet und den geschätzten zeitlichen Rahmen seiner Durchführung gemacht werden sollten. Hinzu kamen weitere Maßnahmen wie der Austausch von Beobachtern²⁸.

3. Das Erbe von Helsinki

Vor diesem Hintergrund begrenzte sich das Erbe der Schlussakte von Helsinki 1975 für die vier bürgerlichen Regierungen der Jahre 1976–1982 unter Thorbjörn Fälldin von der Zentrumspartei (1976–1978, 1979–1981 sowie 1981–1982) und Ola Ullsten von der Volkspartei (1978–1979) vor allem auf die Themen VBM und Abrüstung. Die 44jährige sozialdemokratische Regierungszeit fand mit dem Wahlsieg der drei bürgerlichen Parteien am 19. September 1976 ihr Ende. Außenpolitisch änderte sich unter der Führung von Zentrumsministerin Karin Söder, Schwedens erster Außenministerin, jedoch wenig, da die generelle Neutralitätspolitik zu diesem Zeitpunkt bereits auf nahezu vollständigem Konsensus in Politik und Gesellschaft fußte. Demgemäß war auch die schwedische Europapolitik trotz des innenpolitischen Bruches von Kontinuität geprägt. Schon bald formte sich schließlich auch der Gedanke, weiterführende Ambitionen auf den oben erwähnten Gebieten im Rahmen der anstehenden

²⁵ Vgl. Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2009, S. 135–138, 151–316.

²⁶ RKA, UD, HP 79, Allm., Mappe 63, Sveriges och övriga neutralas intresse för VBM-frågan vom 17. 3. 1975.

²⁷ Göran Berg im Interview vom 20. 5. 2010 (siehe Fußnote 23).

²⁸ Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Schlussakte vom 1. 8. 1975, S. 13–17, in: URL: <http://www.osce.org/de/mc/39503> (14. 11. 2010).

henden Folgekonferenzen zu entwickeln²⁹. Es wird bei künftigen Forschungen daher zu diskutieren sein, ob das deklarierte und oftmals aktiv vorgetragene Interesse an Idealen wie „internationaler Gerechtigkeit“ angesichts der im europäischen Rahmen geführten Realpolitik nicht generell als „Mittel zum Zweck“ zu bewerten ist.

Die Umsetzung der in Korb I der Schlussakte festgehaltenen Maßnahmen wie die Anmeldung von militärischen Manövern sowie die Einladung von Beobachtern wurde in den Jahren 1975 und 1976 seitens der Schweden mit großem Interesse verfolgt und dokumentiert³⁰. Allzu große Illusionen machte man sich auf schwedischer Seite angesichts der abklingenden Entspannung zwischen den Großmächten jedoch nicht. So wird in einem internen Memorandum vom 14. Dezember 1976 festgehalten, dass es trotz der positiven Erfahrungen von Helsinki schwer werde, die Parameter der Schlussakte von Helsinki bereits in Belgrad zu ändern. Daher wolle man einen „pragmatischen Versuch“ unternehmen, qualitative Konkretisierungen zu erreichen. Damit war gemeint, dass zu präzisieren sei, wie Anmeldungen von Manövern formuliert werden sollten und was genau denn Beobachter dieser Manöver zu sehen bekommen würden. Auch der von den Schweden bereits in Genf vorgebrachte Vorschlag, die Verteidigungsausgaben der Teilnehmerstaaten offenzulegen, sollte in Belgrad wieder aufgegriffen werden. Eine Stärkung der Verbindung zwischen KSZE und MBFR wurde hingegen als wenig realistisch verworfen³¹.

Während dieser Zeit gewann die in Genf begonnene „Quasi-Institutionalisierung“ der N+N-Zusammenarbeit weiter an Kontinuität³². Mehr als zwanzig Treffen, sowohl allgemeine als auch auf VBM bezogene, der nichtgebundenen und neutralen Staaten fanden zwischen 1977 und 1982 statt. In Schweden wurden Rüstungskontrolle und militärische Vertrauensbildung immer mehr zu einem zentralen Element der multilateralen Außenpolitik. Dies drückte sich im September 1979 in der Schaffung einer fünfköpfigen Arbeitsgruppe zu den VBM, bestehend aus Vertretern von Außenministerium, Verteidigungsministerium sowie des Generalstabs, auch auf institutioneller Ebene aus³³. Die Absicht, in Belgrad weitergehende Vorschläge zu Vertrauensbildenden Maßnahmen präsentieren zu wollen, wurde von Außenministerin Söder in einer Debatte im Stockholmer Reichstag am 30. März 1977 erstmals publik gemacht³⁴.

So wurde dann auch das von den sieben N+N-Staaten Irland, Jugoslawien, Liechtenstein, Schweden, Schweiz, Österreich und Zypern unterzeichnete Dokument mit der Bezeichnung CSCE/BM/6 am 28. Oktober 1977 auf dem Belgrader Folgetreffen von einem schwedischen Diplomaten, Stellan Arvidsson, präsentiert. Dieser bezeichnete die in der Schlussakte enthaltenen VBM als „in ihrer Substanz extrem bescheiden“, betonte jedoch gleichzeitig, dass deren greifbar positiver Beitrag zur Vertrauens-

²⁹ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 8, Schreiben Schyberg an schwedische Botschaften Oslo und Stockholm vom 8. 8. 1975.

³⁰ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 8, Schreiben Crafoord an UD vom 16. 8. 1975.

³¹ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 13, Sveriges och övriga neutralas intresse för VBM-frågan vom 14. 12. 1976.

³² Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 242.

³³ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 20, Vgl. Kallelse sowie Arbetsgrupper för VBM vom 3. 9. 1979.

³⁴ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 15, NATO diskuterar VBM-förslag sowie NATO-Kommentarer till svenska VBM-utkastet vom 15. 8. 1977.

schaffung und militärischen Détente in Europa ein „guter Start“ gewesen sei. Nun sei es an der Zeit, so Arvidsson, weitere Schritte zu tätigen und das geschaffene Vertrauen auszubauen, da eine minimalistische und auf das Mandat der Schlussakte begrenzte Position schon bald im Verlust des bisher Erreichten resultieren werde³⁵. Das Dokument der Neutralen basierte auf einem schwedischen Entwurf vom 10. Oktober³⁶.

Drei Wochen nach Beginn der Belgrader Konferenz wurde schwedischen Diplomaten die Idee einer separaten Abrüstungskonferenz vom sowjetischen Botschaftssekretär Kugujenko in Stockholm präsentiert. Diese Idee war drei Tage zuvor in einer Rede von Parteisekretär Leonid Breschnew in Moskau formuliert worden und wurde nun auf Anweisung des Kreml den zuständigen Instanzen der Außenministerien in Belgrad, Stockholm und Wien präsentiert³⁷. Die schwedische Reaktion fiel, wie im Falle der Initiative für eine Sicherheitskonferenz im April 1969, negativ aus. In seiner Antwort wies Stockholm darauf hin, dass die strukturelle Harmonie des KSZE-Prozesses zu erhalten sei und man sich auf die Arbeit in Belgrad konzentrieren wolle. So der offizielle Wortlaut³⁸.

Ein internes Arbeitspapier offenbart jedoch, dass diese Idee trotz aller offiziellen Dementis von Beginn an auf grundsätzliche Akzeptanz stieß und Stockholm als natürlicher Veranstaltungsort erachtet wurde³⁹. Wegen der grundsätzlich antisowjetischen Stimmung in weiten Teilen der schwedischen Bevölkerung wurde dieser Vorschlag, wie schon der ursprüngliche Vorschlag einer Sicherheitskonferenz in den 1950er Jahren, erst einmal kritisch kommentiert. „Aus dem Osten kommt nichts Gutes“, so der allgemeine Tenor in Schweden⁴⁰. Für die schwedische Diplomatie lag daher die Vermutung nahe, dass eine explizit von Breschnew erwähnte Abrüstungskonferenz kaum die unmittelbare Unterstützung der schwedischen Öffentlichkeit gewinnen könne. Aller Wahrscheinlichkeit nach wäre die Regierung in Stockholm bei einer unmittelbaren Übernahme von Breschnews Gedanken mit Vorwürfen der „Finnlandisierung“ konfrontiert worden. Das Interesse an einer Abrüstungskonferenz wurde folglich lange Zeit nur intern diskutiert. Ein halbes Jahr nach dem Ende des Belgrader Treffens waren die Bemühungen in dieser Frage mit Verweis auf ein weiteres Treffen in Madrid intensiviert worden. Eine wichtige Rolle spielten hierbei die Experten des Verteidigungsministeriums⁴¹. Erstmals ausgedrückt wurde es dann erst im September 1979 in einem Gespräch zwischen dem Direktor der politischen Ab-

³⁵ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 16, NN-ländernas CBM-förslag framlagt vom 28. 10. 1977.

³⁶ RKA, UD, HP 79; Korg I, Mappe 16, Drahtbericht Arvidsson, Belgrad, an das schwedische Außenministerium vom 12. 10. 1977.

³⁷ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 16, Brezjnev-förslag om åtgärder för militär avspänning i Europa vom 24. 10. 1977.

³⁸ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 16, Pressemitteilung des schwedischen Außenministeriums vom 26. 10. 1977.

³⁹ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 16, Kommentarer i anslutning till det sovjetiska förslaget om åtgärder för militär avspänning i Europa vom 27. 10. 1977.

⁴⁰ Die traditionelle Auffassung von Russland als von größter Gefahr für die schwedische Sicherheit manifestierte sich zwischen 1880 und 1914. Vgl. dazu Gunnar Åselius, *The „Russian Menace“ to Sweden. The Belief System of a Small Power Security Elite in the Age of Imperialism*, Stockholm 1994.

⁴¹ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 17, Memorandum von Björemann an Westerberg und Prawitz vom 3. 11. 1978.

teilung des UD und Polens Botschafter in Stockholm. Beinahe zwei Jahre waren seit den ersten Erwägungen und der Rede von Breschnew vergangen⁴².

Zentral war bei diesen Vorbereitungen auf Madrid die Zusammenarbeit der neutralen und blockfreien Staaten. Auf der Basis eines N+N-Arbeitstreffens in Stockholm im Oktober 1979 wurden während des Frühjahrs 1980 konkrete Vorschläge für Madrid vorbereitet. In Stockholm hatte man sich darauf geeinigt, dass der in Belgrad von den Neutralen unterbreitete Vorschlag BM/6 als Basis weitergehender Vorschläge dienen könne. Die Neuerungen umfassten vor allem die Parameter der Manöverankündigungen, welche nun bereits bei einer Truppenstärke von 18 000 Mann verpflichtend sein sollte. Das Zeitfenster sollte von 21 auf 30 Tage erweitert werden. Größere Marine- sowie Luftmanöver sollten ebenso festgeschrieben werden wie eine Maximalanzahl von 40 000 bis 50 000 Soldaten⁴³. Washington ermunterte zu Beginn die Neutralen, in diesem Themenbereich aktiv zu werden. In einem Treffen mit Vertretern der amerikanischen Botschaft wurde Botschafter Carl Johan Rappe vom schwedischen Außenministerium mitgeteilt, dass neue VBM substantiell sein müssten. Darüber hinaus sollten sie obligatorisch, verifizierbar und auf ganz Europa anwendbar sein. Für eine zukünftige Abrüstungskonferenz käme keine Hauptstadt der Warschauer-Pakt-Staaten in Frage. Dies wurde von den Schweden als Absage an die Bewerbung Warschaus betrachtet⁴⁴. Stockholm hingegen schien sich Hoffnungen machen zu dürfen, daher wurde die Verabschiedung eines Mandats für eine Abrüstungskonferenz in Madrid im März 1980 als Ziel definiert⁴⁵. Die weitere Vorgehensweise der N+N wurde bei Treffen in Bern, Wien, Vaduz und Belgrad zwischen März und Juni festgelegt. Bereits beim ersten Treffen in Bern, bei dem Jugoslawien noch außen vor gelassen worden war, herrschte Einigkeit über die Bedeutung der weiteren Arbeit im Rahmen der VBM. Dies galt sowohl für die Ankündigung von Manövern wie auch für den Austausch von Beobachtern. „Movements“, Truppenbewegungen, hingegen wurde als schwierigere Frage bewertet, bei der die schwedischen Ziele von den Gesprächspartnern als „ambitiös“ betrachtet wurden⁴⁶. Die Reichweite dieser Ambitionen sowie das Tempo, in dem die neutralen und blockfreien Staaten neue Vorschläge entwickelten, stießen bald auf Kritik von Seiten der NATO und vor allem Washingtons. Auch innerhalb des westlichen Bündnisses wurden Bestrebungen zu größerer VBM-Aktivität, wie von Oslo vorgeschlagen, frühzeitig abgewürgt⁴⁷. Diese Kritik richtete sich vor allem gegen das neuerliche neutrale Treffen, diesmal mit Teilnahme der Jugoslawen, in Wien, bei dem konkrete gemeinsame Ziele für Madrid vereinbart worden waren⁴⁸. Für diese Kritik hatte man in Stockholm nur wenig Ver-

⁴² RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 20, ESK: WP-förslaget om särskilt VBM-möte vom 7. 9. 1979.

⁴³ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 21, CSCE; Confidence-Building Measures; A Provisional List of Elements of a Possible Proposal vom 12. 2. 1980.

⁴⁴ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 21, USA-attityd till CBM i ESK-Madrid vom 11. 3. 1980.

⁴⁵ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 21, Aktuella Korg I (CBM-) frågor (inför polchefens samtal i Moskva i mars 1980 vom 13. 3. 1980.

⁴⁶ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 21, Anteckningar från de fyra neutralas möte om VBM:s i Bern vom 24. 3. 1980.

⁴⁷ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 21, Amerikanska CBM-synpunkter vom 16. 4. 1980.

⁴⁸ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 21, Fortsatta VBM-konsultationer mellan NN-staterna i Wien 14-15 april vom 18. 4. 1980.

ständnis, schließlich war man „bereits in Belgrad der Meinung gewesen, dass ausreichende Erfahrungen“ auf diesem Gebiet gewonnen worden seien. „Selbstverständlich“ war die Zeit nun reif für eine „Verschärfung“ und „Präzisierung“ der VBM in Madrid, und „langfristig hofft Schweden auf die Errichtung eines weitreichenden VBM-Systems mit der Perspektive einer flächendeckenden europäischen Abrüstungskonferenz“⁴⁹. Mit seinen Vorstellungen sollte Schweden in den verbleibenden Monaten bis zum Nachfolgetreffen in Madrid auch weiterhin auf Widerstand stoßen. Ursache hierfür war die Abkehr von der weltweiten Détente infolge der sowjetischen Invasion in Afghanistan im Dezember 1979. So erhoben etwa die Norweger Zweifel an der rechtlich verpflichtenden Natur zukünftiger VBM⁵⁰. Dem Kreml wiederum missfiel im Allgemeinen die Detailliertheit, die die Vorschläge der neutralen und blockfreien Staaten erreicht hatten⁵¹. Dennoch verteidigten die Schweden den eingeschlagenen Kurs der N+N bei den folgenden Treffen in Stockholm Ende Mai und in Belgrad Mitte Juni 1980⁵².

Die Schaffung der schwedischen VBM-Strukturen wurde analog zu den Konsultationen während der Vorbereitungsphase für die Folgekonferenz in Madrid abgeschlossen. Schweden, welches sich selbst spätestens seit der Genfer Phase als Aktivposten in Fragen der VBM und Abrüstung sah, verfügte nun über eine einschlägige Expertengruppe, außerdem kam es zu einem intensiven Austausch zwischen Außen- und Verteidigungsministerium sowie der operativen Militärführung⁵³. Grundsätzliche Gedanken sowie konkrete Vorschläge wurden im Zusammenspiel dieser Instanzen entwickelt⁵⁴.

Im August 1980 wurden schließlich die wichtigsten Eckpunkte der Korb I-Politik für Madrid in einem von Botschafter Michael Sahlin verfassten Arbeitspapier endgültig definiert. Dieses war nach zahlreichen Sitzungen der schwedischen VBM-Expertengruppe sowie deren Koordination mit den anderen N+N-Staaten ausgearbeitet worden. Dementsprechend sollte Schweden nun explizit für die Idee eines von den Folgekonferenzen separaten Treffens zu den Themen VBM und Abrüstung eintreten. Des Weiteren waren nun endlich konkrete Erweiterungen der Vertrauensbildenden Maßnahmen anzustreben⁵⁵. Dies wurde von Österreich unterstützt, stieß jedoch bei den Schweizer Vertretern auf Ablehnung.

Dass diese Politik breite Unterstützung auf höchster politischer Ebene genoss, verdeutlicht eine Rede von Außenminister Ola Ullsten am 16. Oktober 1980. Während des Außenministertreffens des Europarates in Straßburg ging Ullsten explizit und

⁴⁹ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 21, Sverige och korg 1 (CBM) inför ESK-Madrid vom 22. 4. 1980.

⁵⁰ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 22, Svenskt-norskt samtal om förtroendeskapande åtgärder (CBM), m.m. vom 6. 5. 1980 (Unterstreichung im Original).

⁵¹ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 22, CBM – m. m. diskussioner i Moskva vom 7. 5. 1980.

⁵² Vgl. RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 22, CBM-möte i Belgrad mellan N+N-stater vom 24. 6. 1980.

⁵³ Der Expertengruppe gehörten Mats Marling, Michael Sahlin, Jan Prawitz, Geselius sowie Ulf Reinius an.

⁵⁴ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 20, Planeringssammanträde rörande ärendet förtroendeskapande åtgärder (CBM) vom 10. 9. 1979.

⁵⁵ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 22, NN-positioner rörande frågan om uppföljning post-Madrid på området VBM-nedrustning vom 22. 8. 1980.

ausführlich auf die schwedische Linie im Themenbereich des Ersten Korbes ein, betonte die Gefahren, die noch immer von den Waffenpotenzialen in Europa ausgingen, und erläuterte den schwedischen Ansatz, den er als „integrativ“ bezeichnete, zur weiteren Arbeit in diesem Bereich. Mit „integrativ“ war gemeint, dass sowohl der Ausbau der VBM auf der im November beginnenden Konferenz in Madrid wie auch ein Mandat für eine separate Abrüstungskonferenz, aufgeteilt in Vor- und Hauptphase, Teil des weiteren Vorgehens sein sollten⁵⁶. In Madrid erreichten Fragen zu VBM und Abrüstung frühzeitig einen „toten Punkt“. Die Rolle des „Demandeurs“ ließ sich von Stockholm, auch im Zusammenspiel mit den anderen N+N-Staaten, aufgrund der allgemein geringeren Verhandlungsspielräume nicht aufrechterhalten. Forderungen wurden durch einen allgemeinen Bedarf an neuerlicher Interaktion ersetzt. Die Tätigkeit Österreichs führte hier zu einem Kompromiss, im Dokument CSCE/RM/39 zusammengefasst, welcher sich erst aufgrund der durch die Ausrufung des Kriegsrechts in Polen am 12. Dezember 1981 schlagartig verschlechterten Lage zerschlug.

Michael Zielinski vertritt die Meinung, dass der weitere Verlauf der Verhandlungen von der „virtuosen“ Rolle der N+N-Staaten auf sowohl formeller als auch informeller Ebene profitierte. Nicht zuletzt der von ihnen erfolgreich gespielten Drittparteirolle war es zu verdanken, dass man sich in Madrid aller Schwierigkeiten zum Trotz auf ein substantielles Schlussdokument sowie ein Mandat für die Stockholmer KVAE einigen konnte⁵⁷. Für Schweden wurde Madrid daher, wenn auch mit bedeutender und unerwarteter Verzögerung, ein Erfolg und die KVAE zu einer für schwedische Verhältnisse historischen Gelegenheit, einen Beitrag für den Erhalt des Friedens zu leisten.

4. Schlussbemerkungen

Die Zeit zwischen der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki und dem Beginn der KVAE im Januar 1984 in Stockholm war eine für schwedische Verhältnisse turbulente Phase. Nach 44 Jahren sozialdemokratischer Hegemonie erfolgte 1976 mit dem Wahlsieg der Konservativen ein ideologischer Paradigmenwechsel. Dieser galt jedoch nicht für Fragen der Außenpolitik, welche auch während der vier Regierungen (Fäldin I-III, Ullsten) mit insgesamt drei Außenministern (Karin Söder, Hans Blix, Ola Ullsten) zwischen 1976 und 1982 weiter auf den von Östen Undén formulierten Grundsätzen geführt wurde. Die Prinzipien des nordischen Gleichgewichts sowie des dualen Ausdrucks der schwedischen Sicherheitspolitik und auch der Konsensgedanke blieben allesamt erhalten. Ziel und Beitrag Schwedens im Kontext der KSZE konzentrierten sich seit Ende der 1960er Jahre auf militärische Vertrauensbildung und Abrüstung.

So gesehen, gibt auch die schwedische Politik während der KSZE-Folgekonferenzen ein konsistentes Bild ab. Das wenig erforschte schwedische Paradoxon der späten 1960er und 1970er Jahre, Betonung der Solidarität in globalen Fragen einerseits und

⁵⁶ RKA, UD, HP 79, Korg I, Mappe 23, Utkast till inlägg under agendapunkten „ESK“ vid Europarådets utrikesministermöte i Strasbourg vom 16. 10. 1980.

⁵⁷ Zielinski, Die neutralen und blockfreien Staaten, S. 249–258. Vgl. auch den Beitrag von Benjamin Gilde in diesem Band.

Betonung der Sicherheit in europäischen Fragen andererseits, prägte in dieser Zeit die schwedische Diplomatie in den multilateralen Foren UNO und KSZE⁵⁸. Einen Widerspruch stellt die damals geführte Politik jedoch nur in der historischen Betrachtung und Analyse dar. Rufe nach einer idealistischeren KSZE-Politik kamen weder auf der politischen Ebene, noch in den Medien oder in der Forschung vor. Letzten Endes war die Konstruktion der außenpolitischen Linie ein Mittel, die seit dem Zweiten Weltkrieg immer kritischer beurteilten moralischen Implikationen der Neutralitätspolitik im Rahmen der Möglichkeiten auszugleichen.

Es bleibt abschließend festzuhalten, dass sich mit Hilfe der theoretischen Erläuterungen zur Dualität sowie den verschiedenen Ebenen der schwedischen Außenpolitik im Kalten Krieg verstehen lässt, wieso Stockholm im Kontext der KSZE den ersten Korb als Betätigungsfeld wählte, während Fragen des Dritten Korbes eher als belastend empfunden wurden.

⁵⁸ Für eine weitergehende Definition des Paradoxons, vgl. Aryo Makko, Sweden, Europe, and the Cold War. A Reappraisal, in: *Journal of Cold War Studies* 14 (2012) S. 68–97.

Anja Hanisch

Zwischen sowjetischer Konzessionsbereitschaft und Ausreisebewegung

Die DDR und das Madrider KSZE-Folgetreffen 1980–1983

Mit dem Beginn des Madrider KSZE-Folgetreffens im Jahr 1980 war die anfängliche Begeisterung Ost-Berlins für den KSZE-Prozess schon lange verflogen¹. Zwar hatte die SED-Spitze den Abschluss der KSZE-Schlussakte im Sommer 1975 in Helsinki als Erfolg ihrer auf internationale Anerkennung zielenden Außenpolitik gefeiert, gleichzeitig jedoch bereits die innenpolitischen Implikationen dieses internationalen Dokuments argwöhnisch beäugt². Vor allem diejenigen in der DDR, die dem Staat den Rücken in Richtung Westen kehren wollten, setzten ihre Hoffnungen auf Honeckers Unterschrift unter die Bestimmung der Schlussakte, über Anträge auf Ausreise (bzw. auf „Familienzusammenführung“) in „positivem und humanitärem Geist“ zu entscheiden³. Der Bau der Berliner Mauer im August 1961 hatte zwar das kontinuierliche Ausbluten der DDR über das einzige verbliebene Schlupfloch gestoppt, aber nichts an dem Wunsch vieler Ostdeutscher geändert, die DDR zu verlassen. Einige wagten eine gefährliche Flucht, die Mehrheit der zum Gehen Entschlossenen arrangierte sich vorläufig, indem sie sich nach außen hin dem Machtanspruch der SED unterwarf und gleichzeitig ins Private zurückzog. Die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975 nährte ihre Hoffnung, die DDR tatsächlich legal und ohne Gefahr für sich oder andere verlassen zu können. Die Zahl der Ausreiseanträge, die es offiziell gar nicht gab, schnellte infolgedessen nach 1975 in die Höhe. Registrierte das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) 1975 noch circa 12 500 Ausreiseanträge, so waren es im Jahr darauf bereits fast 20 000⁴. In den folgenden Jahren stieg die Zahl der Ausreiseanträge kontinuierlich und, insbesondere in den 1980er Jahren, zum Teil rapide an. Für die SED-Führung wurde die Ausreisebewegung zu einem Problem, dessen Zusammenhang mit dem KSZE-Prozess sie sich sehr bewusst war. Innen- und Außenpolitik des ostdeutschen Staates waren in dieser Hinsicht eng verflochten.

Das Belgrader Folgetreffen der KSZE in den Jahren 1977/78 wirkte ähnlich wie die KSZE von 1975 stimulierend auf die Ausreisebewegung, indem sie den Ausreisewilli-

¹ Dieser Beitrag beruht auf meiner Studie: Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung, München 2012.

² Vgl. Anja Hanisch, Trügerische Sicherheit. Die KSZE und die Ausreisebewegung in der DDR 1975–1977, in: Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zum neuen Europa, München 2011, S. 75–86.

³ Vgl. Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vom 1. 8. 1975, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 237–284, das Zitat S. 268.

⁴ Vgl. Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU), MfS, ZKG 2164, Bl. 1–59, Jahresanalyse der ZKG für 1976, hier Bl. 25f.

gen schon allein durch die erneute Teilnahme der DDR den Rücken stärkte – obwohl das Treffen selbst kein substantielles Schlussdokument hervorbrachte⁵. Während das SED-Regime versuchte, die Kontrolle über die stetig anwachsende Ausreisebewegung zu erlangen, schritt der KSZE-Prozess weiter voran. Auf dem Madrider Folgetreffen geriet die Ost-Berliner Führung zunehmend in Bedrängnis, denn sie war aufgrund ihrer Existenz als zweiter deutscher Teilstaat nach wie vor von der UdSSR abhängig, deren Vorstellungen im Hinblick auf die Konferenz in Madrid sich aber grundlegend von den eigenen unterschieden. In zunehmendem Maße geriet sie überdies durch die Ausreisebewegung innenpolitisch unter Druck. Fest eingebunden in den multilateralen Kontext des KSZE-Prozesses blieben ihr jedoch wenig Handlungsmöglichkeiten, um sich aus dem Dilemma zwischen der sowjetischen Verhandlungsführung in Madrid und dem innenpolitischen Druck zu befreien.

Vor diesem Hintergrund werden hier die Interessenlagen der DDR auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen, die Problemwahrnehmung der SED-Spitze hinsichtlich des steigenden innenpolitischen Drucks sowie die tatsächlichen gesellschaftlichen Auswirkungen des Folgetreffens vor allem hinsichtlich der Ausreisebewegung untersucht.

1. Die DDR auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen 1980–1983

Für die DDR hatte die KSZE ihren Reiz mit der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki 1975 verloren. Politische Gewinne auf internationalem Parkett, wie die Sanktionierung ihrer durch die Bundesrepublik stets infrage gestellten Grenzen oder ihrer Souveränität, hielten die KSZE-Folgetreffen für die DDR nicht mehr bereit. Vielmehr ging der zweifellos erreichte politische Prestigewuchs Ost-Berlins einher mit einer wachsenden Erwartungshaltung in Teilen der ostdeutschen Bevölkerung, die ihre Hoffnungen insbesondere auf den Dritten Korb der Schlussakte setzte: Die Ausreiseantragsteller sahen die Schlussakte durch die Teilnahme der DDR an den Folgekonferenzen bestätigt und erhöhten sukzessive den Druck auf die SED-Führung. Schon das erste KSZE-Folgetreffen 1977/78 in Belgrad zeigte vor diesem Hintergrund, dass sich die DDR von der KSZE nunmehr keine politischen Gewinne mehr versprach, dafür aber die gesellschaftlichen Reaktionen auf das Belgrader Folgetreffen umso genauer beobachtete. Zudem vermittelte die im Umfeld des Belgrader Treffens aufkeimende internationale Menschen- und Bürgerrechtsdebatte Ost-Berlin bereits einen ungunstigen Vorgeschmack auf die zu erwartenden Diskussionen über die aus westlicher Sicht unzureichende Implementierung der Schlussakte durch die östlichen Staaten. Vor allem die amerikanische KSZE-Delegation brachte dies in Belgrad aufs Tableau. Das Ministerium für Staatssicherheit sah in der öffentlich geführten Debatte um Menschen- und Bürgerrechte und in den westlichen Anklagen, der Osten implementiere die Empfehlungen von Helsinki nur mangelhaft, den Versuch, eine Bürgerrechtsbewegung in der DDR mit den Ausreiseantragstellern aufzubauen und mit deren Hilfe die Macht der Einheitspartei zu untergraben, ja die SED letztlich zu stürzen. Dementsprechend hatte die DDR während des Folgetreffens keinerlei Interesse an

⁵ Vgl. Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 224–254.

einer tatsächlichen multilateralen Weiterentwicklung der KSZE-Beschlüsse. In dieser Hinsicht teilten die UdSSR und die DDR dieselbe Meinung. Das Folgetreffen in Belgrad brachte keine substantiellen Ergebnisse hervor, hielt jedoch den Prozesscharakter der KSZE lebendig und lenkte die internationale Aufmerksamkeit stärker als in den Jahren zuvor auf Menschen- und Bürgerrechtsfragen⁶.

Das Madrider KSZE-Folgetreffen fand sowohl in internationaler Perspektive als auch aus spezifisch ostdeutscher Sicht unter Rahmenbedingungen statt, die sich gegenüber den Genfer KSZE-Verhandlungen von 1973 bis 1975 grundsätzlich verändert hatten. Die internationale Hochphase der Entspannung, die mit der Unterzeichnung der Schlussakte ihren Höhepunkt gefunden hatte, war vorbei. Gegen Ende des Jahrzehnts war die internationale Stimmung, vor allem zwischen den beiden Großmächten UdSSR und USA, eisig, was sich auch auf die KSZE-Verhandlungen in Madrid auswirken sollte. Aus Sicht der Ost-Berliner Führung war ebenfalls eine gravierende Veränderung eingetreten: War sie sich beim Belgrader Folgetreffen noch des Interessengleichklangs mit der UdSSR sicher gewesen, wurde ihr diese Sicherheit bereits während der Vorbereitungen der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) auf das zweite Folgetreffen in Spanien entzogen. Stattdessen entwickelte sich ein für die DDR fataler Interessensgegensatz, der die Beziehungen zwischen Ost-Berlin und Moskau bis zum Ende der Madrider Verhandlungen belastete.

Bereits im Mai 1979 deutete sich dieser Gegensatz bei einem Außenministertreffen der WVO an. So erklärte der sowjetische Außenminister Andrei Gromyko bei dieser Gelegenheit, für die UdSSR sei ein Mandat für eine europäische Abrüstungskonferenz eine der „Hauptaufgaben“ für das Madrider Folgetreffen⁷. Erklären lässt sich dieses Ziel mit den wachsenden ökonomischen Schwierigkeiten der UdSSR. Das kostspielige Wettrüsten mit den USA aufrechtzuerhalten, wurde für sie immer schwieriger⁸. Die ökonomischen Zwänge vermischten sich zudem mit politischen Beweggründen, denn der militär- und geostrategisch konfrontative Kurs des Breschnew-Regimes blieb in Washington nicht ohne Reaktion. Auf den Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan und die Stationierung nuklearer SS-20-Raketen reagierte US-Präsident Jimmy Carter, indem er dem Kongress das bereits unterzeichnete SALT-II-Abkommen nicht zur Ratifizierung vorlegte. Damit wäre das strategische Gleichgewicht der beiden Großmächte gewährleistet und der Rüstungswettlauf begrenzt worden. Die UdSSR musste nach dem Scheitern von SALT II folglich andere politische Wege gehen, um die ihren Etat immer stärker belastenden Rüstungsausgaben zu begrenzen, und strebte auch aus diesem Grund ein Mandat für eine Abrüstungskonferenz auf dem Madrider KSZE-Folgetreffen an.

⁶ Vgl. hierzu aus Sicht der DDR ebenda, S. 179–255.

⁷ Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO), DY30/J IV 2/2A/2230, Bl. 4–9, Vorlage zum Politbüroprotokoll Nr. 20/79 vom 22. 5. 1979: Bericht über die 3. Tagung des Komitees der Außenminister der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages am 14./15. 5. 1979 in Budapest, hier Bl. 5.

⁸ Vgl. Michael Ploetz/Hans-Peter Müller, Ferngelenkte Friedensbewegung? DDR und UdSSR im Kampf gegen den NATO-Doppelbeschluss, Münster 2004, S. 62f., sowie Frank Umbach, Das rote Bündnis. Entwicklung und Zerfall des Warschauer Paktes 1955 bis 1991, Berlin 2005, S. 228.

Obwohl Gromyko im Mai 1979 etwaige Konzessionen der östlichen Staaten im Gegenzug für ein solches Mandat noch gar nicht angesprochen hatte, stand der ostdeutsche Außenminister Oskar Fischer der unausgesprochen im Raum stehenden Verbindung zwischen einer Abrüstungskonferenz und den dafür notwendigen Verhandlungsangeboten an den Westen kritisch gegenüber. Er widersprach Gromyko zwar nicht, was das Ziel einer Abrüstungskonferenz anging, stellte aber unmissverständlich klar, dass man eine – wie er es nannte – Revision der Schlussakte nicht zulassen dürfe, da der Westen seine Konzeption der „Freizügigkeit“ durchsetzen wolle⁹. Schon zu diesem Zeitpunkt hegte Ost-Berlin folglich die Befürchtung, eine vom Osten (auch von der DDR) erwünschte Abrüstungskonferenz würde zu Lasten der DDR mit Zugeständnissen im Dritten Korb erkaufte werden, der im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit auf westlicher Seite stand. Wenig später, im Dezember 1979, sprach sich Fischer auf einer Außenministertagung der WVO in Ost-Berlin daher konkreter gegen ein von ihm vermutetes „Junktim“ zwischen der Zustimmung der westlichen Staaten zu einer Abrüstungskonferenz und Zugeständnissen der sozialistischen Staaten im „humanitären Bereich“ aus¹⁰.

Die Vorbereitungen der WVO auf das Madrider Folgetreffen liefen allerdings zusehends in eine für die DDR unangenehme Richtung, ohne dass sie dies verhindern konnte. Die sowjetischen Initiativen, in Madrid eine Abrüstungskonferenz durchzusetzen, wurden immer zielgerichteter. Hierzu zählte einerseits die öffentliche Bekräftigung des östlichen Vorschlags für eine Abrüstungskonferenz im Mai 1980 durch den Politischen Beratenden Ausschuss, mit dem sich die WVO an die westlichen Staaten wandte und sie zu einer positiven Haltung zum Abrüstungsvorschlag aufforderte¹¹. Andererseits schritt auch die interne Abstimmung der WVO in dieser Frage rasch voran. So sprachen die stellvertretenden Außenminister im Juli 1980 in Prag darüber, wie man ein Mandat für eine Abrüstungskonferenz in Madrid erreichen könne. Sie „einigten“ sich auf das von Fischer noch ein halbes Jahr zuvor entschieden abgelehnte Junktim zwischen Zugeständnissen im Dritten Korb im Gegenzug für das Mandat. Der sowjetische stellvertretende Außenminister Kowaljow schlug dabei die Zugeständnisse vor, die sich die UdSSR in Korb III vorstellte: Zum Beispiel könnten die Bedingungen für Familienzusammenführungen und Eheschließungen erleichtert werden, indem man die Fristen für solche Anträge und die anfallenden Gebühren verringere. Ebenso könnten nach sowjetischer Vorstellung die Arbeitsbedingungen von zeitweilig akkreditierten Journalisten in die Waagschale geworfen werden, indem man sie ständigen Korrespondenten gleichstellte¹².

Auf ostdeutscher Seite trafen diese Konzessionsvorschläge auf ernste Bedenken. Aus Sicht Ost-Berlins hatte der KSZE-Prozess die sicherheitspolitische Lage in der

⁹ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2A/2230, Bl. 10–32, Rede von Oskar Fischer auf der Tagung des Komitees der Außenminister der WVO am 14./15. 5. 1979, hier Bl. 29f.

¹⁰ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2/1805, Bl. 32–46, Rede von Oskar Fischer auf der 4. Tagung des Komitees der Außenminister der WVO am 5./6. 12. 1979 in Berlin, hier Bl. 43.

¹¹ Vgl. Deklaration des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages in Warschau vom 15. 5. 1980, in: Europa-Archiv 12 (1980), S. D321–D334, hier S. D327f.

¹² Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/3A/3504, Bl. 7–16, Anlage 1 zum Protokoll Nr. 89/80 des Sekretariats des ZK vom 16. 7. 1980: Bericht über die Beratung der Stellvertretenden Außenminister der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages am 8./9. 7. 1980 in Prag.

DDR bereits so negativ beeinflusst, dass man eine weitere Verschlechterung infolge möglicher Konzessionen nicht in Kauf nehmen wollte. Jedoch speisten sich die sicherheitspolitischen Bedenken der SED-Spitze zu dieser Zeit auch noch aus einer zweiten Quelle. Neben der berechtigten Sorge vor den Auswirkungen weiterer Empfehlungen im Dritten Korb unter den Ausreisewilligen sorgte sich die Führung in Ost-Berlin auch um die möglichen Effekte der Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* in Polen auf die ostdeutsche Gesellschaft. Auf diese doppelte Bedrohung reagierte die SED mit verstärkten Abgrenzungsmaßnahmen gegenüber der Bundesrepublik, wie der Erhöhung des Mindestumtausches bei Einreisen in die DDR von 13 auf 25 DM pro Tag am 9. Oktober 1980 oder der von Honecker an die Bundesrepublik gerichteten „Geraer Forderungen“ vier Tage später. Als die UdSSR die Konzessionen in Korb III im Juli 1980 in Prag erläuterte, vertrat der stellvertretende Außenminister Herbert Krolikowski vor diesem Hintergrund den Standpunkt, dass nur Vorschläge für Madrid in Erwägung gezogen werden sollten, die „keine zusätzlichen Probleme“ mit sich brächten¹³. Für Zugeständnisse im Dritten Korb sah er dabei „keine Möglichkeiten“¹⁴.

Mit den Bedenken hinsichtlich der Madrider KSZE-Verhandlungen drang Ost-Berlin allerdings auch in der folgenden Zeit in Moskau nicht durch. Die Strategie, Konzessionen in Korb III gegen das Mandat für eine Abrüstungskonferenz anzubieten, wurde kurz vor Beginn des Madrider Treffens im Oktober 1980 auf einer Außenministertagung der WVO in Warschau bestätigt. Während Gromyko nochmals den sowjetischen Standpunkt bekräftigte, konnte Oskar Fischer nur hilflos erklären, dass die geforderten Konzessionen über die „Sicherheitserfordernisse“ der DDR hinausgingen¹⁵.

Dass sich die DDR von Beginn der Madrider Verhandlungen an in einem schwerwiegenden Dilemma zwischen ihrer Gefolgschaft gegenüber der UdSSR und den eigenen innen- bzw. sicherheitspolitischen Bedenken befand, drückt sich nirgends deutlicher aus als in den Verhandlungsrichtlinien, mit denen die DDR-Delegation nach Spanien geschickt wurde. Sie sollte einerseits in Übereinstimmung mit den sowjetischen Wünschen einen Beschluss über eine europäische Abrüstungskonferenz anstreben, andererseits jedoch keine Änderungen an der Schlussakte zulassen. Diese waren allerdings als Verhandlungsmasse in Korb III unbedingt erforderlich, wollte die UdSSR ihr Ziel durchsetzen. Hier konnte die DDR indes nur ihren Standpunkt wiederholen, dass für Ausreisen, Familienzusammenführungen, Eheschließungen und

¹³ Vgl. Bundesarchiv (BArch), DC20/I/4/4570, Bl. 108–112, Direktive für das Auftreten des Vertreters der DDR während der Tagung der stellvertretenden Außenminister der Staaten des Warschauer Vertrages zur Vorbereitung des Madrider Treffens am 8./9. 7. 1980 in Prag, hier Bl. 108, das Zitat ebenda.

¹⁴ BStU, MfS, Rechtsstelle 605, Bl. 391–393, Vermerk der HA II/14 über ein Gespräch mit Ernst Krabatsch zum Hintergrund des Telegramms von Peter Steglich, hier Bl. 391, das Zitat ebenda.

¹⁵ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2/1863, Bl. 53–69, Anlage zum Politbüroprotokoll Nr. 17/80 vom 28. 10. 1980: Rede des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, A. A. Gromyko, auf der Tagung des Komitees der Außenminister der WVO am 20. 10. 1980, hier Bl. 64, sowie ebenda, Bl. 70–93, Rede von Oskar Fischer auf der Tagung des Komitees der Außenminister der WVO am 20. 10. 1980, hier Bl. 86, das Zitat ebenda.

die Arbeitsbedingungen ausländischer Journalisten die „innerstaatliche Gesetzgebung“ der DDR gelte und diese mit der Schlussakte übereinstimme¹⁶. Unausgesprochen blieb damit im Raum stehen, dass die DDR zu Liberalisierungen ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung gezwungen wäre, wenn sich die sowjetischen Konzessionsvorschläge in einem abschließenden Dokument des Madrider Treffens wiederfänden.

Von den grundsätzlichen Warnungen aus Ost-Berlin zeigte sich die UdSSR allerdings unbeeindruckt. Bei der offiziellen Eröffnung des Madrider Treffens erklärte der sowjetische Delegationsleiter Leonid Iljitschow im Plenum vor den anderen KSZE-Teilnehmerstaaten, dass die UdSSR bereit sei, „ganz sachlich“ Fragen der humanitären Zusammenarbeit zu prüfen¹⁷. Die Nachricht kam an: Auf amerikanischer Seite verstand man die sowjetische Eröffnungserklärung als deutliche Anspielung auf ein Quidproquo von Abrüstungskonferenz und „Menschenrechten“¹⁸.

Der Interessengegensatz zwischen DDR und UdSSR wurde im März 1981 besonders deutlich, als das KSZE-Folgetreffen in die Redaktionsphase des Schlussdokuments ging: Zu diesem Zeitpunkt wollte die sowjetische Delegation ihre Konzessionsvorschläge für Korb III einbringen. Gegenüber der DDR drang sie darauf, dass „bestimmte Zugeständnisse im humanitären Bereich notwendig seien“, wenn man einen Beschluss über eine Abrüstungskonferenz erreichen wolle¹⁹. Die DDR hielt dagegen an ihren Bedenken fest. Die Konzessionen beträfen „in ihren Konsequenzen vor allem die DDR“ und seien daher „unzweckmäßig“, äußerte Außenminister Fischer gegenüber Erich Honecker. Gleichzeitig warnte er den SED-Generalsekretär, dass dies zu einem starken Anstieg der Ausreiseanträge führen würde²⁰. Honecker beschränkte sich indes nicht darauf, die Verhandlungen zu verfolgen. Er nahm seine zentrale Rolle in außenpolitischen Fragen auch im Hinblick auf die KSZE wahr und behielt sich die grundsätzliche Entscheidungsgewalt in Verhandlungsfragen vor. Dieser Führungsanspruch in außenpolitischen Fragen erschwerte jedoch die Situation der DDR-Delegation in Madrid zusätzlich, denn während Honecker von ihr erwartete, seine längerfristigen Vorgaben umzusetzen, setzten die kleinteiligen KSZE-Verhandlungen flexible Entscheidungsträger voraus²¹.

Auch für das MfS stellte die mögliche Wirkung weiterer Konzessionen im Dritten Korb auf die Ausreisebewegung das Hauptproblem der Madrider Folgekonferenz dar. Es war wesentlich stärker inhaltlich in die Verhandlungen eingebunden als bei den vorangegangenen KSZE-Treffen. Ehemalige Beteiligte der DDR-Delegation in Madrid bewerteten den MfS-Einfluss insbesondere in Menschenrechtsfragen und hinsichtlich

¹⁶ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2/1863, Bl. 19–26, Anlage zum Politbüroprotokoll Nr. 43/80 vom 28. 10. 1980: Direktive für das Auftreten der Delegation der DDR auf dem Madrider Treffen der Teilnehmerstaaten der KSZE, hier Bl. 19f., das Zitat Bl. 23.

¹⁷ Vgl. Erklärung des Vertreters der Sowjetunion, Leonid F. Iljitschow, am 14. 11. 1980, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), *Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa*. In Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 157–160, das Zitat S. 160.

¹⁸ Vgl. William Korey, *Das KSZE-Folgetreffen in Madrid*. Ein Beitrag aus amerikanischer Sicht, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Madrider Folgetreffen*, S. 85–92, hier S. 89.

¹⁹ Vgl. BStU, MfS, Rechtsstelle 605, Bl. 409–411, Brief von Oskar Fischer an Erich Honecker und Hermann Axen vom 20. 2. 1981, hier Bl. 409, das Zitat ebenda.

²⁰ Vgl. ebenda, Bl. 410, die Zitate ebenda.

²¹ Vgl. Hanisch, *Die DDR im KSZE-Prozess*, S. 257–286.

von Korb III als maßgeblich. Er sei sogar so groß gewesen, dass der DDR-Delegation in Madrid in diesen Fragen die Hände gebunden gewesen seien²².

Vor allem der Vorschlag, Anträge mehrmals stellen zu dürfen – also faktisch ein Antragsrecht ins Madrider Dokument aufzunehmen –, stieß beim MfS auf Ablehnung. Aus Sicht der MfS-Rechtsstelle, die für die inhaltliche Begleitung der Verhandlungen zuständig war, käme es dadurch nicht nur zu einem Anstieg der Ausreiseantragszahlen, sie ging auch davon aus, dass sich das Verhalten der Antragsteller verändern würde. Besonders von sogenannten hartnäckigen Antragstellern erwartete das MfS „öffentlichkeitswirkames, provokatorisches Auftreten“, falls die sowjetischen Vorschläge für Korb III angenommen würden. Politische Brisanz besaß insbesondere die Befürchtung des MfS, dass die bisherigen staatlichen Repressionsmaßnahmen gegen Ausreisewillige infolge der Konzessionen „in ihrer politischen Wirkung erheblich beeinträchtigt“ würden²³.

Der grundsätzliche Interessengegensatz zwischen der DDR und der UdSSR bestand unabhängig von den Entwicklungen in Polen mit der Ausrufung des Kriegsrechts Mitte Dezember 1981 und dem Tod Leonid Breschnews im November 1982 bis zum Ende der Madrider Verhandlungen fort. Trotz der zum Teil zähen Gespräche und auch angesichts der angespannten Atmosphäre aufgrund der Entwicklungen in Polen lag im Frühjahr 1983 ein Entwurf der Neutralen und Nicht-paktgebundenen Staaten (N+N) für ein abschließendes Dokument vor. Noch im Januar 1983 hatte sich Erich Honecker persönlich gegenüber den anderen WVO-Parteichefs dagegen ausgesprochen, dass für eine Abrüstungskonferenz ein politischer „Preis“ gezahlt werde²⁴. Wie in den vorangegangenen Jahren verhallten die ostdeutschen Warnungen aber auch jetzt. Auf der Außenministertagung der WVO Anfang April 1983 deutete sich an, dass die UdSSR gewillt war, die Verhandlungen auf der Grundlage des Entwurfs der N+N-Staaten zügig abzuschließen. Oskar Fischer warnte dagegen erneut vor den Auswirkungen von Konzessionen im Dritten Korb. Für die DDR bedeute das „darin faktisch begründete ‚Recht auf das Stellen von Ausreiseanträgen‘“ das Ende ihrer bislang verfolgten Strategie, die große Zahl der Anträge als „rechtswidrig“ abzulehnen. Falls die WVO den Entwurf der N+N-Staaten als Schlussdokument annehme, werde der „Gegner, insbesondere die BRD“, den Druck auf die DDR „erheblich“ verstärken, so Fischer²⁵.

Ungeachtet der erneuten eindringlichen Warnungen der DDR, beschloss die sowjetische Führung Ende Juni 1983 auf einem außerordentlichen Treffen der WVO-Staaten, den in Madrid vorliegenden Kompromissvorschlag anzunehmen²⁶. Damit stellte

²² Vgl. Peter Steglich/Günter Leuschner, KSZE – Fossil oder Hoffnung?, Berlin 1996, S. 122.

²³ Vgl. BStU, MfS, Rechtsstelle 605, Bemerkungen zu den inoffiziell vereinbarten Texten eines Schlußdokumentes des Madrider Treffens, 19. 6. 1981, hier Bl. 13f., das Zitat Bl. 14.

²⁴ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2A/2536, Bl. 162–180, Rede von Erich Honecker auf der Tagung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages am 4./5. 1. 1983 in Prag, das Zitat Bl. 180.

²⁵ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2A/2557, Bl. 52–68, Vorlage zum Politbüroprotokoll Nr. 14/83 vom 19. 4. 1983: Rede von Oskar Fischer auf der Tagung des Komitees der Minister für Auswärtige Angelegenheiten der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages am 6./7. 4. 1983 in Prag, hier Bl. 69, die Zitate ebenda.

²⁶ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2A/2580, Bl. 20–30, Vorlage zum Politbüroprotokoll Nr. 25/83 vom 5. 7. 1983: Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, J. W. Andropow, auf dem Treffen der führenden Repräsentanten der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages am 28. 6. 1983, hier Bl. 26.

sich für Ost-Berlin nun akut die Frage, wie sie sich in ihrem Dilemma entscheiden sollte: Sollte sie der UdSSR folgen, ungeachtet der zu erwartenden enormen innenpolitischen Auswirkungen des Abschlussdokuments? Oder war es möglich, die Gefolgschaft zu verweigern und das Dokument – als einziger KSZE-Staat – nicht zu unterzeichnen? Dass sich diese in den vorangegangenen drei Verhandlungsjahren ständig präsente Frage beim Abschluss des Madrider Treffens noch einmal in dieser Deutlichkeit stellte, hing nach Meinung ehemaliger DDR-Diplomaten auch mit einer gravierenden Fehleinschätzung der SED-Spitze zusammen. Zwar seien die Verhandlungen kompliziert und einem Abbruch nahe gewesen, doch während dies DDR-Diplomaten in Spanien nicht an einer grundsätzlichen Einigung zweifeln ließ, sei man in der „obersten Etage des ZK“ der Ansicht gewesen, die Gespräche würden scheitern²⁷. Einen Eklat mit der Führungsmacht zu riskieren, hielt die SED-Spitze vor diesem Hintergrund lange Zeit für unnötig. Der Abschluss der Verhandlungen durchkreuzte nun allerdings das Kalkül Ost-Berlins und zwang zur Reaktion. Nach Überlieferung eines ehemaligen DDR-Diplomaten habe sich Erich Honecker angesichts der drohenden innenpolitischen Konsequenzen entschlossen, der UdSSR die Gefolgschaft zu verweigern. Doch noch war der sowjetische Einfluss auf den ostdeutschen Verbündeten stark ausgeprägt. So habe Außenminister Gromyko in dieser Situation persönlich starken Druck auf Honecker ausgeübt, damit er das Dokument akzeptiere²⁸. Alle Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten – einschließlich Oskar Fischer – beendeten daher das Madrider Folgetreffen vom 7. bis zum 9. September mit öffentlichen Erklärungen und der Unterzeichnung des Schlussdokuments.

2. Problempereptionen und staatliche Reaktionen

Die Veränderungen im Madrider Abschlussdokument gegenüber dem Text der Schlussakte von Helsinki mochten aus westlicher Sicht nicht unbedingt revolutionären Charakter besitzen, für Ost-Berlin waren sie jedoch gravierend und besorgniserregend. So hieß es im Madrider Abschlussdokument, dass Anträge auf Familienzusammenführung und Eheschließung „so zügig wie möglich“ entschieden werden sollten. Außerdem sollten Anträge keinerlei negative Konsequenzen für die Antragsteller nach sich ziehen – ostdeutsche Ausreiseartragsteller waren hingegen verschiedenen ökonomischen und sozialen Benachteiligungen ausgesetzt, angefangen bei beruflichen Herabstufungen bis zur Verweigerung der Abiturerlaubnis. Das Madrider Abschlussdokument sah darüber hinaus vor, dass die Behörden sowohl für das Verfahren an sich die nötigen Formulare bereitstellen als auch über den Verlauf des Verfahrens informieren sollten. Gerade dessen Intransparenz hatte es aus SED-Sicht allerdings ermöglicht, die Ausreiseartragsteller untereinander zu isolieren und durch die unvorhersehbare Vorgehensweise der Behörden auf Dauer zu zermürben. So gab es z. B. keine offiziellen Antragsformulare, die man bei Behörden abholen und ausfüllen

²⁷ Vgl. Steglich/Leuschner, KSZE – Fossil oder Hoffnung?, S. 108.

²⁸ Vgl. Jens Kaiser, Zwischen angestrebter Eigenständigkeit und traditioneller Unterordnung. Zur Ambivalenz des Verhältnisses von sowjetischer und DDR-Außenpolitik in den achtziger Jahren, in: Deutschland Archiv 24 (1991), S. 478–495, hier S. 482.

konnte, wenn man die DDR legal verlassen wollte. Jeder musste vielmehr einen individuellen Antrag verfassen, wobei zudem nicht offiziell bekannt war, an wen dieser überhaupt zu richten war. Darüber hinaus, und dies war ein aus Sicht der SED-Führung besonders kritischer Punkt, sah das abschließende Dokument vor, dass Anträge wiederholt gestellt werden durften²⁹. Damit schuf das Madrider Abschlussdokument faktisch das Recht, einen Antrag auf Familienzusammenführung zu stellen – das hieß in den meisten Fällen einen Ausreiseantrag –, wenn nötig auch mehrmals hintereinander.

Schon während der Madrider Verhandlungen war deutlich geworden, dass die SED diesen Klauseln aufgrund ihrer zu erwartenden innenpolitischen Effekte ablehnend gegenüberstand. Nach der Unterzeichnung des Abschlussdokuments zeigte sich auf verschiedene Art und Weise, wie groß die Befürchtungen der SED-Spitze waren. Während die Schlussakte von Helsinki so noch in breitem Umfang publizistisch als großer Erfolg der DDR-Außenpolitik gefeiert worden war³⁰, versuchte die SED-Führung nach dem Madrider Treffen, möglichst wenig Aufmerksamkeit auf das Abschlussdokument zu lenken. So wurde es ohne die zu solchen Anlässen sonst übliche breite propagandistische Würdigung zunächst nur in den Berlin-Ausgaben des „Neuen Deutschland“ veröffentlicht³¹. Lediglich Erich Honecker äußerte sich in einem kurzen Beitrag, der eigentlich den 10. Jahrestag des DDR-Beitritts zu den Vereinten Nationen zum Gegenstand hatte, auch kurz zum Madrider Abschlussdokument. Es sei eine „Magna Charta der friedlichen Koexistenz“, erklärte der Parteichef knapp³². Erst zwei Wochen nach der Veröffentlichung in Berlin sah sich die SED-Spitze, anscheinend aufgrund von Protesten aus der Bevölkerung³³, gezwungen, das Dokument auch in der republikweit erhältlichen Ausgabe des „Neuen Deutschland“ zu veröffentlichen³⁴.

Zudem zeigt sich die angespannte Erwartungshaltung Ost-Berlins nach dem Abschluss des Treffens auch in Warnungen, die die SED-Spitze intern aussprach, um ihr System gegen die erwarteten Effekte des Abschlussdokuments in der Bevölkerung zu wappnen. So erklärte Erich Honecker den Ersten Sekretären der Kreisleitungen der

²⁹ Vgl. Abschließendes Dokument des Madrider Treffens 1980 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde, in: Volle/Wagner (Hrsg.), Madrider Folgetreffen, S. 181–198, hier S. 192f.

³⁰ Vgl. Politisches Archiv des Auswärtigen Amts (PA-AA) MfAA, C 4879, Bl. 33–39, Schwerpunkte der pressepolitischen und auslandsinformatischen Arbeit anlässlich der 3. Phase der Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Presseabteilung, vom 19. 6. 1975 und ebenda, Bl. 47–52, Vorschlag für die Berichterstattung von der 3. Phase der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Presse, Rundfunk und Fernsehen (Helsinki, 30. 7.–1. 8. 1975), Presseabteilung, vom 24. 7. 1975.

³¹ Vgl. Abschließendes Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens, in: Neues Deutschland (Berlin-Ausgabe) vom 10./11. 9. 1983, S. 9f. Die Bestimmungen zu „menschlichen Kontakten“ und „Information“ fanden sich auf S. 10.

³² Vgl. DDR nimmt Verantwortung für den Frieden an äußerst sensibler Trennlinie in Europa voll wahr. Ausführungen von Erich Honecker zum Bericht über das 10jährige Wirken der DDR in der UNO, in: Neues Deutschland vom 13. 9. 1983, S. 3.

³³ So berichtet bei Steglich/Leuschner, KSZE – Fossil oder Hoffnung?, S. 127.

³⁴ Vgl. Abschließendes Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens, in: Neues Deutschland (Republik-Ausgabe) vom 24./25. 9. 1983, S. 9–11.

SED in einer Information über das beendete KSZE-Treffen, dass die DDR in Madrid weitreichende Kompromisse eingegangen sei, um das Mandat für eine Abrüstungskonferenz zu gewährleisten. Es sei damit zu rechnen, so Honecker weiter, dass der „Gegner“ das Abschlussdokument von Madrid benutzen werde, um den Druck auf die sozialistischen Staaten „erheblich zu verstärken“, vor allem bei der wohlwollenden Entscheidung von Anträgen auf Familienzusammenführungen oder Eheschließungen, der Verbesserung der journalistischen Arbeitsbedingungen und dem freien Zugang von Besuchern zu ausländischen Missionen³⁵.

Erich Mielke wandte sich nach dem Abschluss des Madrider Treffens mit einer vertraulichen Verschlussache ähnlichen Inhalts an die Leiter der Dienstseinheiten des MfS, in der er erste Maßnahmen erläuterte, die nach dem Folgetreffen durchzuführen seien. Er warnte das MfS vor den Auswirkungen des Abschlussdokuments. Er erwartete eine Zunahme von „feindlichen“ Aktivitäten sowie „andere ernstzunehmende Auswirkungen auf die politisch-operative Lage“. Mielke wies dabei besonders darauf hin, dass Ausreiseantragsteller sich nun zu Gruppen zusammenschließen könnten³⁶. Seit sich eine Gruppe von Ausreiseantragstellern im sächsischen Riesa 1976 zusammengefunden hatte, um mit einer „Petition zur vollen Erlangung der Menschenwürde“ unter Berufung auf die KSZE-Schlussakte ihre Ausreise durchzusetzen, beobachtete das MfS Solidarisierungsversuche unter Ausreiseantragstellern äußerst besorgt, denn aus seiner Sicht bedeuteten die öffentlichen Aktionen solcher Gruppen einen „größere[n] politische[n] Schaden“ für die DDR³⁷.

Ähnliche Warnungen vor den Folgen des Treffens schickte Erich Mielke auch ans Innenministerium. Von den Befürchtungen der SED-Spitze über die zu erwartenden Auswirkungen des Madrider Abschlussdokuments unter Ausreisewilligen waren demzufolge im Innenministerium hauptsächlich die beiden Hauptabteilungen Pass- und Meldewesen und Innere Angelegenheiten betroffen. Dass Mielke und nicht Innenminister Friedrich Dickel die Anweisungen für die beiden Hauptabteilungen nach dem Madrider Treffen erließ, verdeutlicht, dass die KSZE-Beschlüsse in der DDR nunmehr vordringlich als sicherheitspolitisches Problem gewertet wurden. Mielke warnte vor einer drastischen Zunahme von Ausreiseanträgen, mahnte deren konsequente „Zurückdrängung“ an und verlangte, dass die Hauptabteilungen die Lage durch eine verstärkte Berichterstattung im Blick behalten sollten, bis neue – auch offizielle – Regelungen in Kraft träten³⁸.

Auf allen wichtigen Ebenen des Partei- und Staatsapparats hatte das Madrider Abschlussdokument daher große Befürchtungen hinsichtlich der gesellschaftlich-si-

³⁵ Vgl. SAPMO, DY30/2196, Bl. 76–81, Information über das Abschließende Dokument des Madrider Treffens an die 1. Sekretäre der Bezirks- und Kreisleitungen, ohne Datum, das Zitat Bl. 77.

³⁶ Vgl. BStU, MfS, Büro der Leitung 7775, Bl. 1–5, Erste Maßnahmen in Auswertung der Ergebnisse der KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid, VVS 94/83 vom 10. 9. 1983, das Zitat Bl. 2.

³⁷ Vgl. Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 130–178, das Zitat S. 173.

³⁸ Vgl. BStU, MfS, Büro der Leitung 7776, Bl. 1–5, Orientierungen zum Vorgehen nach Veröffentlichung des Abschließenden Dokuments der Nachfolgekonferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit vom 9. 9. 1983 für Bereich PM und ebenda, Bl. 6–9, Orientierungen zum Vorgehen nach Veröffentlichung des Abschließenden Dokuments der Nachfolgekonferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit vom 9. 9. 1983 für Bereich Inneres.

cherheitspolitischen Lage in der DDR geweckt. Diese waren so enorm, dass sich das Regime gezwungen sah, seine bislang verfolgte Strategie gegen die Ausreiseantragsteller zu modifizieren. 1977 hatten mehrere Befehle des MfS, des Innenministeriums, des Ministerrats, aber auch anderer beteiligter staatlicher Stellen die allgemeine Linie des Regimes festgeschrieben, die Ausreisebewegung „zurückzudrängen“ und weitere Ausreiseanträge „zu unterbinden“. Zum Einsatz kamen dabei verschiedene Methoden, die von sozialen und wirtschaftlichen Anreizen, um die Antragsteller doch zum Bleiben zu überreden, über arbeits- und strafrechtliche Maßnahmen bis hin zum gezielten „Zersetzen“ oder der Ausweisung von Ausreiseantragstellern reichten³⁹. Allerdings täuschten diese eindeutigen Befehle eine strategische Einheitlichkeit vor, die es in der Praxis so nicht gab. Trotz des Anspruchs, die Ausreiseanträge „zurückzudrängen“ und zu „unterbinden“, wurde beispielsweise nach der Konferenz in Madrid mehreren tausend Antragstellern die Ausreise genehmigt, in der Hoffnung, dass dies zu einer Beruhigung der Lage führen werde. Interne Kritik an der Umsetzung der Befehle bzw. den ausbleibenden Erfolgen wurde bereits vor dem Madrider Treffen geäußert⁴⁰.

Durch das Madrider Abschlussdokument sah sich das Regime nun unter neuem, erheblichem Druck, auf den es in zweifacher Weise reagierte: zum einen mit einer augenscheinlichen Liberalisierung seiner Ausreisepraxis, zum anderen mit Veränderungen der geltenden Unterdrückungsmechanismen gegen Ausreiseantragsteller. Um den erwarteten Ansturm abzufangen und zu kanalisieren und um sich nach außen den Anschein einer KSZE-konformen Ausreisepraxis zu geben, beschloss das Politbüro, zum 15. September 1983 eine Verordnung über Familienzusammenführungen und Eheschließungen zu veröffentlichen⁴¹. Nach außen sollte diese eine Liberalisierung der ostdeutschen Ausreisepraxis suggerieren, allerdings enthielt die neue Verordnung lediglich die Regelungen, die bislang ohnehin inoffiziell praktiziert wurden. Neben Ehegatten, Verlobten sowie Alters- und Invalidenrentnern konnten demnach nur volljährige Kinder Reisen zu pflegebedürftigen Eltern beantragen. Ein allgemeines Antragsrecht für alle Ostdeutschen gab es auch weiterhin nicht.

Gleichzeitig reagierte das Politbüro auf die Befürchtungen des MfS, dass die Repressionsmaßnahmen gegen Ausreiseantragsteller in ihrer Wirkung nach Madrid beeinträchtigt würden, indem es eine Änderung der seit 1977 geltenden Befehle und Anordnungen des SED-Regimes zur „Zurückdrängung und Unterbindung“ der Ausreiseanträge beschloss. So sprach eine neue Verordnung des Ministerrates (Nr. 143/83) vom 27. September 1983 zwar nicht mehr davon, dass Ausreiseanträge „rechtswidrig“ seien, und setzte damit die im Madrider Abschlussdokument vorhandene faktische

³⁹ Vgl. Johannes Raschka, Justizpolitik im SED-Staat. Anpassung und Wandel des Strafrechts während der Amtszeit Honeckers, Köln/Weimar/Wien 2000, S. 95f., sowie Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess, S. 58–193.

⁴⁰ Vgl. ebenda, S. 261–277.

⁴¹ Vgl. SAPMO, DY30/J IV 2/2A/2588, Bl. 1–43, Vorlage zum Politbüroprotokoll Nr. 31/83 vom 23. 8. 1983: Abschluss des Madrider Treffens der KSZE. Die neue Verordnung zur Familienzusammenführung mit erster Durchführungsbestimmung Bl. 30–40. Veröffentlicht im Gesetzblatt der DDR am 27. 9. 1983. Vgl. Gesetzblatt der DDR 1983, Teil I, Nr. 26, S. 254–256.

Rechtmäßigkeit eines Ausreiseantrages um⁴². Es blieb jedoch dabei, dass alle Ausreiseanträge bis auf Ausnahmen abzulehnen seien. Sogar die gerade veröffentlichte Verordnung über Familienzusammenführungen und Eheschließungen sollte laut Ministerratsverordnung 143/83 nicht primär die Genehmigung von Ausreisen ermöglichen, sondern als besseres Argument für deren Ablehnung dienen. Die Zurückweisung der Ausreiseanträge sollte demnach damit begründet werden, dass diese gerade nicht die Bestimmungen der Verordnung erfüllten und darüber hinaus für eine Ausreise „in den Rechtsvorschriften der DDR keine Grundlage“ gegeben sei⁴³.

Das MfS reagierte mit einer neuen Dienstanweisung gegen die Ausreisebewegung ebenfalls auf den durch das Madrider Treffen ausgelösten Druck. Diese stellte außerdem eine Reaktion Mielkes auf die von ihm erwarteten Solidarisierungsversuche unter Ausreiseantragstellern dar⁴⁴. Als „operativ bedeutsam“ wurden so z. B. besonders Personen betrachtet, die „feindlich-negativen Zusammenschlüssen angehören oder versuchen, derartige Zusammenschlüsse zu organisieren oder öffentlichkeitswirksame Demonstrativhandlungen androhen“⁴⁵.

Neben diesen Anpassungsversuchen verschiedener (sicherheits-)politisch relevanter Stellen des SED-Regimes an die durch das Madrider Abschlusssdokument veränderte Situation reagierte auch das Innenministerium am 27. September 1983 mit einer umfassenden Änderung seiner seit 1977 intern bestehenden Regelung 0118/77 zur Unterdrückung der Ausreisebewegung. Diese bislang gravierendste Änderung bezog sich allerdings weniger auf den Inhalt, sondern vor allem auf die sprachliche Gestaltung. Die grundsätzliche Strategie des SED-Regimes, die Ausreisebewegung „zurückzudrängen“, blieb auch in der neuen Regelung erhalten⁴⁶. Die umfangreichen Änderungen in der Regelung des Innenministeriums stellten den Versuch dar, die bisher als „rechtswidrig“ bezeichneten Anträge nun auf der Rechtsbasis der Verordnung zu Familienzusammenführungen und Eheschließungen weiterhin ablehnen zu können.

3. Effekte des Madrider Folgetreffens auf die ostdeutsche Ausreisebewegung

Nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki war der SED-Führung schnell klar geworden, dass die Ausreiseantragsteller den KSZE-Prozess nicht nur aufmerk-

⁴² Vgl. Verfügung Nr. 143/83 des Vorsitzenden des Ministerrates zur Gewährleistung des einheitlichen, abgestimmten Vorgehens der staatlichen Organe, Kombinate, Betriebe, Einrichtungen und Genossenschaften in Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Organisationen zur Unterbindung und Zurückdrängung von Versuchen von Bürgern der DDR, die Übersiedlung nach nichtsozialistischen Staaten und Westberlin zu erreichen, in: Hans-Hermann Lochen/Christian Meyer-Seitz (Hrsg.), *Die geheimen Anweisungen zur Diskriminierung Ausreisewilliger. Dokumente der Stasi und des Ministeriums des Innern*, Köln 1992, S. 153–165, hier S. 155.

⁴³ Vgl. ebenda.

⁴⁴ Vgl. Lasse Johannsen, *Die rechtliche Behandlung ausreisewilliger Staatsbürger in der DDR*, Frankfurt a. M. 2007, S. 142.

⁴⁵ Vgl. MfS-Dienstanweisung Nr. 2/83 vom 13. 10. 1983, in: Lochen/Meyer-Seitz (Hrsg.), *Geheime Anweisungen*, S. 87–152, hier S. 100f.

⁴⁶ Vgl. BArch, DO1/61225, unpag., 7. Änderung zur Ordnung 118/77 vom 27. 9. 1983.

sam verfolgten und als Argumentationsgrundlage nutzten, sondern dadurch in ihrem Wunsch, die DDR für immer zu verlassen, ermutigt wurden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung befürchtete sie daher schon vor und während des Belgrader KSZE-Folgetreffens einen Anstieg der Erstantragszahlen ähnlich wie nach der Konferenz von Helsinki. Zusätzlichen Nährboden erhielten die Befürchtungen Ost-Berlins in diesem Zeitraum durch das Aufflammen einer internationalen, öffentlichen Menschen- und Bürgerrechtsdebatte, insbesondere in den USA. Entgegen den Annahmen Ost-Berlins führte das Belgrader Treffen allerdings nicht zu einem erneuten starken Anstieg der Ausreiseantragszahlen; im Gegenteil konnten das MfS und das Innenministerium in den Jahren 1977 und 1978 sogar einen deutlichen Rückgang registrieren. Dies war allerdings weniger auf die Wirksamkeit der Repressionsstrategie des Regimes als auf die gezielte Ausweisung mehrerer tausend Personen aus „politisch-operativen Gründen“ zurückzuführen. Allerdings zeitigte das Belgrader Treffen eine andere besorgniserregende Wirkung. Bestärkt durch die internationale Öffentlichkeit und die erneute Teilnahme der DDR an einem KSZE-Treffen, vertraten viele Antragsteller ihren Wunsch nach Ausreise sehr viel offensiver gegenüber den ostdeutschen Behörden. Die SED konstatierte, dass sich ihre „feindlich-negative Einstellung“ gegenüber der Staats- und Gesellschaftsordnung der DDR verstärkt habe⁴⁷.

Vor diesem Hintergrund erklären sich die Befürchtungen des SED-Regimes im Umfeld des Madrider KSZE-Folgetreffens. Tatsächlich zeigte das Treffen bereits bei seinem Beginn Auswirkungen auf die ostdeutschen Ausreiseantragsteller. Nach Angaben des Innenministeriums machten sich diese schon 1980 „Hoffnungen“ auf mögliche Ausreisegenehmigungen infolge des Treffens und fühlten sich „ermutigt“⁴⁸. Dem Innenministerium wurde schnell klar, dass sich diese diffusen Hoffnungen ganz konkret in steigenden Antragszahlen äußern würden. Diese stiegen in der Tat während des Vorbereitungstreffens und nach dem Beginn des Haupttreffens in Madrid im Herbst 1980 merklich an. So verzeichnete das Innenministerium für das dritte Quartal 1980 eine Zahl von 2553 erstmals gestellten Ausreiseanträgen. Im vorangegangenen Quartal waren es noch 500 Erstanträge weniger gewesen. Im vierten Quartal 1980 erreichte die Zahl der Erstanträge mit etwa 2900 den höchsten Stand seit Anfang 1979⁴⁹.

Besonders deutlich zeigten sich die Folgen der angestauten Hoffnungen der Ausreiseantragsteller allerdings im Sommer und Herbst 1983 – und dies auf verschiedene Weise. Die offensichtlichste Wirkung des Madrider Dokuments war ein starker Anstieg der Ausreiseantragszahlen: Das Innenministerium registrierte für den Zeitraum von Juli bis September 1983, in den die Unterzeichnung des Madrider Abschlussdokuments fiel, rund 3900 Erstanträge und damit etwa 1400 mehr als im vorangegan-

⁴⁷ Vgl. Hanisch, *Die DDR im KSZE-Prozess*, S. 232–239.

⁴⁸ Vgl. BAArch, DO1/16488, unpag., Quartalsbericht IV/1980 des MfI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 3, sowie Quartalsbericht III/1980 des MfI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 2.

⁴⁹ Vgl. ebenda, Quartalsbericht IV/1980 des MfI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 2.

nen Quartal⁵⁰. Der Druck wuchs zwischen Oktober und Dezember 1983 durch etwa 5200 neue Erstanträge ungemindert weiter an⁵¹. Nahm man zu diesen Erstanträgen die Zahl der wiederholt gestellten Ausreiseanträge hinzu, so gab es Ende 1983 mit einer Zahl von 30 000 so viele Ausreiseantragsteller wie nie zuvor⁵².

Das Madrider Abschlussdokument führte aus der Sicht des Innenministeriums darüber hinaus zu den befürchteten Verhaltensveränderungen bei den Antragstellern. Schon das Belgrader Treffen hatte zu einem selbstbewussteren Auftreten der Ausreisewilligen geführt. Dieser Effekt war nach Madrid jedoch noch wesentlich stärker spürbar. Kurz nach den Feierlichkeiten in Madrid stellte das Innenministerium fest, dass sich bei den Antragstellern eine „zunehmende Hartnäckigkeit“ zeige. Sie brächten zum größten Teil den „unwiderruflichen Willen“ zur Ausreise zum Ausdruck und rechneten fest damit, dass ihrem Antrag irgendwann doch stattgegeben werde⁵³. Immer mehr Ostdeutsche wandten sich zudem an die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der DDR in Ost-Berlin⁵⁴. Diese informierte über Möglichkeiten, wie man einen Ausreiseantrag stellen konnte⁵⁵. Ein Besuch in der Ständigen Vertretung war allerdings nicht ungefährlich, gerieten Ostdeutsche damit doch zwangsläufig ins Visier der Sicherheitsorgane. Dass sich nach dem Madrider Treffen immer mehr Menschen trauten, dieses Risiko auf sich zu nehmen, bestätigt die ermutigende Wirkung, die vom KSZE-Prozess auf Ausreiseantragsteller ausging, und die damit einhergehende Stärkung ihres Rechtsbewusstseins.

Bei dieser Entwicklung fiel außerdem schnell auf, dass der Versuch des SED-Regimes, sich mit der Verordnung zur Familienzusammenführung offiziell einen KSZE-konformen Anstrich zu geben, scheiterte. Das gewachsene Selbstbewusstsein der Ausreiseantragsteller drückte sich nämlich auch in einer gewachsenen Kritikbereitschaft aus: Viele akzeptierten die Verordnung nicht und erklärten stattdessen, dass ihrem Antrag stattgegeben werden müsse, da Freunden, Bekannten oder Verwandten auch die Ausreise genehmigt worden sei, ohne dass diese die Anforderungen der Verordnung erfüllt hätten⁵⁶. Andere Antragsteller erklärten selbstbewusst, dass die Verordnung ihrer Meinung nach den „Dokumenten von Helsinki und Madrid“ wider-

⁵⁰ Vgl. BArch, DO1/16489, unpag., Quartalsbericht III/1983 des MdI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 3.

⁵¹ Vgl. ebenda, unpag., Quartalsbericht IV/1983 des MdI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 3.

⁵² Vgl. Bernd Eisenfeld, Die Zentrale Koordinierungsgruppe Bekämpfung von Flucht und Übersiedlung (= MfS-Handbuch, Teil III/17), Berlin 1996, S. 50.

⁵³ Vgl. BArch, DO1/16489, unpag., Quartalsbericht III/1983 des MdI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 9.

⁵⁴ Vgl. BStU, MfS, Zentrale Koordinierungsgruppe 3344, unpag., Jahresanalyse für 1983 der ZKG, S. 30.

⁵⁵ Vgl. Jacqueline Boysen, Das „weiße Haus“ in Ost-Berlin. Die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der DDR, Berlin 2010, S. 197.

⁵⁶ Vgl. BArch, DO1/16489, unpag., Quartalsbericht IV/1983 des MdI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 9.

sprache⁵⁷. Damit hatte diese das Gegenteil des Intendierten bewirkt. Statt nach außen den Anschein eines fortschrittlichen KSZE-Staates zu erwecken und nach innen die Ausreisebewegung zu regulieren, zeigte die Verordnung nur umso deutlicher den Kontrast zwischen den Empfehlungen der KSZE-Dokumente und den begrenzten (Aus-)Reisemöglichkeiten in der DDR.

Besonders kritisch sah das Regime Solidarisierungen unter Ausreiseantragstellern. Schon im Frühjahr 1983 registrierte das MfS in mehreren Fällen, dass sich Ausreiseantragsteller zu Gruppen zusammenfanden und sich zu organisieren versuchten. In Leipzig stellten z. B. zwei Personen Flugblätter mit der Aufschrift her: „Frieden schaffen – Reisen machen! Bürger der DDR! Fordert die komplette Durchsetzung und Einhaltung der KSZE-Schlußakte auch in der DDR“⁵⁸. Bis ins Jahr 1984 hinein steigerte sich der Unmut der Ausreiseantragsteller, so dass das Innenministerium mit Beginn des neuen Jahres „neue Akzente“ im Verhalten von Ausreiseantragstellern verzeichnete, denn nun traten auch bislang als unproblematisch eingeschätzte Personen immer fordernder auf und sprachen „gruppenweise“ bei den örtlichen Vertretungen des Innenministeriums vor⁵⁹.

4. Resümee

Aus Ost-Berliner Sicht hatte der KSZE-Prozess 1975 seine politische Funktion erfüllt, das internationale Gewicht der DDR zu erhöhen und auch innenpolitisch eine gewisse Legitimation der SED-Herrschaft in der Bevölkerung zu erzielen. Jedoch offenbarte gerade der Prozesscharakter der KSZE auf vielfältige Weise, dass die DDR aufgrund ihrer Verfasstheit als zweiter deutscher Staat am nach Helsinki beginnenden KSZE-Prozess kein Interesse haben konnte. Sie besaß insbesondere in Madrid kein eigenes Verhandlungsgewicht in den multilateralen Gesprächen der KSZE, denn dort verschärfte sich ihr Dilemma zwischen der Notwendigkeit, der Blockdisziplin zu folgen, und der Furcht vor den innenpolitischen Effekten der KSZE. Dass sich die DDR ihrer Einbindung in den multilateralen Kontext des KSZE-Prozesses nicht zu entziehen vermochte, gab 1984 sogar das MfS zu. Die KSZE-Dokumente stellten nach dessen Erkenntnis zwar kein Völkerrecht dar, die „übersiedlungsrelevanten KSZE-Vereinbarungen in ihrer untrennbaren Einheit mit allen anderen Teilen der KSZE-Dokumente“ wiesen aber unabhängig davon eine „hohe politische Verbindlichkeit“ auf. Als

⁵⁷ Vgl. Bernd Eisenfeld, Die Ausreisebewegung – eine Erscheinungsform widerständigen Verhaltens, in: Ulrike Poppe/Rainer Eckert/Ilko-Sascha Kowalczyk (Hrsg.), Zwischen Selbstbehauptung und Anpassung. Formen des Widerstandes und der Opposition in der DDR, Berlin 1995, S. 192–223, hier S. 205, Anm. 64. Das MfS stützte sich hierbei offenbar auf den Quartalsbericht I/1984 des Innenministeriums.

⁵⁸ Vgl. BStU, MfS, Zentrale Koordinierungsgruppe 1983, Bl. 1–77, Quartalsbericht I/1983 der ZKG, hier Bl. 48, das Zitat ebenda.

⁵⁹ Vgl. BArch, DO1/16489, unpag., Quartalsbericht I/1984 des MdI über die Unterbindung und Zurückdrängung rechtswidriger Ersuchen auf Übersiedlung nach der BRD und nach Westberlin, ohne Datum, S. 7f.

Absichtserklärung sei das Madrider Abschlussdokument Ausdruck einer „politischen Willenserklärung“, so das MfS⁶⁰.

Gefangen in diesem Dilemma, versuchte sich die DDR zwischen 1980 und 1983 den von der UdSSR geforderten Konzessionen in Korb III zu widersetzen und die Führungsmacht für die Probleme Ost-Berlins zu sensibilisieren, namentlich auf den befürchteten innenpolitischen Kontrollverlust hinsichtlich der Ausreisebewegung aufmerksam zu machen. Die UdSSR übergang diese Bedenken jedoch und forderte statt dessen die Gefolgschaft Ost-Berlins nachdrücklich ein. Dem Druck aus Moskau konnte sich die SED-Führung letztlich nicht widersetzen.

So versuchte diese im Anschluss an das Madrider KSZE-Folgetreffen, dem politischen Druck des KSZE-Prozesses zu begegnen, indem sie sich äußerlich durch die neue Verordnung zu Familienzusammenführungen und Eheschließungen an das Madrider Abschlussdokument anpasste und Ausreiseanträge sogar intern nun nicht mehr als „rechtswidrig“ bezeichnete. Ungeachtet dessen waren diese Maßnahmen jedoch darauf gerichtet, die Ausreisebewegung zu unterdrücken.

Trotz aller Bemühungen des SED-Regimes, die Kontrolle über die Ausreisebewegung zu erlangen, wuchs diese weiter an. Ermutigt und in ihrem Rechtsbewusstsein gestärkt, verlangten Ausreisewillige nun noch nachdrücklicher ihre freie Ausreise aus dem ungeliebten ostdeutschen Staat. Die Effekte des Madrider Abschlussdokuments unter Ausreisewilligen zeigten sich auch in der steigenden Zahl an Ausreiseanträgen nach dem KSZE-Treffen. Ende 1983 sah sich das SED-Regime in allen seinen Befürchtungen hinsichtlich möglicher innenpolitischer Auswirkungen des Madrider Treffens bestätigt.

⁶⁰ Vgl. BStU, MfS, Zentrale Koordinierungsgruppe 3400, Bl. 1-515, Forschungsergebnisse der JHS zum Thema: „Die politisch-operativen Aufgaben des MfS zur vorbeugenden Verhinderung und offensiven Bekämpfung feindlicher und anderer politisch-operativ relevanter Handlungen im Zusammenhang mit Versuchen von Bürgern der DDR, die Übersiedlung nach nichtsozialistischen Staaten und Westberlin zu erreichen“, hier Bl. 380.

Walter Süß

Die Wiener KSZE-Folgekonferenz und der Handlungsspielraum des DDR-Sicherheitsapparates 1989

Welchen Einfluss hatte die Wiener Folgekonferenz der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auf die Aktivitäten des Sicherheitsapparats der DDR in den folgenden, von wachsendem zivilen Ungehorsam geprägten Monaten? Im Januar 1989 war die Konferenz mit Ergebnissen beendet worden, die wohl kaum jemand bei Beginn der Verhandlungen in der Wiener Hofburg im November 1986 erwartet hätte. Die Ausgangssituation damals hatte sich nicht wesentlich von der Konstellation unterschieden, die bei der Folgekonferenz in Belgrad (1977–1978) allein zu dem Ergebnis geführt hatte, dass der KSZE-Prozess nicht beendet wurde. Die Folgekonferenz in Madrid (1980–1983) bewirkte auch keine Auflockerung der starren Fronten, aber immerhin einige Verbesserungen in Fragen der Menschenrechte und die Vereinbarung einer Konferenz über Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa, die Stockholmer KVAE-Konferenz. Die Staaten des Warschauer Paktes versuchten vor allem auf dem Feld der Abrüstung voranzukommen, die westliche Seite betonte die Menschenrechte. Fortschritte, die im humanitären Bereich bei früheren Konferenzen erzielt worden waren – vor allem mit der Schlussakte von Helsinki, aber in manchen Fragen auch in Madrid – waren in den folgenden Jahren dadurch entwertet worden, dass weiterhin eine tiefe Kluft bestand zwischen dem normativen Gehalt dieser Dokumente und der innerstaatlichen Praxis, vor allem in Osteuropa. In seiner Eröffnungsrede hatte der österreichische Außenminister Peter Jankowitsch dann auch das „Auseinanderklaffen von Wort und Tat“ beklagt, das die Glaubwürdigkeit des gesamten KSZE-Prozesses beschädigen würde¹.

Die erste Phase der Wiener Verhandlungen, die der Debatte über die Realisierung der eingegangenen Verpflichtungen gewidmet war, gab wenig Anlass zur Hoffnung, dass es diesmal anders sein würde. Die sowjetische Delegation verhielt sich ähnlich abwehrend wie bei früheren Konferenzen, obwohl Michail Gorbatschow mittlerweile eineinhalb Jahre im Amt war². Und die USA zeigten keine größere Bereitschaft, die Veränderungen zu honorieren, die Gorbatschow bereits in die Wege geleitet hatte, wie etwa „Glasnost“, sondern waren vor allem bemüht, ihren Hauptkonkurrenten auf der Bühne der Weltpolitik in der Implementierungsdebatte zu Menschenrechtsfragen vorzuführen³.

¹ Sieglers Archiv der Gegenwart, 1931–1999 (AdG), CD-ROM, St. Augustin 2000, S. 30333.

² Vgl. Yury Deryabin, *The Soviet Union and the Helsinki process. From Vienna to Moscow*, in: *Paradigms* 5 (1991) 1–2, S. 67–74.

³ Vgl. das Statement des Leiters der US-Delegation in Wien, Warren Zimmermann, vor dem zuständigen Kongressausschuss vor Eröffnung der Konferenz; *Implementation of the Helsinki Accords. Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, Ninety-Ninth Congress, Second Session, Vienna Followup Meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe by Ambassador Warren Zimmermann*, 11. 9. 1986, Washington 1987, S. 14–19, 22–30.

Fast eineinhalb Jahre sah es so aus, als ob auch die zweite Phase der Konferenz, die Verhandlungen über ein Abschlussdokument, nicht über zähes Feilschen und Konzessionen in einzelnen, kleineren Fragen hinausgehen würde. Dabei wurden selbst diese Konzessionen durch die Betonung der Souveränität aller Teilnehmerstaaten in der Umsetzung der Konferenzbeschlüsse wieder relativiert. Dann allerdings gelang im Sommer 1988 der Durchbruch zu einer neuen, fruchtbaren Konstellation. Deren Entstehung wäre ein eigenes Thema. Von erheblicher Bedeutung war die Radikalisierung des Reformprozesses in der Sowjetunion, eine Veränderung der Entscheidungsstrukturen in Moskau und die abnehmende Bereitschaft der sowjetischen Reformer, auf die Bedenken der konservativen Warschauer-Pakt-Staaten, der DDR, der Tschechoslowakei und Rumäniens, weiter Rücksicht zu nehmen.

Ohne das im Einzelnen zu vertiefen: Bemerkenswert war, dass nach Ungarn und Polen nun auch die sowjetische Delegation zu erheblichen Kurskorrekturen und einer Annäherung an westliche Positionen in Fragen der Menschenrechte und Grundfreiheiten bereit war. Verbunden damit war eine eminent wichtige Neuerung: Die Hauptkonfliktlinie verlief nicht mehr zwischen NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten. Der Ostblock selbst war gespalten.

1. Die Ergebnisse der Wiener Folgekonferenz

Diese neue Konstellation machte mehr als triviale Ergebnisse möglich. Es wurde eine Fülle von detaillierten Festlegungen hinsichtlich des Verhältnisses von Bürger und Staat getroffen. Es ist nicht möglich, sie alle aufzuzählen und zu erörtern. Das Abschlussdokument mit Anhang umfasst immerhin 84 Seiten⁴. Vier besonders bemerkenswerte Punkte sollen aber herausgegriffen werden: die Nachprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen, Reisefreiheit und Freizügigkeit, die sogenannten Helsinki-Gruppen und die Implementierungskontrolle. Es handelt sich dabei zugleich um jene Normen und Regelungen, die den Funktionären in der SED-Spitze und der DDR-Staatssicherheit das größte Kopfzerbrechen bereitet haben⁵. Das zeigen die internen Unterlagen zu den Entscheidungsprozessen in Ost-Berlin. Einige Normen führten zu direkten praktischen Konsequenzen, bei anderen wurde das von den Machthabern erst einmal vermieden, was sie aber nicht einfach bedeutungslos machte.

Zu nennen ist erstens die Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten in Fällen, in denen Bürger Anträge unter Berufung auf die KSZE-Dokumente stellten: Wenn solche Gesuche abgelehnt wurden, mussten die Staaten gewährleisten, „dass dem Gesuchsteller unverzüglich schriftlich in einer amtlichen Benachrichtigung die für diese Entscheidung maßgebenden Gründe dargelegt werden“⁶. Um den Fortschritt, den diese Regelung bedeutete, angemessen zu würdigen, ist zu bedenken: In der DDR war nach

⁴ Abschließendes Dokument des Wiener Treffens 1986 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde. Wien 1989 (Abschließendes Dokument Wien).

⁵ Ein weiterer Punkt war die Abschaffung des Mindestumtauses für Besucher aus westlichen Staaten, dem sich die DDR aus finanziellen Gründen vehement widersetzte.

⁶ Abschließendes Dokument Wien, S. 29.

der Verabschiedung der Schlussakte im Jahr 1975 durch das 2. Strafrechtsänderungsgesetz von 1977 schon der Hinweis auf den Widerspruch zwischen solchen Dokumenten und der Rechtspraxis in der DDR (etwa bei der Stellung eines Ausreiseantrags) als „Herabwürdigung“ staatlicher Tätigkeit unter Strafe gestellt worden⁷. Das war danach nicht mehr möglich. Zudem bedeutete das in verklausulierter Form die Anfänge eines Verwaltungsrechts. In einzelnen Warschauer-Pakt-Staaten (seit 1983 in Ungarn, 1985 in Polen und 1987 in der Sowjetunion) gab es bereits entsprechende Institutionen, nicht aber in der DDR⁸. Angesichts der Abhängigkeit von Recht und Justiz von der Politik in der DDR erscheint eine solche Festlegung auf den ersten Blick irrelevant. Ähnlich abfällig war auch die Reaktion vieler DDR-Bürger, über die die Staatssicherheit berichtete, nachdem im November 1988 in der DDR erstmals eine solche Regelung im Rahmen einer Reiseverordnung eingeführt und veröffentlicht worden war⁹. Es hatte aber dennoch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Zum einen signalisierte es einen grundlegenden Wandel in der Philosophie: Die Machthaber mussten konzedieren, dass den Bürgern bestimmte Möglichkeiten wie etwa eine Auslandsreise nicht einfach obrigkeitsstaatlich ad hoc „gewährt“ oder aus unbekannten Gründen versagt werden konnten. Sie mussten den Prozess durch die Benennung rechtlicher Kriterien formalisieren, die auch die Staatsbediensteten zu beachten hatten, gegen deren Entscheidung Einspruch eingelegt werden konnte. Es bedeutete zum anderen, dass die beteiligten Institutionen – in diesem Fall die Volkspolizei und die Staatssicherheit – sich die Mühe machen mussten, vorweisbare Gründe zu benennen. Konspirativ gewonnene Informationen wie etwa IM-Berichte oder Verdächtigungen genühten nicht. Das hatte – hinter den Kulissen – unmittelbare Folgen. Gerade in der großen Masse der unspektakulären Fälle waren die Staatsfunktionäre gehalten mit Ablehnungen vorsichtig zu verfahren¹⁰. Die entsprechende Änderung war im Zusammenhang mit der neuen Reiseverordnung bekannt gegeben worden¹¹. Dass diese Verordnung erlassen wurde, hing unmittelbar mit dem Wiener Abschlussdokument zusammen. Im Herbst 1988 war bereits klar, dass das Dokument eine Passage des Inhalts enthalten würde, „dass es jedermann freisteht, jedes Land einschließ-

⁷ Vgl. Johannes Raschka, Die Entwicklung des politischen Strafrechts im ersten Jahrzehnt der Amtszeit Honeckers, in: Roger Engelmann/Clemens Vollnhals (Hrsg.), Justiz im Dienste der Parteiherrschaft. Rechtspraxis und Staatssicherheit in der DDR, Berlin 1999, S. 273–302, hier S. 282–289.

⁸ Vgl. Peter Schlotter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, Frankfurt a. M. 1999, S. 188, 191 u. 198.

⁹ Vgl. Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BStU), MfS, ZAIG 4246, Bl. 1–11, Hinweise zur Reaktion der Bevölkerung auf die Verordnung über Reisen von Bürgern der DDR nach dem Ausland vom 30. 11. 1988, vom 27. 1. 1989.

¹⁰ Vgl. BStU, MfS, BdL-Dok. 008717, S. 75–78, Mielke: Ausführungen auf der zentralen Dienstbesprechung mit den Leitern der operativen Dienstseinheiten des MfS Berlin und den Leitern der Bezirksverwaltungen (Manuskript), 13. 12. 1988.

¹¹ Verordnung über Reisen von Bürgern der Deutschen Demokratischen Republik nach dem Ausland vom 30. 11. 1988, in: Gesetzblatt der DDR (GBl. DDR) 1988, I, Nr. 25, S. 271–274; Nachdruck bei Hans-Hermann Locher/Christian Meyer-Seitz, Die geheimen Anweisungen zur Diskriminierung Ausreisewilliger. Dokumente der Stasi und des Ministeriums des Innern, Köln 1992, S. 591–594.

lich seines eigenen zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“¹². „Einschränkungen“ waren zulässig, sollten aber den Charakter von „Ausnahmen“ tragen, die mit dem Völkerrecht übereinstimmen¹³.

In Vorgriff auf diese Bestimmung war die Reiseverordnung in einer für das Regime in der DDR typischen Art und Weise verabschiedet worden. In den zwei Jahren zuvor waren die Genehmigungsgründe intern erheblich ausgeweitet worden, so dass die Zahl der Westreisen unterhalb des Rentenalters von 1985 bis 1988 von 66 000 auf 1,2 Millionen gestiegen war¹⁴. Nun wurden die bisher internen Gründe zwar öffentlich bekannt gegeben, auf Druck der Staatssicherheit aber zugleich eingeeengt. So hätten nun faktisch weniger Personen fahren dürfen als zuvor. Natürlich blieb das den Betroffenen nicht verborgen. Auch wenn die Genehmigungskriterien geheim gewesen waren, hatten sie ja ihre Erfahrungen, zum Beispiel dass in letzter Zeit Ehepartner gemeinsam zum Verwandtenbesuch in den Westen fahren können. Das sollte nicht mehr möglich sein.

Aufschlussreich ist, was nun – Anfang des Jahres 1989 – passierte¹⁵. Die neuen Regeln lösten bei den Betroffenen erheblichen Protest aus. Und die Empörung hatte plötzlich einen sichtbaren Adressaten. War vorher hinter den Kulissen entschieden worden, so musste nun ein Volkspolizist erklären, er könne einen Antrag gar nicht erst annehmen, weil dafür die rechtlichen Voraussetzungen fehlten. Das führte zu so entnervenden Auseinandersetzungen in den Kreisdienststellen der Volkspolizei, dass sich der Innenminister Hilfe suchend an die SED-Spitze wandte. Das Ergebnis war, dass die zuvor faktisch praktizierten Kriterien nun in eine neue Verordnung aufgenommen wurden¹⁶. Verbunden war das mit der ausdrücklichen Weisung Honeckers, dass im laufenden Jahr ebenso viele Genehmigungen erteilt werden sollten wie im Jahr zuvor. Selbstverständlich war das noch keine allgemeine Reisefreiheit, aber ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Mit am heftigsten umstritten war in Wien die Forderung, dass zivile Initiativen zulässig seien, die die Realisierung der Verpflichtungen aus dem KSZE-Prozess überwachen wollten¹⁷. Solche sogenannten Helsinki-Gruppen waren bekanntlich im Jahr nach der Verabschiedung der Schlussakte vor allem in der Sowjetunion gegründet worden. Nach Monaten der Observation hatte der KGB zugeschlagen und die meisten Mitglieder verhaftet¹⁸. Manche wurden ins Ausland abgeschoben, über 40 Personen

¹² Abschließendes Dokument Wien, S. 27.

¹³ Genannt werden z. B. Gründe der „nationalen Sicherheit“. Abschließendes Dokument Wien, S. 11.

¹⁴ Vgl. Schlotter, KSZE, S. 313.

¹⁵ Dazu und zum Folgenden ausführlicher Walter Süß, Staatssicherheit am Ende. Warum es den Mächtigen nicht gelang, 1989 eine Revolution zu verhindern, Berlin 1999, S. 142–148.

¹⁶ GBl. DDR, I, Nr. 8 vom 28. 3. 1989, S. 119.

¹⁷ BStU, MfS, RS 584, Bl. 39f., Vorschlag CSCE/WT.38 vom 13. 2. 1987.

¹⁸ Das KGB hatte nie aufgehört, Bürgerrechtler zu überwachen, einzuschüchtern und, wenn das keinen Erfolg zeitigte, zu verhaften. Nur wurden die meisten Fälle nicht bekannt. In seinem Jahresbericht für das Jahr 1975 berichtet es: „Im Ergebnis des aktiven Vorgehens der KGB-Organen wurden Versuche vereitelt, antisowjetische Elemente zusammenzuschließen, ernsthafte feindliche Entwicklungen innerhalb des Landes unter der Flagge der Verteidigung der ‚Menschenrechte‘ in der UdSSR zu inspirieren; und Aktionen des Feindes, die versuchten, mit feindlichen Zielen mit den allgemeinen Prinzipien der Schlussakte der Kon-

waren zum Zeitpunkt der Eröffnung der Wiener Konferenz noch immer in Haft bzw. im Lager. Doch die Lage war widersprüchlich: Gleichzeitig gab es in der Sowjetunion zu jener Zeit als Folge von Glasnost und Perestroika bereits tausende Bürgerrechtsorganisationen und zivile Initiativen¹⁹. Bei einem Gespräch mit Mielkes Stellvertreter Rudi Mittig klagte der stellvertretende KGB-Vorsitzende Filipp Bobkow in jenen Monaten: „Es gibt Versuche, diesen Prozess [der Demokratisierung in der UdSSR] zu missbrauchen. Wenn es uns auch nicht passt, müssen wir dies zur Zeit zulassen.“ Er fügte aber hinzu: „Die Macht geben wir nicht auf!“²⁰

Ähnlich widersprüchlich war die sowjetische Position bei den Wiener Verhandlungen im Jahr 1987. Einerseits sollten Helsinki-Überwachungsgruppen zugelassen werden, andererseits war das verbunden mit dem Vorbehalt, dass solche Gruppen „im Rahmen der Verfassung und der Gesetze des jeweiligen Landes handeln“²¹. Es war die alte Methode: Erst wurde ein Recht grundsätzlich eingeräumt, das unter Berufung auf die staatliche Souveränität und die nationale Gesetzeslage dann wieder einkassiert wurde. Die westlichen Teilnehmerstaaten kannten dieses Spiel, waren inzwischen aber nicht mehr bereit dabei mitzumachen und blieben hart, auch weil sie testen wollten, wie weit der Reformprozess in der Sowjetunion noch gehen würde. Diese feste Haltung führte zum Erfolg. Als im Jahr 1988 in Moskau die Reformer ihre Machtpositionen ausgebaut hatten, kam schließlich Bewegung in die Verhandlungen. Die sowjetische Seite war jetzt zum Nachgeben bereit, war vermutlich sogar daran interessiert, nachzugeben. Allerdings gab es nun Probleme mit ihren Verbündeten.

Vor allem Rumänien und die DDR mauerten. Die DDR bediente sich in internen Verhandlungen gegenüber dem sowjetischen Außenministerium folgender Argumentation: Eine Legalisierung von Helsinki-Gruppen, also von Bürgerrechtsorganisationen, werde zur politischen Destabilisierung der DDR führen. Dem sei dann nur mit verschärfter Repression beizukommen. Das aber werde im Westen Proteste auslösen²². Die unausgesprochene Konsequenz war: Damit würde nicht nur das internationale Ansehen der DDR, sondern auch die sowjetische Reformpolitik schwer beschädigt. Die sowjetische Seite vermochte dem nicht zu folgen. Bei einem Gespräch zwischen den Delegationen der DDR und der UdSSR im November 1988, kurz vor der Unter-

ferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Helsinki zu spekulieren, wurden kompromittiert.“ KGB an Ministerrat der UdSSR, gez. Andropow, 30. 3. 1976, in: National Security Archive, Electronic Briefing Book No. 191, ed. by Svetlana Savranskaya and Thomas Blanton, Washington 2006, Dok. 11 (russ.), Bl. 29, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB191/index.htm> (13. 9. 2011).

¹⁹ Vgl. Olga Alexandrowa, *Informelle Gruppen und Perestrojka in der Sowjetunion: Eine Bestandsaufnahme*, Köln 1988.

²⁰ BStU, MfS, SdM 85, Bl. 65–70, Mittig: Notiz über ein Gespräch mit dem 1. Stellvertreter des Vorsitzenden des KfS – Gen. Bobkow – am 9. 2. 1988 in Moskau zur Frage der Durchführung der nächsten PiD-Konferenz [Konferenz zur politisch-ideologischen Diversion] in der DDR.

²¹ BStU, MfS, SdM 2378, Bl. 102–104, Information zum Stand der Arbeit auf dem Wiener KSZE-Treffen, o. D. (vermutlich 8. 10. 1987).

²² Vgl. BStU, MfS, RS 293, Bl. 97–101, Vermerk über ein Gespräch des Stellvertreters des Ministers, Genossen Ernst Krabatsch, mit dem Gesandten der Botschaft der UdSSR, I. F. Maximyschew, am 1. 9. 1988 im MfAA.

zeichnung des Wiener Abschlussdokuments, äußerten die sowjetischen Vertreter „völliges Unverständnis“ für die Position der DDR in dieser Frage²³.

Die Sache war damit noch immer nicht entschieden, und das war ein Problem, auch für die sowjetische Seite. Denn für alle Beschlüsse der KSZE war Einstimmigkeit erforderlich²⁴. Die DDR (oder auch Rumänien) hätte die Unterzeichnung der Schlussakte platzen lassen können. Damit es nicht dazu kam, waren zusätzliche Anstrengungen notwendig. Der sowjetische Delegationsleiter, Juri Kaschlew, kam nach Ost-Berlin, um Honecker persönlich zu überzeugen²⁵. Das gelang ihm nicht ganz, aber die SED-Führung fürchtete, sie könne in Wien völlig isoliert dastehen. Deshalb entschied sie sich schließlich für eine ziemlich durchsichtige Doppelstrategie. Auch die DDR unterzeichnete das Abschlussdokument, einschließlich der folgenden Passage: „[Die Unterzeichnerstaaten] bestätigen, dass Regierungen, Institutionen, Organisationen und Personen eine maßgebliche und positive Rolle zukommt, zur Erreichung der Ziele ihrer Zusammenarbeit sowie zur vollen Verwirklichung der Schlussakte beizutragen. Zu diesem Zweck werden sie das Recht von Personen, die Durchführung der KSZE-Bestimmungen zu beobachten und zu fördern und sich mit anderen zu diesem Zweck zusammenzuschließen, achten.“²⁶ Zugleich aber ließ die SED-Führung Gorbatschow auf diplomatischem Weg (über Kaschlew) wissen, dass sie gar nicht daran denke, diese Verpflichtung auch in die Tat umzusetzen. Rumäniens Diktator Ceaușescu wählte eine noch schlichtere Taktik: Er ließ das Dokument unterzeichnen, zugleich aber veröffentlichte die rumänische Regierung eine Erklärung, dass sie die Vereinbarungen zur „humanitären Dimension“ ignorieren werde²⁷.

Aus Sicht der meisten westlichen Delegationen war – neben der Frage der Menschenrechte – das Verhältnis von Norm und Praxis der wichtigste Punkt. Denn was nützte es, immer detailliertere Rechte und Freiheiten zu beschließen, wenn sie nur auf dem Papier standen. Eine Änderung war allerdings nur im Konsens erreichbar – wegen des Einstimmigkeitsprinzips und weil die KSZE keine supranationale Institution war. Ihre Beschlüsse mussten in der nationalen Gesetzgebung umgesetzt werden, um rechtlich wirksam zu werden. Erst durch die Veränderungen in der östlichen Blockführungsmacht schien hier eine Lösung überhaupt möglich.

Mit zwei Hebeln wurde schließlich mit sowjetischem Einverständnis versucht, hier weiter zu kommen. Zum einen wurde in den einleitenden „Prinzipien“ des Abschlussdokuments festgehalten, dass die Teilnehmerstaaten „das Recht jedes anderen Teilnehmerstaates [achten], sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln sowie sein Recht, seine Gesetze und Verordnungen, seine Praxis und Politik zu bestimmen“. Das betrachteten die reformunwilligen kom-

²³ BStU, MfS, RS 294, Bl. 422–427, Notiz vom 25. 11. 1988.

²⁴ Vgl. Schlussempfehlungen der Konsultationen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki vom 8. 6. 1973, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. In Beiträgen aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 153–164, hier S. 161.

²⁵ Vgl. Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv (SAPMO), J IV 2/2A/3186, Aktennotiz über ein Gespräch von Honecker mit Juri Kaschlew, dem Leiter der sowjetischen Delegation auf dem Wiener KSZE-Folgetreffen, am 5. 1. 1989.

²⁶ Abschließendes Dokument Wien, S. 12.

²⁷ Vgl. AdG, S. 32958 zum 15. 1. 1989; Hans-Heinrich Wrede, KSZE in Wien. Kursbestimmung für Europas Zukunft, Köln 1990, S. 143.

munistischen Diktaturen als Freibrief für die Aufrechterhaltung des Status quo. Unter dieser Voraussetzung waren sie dann bereit, sich auf den anschließenden Satz einzulassen: „In Ausübung dieser Rechte werden sie gewährleisten, dass ihre Gesetze und Verordnungen, ihre Praxis und Politik mit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen übereinstimmen und mit den Bestimmungen der Erklärung über die Prinzipien und mit anderen KSZE-Verpflichtungen in Einklang gebracht werden.“²⁸

Tatsächlich bestand zwischen beiden Aussagen ein grundlegender Widerspruch, der sichtbar wird, wenn man sie weniger diplomatisch formuliert: Erstens macht jeder Staat seine Gesetze selbst – was eine Selbstverständlichkeit war. Aber zweitens waren Gesetze so zu ändern, dass künftig die KSZE-Verpflichtungen erfüllt würden. Letzteres aber war mit Abschottung von der Außenwelt und starr diktatorischen Strukturen unvereinbar. In dem Abschlussdokument werden zwar keine freien Wahlen gefordert: Dafür hätte man die Unterschriften aller 35 Teilnehmerstaaten nicht erhalten. Aber es enthält eine Fülle von sehr konkreten Aussagen hinsichtlich Familienzusammenführung, Reisen ohne Altersbeschränkung, Informationsrechten der Bürger, Einrichtung von Kulturinstituten, erweiterte Arbeitsmöglichkeiten für ausländische Journalisten usw. – alles Regelungen, denen die Staatssicherheit zu Recht destabilisierende Folgen zuschrieb. Eine der ersten praktischen Konsequenzen war, dass seit Ende 1988 ausländische Rundfunksender nicht mehr gestört wurden²⁹. Das war eine Veränderung, die für die DDR wegen der Omnipräsenz westlicher Funkmedien keine praktische Relevanz hatte, die in anderen Staaten aber, in denen Sender wie Radio Free Europe/Radio Liberty, BBC oder Deutsche Welle oft die einzigen zuverlässigen Informationen in der Landessprache lieferten, von enormer Bedeutung war. Vor allem aber hatten sich die Unterzeichnerstaaten mit besagter Regelung darauf eingelassen, dass ein Maßstab für ihre Innenpolitik gesetzt war und sie entsprechende Kritik nicht mehr als unzulässige „Einmischung in innere Angelegenheiten“ und Verletzung ihrer Souveränität abwehren konnten.

Damit Verstöße gegen diese Verpflichtungen unangenehme politische Kosten verursachten, mussten sie öffentlich benannt werden. Hier setzte der zweite Hebel an, um den noch zäher gerungen wurde: die Institutionalisierung einer Implementierungskontrolle. Schließlich einigte man sich – wiederum auf einen westlichen Vorschlag hin³⁰ – auf folgende Punkte: Jeder Teilnehmerstaat war verpflichtet, Fragen zur „humanitären Dimension“, die ein anderer Unterzeichner an ihn herangetragen hatte, zu beantworten. Weiter sollten auf eine entsprechende Forderung hin bilaterale Treffen abgehalten werden, um „konkrete Fälle, mit dem Ziel ihrer Lösung zu prüfen“. Wenn das nichts fruchtete, hatte jeder Teilnehmerstaat das Recht, die anderen Staaten darüber zu informieren. Und schließlich sollte bei den folgenden Treffen über solche Fälle und wie damit umgegangen worden war, berichtet werden³¹.

Die Hoffnung mancher Unterzeichner, es werde bei dem schon fast ritualisierten Austausch wechselseitiger Vorwürfe bleiben, war vergeblich: Zum einen wurde zu-

²⁸ Abschließendes Dokument Wien, S. 5.

²⁹ Vgl. Vojtech Mastny, *The Helsinki-Process and the Reintegration of Europe, 1986–1991. Analysis and Documentation*, New York u. a. 1992, S. 16f.

³⁰ CSCE/WT 19 vom 4. 2. 1987 (Auszug), in: Mastny: *Helsinki-Process*, S. 101f.

³¹ Vgl. Abschließendes Dokument Wien, S. 38.

gleich die Frequenz einschlägiger Konferenzen enorm erhöht. Die nächste Folgekonferenz würde 1992 in Kopenhagen abgehalten werden und bis dahin sollten nicht weniger als elf Expertentreffen stattfinden. Auf jedem dieser Treffen würden Verstöße angeprangert und publik gemacht und Staaten, die gegen die Vereinbarungen verstießen, in peinliche Situationen gebracht werden, was vor allem unangenehm war, wenn sie auf die Kooperationswilligkeit der Gegenseite in anderen Fragen angewiesen waren. Zum anderen wurde dieser Effekt noch dadurch verstärkt, dass westliche NGOs (Menschenrechtsorganisationen und nationale oder religiöse Interessenvereinigungen) direkten Zugang zu zahlreichen Delegationen von Teilnehmerstaaten und auch zu den internationalen Medien hatten.

Die Herstellung internationaler Öffentlichkeit zu Menschenrechtsverletzungen und die Aufnahme dieser Themen als legitimer Gegenstand von Ost-West-Verhandlungen waren mit der Schlussakte 1975 eingeleitet worden. Die Wiener Folgekonferenz aber brachte in dieser Beziehung einen qualitativen Fortschritt, dessen Bedeutung sich im weiteren Verlauf des Jahres 1989 zeigen sollte.

2. Die Taktik der SED-Führung

Über das Auftreten der KSZE-Delegation der DDR wurde in Ost-Berlin vom Politbüro der SED entschieden. Mit „Direktiven“ wurde ihr Verhandlungsspielraum abgesteckt und die Richtung ihres Taktierens vorgegeben. So wurde mit der ersten Direktive zur Wiener Folgekonferenz, die im Oktober 1986 beschlossen wurde, die Delegation beauftragt: „Westlichen Bestrebungen, die sogenannten bürgerlichen Freiheiten zum Gradmesser für die Verwirklichung der Menschenrechte zu machen, ist die sozialistische Menschenrechtskonzeption, die vor allem die sozialen Rechte und das Recht auf ein friedliches Leben einschließt, entgegenzustellen.“³²

Die Taktik, kollektive soziale Rechte gegen politische Menschenrechte auszuspielen, erwies sich als unwirksam. Und auch andere Vorgaben waren nicht erfolgreich wie etwa jene, die „Errungenschaften [der DDR] auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens sowie ihre Leistungen in den Bereichen des dritten Korbes wirksam zu propagieren“³³. Diese Defensivtaktik scheiterte vor allem am Wandel in der sowjetischen Position in Menschenrechtsfragen. Die Sowjetunion war seit 1988 bereit, Konzessionen einzugehen, die die DDR-Führung im Interesse der Aufrechterhaltung der Diktatur nicht akzeptieren zu können glaubte. Sie musste nach und nach immer mehr Positionen räumen, die sie ursprünglich als unannehmbar bezeichnet hatte. In den letzten Monaten vor dem Abschluss der Konferenz war ihre Verteidigungslinie auf zwei Punkte zusammengeschrunpft: die Legalisierung der Helsinki-Gruppen zu verhindern und eine Formulierung abzuwenden, mit der die Abschaffung des Mindestumtausches für DDR-Besucher aus dem Westen in Aussicht gestellt worden war. Der Konflikt endete mit der erwähnten Lösung, auch das zu unterschreiben, es aber nicht zu realisieren.

³² BStU, MfS, RS 965, Bl. 15–21, Direktive vom 21. 10. 1986.

³³ Ebenda. Bl. 20.

Nachträglich zog das Politbüro der SED das Fazit: „[D]urch das immer weniger einheitliche Auftreten der Staaten des Warschauer Vertrages begünstigt“, ist es den „kapitalistischen Staaten [gelungen], ihre Vorschläge zu den Menschenrechten weitgehend durchzusetzen“. „Die DDR geriet so in Gefahr, als einziger Staat den Konsens des Abschlussdokumentes verweigern zu müssen. Im übergeordneten Interesse stimmten wir auch bei unakzeptablen Aussagen („Helsinki-Gruppen“) zu.“³⁴ Trotz dieser Klagen stand nun die Unterschrift von DDR-Außenminister Oskar Fischer unter dem Dokument. Und die DDR konnte es sich schon aus geopolitischen Gründen nicht erlauben, so selbstbezogen zu agieren wie ihr letzter verlässlicher Verbündeter, Nicolae Ceaușescu.

3. Positionsbestimmung des MfS

Wie ging die Staatssicherheit mit den Ergebnissen der Wiener Folgekonferenz um? Ihre Führungsspitze hatte kurz vor dem Abschlusstreffen noch einmal davor gewarnt, den NATO-Staaten „umfassende Möglichkeiten für die Einmischung in die inneren Angelegenheiten unserer Staaten und für die Mobilisierung und Formierung innerer feindlicher oppositioneller Kräfte“ zu verschaffen³⁵. Nachdem sich aber die Partei darauf eingelassen hatte, war ihren Vorgaben zu folgen. Das Kollegium des MfS wurde zusammengerufen, um Interpretationsrichtlinien entgegenzunehmen. Mielke beklagte noch einmal die allzu große Konzessionsbereitschaft der Sowjetunion, aber auch Ungarns, Polens und Bulgariens, die zur Isolierung der DDR geführt hätten. Dann aber machte er deutlich, dass es nicht genüge, einige Verpflichtungen wie vor allem jene zu den „Helsinki-Gruppen“ zu ignorieren. Es war unvermeidlich, in anderen Bereichen praktische Konsequenzen zu ziehen, denn es sei damit zu rechnen, dass „Repressionsmaßnahmen“ und „strafrechtliche Verfolgung“ von Bürgerrechtlern „zu massiven feindlichen Verleumdungen führen“³⁶. Zudem müsse die DDR der Verpflichtung nachkommen, „Auskunft auch über alle Ermittlungsverfahren an anfragende KSZE-Staaten zu geben“. Dabei müsse so verfahren werden, dass kein „politischer Schaden“ entstehe, und dass er, Mielke, gegenüber „der Partei- und Staatsführung“ die Ergebnisse vertreten könne³⁷. Deshalb sei es erforderlich bei „politisch sensiblen Sachverhalten“ die „Festnahme von Verdächtigen“ möglichst zu vermeiden und „strenge Maßstäbe an die Prüfung der Unumgänglichkeit der Untersuchungshaft“ zu legen. Die Hauptabteilung IX, zuständig für Ermittlungsverfahren und Strafverfolgung, wurde beauftragt, „dazu weitergehende Überlegungen anzustellen“³⁸.

Der Leiter dieser Hauptabteilung, Generalmajor Fister, legte eine Woche später auf einer Dienstkonferenz vor seinen Untergebenen erste Konsequenzen dar. Zwar

³⁴ SAPMO, DY 30/IV 2/2.039/69, Protokoll der Sitzung des SED-Politbüros am 24. 1. 1989.

³⁵ BStU, MfS, BdL/Dok 007844, S. 23, Erich Mielke, Referat auf der zentralen Dienstkonferenz zu ausgewählten Fragen der politisch-operativen Arbeit der Kreisdienststellen und deren Führung und Leitung (Manuskript), vom 26. 10. 1988.

³⁶ BStU, MfS, ZAIG 5342, Bl. 3-64, hier S. 32, Erich Mielke, Ausführung auf der Beratung des Kollegiums des MfS, am 1. 2. 1989.

³⁷ Ebenda, Bl. 48.

³⁸ Ebenda, Bl. 50.

sei mit dem Abschlussdokument nicht unmittelbar geltendes, innerstaatliches Recht gesetzt worden, aber das bedeute nicht, dass man sich über die eingegangenen Verpflichtungen hinwegsetzen könne. Seine Begründung war, dass „davon, wie jeder Staat den getroffenen politischen Vereinbarungen entspricht, davon wird seine internationale Ausstrahlung, werden die Wirkungen seiner Politik maßgeblich bestimmt. Aus diesem Zusammenhang ergeben sich weitreichende Konsequenzen für unsere politische und operative Arbeit.“ In Wien sei „faktisch ein internationales Kontroll- und Überwachungsorgan hinsichtlich der Einhaltung und Verwirklichung der Verpflichtungen zu Menschenrechten“ geschaffen worden. Dabei gehe es vor allem um „Fragen der Strafverfolgungspraxis, der Untersuchungs- und Strafhafte sowie innerstaatliche Verwaltungsentscheidungen“. Die Schlussfolgerung des Hauptabteilungsleiters für Untersuchung war: „Wenn innerstaatliche Entwicklungen, Entscheidungen und Handlungen stärker dem öffentlichen Interesse bzw. der Kontrolle ausgesetzt sind, dann erfordert das, bei allen Maßnahmen, die den inoffiziellen, konspirativen Bereich verlassen, die Nachprüfbarkeit der Gesetzlichkeit zu sichern.“³⁹ An dieser Aussage wird die wachsende normative Kraft internationaler Rechtsnormen deutlich.

4. Praktische Effekte

Welche praktischen Ergebnisse brachte diese Entwicklung? Kann man von solchen Effekten vor dem Herbst 1989 überhaupt sprechen? Anhand von drei Beispielen lässt sich die Frage beantworten: 1. der Schießbefehl. Wenige Wochen, nachdem der Außenminister der DDR das Dokument unterschrieben hatte, in dem die Unterzeichnerstaaten proklamierten, „dass es jedermann freisteht, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen“, wurde an der Berliner Mauer ein junger Mann bei einem Fluchtversuch erschossen. Das erregte international erhebliches Aufsehen. Intern führte es zu der Einsicht, dass das bisherige Grenzregime politisch nicht mehr aufrechtzuerhalten war. Zwischen Honecker und dem ZK-Sekretär für Sicherheit, Egon Krenz, kam es zu einer Aussprache, in der der Generalsekretär monierte, es sei falsch „in der jetzigen politischen Situation die Schusswaffe anzuwenden“⁴⁰. Mit einigen Tagen Verzögerung wurden veränderte Verhaltensregeln angeordnet und nach unten weitergegeben. Der Leiter der Hauptabteilung VI der Staatssicherheit, die für die Grenztruppen zuständig war, fasste die neue Befehlslage mit den Worten zusammen: „Die Anwendung der Schusswaffe darf nur erfolgen, wenn das eigene Leben [des Grenzsoldaten] oder das anderer (z.B. Geiseln) bedroht ist, und zur Unterbindung der Fahnenflucht.“⁴¹ Diese Aussetzung des Schießbefehls bei zivilen Fluchtversuchen

³⁹ BStU, MfS, HA IX 8746, Bl. 103–115, Redebeitrag von Fister, undat. [wahrscheinlich am 6. 2. 1989].

⁴⁰ BStU, MfS, HA I 5753, Bl. 2–5, Niederschrift über die Rücksprache beim Minister für Nationale Verteidigung, i. V. [in Vertretung] Generaloberst Streletz, am 3. 4. 1989, gez. Stabschef Teichmann, Grenztruppen der DDR.

⁴¹ BStU, MfS, HA VI 6298, Bl. 21–24, HA VI, Auswertung der Minister-Dienstbesprechung vom 28. 4. 89 durch den Leiter der Hauptabteilung VI, Genossen Generalmajor Fiedler, am 4. 5. 1989.

war faktisch seine Aufhebung. In den folgenden Monaten, vor dem Beginn der Revolution, flohen 400 Personen direkt über die DDR-Grenze, aber niemand wurde mehr an dieser Grenze erschossen⁴². Und im November 1989 hatte die neue Befehlslage eminente Bedeutung.

2. Diejenigen, die die DDR ohne Risiko für Leib und Leben für immer verlassen wollten, stellten einen Ausreiseantrag. Durch das Wiener Dokument fühlten sie sich ermutigt. Die Zahl der Ausreiseanträge stieg bis Ende September auf 160 785. Und, obwohl die Zahl der Genehmigungen in diesen Monaten fast verdreifacht wurde, warteten im Spätsommer 1989 noch immer etwa 75 000 Personen auf ihren Bescheid⁴³. Antragsteller, die wegen der langen Bearbeitungsdauer ungeduldig wurden oder deren Gesuch abgelehnt worden war und die dennoch darauf beharrten – „hartnäckig“, wie die Staatssicherheit sagte –, waren direkter Repression ausgesetzt. Es war die Bevölkerungsgruppe, die am härtesten strafrechtlich verfolgt wurde, in den 1980er Jahren härter als die Bürgerrechtler. Offiziell wurden sie nicht wegen des Antrags selbst zur Verantwortung gezogen, sondern mit vorgeschobenen Begründungen wie „Beeinträchtigung staatlicher Tätigkeit“ (wenn sie protestierten) oder „nachrichtendienstlicher Verbindungsaufnahme“ (wenn sie sich an eine Menschenrechtsorganisation in der Bundesrepublik gewandt hatten). Noch im Jahr 1988 wurden wegen solcher „Straftaten zur Erzwingung der Übersiedlung“ gegen 1291 Personen Ermittlungsverfahren eingeleitet⁴⁴.

Im Frühjahr 1989 stellte die bereits erwähnte Hauptabteilung IX, zuständig für die Untersuchung in politischen Verfahren, Überlegungen an, ob diese Vorgehensweise nach dem Wiener Folgetreffen geändert werden müsse. In einem Papier, überschrieben mit „Zu weiteren Konsequenzen aus dem Abschließenden Dokument des Wiener Treffens“ kam ihre Leitung zu folgenden Ergebnissen:

„Es gilt als Grundlage von Entscheidungen, international unanfechtbare Beweismittel zu erarbeiten und damit Angriffen des Gegners auf unsere sozialistische Staats- und Rechtsordnung vorzubeugen.“

„Es sind hohe Anforderungen an den Nachweis des interessenschädigenden Charakters der übermittelten Nachrichten für die Anwendung des § 219 StGB [ungesetzliche Verbindungsaufnahme] zu stellen.“

„Der bisher häufig beschrittene Weg der sofortigen Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gemäß § 214 StGB mit Haft [wegen Beeinträchtigung staatlicher Tätigkeit], der Ausspruch einer Freiheitsstrafe und die ständige Ausreise des Strafgefangenen in die BRD [also der Freikauf] ist eingeschränkt – z. T. überhaupt nicht mehr gangbar.“⁴⁵

⁴² Das letzte Todesopfer war ein Architekt aus der DDR, der am 21. 8. 1989 an der ungarischen Grenze durch einen Schuss getötet wurde, der sich bei einem Handgemenge aus der MP eines Grenzwächters gelöst hatte; vgl. Flucht aus der DDR. Chronik, in: Deutschland Archiv 22 (1989), S. 1197.

⁴³ SAPMO, J IV 2/2A/3250, Information über die Entwicklung und Lage auf den Gebieten des Reiseverkehrs, der ständigen Ausreisen und des ungesetzlichen Verlassens der DDR, Anlage zum Arbeitsprotokoll der Politbüro-Sitzung am 24. 10. 1989.

⁴⁴ Frank Joestel (Hrsg.), Strafrechtliche Verfolgung politischer Gegner durch die Staatssicherheit im Jahre 1988. Der letzte Jahresbericht der MfS-Hauptabteilung Untersuchung, Berlin 2005 (BStU, BF informiert), S. 52.

⁴⁵ BStU, MfS, HA 8746, Bl. 25–30, HA IX, Zu weiteren Konsequenzen aus dem Abschließenden Dokument des Wiener Treffens, vom 13. 3. 1989.

Solche Umorientierungen hatten auch praktische Konsequenzen. In den ersten acht Monaten des Jahres 1989 sank die Zahl der vom MfS bearbeiteten Ermittlungsverfahren wegen Straftaten zum Erreichen einer Ausreise im Vergleich mit den entsprechenden Monaten des Vorjahres um 84 Prozent auf 145 Ermittlungsverfahren⁴⁶.

3. die Bürgerrechtsorganisationen. An der strikten Weigerung, die Bürgerrechtler zuzulassen, hielt die SED bis November 1989 fest, bis zu einem Zeitpunkt, als das kaum mehr jemanden interessierte⁴⁷. Aber schon im Frühsommer 1989 waren der Staatssicherheit etwa 160 solcher Gruppen bekannt, einschließlich von Namen und Adressen der Wortführer und Wortführerinnen. Es wäre eine Unterschätzung der Staatssicherheit, wenn man ihr nicht das Potenzial zutrauen würde, die Aktivisten zu verhaften und die Gruppen zu zerschlagen. Verhaftungslisten für 13 000 Personen waren aufgestellt, die notwendige Logistik vorbereitet⁴⁸. Doch der „Tag X“ fand nie statt, denn den Befehl zum Losschlagen hätte die SED-Spitze geben müssen. Das aber tat sie nicht, aus politischen Gründen. Die Bürgerrechtsaktivisten wurden schikaniert mit Vorladungen und mit Ordnungsstrafen. Mit Zersetzungsmaßnahmen versuchte man, einzelne zu demoralisieren und Gruppen zu zerschlagen. Aber gerade im Jahr 1989 hatte die Staatssicherheit damit wenig Erfolg. Und so wurden „Helsinki-Gruppen“ in der DDR zwar nicht legalisiert, aber faktisch geduldet.

Anfang Oktober 1989 gab es noch zwei Wellen offener Repression im Zusammenhang mit dem Versuch, einen ungestörten Ablauf der Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag zu sichern. Dabei handelte es sich um situationsgebundene Einsätze, nicht um den großen Showdown mit der Bürgerrechtsbewegung. Die Ereignisse in Leipzig am 9. Oktober hätten dazu regional begrenzt werden können⁴⁹, aber in diesen Tagen befand sich die politische Führung bereits im Umbruch und war mit ihren internen Machtkämpfen beschäftigt. An dem Sturz Honeckers wirkte Erich Mielke aktiv mit. Im Politbüro bestand Konsens, dass die Krise nicht mit Gewalt zu lösen war⁵⁰. Mit dem Wechsel in der Parteiführung gab Egon Krenz die Maxime aus, Konflikte seien künftig nicht mehr mit offener Repression, sondern „politisch“ zu regeln⁵¹. Die Staatssicherheit hat sich dem widerspruchslos gefügt – vermutlich auch, weil sie damals noch glaubte, mit ihren konspirativen Mitteln das Schlimmste vermeiden zu können. Aber es ist anzunehmen, dass andere Aspekte noch wichtiger waren: Sie hatte seit Mitte der 1980er Jahre, vor allem aber im letzten Dreivierteljahr eine deutliche Verengung ihres repressiven Handlungsspielraums hinzunehmen gelernt, infolge der wachsenden Abhängigkeit von der Bundesrepublik, des radikalen sowjetischen Kurswechsels und, damit eng verbunden, der neuen Verpflichtungen aus dem Wiener Ab-

⁴⁶ Für diese Berechnung auf Basis von Unterlagen aus der Akte BStU, MfS, HA IX 1072, die einschlägige Monatsberichte der ZAIG enthält, danke ich Frank Joestel.

⁴⁷ Dazu ausführlicher Süß, Staatssicherheit, S. 430–434.

⁴⁸ Vgl. Thomas Auerbach, unter Mitarbeit von Wolf-Dieter Sailer, Vorbereitung auf den Tag X. Die geplanten Isolierungslager des MfS, Berlin 1995.

⁴⁹ Vgl. Walter Süß, Der friedliche Ausgang des 9. Oktober in Leipzig, in: Martin Sabrow (Hrsg.), 1989 und die Rolle der Gewalt, Göttingen 2012, S. 173–202.

⁵⁰ Vgl. Süß, Staatssicherheit, S. 340–343.

⁵¹ Wortprotokoll der 9. ZK-Tagung vom 18.10.1989, in: Hans-Hermann Hertle/Gerd-Rüdiger Stephan (Hrsg.), Das Ende der SED. Die letzten Tage des Zentralkomitees, Berlin 1997, S. 103–133, hier S. 112.

schlussdokument der KSZE. In diesem Zusammenhang argumentierte Juri Kaschlew Mitte der 1990er Jahre folgendermaßen: „Ich bin überzeugt, dass ohne die Ergebnisse, die in Wien erreicht worden sind, die kommunistischen Regimes in den osteuropäischen Staaten viel später gestürzt wären.“⁵² Das ist eine These, die ernsthaftes Nachdenken verdient.

⁵² Yuri Kashlev, *The CSCE in the Soviet Union's Politics*, in: *International Affairs* (Moscow), 1995, Nummer 11/12, S. 66–72, hier S. 71.

Anja Mihr

Amnesty International, die Menschenrechte und der KSZE-Prozess

Der Fall der DDR¹

Nachdem im August 1975 die KSZE-Schlussakte mit ihrem Prinzipienkatalog verabschiedet worden war, verpflichteten sich die DDR und andere Ostblockländer, grundlegende Menschenrechtsnormen einzuhalten². Die Menschenrechtsorganisation Amnesty International (AI) nahm dies zum Anlass, ihre Menschenrechtsstrategie gegenüber den kommunistischen Regimen dementsprechend anzupassen und sowohl die Schlussakte als auch die Folgekonferenzen in ihre Strategie- und Kampagnenplanung mit einzubeziehen. Von besonderem Interesse war dabei die in Korb I der Schlussakte unter Punkt VII genannte „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit“. Darunter verstanden die Verhandlungspartner politische, zivile wie auch wirtschaftliche und soziale Menschenrechte und beriefen sich dabei auch auf den Zivil- und Sozialpakt der Vereinten Nationen (VN), welchen die meisten Teilnehmerstaaten bereits ratifiziert hatten. In Korb III wurden einige dieser Rechte durch Vereinbarung bestimmter Maßnahmen konkretisiert und dabei die Reise- und Informationsfreiheit betont. Da diese Menschenrechte weder für den Westen noch den Osten Neuland darstellten, wurde ihre Erwähnung im Abschlussdokument von 1975 noch unterschätzt. Mit der massenhaften Einforderung genau dieser Prinzipien durch die NGO-Gemeinschaft im Westen und die Bürgerbewegung im Osten hatte zu diesem Zeitpunkt noch niemand gerechnet³.

Doch wie bereits bei den Vereinten Nationen konnten auch bei der KSZE nichtstaatliche Menschenrechtsorganisationen stärker in Erscheinung treten und die Mitglieds- bzw. Unterzeichnerstaaten an ihre Verpflichtungen erinnern⁴. Die Strategie, parallel zu den großen zwischenstaatlichen Konferenzen als Lobbyist aufzutreten, sollte sich in

¹ Der Beitrag beruht in großen Teilen auf: Anja Mihr, *Amnesty International in der DDR, Menschenrechte im Visier der Stasi 1961–1989*, Berlin 2002.

² Die SED-Führung hatte im Vorfeld der Festlegung der Schlussakte alle Hebel in Bewegung gesetzt, um die Formulierung „grundlegende Menschenrechte“ in der Akte zu verhindern. Vgl. hierzu SAPMO, DY 30, J IV 2/2/1501, Protokoll des Politbüros des ZK: Bericht über die zweite Phase der KSZE (Stand 5. 4. 1974) vom 23. 4. 1974.

³ Vgl. auch Richard Davy, *Helsinki myths. Setting the record straight on the Final Act of the CSCE*, 1975, in: *Cold War History* 9 (2009), S. 1–22.

⁴ Mit Prinzip VII aus Korb I der Schlussakte stimmten die Teilnehmerstaaten zu, die zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie schon in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO und den Menschenrechtskonventionen definiert waren, zu achten. Ferner erkannten sie damit die Religionsfreiheit, die Rechte der Minderheiten und die universelle Gültigkeit der Menschenrechte an und verbürgten sich für deren Bekanntmachung innerhalb ihres Staates. Vgl. Eugeniusz Guz/Hans Achim Wesloh, *KSZE Belgrad. Das erste Folgetreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Stuttgart 1979, S. 80f.

den folgenden Jahrzehnten verstärken und für NGOs als erfolgreich herausstellen. Somit beschäftigten sich bereits einen Monat nach Unterzeichnung der Schlussakte der Internationale Rat und der Internationale Vorstand (International Executive Committee, IEC) von Amnesty International mit dem KSZE-Dokument. Im Frühjahr 1976 diskutierten die verschiedenen Abteilungen im Internationalen Sekretariat der Organisation in London die weitere Vorgehensweise. In ihrem Ergebnis kritisierte AI in einem internen Schreiben zwar das zu unklar gehaltene VII. Prinzip, sah aber darin gleichzeitig eine Chance und Aufgabe, in Zukunft als „watchdog“ bei den Nachfolgekongressen zu fungieren. Das bedeutete, dass sie die Einhaltung der erreichten Kompromisse durch die Staaten überwachen wollte, in der Hoffnung, dass dadurch einige der politischen Gefangenen freigelassen würden und generell Bewegung in die immer noch rigorose politische Strafverfolgung kommen würde. Unter Berufung auf die KSZE-Schlussakte forderte AI die Unterzeichnerstaaten auf, alle politischen Gefangenen bedingungslos freizulassen⁵. Aus dieser Hauptforderung entwickelte AI drei Strategien, die sie in den folgenden Jahren bei den Nachfolgekongressen verfolgte:

1. Auf Grundlage der Schlussakte wollte AI die Staaten dazu bringen, zusätzlich die Menschenrechtspakte und Konventionen der Vereinten Nationen zu unterzeichnen und auf derselben Grundlage die Praxis der politischen Inhaftierungen in Frage zu stellen.
2. AI forderte, internationale Menschenrechtsstandards in die nationale Gesetzgebung zu übernehmen. Darüber hinaus bot AI den Regierungen an, mit ihnen einen Dialog zu führen.
3. Sie strebte ferner an, Kontakte zu den Regierungsvertretern herzustellen und, wenn möglich, mit ihnen Gespräche über den Prinzipienkatalog zu führen⁶.

Dieses Vorgehen erforderte von der Organisation viel Geduld, die im Falle der DDR erst dreizehn Jahre später zum Ergebnis führte.

Der Chef der Staatssicherheit, Erich Mielke, unterzeichnete bereits fünf Monate nach der Helsinki-Schlussakte eine „Vertrauliche Verschlussache“, in der er zum offensiven Vorgehen und zur Zusammenarbeit aller Linien des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS) der DDR bei der Bekämpfung von „Feindorganisationen“ aufrief. Einige von ihnen, so das Dokument, „missbrauchten“ die KSZE zu ihren Zwecken. Dazu gehörten neben AI und anderen internationalen NGOs auch Menschenrechtsgruppen innerhalb der DDR, die sich zunehmend auf die vereinbarten Menschenrechtsstandards der KSZE beriefen und diese einforderten⁷. Das MfS interpretierte die Strategie von Amnesty und anderen NGOs als „politisch-ideologische Diversion gegen die sozialistischen Staaten“, als Anlass zu „Spionagetätigkeiten“ und als ver-

⁵ International Institute of Social History, Amsterdam (IISH), Amnesty International Microfilm 114, Amnesty International and the „Final Act“ of the Conference on Security and Cooperation in Europe, N.S. 53/76, 24. 3. 1976, S. 3f.

⁶ IISH, Amnesty International Microfilm 115, AI-Index EUR 01/03/77, Text of Letter from Thomas Hammarberg (Chairman of AI's international Executive Committee) to heads of government of states participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe dated 30. 5. 1977, 22. 7. 1977.

⁷ Vgl. Ehrhart Neubert, Der KSZE-Prozess und die Bürgerrechtsbewegung in der DDR, in: Klaus-Dietmar Henke/Peter Steinbach/Johannes Tüchel (Hrsg.), Widerstand und Opposition in der DDR, Köln/Weimar/Wien 1999, S. 295–308.

stärkte Aufforderung zum „staatsfeindlichen Menschenhandel und ungesetzlichen Verlassen der DDR“⁸. Dieses Vorgehen sollte mit allen Mitteln vereitelt werden.

1. Strategie, Aktionen und Kampagnen

Der Einsatz von Amnesty International in der DDR war seit der Gründung der Organisation 1961 bis zum Ende der DDR 1990 stets vom Ost-West-Konflikt der beiden Supermächte überschattet. Im Osten gab es zudem kaum Handlungsfreiheiten für Menschenrechtsorganisationen. Die meisten operierten illegal und im Untergrund. Im politischen Schlagabtausch staatlicher Vertreter beider Seiten spielte die Forderung nach Einhaltung der Menschenrechte jedoch stets eine wichtige Rolle, die aber zunächst von den kommunistischen Ostblockländern unterschätzt wurde⁹. Ost und West warfen sich gegenseitig vor, die Menschenrechte nicht hinreichend zu achten. AI begann seine Arbeit, als am 28. Mai 1961 in der britischen Zeitung „The Observer“ ein Artikel unter der Überschrift „The forgotten prisoners“ erschien¹⁰. Der britische Anwalt Peter Benenson hatte den Artikel geschrieben. Er reagierte damit auf die Verhaftung zweier portugiesischer Studenten. Die beiden jungen Männer hatten im damals diktatorisch regierten Portugal einen Toast auf die Freiheit gesprochen und waren dafür zu sieben Jahren Haft verurteilt worden. Benenson rief die Leser des „Observer“ dazu auf, Briefe für die Freilassung der beiden Studenten und zahlreicher anderer politischer Gefangener in der Welt zu schreiben. Dabei unterstrich der Anwalt, dass es in allen Regimes, ob im Osten oder Westen, Gefangene gebe, die aufgrund ihrer politischen oder religiösen Ansichten inhaftiert seien. Für seine Idee, mit Hilfe von Briefen an die betreffenden Regierungen auf das jeweilige Schicksal der Inhaftierten aufmerksam zu machen, suchte er Mitstreiter. Mit dieser Aktion gelang es ihm, zunächst in Europa und den USA und später weltweit Gleichgesinnte zu finden.

Die Initiatoren der Kampagne achteten darauf, in beiden Blöcken die Freilassung von politischen Gefangenen zu fordern. In Zeiten des Ost-West-Konflikts hieß das, dass sich die Amnesty-Aktivist:innen überparteilich sowohl für politische Gefangene in einem kommunistischen als auch in einem kapitalistischen und in einem Entwicklungsland einzusetzen hatten¹¹. Dieses Mandat änderte sich erst seit den 1990er Jahren grundlegend, also nach dem Ende des Kalten Krieges, und wurde später von der Organisation ganz aufgehoben. Heute setzt sich Amnesty im Rahmen ihrer Vision und Mission für ein breites Spektrum von sozialen, kulturellen, religiösen, politischen, zivilen und anderen Menschenrechten weltweit ein¹².

⁸ Bundesbeauftragter für die Unterlagen der Staatssicherheit der ehemaligen DDR (BStU), MfS BdL-4927, Vertrauliche Verschlusssache (VVS) vom 28. 1. 1976.

⁹ Svetlana Savranskaya, *Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act*, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York/Oxford 2008, S. 175–190.

¹⁰ The Observer vom 28. 5. 1961, S. 21.

¹¹ Marsha Bronson, *Organizations that help the world*, Amnesty International, Herbst 1992, S. 37; Jonathan Power, *Amnesty International. The human rights story*, Oxford 1981.

¹² Sie hierzu die aktuellen Berichte und Aktionen von Amnesty International unter www.amnesty.de.

Zunächst jedoch bemühte sich Amnesty International qua Gründungsauftrag unparteiisch sowohl in Ost als auch in West Menschenrechtsverletzungen anzuprangern. Die Organisation musste indes schnell feststellen, dass sie im Osten nicht geduldet war und im Westen nur so lange, wie sie genügend Beweise für Menschenrechtsverletzungen im Ostblock erbringen konnte. Die SED-Führung vertrat konsequent die Haltung, dass AI die DDR nur verleumden wolle und ein Handlanger des Westens sei. Deshalb verweigerten offizielle Stellen die Gründung von AI in der DDR sowie die Einreise ihrer Vertreter. Zehntausende von Amnesty-Briefen und Appellen aus über 30 Ländern trafen in der DDR in den folgenden Jahren ein. Sie wurden in dem gesamten Zeitraum zwischen 1961 und 1989 von der Staatssicherheit abgefangen, registriert, ausgewertet und archiviert, aber nicht beantwortet. Amnesty-Gruppen aus der Bundesrepublik Deutschland sollten auf Wunsch des Internationalen Sekretariats der Organisation in London nicht an den Aktionen zur DDR teilnehmen. Dort ging man zur Zeit des Kalten Krieges davon aus, dass die Appelle und Schreiben nur als „feindliche Aktionen der Bonner Republik“ von der Staatssicherheit eingestuft werden würden – nicht aber als genuine Menschenrechtsanliegen einer internationalen Menschenrechtsorganisation. Daher galt hier die Anordnung: „Keine Arbeit zum eigenen Land oder einem Land, das historisch dem eigenen nahe steht.“ Diese wurde beispielsweise auch bei Amnesty-Gruppen in Südkorea angewandt, die nicht zu Nordkorea arbeiteten.

Nach außen versuchten DDR-Vertreter und Repräsentanten, Amnesty zu ignorieren. Doch der permanente Druck der Organisation auf das SED-Regime in Ost-Berlin zeigte mit den Jahren Wirkung. In den 28 Jahren, in denen Amnesty in der DDR tätig war, stellte die Organisation fest, dass sich die Haftbedingungen der von ihnen Betreuten in den Gefängnissen verbesserten, die überwiegende Mehrzahl der AI bekannten politischen Gefangenen kam vorzeitig frei. Innerhalb des Staatsapparates fanden lebhafte Diskussionen darüber statt, inwiefern sich die DDR internationalen Menschenrechtsstandards anpassen solle und gleichzeitig ihr Gesicht wahren konnte, ohne dabei die eigene Macht aufs Spiel zu setzen. Obgleich Amnesty nie beweisen konnte, dass sich aufgrund ihres Engagements die Menschenrechtslage in der DDR verbesserte, so ist aufgrund der bisherigen Recherchen in den Archiven nicht mehr zu leugnen, dass den SED-Machthabern die Aktivitäten von Amnesty International nicht gleichgültig blieben und ihre Aktionen direkte und positive Konsequenzen für Inhaftierte und Angeklagte hatten¹³.

Das Internationale Sekretariat von Amnesty International in London registrierte nach dem Ende der SED-Diktatur insgesamt 2107 Adoptionsfälle. Ein Adoptionsfall bedeutete, dass eine Amnesty-Gruppe beispielsweise den Fall eines politischen Gefangenen betreute bzw. ihn „adoptierte“ und sich daraufhin für ein faires Gerichtsverfahren, bessere Haftbedingungen oder seine Freilassung bei den staatlichen Stellen und Haftanstalten in der DDR einsetzte. Dabei muss jedoch hinzugefügt werden, dass in den ersten Jahren nur unregelmäßig Statistik geführt wurde. Die tatsächliche Zahl dürfte höher liegen. Ermittlungsfälle, bei denen nicht sicher war, ob es sich tatsächlich um politische Gefangene handelte, registrierte die Londoner Zentrale gar nicht. Ihre

¹³ Für detaillierte Angaben, Fundorte und Dokumente vgl. Mihr, Amnesty International in der DDR.

Anzahl muss auf 2000 bis 3000 geschätzt werden¹⁴. Insgesamt dürfte die Anzahl aller DDR-Fälle, um die sich die Organisation bis 1989 insgesamt gekümmert und nachrecherchiert hat, bei über 5000 Gefangenen liegen. Bedenkt man außerdem, dass sich die Gesamtzahl der politischen Gefangenen nach internationalen Schätzungen zwischen 150 000 bis 250 000 beläuft, so konnte Amnesty International nur einen Bruchteil und deshalb auch nur exemplarisch Gefangene in der DDR betreuen¹⁵.

Anfang der 1960er Jahre, zu Beginn ihrer DDR-Arbeit, schätzte Amnesty International die Anzahl der politischen Gefangenen „nur“ auf mehrere Tausend. In der Februar-Ausgabe der „Amnesty News“ von 1962 gab Amnesty International die Schätzung anderer Organisationen mit 9000 bis 14 000 Gewissensgefangenen wieder. In späteren Studien von 1966 sind es ca. 6000 und in Publikationen aus den 1970er Jahren schätzte die Organisation deren Anzahl auf 3000 bis 4000 jährlich. Durchschnittlich 2000 politische Gefangene jährlich vermutete Amnesty International in den späten 1980er Jahren während der KSZE-Folgekonferenzen¹⁶. Dabei konnte es sich nur um Schätzungen aufgrund von Zeugenaussagen und Berichten handeln, da sowohl die offizielle Kriminalstatistik als auch Berichte anderer NGOs häufig nicht zwischen gewaltfreien politischen und nicht-politischen Inhaftierten unterschieden. Hinzu kam, dass die DDR bereits zu diesem Zeitpunkt auf Kurzeinhaftierungen setzte, auch um der wachsenden Kritik aus dem Ausland entgegenzuhalten, dass es politische Verfolgung und Inhaftierung in der behaupteten Größenordnung nicht gebe. Bei Gefangenen, die nicht unter das Mandat von AI fielen, aber dennoch gesundheitlich schwer unter der Haft litten, plädierte die Organisation aus rein humanitären Gründen für Freilassung. Amnesty stellte dann eigens Recherchen an, um eine vorzeitige Haftentlassung aus Gesundheitsgründen rechtfertigen zu können¹⁷.

Amnesty konnte aufgrund knapper Ressourcen, der Abhängigkeit von privaten Spenden und des zeitlich begrenzten ehrenamtlichen Engagements ihrer Mitglieder in den ersten Jahren ihres Bestehens nur ein gutes Dutzend politische Gefangene in der DDR jährlich „adoptieren“. Es handelte sich dabei in der Regel um Prominente, wie den Philosophen Wolfgang Harich, den Schriftsteller Erich Loest oder den von West- nach Ost-Berlin verschleppten und inhaftierten Gewerkschafter Heinz Brandt. Deren Schicksale waren durch die internationale Berichterstattung so gut bekannt, dass es einer näheren Recherche nicht bedurfte. Ziel der Organisation war es vielmehr, auf das Schicksal der Inhaftierten weltweit und stellvertretend für viele Tausend andere politische Gefangene aufmerksam zu machen und die Einhaltung der Menschenrechte in der DDR zu fordern. Mitte der 1970er Jahre pendelte sich die Anzahl

¹⁴ Amnesty International, International Secretariat (IS) London, Summary of numbers of GDR cases, 1998.

¹⁵ Johannes Raschka, Für kleine Delikte ist kein Platz in der Kriminalstatistik. Zur Zahl der politischen Häftlinge während der Amtszeit Honeckers, Dresden 1997.

¹⁶ Johannes Raschka, Justizpolitik im SED-Staat. Anpassung des Strafrechts während der Amtszeit Honeckers, Köln/Weimar/Wien 2000, S. 324f.; Amnesty International Archiv, London, MRC-MSS 34/4/AMN.N, Amnesty News, Februar 1962.

¹⁷ IS, Amnesty International-Index EUR 22/03/77, EUR 22/17/85, EUR 22/04/87, sowie Bundesarchiv Berlin (BArch), DO1, 32.0, Bd. 49019 und Bd. 48488, Schreiben von Amnesty International-Gruppe aus Southampton an Friedrich Dickel vom 10. 4. 1984. Vgl. hierzu auch Amnesty International, Jahresbericht 1987–1988, Frankfurt a. M. 1988, S. 395.

der Adoptionsfälle auf durchschnittlich hundert Gefangene pro Jahr ein¹⁸. Das lag zum einen an den effektiveren Methoden der Informationsbeschaffung von Amnesty und dem größeren Gruppenaufgebot ehrenamtlicher Aktivisten in immer mehr Staaten, zum anderen aber an der veränderten politischen Strafgesetzgebung der DDR nach 1968 und 1979. Einige Artikel des DDR-Strafgesetzbuchs standen seit 1968 eindeutig im Widerspruch zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, zum Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte der VN und zu den KSZE-Vereinbarungen, die allesamt von der SED-Führung anerkannt oder ratifiziert worden waren. Die klare Verletzung der darin verankerten Menschenrechte versetzte Amnesty International nun auch vom Ausland aus in die Lage zu unterscheiden, welche Verurteilungen den internationalen Menschenrechtsstandards widersprachen.

Dennoch musste sich Amnesty International immer wieder den politischen Umständen in der DDR anpassen. Nach einer Phase der „Toleranz“ gegenüber Andersdenkenden reagierte das SED-Regime regelmäßig mit einer Phase verstärkter Repressionen, so auch vor und nach den KSZE-Folgetreffen. Inhaftierungswellen von unterschiedlichen Ausmaßen waren die Folge. Für AI hatte dies eine Erhöhung der Adoptionsfälle zur Folge, in der Regel aufgrund der Repressionen gegen die steigende Anzahl der Ausreiseantragsteller. Mitte der 1980er Jahre konstatierte AI eine Steigerung von politischen Gefangenen um fast 70 Prozent, die in ihrer Mehrzahl aufgrund eines Ausreiseantrags inhaftiert wurden¹⁹. Viele von ihnen hatten sich in ihrem Ausreiseantrag auf die KSZE-Schlussakte und die darin verankerte Ausreisefreiheit berufen. Indes, die Mehrzahl der Inhaftierten hatte ab 1979 Haftstrafen von weniger als zwei Jahren zu verbüßen. Das lag einerseits an den Strafrechtsreformen von 1977 und 1979, andererseits an den inzwischen mehrmals jährlich stattfindenden „Freikäufen“. Es wurden pro Jahr durchschnittlich 1300 politische Gefangene aus der DDR von der Bundesrepublik „freigekauft“, und in der Regel verbrachten die Häftlinge daher die Hälfte der Haftzeit hinter Gittern. Von Bedeutung war dies für Amnesty International insofern, als ehrenamtliche AI-Gruppen, die nur unregelmäßig arbeiteten, sich nicht lange mit einem Fall beschäftigen konnten. Viele politische Gefangene waren frei, bevor Aktionen und Kampagnen gestartet und Briefe geschrieben werden konnten. Deshalb entschied die Zentrale in London, Fälle in der DDR nur Gruppen zuzuteilen, die aus Erfahrung schneller handeln konnten²⁰.

Aktivisten aus den oppositionellen Bewegungen in den sozialistischen Staaten waren in besonderem Maße von mehrmaligen Verhaftungen betroffen. Aber anders als in anderen osteuropäischen Ländern gelang es AI erst ab den 1980er Jahren engeren Kontakt zu den oppositionellen Gruppen in der DDR herzustellen. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits festere Gruppenstrukturen und ständige Ansprechpartner, die es vorher nicht gegeben hatte²¹.

¹⁸ Amnesty International, Jahresbericht 1985, Frankfurt a. M. 1985, S. 355.

¹⁹ IS, Amnesty International-Sektionsbüro, Stockholm, Coordination Group Report, 2nd half 1984, ca. Januar 1985.

²⁰ IISH, Amnesty International Microfilm 260, Amnesty International-Index: EUR 02/01/83, Amnesty International: International Meeting on Eastern Europe 3.–4. 12. 1983.

²¹ Detlef Pollack/Dieter Rink (Hrsg.), Zwischen Verweigerung und Opposition. Politischer Protest in der DDR 1970–1989, Frankfurt a. M. u. a. 1997, S. 54–77.

Geprägt durch die Politik der Öffnung des sowjetischen Regierungschefs Michail Gorbatschow Mitte der 1980er Jahre wurden auch die einstmals geschlossenen Gesellschaften des Ostblocks zunehmend transparenter. Das hatte den Effekt, dass Informationen aus diesen Ländern stärker nach außen flossen und AI gleichzeitig mehr Informationen über ihre Arbeit in diese Länder verteilen konnte. Ende 1988 und Anfang 1989 registrierte Amnesty in den Staaten des Ostblocks erste Gründungen von Amnesty-Gruppen, die aber aufgrund ihrer illegalen Tätigkeit im Untergrund agieren mussten und daher vom Internationalen Sekretariat in London offiziell nicht anerkannt wurden. Stattdessen konzentrierte sich Amnesty in den folgenden Jahren auf einzelne Politiker in Ländern, in denen etablierte AI-Gruppen bestanden, so genannte AI-Ländersektionen mit eigenständigen Büros und funktionierenden Verwaltungsstrukturen, um deren Unterstützung sie bei ihren Forderungen gegenüber der DDR warb²². Der Geschäftsführer der kanadischen AI-Sektion, John Whitley, versuchte, gleich mehrere führende Politiker für die Anliegen von Amnesty zu gewinnen. Er nutzte die Vorbereitungen zur Belgrader Nachfolgekonferenz der KSZE ab Oktober 1977, um den Fall des schwerkranken Werner Schälicke, der wegen „staatsfeindlicher Hetze“ in Haft war, anzusprechen und die Unterstützung zahlreicher Staatsoberhäupter westlicher KSZE-Staaten für seine Freilassung zu gewinnen. Im März 1977 schrieb er an den Präsidenten der USA, Jimmy Carter, den Premierminister Kanadas, Pierre Elliott Trudeau, und den Premierminister Großbritanniens, James Callaghan, mit der Bitte um Unterstützung. Kopien der Schreiben gingen an DDR-Innenminister Friedrich Dickel. Des Weiteren bat Whitley die westlichen Verhandlungspartner, die Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa prinzipiell zur Sprache zu bringen²³. Eine Kopie des Schreibens schickte er an Erich Honecker, den Generalstaatsanwalt der DDR, Josef Streit, und den Gefängnisdirektor, in dessen Gefängnis sich Werner Schälicke befand. Der Generalsekretär der kanadischen AI-Sektion hoffte darauf, dass es den westlichen KSZE-Teilnehmern jederzeit gelegen kam, Beispiele von politischen Häftlingen in osteuropäischen Staaten zu kennen, um damit die Ostblockstaaten konfrontieren zu können. Die kanadische AI-Sektion nutzte die Situation in diesem Fall strategisch aus und betrieb erfolgreichen Lobbyismus. Die SED-Führung in Ost-Berlin stellte aufgrund dieser Art des Vorgehens der Organisation eine „neue Tendenz“ bei AI fest, nämlich eine „Einmischung in die inneren Angelegenheiten der DDR durch Schreiben an Regierungschefs anderer Länder“ im Rahmen der KSZE²⁴.

²² Bei dieser Vorgehensweise nutzte AI später den Umstand, dass sich Erich Honecker in den 1980er Jahren darum bemühte, von westlichen Staaten eingeladen zu werden. Das Research Department empfahl deshalb allen AI-Gruppen mit DDR-Fällen, auf die Außenminister einzuwirken, im Vorfeld eines möglichen Besuchs von Honecker auf die Menschenrechtsverletzungen in der DDR aufmerksam zu machen. Das galt in den späten 1980er Jahren insbesondere für die USA und Großbritannien, wohin der Staatsratsvorsitzende gerne eingeladen worden wäre. IS, AI-Index EUR 22/03/88, Amnesty International, Group level action on AI's concerns in the GDR, Dezember 1988.

²³ BArch, DO1, 32.0 Bd. 46943 und 44481, Auszüge aus dem Schreiben an Jimmy Carter vom 6. 3. 1977. Vgl. Peter Steglich/Günter Leuschner, KSZE – Fossil oder Hoffnung? Berlin 1996, S. 75–77.

²⁴ BArch, DO1, 32.0, Bd. 46943, Handschriftliche Notiz vom 12. 4. 1977 auf dem Schreiben an das Mdl.

2. Amnesty International und die DDR auf den KSZE-Folgetreffen

Bei den Folgetreffen von Helsinki, die ab Oktober 1977 stattfanden und vor allem die Überwachung der Implementierung und die Ausdifferenzierung der beschlossenen Prinzipien zum Ziel hatten, nahmen AI und andere NGOs ihre Lobbyfunktion wahr²⁵. Neben Amnesty traten dabei besonders Gruppen in Erscheinung, die von im Exil lebenden Menschenrechtlern aus den Ostblock-Ländern gegründet worden waren, insbesondere der Sowjetunion²⁶. Aufgrund der Fürsprache westlicher Staatenvertreter gewährten die Organisatoren der Konferenz Vertretern von NGOs bei den Sitzungen beschränkt Einblick in die Verhandlungen. Deshalb befand sich der Aktionsradius der Organisationen in den ersten Jahren hauptsächlich außerhalb der Konferenzsäle²⁷. Mit der Zeit erkämpften sich die NGOs die Möglichkeit, KSZE-begleitende Foren und Pressekonferenzen auch innerhalb der Sitzungsbäude stattfinden zu lassen. So konnten sie direkt vor Ort ihrer Lobbyfunktion gerecht werden.

Der Vorsitzende des Internationalen Vorstandes und spätere Generalsekretär von Amnesty International (der jetzige Hochkommissar für Menschenrechte des Europarates), der Schwede Thomas Hammarberg, wandte sich 1977 im Vorfeld der Belgrader Nachfolgekonferenz mit einem Schreiben an alle Staatsoberhäupter der betreffenden Länder²⁸. Darin forderte er erneut die Einhaltung aller vereinbarten Prinzipien. Einen Brief schickte er an US-Präsident Jimmy Carter mit der Bitte, das Thema der Menschenrechtsverletzungen in einigen Ostblock-Ländern anzusprechen. Andere Staatsoberhäupter und Konferenzteilnehmer, die angeschrieben worden waren, reagierten ebenfalls in der Regel nicht öffentlich auf das Anliegen von Amnesty. In Ost-Berlin bemerkte man hingegen derartige „Einmischungen“ sofort und befürchtete weitere Aktionen²⁹. Das SED-Politbüro hatte aus diesem Grund bereits im Februar 1976 in einer Sitzung über „Maßnahmen im Zusammenhang mit der KSZE-Nachfolgekonferenz in 1977“ beschlossen, dass alle Fälle von Einmischung aus den kapitalis-

²⁵ In der Schlussakte von Helsinki vom 1. 8. 1975 einigte man sich auf Nachfolgekonferenzen. Damit sollte gewährleistet werden, dass die vereinbarten Prinzipien eingehalten wurden. Zwischen den Konferenzen fand eine Reihe von Expertentreffen zu einzelnen Themen statt. Die wichtigsten dieser Treffen zum Thema der Menschenrechte und humanitären Beziehungen fanden vom 23. 4. bis 17. 6. 1985 (Expertentreffen über Menschenrechte und Grundfreiheiten) in Ottawa und vom 2. 4. bis 26. 5. 1986 (Expertentreffen über menschliche Kontakte) in Bern statt.

²⁶ Vgl. hierzu Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß*, Darmstadt 1992, S. 120f.

²⁷ Steglich/Leuschner, *KSZE*, S. 66f.

²⁸ IISH, Amnesty International Microfilm 115, AI-Index EUR 01/03/77, Text of Letter from Thomas Hammarberg, Chairmen of AI's international Executive Committee) to heads of government of states participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe dated 30. 5. 1977, 22. 7. 1977.

²⁹ Bereits während der ersten Etappe der KSZE-Verhandlungen 1974 befürchtete die DDR, dass das Prinzip der Nichteinmischung in dem Schlussdokument nicht ausreichend Beachtung finden würde. Vgl. SAPMO, DY 30, J IV 2/2/1501, Protokoll des Politbüros des ZK vom 23. 4. 1974 und Anlage zur Direktive für die KSZE-Verhandlungen.

tischen Ländern zu erfassen seien³⁰. Es sollten Gegenmaßnahmen, die vor allem in der Leugnung der Vorwürfe von Amnesty lagen, erfolgen.

Aber erst die zweite Nachfolgekonzferenz in Madrid von 1980 bis 1983 veranlasste das MfS, zu den gezielten Aktionen von Amnesty während des KSZE-Prozesses direkt Stellung zu nehmen³¹. Hier hatte AI zu Beginn des Nachfolgetreffens im November 1980 eine mündliche Erklärung zur Verwirklichung der Schlussakte von Helsinki abgegeben³². In einer Parallelveranstaltung während des Folgetreffens machte AI gemeinsam mit anderen NGOs auf die Situation in den jeweiligen Ländern aufmerksam³³. Bei der Veranstaltung trat der Universitätsdozent und Schriftsteller Michael Scammel als AI-Mitglied und Vorsitzender des Komitees „Schriftsteller in Haft“ des Internationalen PEN-Clubs auf. Scammel, der sich seit Jahren insbesondere mit Menschenrechtsfragen kommunistischer Regime beschäftigte, plädierte gemeinsam mit anderen NGOs dafür, dass in den Folgemonaten mehr Aktivitäten gegenüber den Ostblock-Staaten stattfinden sollten. Mit dem verstärkten Engagement wollte Scammel erreichen, dass die internationale Öffentlichkeit mehr Druck auf den Osten ausübte. Am 11. November 1980, dem Eröffnungstag der Konferenz, notierte das MfS das „aktive Vorgehen der Organisation“. Die Staatssicherheit verstand die NGO-Aktivitäten von AI und anderen wiederholt als „gezielte Angriffe gegen die sozialistischen Länder“³⁴.

In den ersten Jahren nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki reagierte die SED-Führung zunächst wie erwartet. Sie tat es ihren Bruderländern und ihrem Hegemon UdSSR gleich und verbat sich bei Menschenrechtsfragen jede Form der „Fremdeinmischung“³⁵. Obwohl sich Honecker, nach Beobachtungen des Instituts für Internationale Beziehungen der DDR, am Rande der KSZE-Folgekonzferenzen durchaus mit Vertretern nichtstaatlicher Organisationen traf, befanden sich keine unabhängigen westlichen NGOs darunter. Aber die Tatsache zeigt, dass NGOs nicht per se als „Feindobjekte“ gemieden wurden, sofern sie der politischen Doktrin des Ostens nützten.

Dabei bezog sich der in der KSZE-Akte festgelegte Grundsatz der Nichteinmischung nur auf „Fremdeinmischung“ unter Gewaltanwendung, nicht aber auf grenzüberschreitende Übermittlung von Informationen und Ideen³⁶. Doch der DDR galten

³⁰ SAPMO, DY 30, J IV 2/2/1605, Anlage Nr. 6 zum Protokoll der Sitzung des Politbüros vom 24. 2. 1976.

³¹ Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, Frankfurt a. M., u. a. 1999, S. 83f.

³² Amnesty International, *Jahresbericht 1981*, Frankfurt a. M. 1981, S. 34.

³³ Sylvia Rohde-Liebenau, *Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluß des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa*, Baden-Baden 1996, S. 104f.

³⁴ BStU MfS, HAXX/AKG 3162. Die Akte enthält Beobachtungen zu „antisozialistischen Aktivitäten äußerlicher Kräfte“, insbesondere Amnesty International und des Komitees „Help in Action“ vom 15. 4. 1981. Des Weiteren enthält sie Notizen über Äußerungen von Michael Scammel während der KSZE-Nachfolgekonzferenz, die im Mai 1981 zusammengefasst wurden.

³⁵ Vgl. Institut für Internationale Beziehungen an der Akademie für Staats- und Rechtswissenschaften der DDR (Hrsg.), *Die DDR und die Verwirklichung der Schlußakte von Helsinki*, Berlin 1980, S. 21.

³⁶ Gerhard Wettig, *Argumentationslinien der UdSSR und der DDR im Blick auf die Verwirklichung der KSZE-Verpflichtungen*, Köln 1977, S. 5.

schon die von AI erstellten Listen mit Namen von politischen Häftlingen, wie die Nennung von Haftgründen sowie Informationen über die Einschränkung der Meinungs-, Reise- und Versammlungsfreiheit als „Einmischung“. Um diese strittigen Fragen zu umgehen, versuchten die Warschauer-Pakt-Staaten gegenüber den westlichen NATO-Ländern und den neutralen Teilnehmerstaaten das Thema Sicherheit verstärkt in den Mittelpunkt der Diskussionen zu rücken. Der Westen indes beharrte verstärkt auf der Einhaltung der Menschenrechte vor allem in den sozialistischen Ländern, nicht zuletzt auch aus politisch-strategischen Gründen. Dafür waren die Informationen der NGOs und insbesondere AI jederzeit willkommen.

Der Einsatz von Amnesty während der KSZE-Nachfolgekonzferenz in Belgrad war in Ost-Berlin wiederholt Anlass zu Stellungnahmen und Wertungen gegenüber ihren Aktivitäten. In der „imperialistischen Menschenrechtskampagne“ bestimmter Kräfte im Westen – eine solche „Kraft“ war auch Amnesty – sah die SED-Führung verstärkt den Versuch, die souveränen Rechte der DDR auszuhöhlen. Dabei würden, so wurde befürchtet, die bürgerlichen Menschenrechte als weltweit geltender Maßstab genommen, was der sozialistischen Doktrin widerspräche³⁷. Nach Abschluss der Madrider Konferenz im September 1983 stellte die Staatssicherheit in Halle fest, dass gegnerische Kräfte von außen und im Inneren der DDR Angriffe gegen das Strafgesetz der DDR vortrugen, deren zeitliche Parallelität mit dem Abschluss der KSZE-Nachfolgekonzferenz in Madrid zusammenhängen müsse. Zu diesen Angriffen zählten auch die zu diesem Zeitpunkt im Bezirk Halle und anderen Bezirken zahlreich eintreffenden Flugblätter „Was ist Amnesty International?“ von AI³⁸. Zwar fand die Flugblattaktion eher zufällig zeitgleich mit der Nachfolgekonzferenz in Madrid statt. Sie war Bestandteil der großen und weltweiten DDR-Kampagne von 1983. Ihre Wirkung hatte sie damit aber einmal mehr erreicht. Die Tatsache, dass die Staatssicherheit den Zusammenhang zwischen AI und der KSZE herstellte, zeigt, dass die Staatssicherheit die Aktionen von AI während der Nachfolgekonzferenz beobachtete. Amnesty blieb auch in den folgenden Jahren ständige Beobachterin bei den Nachfolgekonzferenzen und Expertentreffen, die Bestandteil des KSZE-Prozesses waren. Angefangen bei der Beobachtung des Expertentreffens über menschliche Kontakte in Bern im April und Mai 1985 bis hin zum Beginn der Folgekonzferenz in Wien, die von 1986 bis 1989 stattfand – AI war mit Repräsentanten und in Form von Berichten zu den Ländern präsent.

Während dieser Phase der KSZE häuften sich auch die Vermerke der Staatssicherheit. Amnesty trat damals insbesondere deshalb „in Erscheinung“, weil sie sich für die Aufnahme der „Humanisierung des Strafvollzugs“ in den KSZE-Menschenrechtskatalog eingesetzt hatte³⁹. Während des KSZE-Expertentreffens 1985 in Bern übergaben beispielsweise AI-Gruppen aus Frankreich, Schweden, Dänemark und den Niederlanden allen Teilnehmerstaaten der KSZE eine Liste mit Namen von 19 politischen Gefangenen in der DDR und der Forderung nach deren Freilassung. Die Liste erschien im Anhang eines zehnsseitigen Dokuments über politische Gefangene, das von vor-

³⁷ Institut für Internationale Beziehungen (Hrsg.), Die DDR, S. 24, 78f.

³⁸ BStU, BVfS, Halle IX 507, Angriffe gegen das Strafgesetz der DDR, AKG Halle vom 10. 10. 1983.

³⁹ Schlotter, Die KSZE, S. 176.

wiegend westlichen Konferenzteilnehmern unterstützt wurde. Die Hauptverwaltung Aufklärung des MfS überprüfte die Angaben und konstatierte bei einigen Häftlingen sogar die bereits erfolgte Ausreise in die Bundesrepublik Deutschland⁴⁰. Derartige Vermerke dienten vor allem der internen Einordnung der Fälle. Gleichzeitig wollte man auf diese Weise auf eventuelle Nachfragen über die Schicksale einzelner Gefangener seitens anderer KSZE-Teilnehmer vorbereitet sein. So wurde von der Hauptabteilung „Grundsatzfragen und Planung“ des MfS die Position der DDR bei den folgenden Verhandlungen in Wien entworfen. Hier galt allen voran die altbekannte Devise, dass bei Fragen der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf die Position des Westens nicht reagiert werden sollte⁴¹. Wie stark die Spannung zwischen den Blöcken beim Thema der Menschenrechte war, verdeutlicht eine Begebenheit während der Wiener Konferenz, als der Tod des sowjetischen Dissidenten und Menschenrechtlers Anatoli Martschenko bekannt gegeben wurde. Martschenko – Mitglied der sowjetischen Helsinki-Gruppe und seit Jahren in Cristopol in der Sowjetunion in Haft – starb kurz nach Eröffnung der Wiener Konferenz im Gefängnis. Der amerikanische UN-Botschafter Warren Zimmermann setzte durch, dass während der Sitzung am 10. Dezember 1986, dem Tag der Menschenrechte, eine Schweigeminute eingelegt wurde. Die sowjetische Delegation verließ daraufhin den Sitzungssaal, gefolgt von der DDR, Bulgarien und einem Teil der tschechoslowakischen Delegation.

Im Vordergrund jeder Diskussion über Menschenrechte sollten nach Maßgabe der Ostblockländer soziale Menschenrechte, wie etwa das Recht auf Arbeit, auf soziale Grundversorgung oder Bildung und damit die sozialistischen Positionen in Menschenrechtsfragen stehen⁴². Politische und Freiheitsrechte sollten in den Hintergrund gedrängt werden. Die Delegierten der kommunistischen Ländern sollten die Auffassung verbreiten, dass Freiheitsrechte erst dann realisiert werden könnten, wenn wirtschaftliche und soziale Rechte vollständig realisiert seien. Doch während der Dauer des Folgetreffens änderte sich die grundlegende Haltung der Sowjetunion bezüglich der Öffnung ihres Landes und damit auch die Dialogbereitschaft mit Organisationen, die sich primär für Freiheitsrechte einsetzten. Dementsprechend sah sich die DDR gegenüber ihrem Bündnispartner gezwungen, eigene Wege zu gehen. Eine Öffnung der DDR und womöglich der ungehinderte Zugang von westlichen NGOs und Prozessbeobachtern sollte mit allen Mitteln verhindert werden⁴³. Das Risiko, dass mit einem offenen Dialog mit AI und anderen NGOs die Bürgerrechtsbewegung in der DDR noch stärker politische Rechte und Ausreisefreiheit einfordern würde, war zu groß. Denn die DDR war längst nicht mehr so abgeschottet wie die Sowjetunion, und der rege Informationsaustausch zwischen der Bundesrepublik und dem eigenen Land

⁴⁰ BStU MfS, HA IX 288, Dokument, dem 34 Teilnehmerstaaten der KSZE in Bern ihre Zustimmung gaben und Anhang, ohne Datum, ca. Mai 1986.

⁴¹ Vgl. Arie Bloed/Peter van Dijk, *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht u. a. 1991, S. 9 und 19.

⁴² BStU, MfS, HA IX 288, Positionen der DDR zu Hauptfragen des Wiener Treffens, vom 17. 7. 1986.

⁴³ Vgl. Erhard Crome/Jochen Franzke, *Die SED-Führung und die Wiener KSZE-Konferenz 1986–1989*, in: *Deutschland Archiv* 26 (1993), S. 905–914; SAPMO, DY 30, J IV 2/2/2251, *Direktive für das Auftreten der DDR-Delegation auf dem Wiener KSZE-Treffen in der Redaktionsphase für die Bereiche Menschenrechte/humanitäre Fragen*.

hatte schon lange zum ernsthaften Verlust der politischen Glaubwürdigkeit des Regimes geführt. In einer Direktive des SED-Politbüros anlässlich des Wiener Folgetreffens wurde daher festgelegt, dass, anders als die sowjetischen Freunde, die DDR nicht allen Erweiterungen der KSZE-Vereinbarungen zustimmen werde. So sollte beispielsweise weiterhin die Einfuhr von Literatur und westlicher Ideen, „deren Inhalt gegen die Erhaltung des Friedens gerichtet ist, andere Hetze enthält oder in anderer Weise den Interessen des sozialistischen Staates und seiner Bürger widerspricht“, verboten werden. Sogenannte „Helsinki-Überwachungsgruppen“, aus denen später die europaweit agierenden Helsinki-Komitees hervorgingen, sollten keinesfalls in die DDR gelangen. Außerdem wehrte sich die SED-Führung dagegen, Anfragen zu Menschenrechten in der DDR beantworten zu müssen. Doch da die Forderungen der NGOs immer stärker wurden, sahen sich auch DDR-Delegierte bei den Folgekonferenzen genötigt, ihre Haltung zu überdenken und zu reagieren.

3. Die DDR-Staatssicherheit und „ihr Feindobjekt“ Amnesty International

Das Ministerium für Staatssicherheit verfasste für die DDR-Delegierten „Argumentationspapiere“ zu Menschenrechtsfragen, die während der Nachfolgekonferenz in Wien auftauchen konnten⁴⁴. Darin war sie der Ansicht, dass DDR-Vertreter keinesfalls unkontrolliert auf Anfragen der „Gegenseite“ bei der KSZE reagieren sollten – wie etwa auf Anfragen eines der Feindobjekte der DDR, Amnesty International. Um ganz sicher zu gehen, gab sie den DDR-Delegierten mit an die Hand, dass die Gründung solcher NGOs in der DDR den Tatbestand von Artikel 218 StGB („Zusammenschluss zur Verfolgung gesetzwidriger Ziele“) erfüllte. Damit unterstrich das MfS, dass die Gründung einer AI-Gruppe in jeder Hinsicht staatsfeindlich sei. Sowohl die Mitarbeiter des MfS als auch Vertreter bei den Konferenzen waren angehalten, auf Fragen der „Möglichkeit einer Gruppengründung“ in diesem Sinne zu reagieren⁴⁵.

Obwohl der Chef der Staatssicherheit Erich Mielke wiederholt den KSZE-Prozess dafür verantwortlich gemacht hatte, dass der „westliche Imperialismus“ seine subversive Arbeit gegen sozialistische Staaten verstärkt habe, fand eine ernsthafte Auseinandersetzung der Staatssicherheit mit AI im Rahmen der KSZE erst im Frühjahr 1989 statt⁴⁶. Anlässlich des ersten Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Paris von Mai bis Juni 1989 musste sich die Staatssicherheit ernsthafter mit der Organisation beschäftigen. Hier forderten einige westliche Staaten unter anderem den Zugang von NGOs und Journalisten zu den Konferenzsitzungen sowie freien Zugang von Prozessbeobachtern zu den Teilnehmerstaaten. Dem konnte sich auch die DDR nicht entziehen. Die Rechtsstelle des MfS registrierte deshalb aufmerksam die Befürchtungen des Staatsratsvorsitzenden Erich Honecker, dass hiermit die

⁴⁴ BStU, MfS, HA IX 10007, Notizen zur KSZE-Folgekonferenz in Wien 1986.

⁴⁵ Ebenda, Argumentationspapier zu Menschenrechtsfragen in der DDR anlässlich der KSZE Nachfolgekonferenz in Wien (ohne Datum) ca. 1986.

⁴⁶ David Childs/Richard Popplewell, *The Stasi, The East German Intelligence and Security Service*, London 1996, S. 175.

westliche Auffassung der Menschenrechte zunehmend in den Vordergrund rücke, was nicht hingenommen werden könne⁴⁷.

Doch trotz Honeckers Mahnung machte sich eine andere Stelle im MfS bereits ernsthafte Gedanken darüber, wie im Rahmen der KSZE in Zukunft mit NGOs umgegangen werden sollte. Die Massenflucht Tausender DDR-Bürger über Ungarn, zunehmende Kompromisse gegenüber der eigenen Bevölkerung, der fehlende Rückhalt der UdSSR auf internationalem Parkett, vor allem bei der Berichterstattung vor dem Menschenrechtsausschuss der VN, wo sich die DDR-Vertreter mit ihrer rigiden Haltung gegen jede Einmischung des Westens zu Menschenrechtsfragen zunehmend isolierten, waren Anlass zu neuen Überlegungen. Gleichzeitig erfuhr das MfS von ersten Gruppengründungen von AI 1988 in Ungarn sowie von Gesprächen der Vertreter der „Sowjetischen Menschenrechtskommission“ mit AI⁴⁸. Auch gegenüber der DDR wiederholte Amnesty ihr Angebot zum Gespräch auf staatlicher Ebene, was allerdings abgelehnt wurde. Doch zunächst wurde AI lediglich übermittelt, dass die „Zeit dafür noch nicht reif“ sei⁴⁹. Innerhalb des MfS machten sich einzelne Mitarbeiter – im Gegensatz zur Staatsführung – Gedanken über einen „neuen“ Umgang mit der bislang als feindlich eingestuften Organisation. Sogar die Abteilung Internationale Organisationen im MfAA arbeitete seit April 1989 an der Herausgabe aller KSZE-Dokumente, die allerdings erst nach der politischen „Wende“ 1989/90 veröffentlicht werden sollten⁵⁰.

Was das MfS zur Kenntnis nahm, war das Pariser Dokument der KSZE mit der Nummer XI von Januar 1989. Es eröffnete nichtstaatlichen Organisationen die Möglichkeit eines Zugangs zu den Sitzungen der KSZE. Gleichzeitig sollten Menschenrechtsorganisationen wie AI die Einreise in alle Staaten ohne Behinderung gestattet werden. Zwar erreichten die NGOs mit dieser Möglichkeit immer noch keinen offiziellen Status bei der KSZE, wie z. B. bei der UNO, doch den verstärkten Mitsprache- und Einreisemöglichkeiten, die sie in Zukunft erhalten sollten, konnte sich auch die DDR nicht entziehen. Ihre „Einmischung“ war von den westlichen Teilnehmerstaaten erwünscht und sollte von diesen sogar grundsätzlich gefördert werden.

⁴⁷ BStU, MfS Rechtsstelle (RS) 20. Hier wird eine Rede von Erich Honecker vom 14. 6. 1989 nach dem Pariser Treffen zitiert. Darin äußerte er unterschiedliche Befürchtungen, und machte unter anderem darauf aufmerksam, dass die DDR auch in Zukunft keine Aktivitäten hinnehmen werde, die unter missbräuchlicher Berufung auf das Wiener Dokument darauf gerichtet seien, sich in die inneren Angelegenheiten einzumischen.

⁴⁸ IISH, Amnesty International Microfilm 846, AI-Index ORG 30/01/89, Membership Development on Eastern Europe, und Microfilm 844, AI-Index POL 50/01/89, Europe Regions, Planning and Priorities, März 1989; Amnesty International, Information Nr. 6/ 89 S. 8. In dem Bericht erwähnt AI die ersten Gespräche mit Regierungsvertretern in Bulgarien und Ungarn, einen Besuch in Polen sowie Treffen zwischen AI und sowjetischen staatlichen Repräsentanten in London und in Moskau. Dabei wird sogar der Besuch des stellvertretenden sowjetischen Außenministers Anatoli Adamischin im Internationalen Sekretariat von AI in London aufgeführt. Allerdings bewirkte der Besuch nur leichte Verbesserungen der Menschenrechtssituation in der UdSSR. Vgl. auch: Sowjets kündigen Gespräche mit Amnesty International an, in: Der Tagesspiegel vom 6. 5. 1988.

⁴⁹ IISH, Amnesty International Microfilm 844, AI-Index POL 50/01/89, Europe Region, März 1989.

⁵⁰ Vgl. auch Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR (Hrsg.), Dokumente des KSZE-Prozesses 1973–1989, Berlin (Ost) 1990.

Diesem und anderem steigenden Druck nachgebend, reagierte die Hauptabteilung IX des MfS im Frühjahr und Sommer 1989 mit einem Katalog über die „Prinzipiellen Bedingungen für mögliche Kontakte mit AI“. Darin werden zwar nach wie vor direkte Kontakte staatlicher Stellen, z. B. des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, mit AI abgelehnt, jedoch gleichzeitig auch Vorschläge für die „Notwendigkeit, die Haltung zu solchen Organisationen im Lichte der jüngsten Entwicklungen zu prüfen“, unterbreitet. Es gelte die Frage zu prüfen, ob auf Dauer ein Kontakt vermeidbar sei und im Falle eines Dialogs gesellschaftliche Organisationen der DDR als Gesprächspartner in Frage kämen⁵¹. Dieselbe Rechtsstelle, die noch kurz zuvor die Mahnungen Honeckers verbreitet hatte, veränderte nunmehr im Schatten der Ereignisse ihre Positionen: „Partner der NGO könnten nur nationale/gesellschaftliche Organisationen (DDR-Komitee für Menschenrechte, DDR-Komitee für Europäische Sicherheit und Zusammenarbeit) sein, Staatliche Organe, darunter Auslandsvertretungen der DDR, kommen als Partner nicht in Frage.“⁵² Beabsichtigt war nur ein informeller Austausch. Dem stimmte auch die Hauptabteilung IX zu und wertete mögliche Kontakte mit AI sogar positiv für die Politik der DDR: „Seitens der DDR besteht keine Notwendigkeit einer Kontaktaufnahme zu ‚AI‘. Im Falle entsprechender ‚AI‘-Bestrebungen sollten jedoch im Interesse einer offensiven Politik der DDR in Menschenrechtsfragen ein flexibleres Herangehen praktiziert und Kontakte auf nicht-staatlicher Ebene [...] ermöglicht werden.“⁵³

Die Herbstereignisse von 1989 kamen den möglichen informellen Begegnungen zwischen AI und der DDR zuvor. In einer letzten Zusammenfassung der Hauptabteilung IX Ende Juni 1989 heißt es noch einmal dazu: „Durch diese zu schaffenden Stellen könnte auch geprüft werden, wie die Möglichkeiten von ‚AI‘ für die Interessen der DDR genutzt werden können. Die Möglichkeiten, ‚AI‘ für die Interessen der DDR zu nutzen, werden beschränkt bleiben, weil sich ‚AI‘ stets selbst vorbehalten hat, ob sie bestimmte Veröffentlichungen vornimmt oder auch internationalen Gremien vorlegt, z. B. UNO-Menschenrechtskommission. Sie machte das nicht abhängig von der Antwort durch die jeweiligen staatlichen Stellen. (...) ‚AI‘ hat auch Antworten der Staaten mit veröffentlicht. Hier würde sich also die Möglichkeit ergeben, die eigene Rechtsposition der DDR in ‚AI‘-Publikationen veröffentlichen zu lassen.“⁵⁴

Eine Veröffentlichung von DDR-Positionen zu Menschenrechtsfragen ohne kritische Anmerkungen von AI wäre sehr unwahrscheinlich gewesen. Diese letzte offizielle Einschätzung lässt jedoch den Rückschluss zu, dass im MfS durchaus ein sachliches Bild der Arbeits- und Vorgehensweise von Amnesty vorlag. Das akribische Sammeln von Informationen, die Beobachtung ihrer Aktionen und die regelmäßigen Berichte über die Organisation hatten dem MfS einen Überblick darüber gegeben, wie Amnesty International arbeitete. Dies galt durchaus auch für andere NGOs.

⁵¹ BStU, MfS, Rechtsstelle (RS) 209, Positionspapier zu „Amnesty International“ mit Anhang vom 12. 6. 1989 und handschriftlichen Notizen (ohne Datum). Eine Kopie des Positionspapiers befindet sich auch in: BStU, MfS, HA IX 3613.

⁵² BStU MfS-Rechtsstelle (RS) 209, Positionspapier zu „Amnesty International“ mit Anhang vom 12. 6. 1989 und handschriftlichen Notizen (ohne Datum).

⁵³ BStU, MfS, HA IX 3613, Position zur „Amnesty Internationale (AI)“ [sic], Juni 1989.

⁵⁴ BStU, MfS, HA IX 9913, Hinweise zu „Amnesty International (AI)“ vom 30. 6. 1989.

Offen bleibt auch, ob der Kontakt zwischen gesellschaftlichen Organisationen der DDR und AI wesentliche Ergebnisse erbracht oder gar die direkte Freilassung von Inhaftierten bewirkt hätte. Nach diesem letzten Hinweis des MfS zu Amnesty von 1989 ist davon auszugehen, dass ein Kontakt in erster Linie den außenpolitischen Zielen „im Interesse einer offensiveren Politik“ und reiner Propagandaintressen gedient hätte. Damit wäre die SED-Führung unter Ausnutzung Amnestys in der Lage gewesen zu zeigen, wie offen sie inzwischen Menschenrechtsfragen gegenüberstand, ohne aber wirklich etwas zu verändern. Den Forderungen der KSZE wäre sie nur kosmetisch nachgekommen. Ob sich AI tatsächlich für solche Zwecke unbemerkt hätte einbinden lassen, ist eher auszuschließen, da deren Forderungen unabhängig von der Dialogbereitschaft der DDR vorgetragen und publiziert worden wären. Die DDR hätte vermutlich nach kurzem Ringen mit der Organisation unter Hinweis auf „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ und „antisozialistische Aktivitäten“ erneut oder vorübergehend jeden Kontakt abgebrochen, zumal die möglichen und angedachten Gesprächspartner – das Komitee für Menschenrechte der DDR – für AI keineswegs unabhängig, sondern Teil des Staatsapparats waren⁵⁵. Beim MfS herrschte interessanterweise die Meinung vor, dass das Abdrucken der offiziellen DDR-Rechtsposition in AI-Publikationen für das internationale Prestige der DDR von Vorteil gewesen wäre.

4. Fazit

Die DDR-Rechtsposition widersprach internationalen Menschenrechtsnormen, insbesondere den politischen Freiheitsrechten, für die sich AI vorzugsweise bis 1990 einsetzte. Die Lobbyarbeit der Menschenrechtsorganisation nach der Verabschiedung der KSZE-Schlussakte und im Zusammenhang mit den KSZE-Nachfolgekonferenzen diente vor allem dazu, Menschenrechtsverletzungen bekannt zu machen, um damit Druck auf die Staatenvertreter der Ostblockländer auszuüben. Mit dieser Vorgehensweise wollte AI auf tausende politisch Inhaftierte aufmerksam machen, die ihre von den VN und später auch in der KSZE-Schlussakte garantierten Menschenrechte nicht hatten ausüben dürfen. Die Folgekonferenzen stellten somit vor allem eine weitere Gelegenheit dar, Druck auf die Regimes im Osten auszuüben mit dem Ziel, politische Gefangene freizulassen sowie Rechtsstaatlichkeit, faire und öffentliche Prozesse und angemessene Haftbedingungen einzufordern. Ohne die Kooperation und die Teilnahme westlicher Staatenvertreter bei der KSZE hätte AI aber kein Gehör in Ost-Berlin oder Moskau finden können. Die Organisation war sich stets bewusst, dass sie die Kooperation mit westlichen Staaten brauchte, um Aufmerksamkeit auf ihre Fälle zu lenken und Wirkung zu erzielen, wie etwa die vorzeitige Freilassung von Häftlingen. Dass ihre Aktionen und Kampagnen auch von westlichen Staaten wie den USA

⁵⁵ Vgl. hierzu DDR-Komitee für Menschenrechte (Hrsg.), 20 Jahre DDR-Komitee für Menschenrechte, Berlin (Ost) 1979, S. 21. Darin heißt es: „Das DDR-Komitee für Menschenrechte wird niemals eine sogenannte unabhängige und unparteiische Überwachungsinstitution sein. Im Gegenteil. Die Mitglieder des Komitees ergreifen Partei für die Sache des Sozialismus und aller Fortschrittskräfte in den Klassenkämpfen unserer Zeit.“

oder Kanada genutzt wurden, um den kommunistisch geführten Ländern ein Versagen bei der Einhaltung der Menschenrechte vorzuwerfen, kalkulierte AI ein.

Das SED-Regime wehrte zunächst jede „Einmischung“ Amnestys ab. In den letzten Jahren der DDR jedoch setzte sich das MfS aus taktischen Gründen durchaus mit den Forderungen Amnestys auseinander. Da im Osten den Parteiführern zunehmend klar wurde, dass sie das ideologische Rennen um die Menschenrechte verloren hatten und ihnen gleichzeitig eine stets aktivere und damit gefährlichere Bürgerrechtsbewegung im Nacken saß, strebte die Staatssicherheit, wenn auch nur kurzfristig, die Einbindung der Organisation an. Damit verband das MfS respektive das SED-Politbüro die Absicht, die zunehmende Kritik am System abzuwehren und gleichzeitig dem Druck von Seiten der Bürger und Menschenrechtsbewegung nachzugeben.

Umgekehrt war die KSZE für AI vor allem ein zusätzliches Instrument im internationalen Gefüge von Konferenzen, Organisationen und Institutionen, taktisch und gezielt ihre Forderungen publik zu machen. Inwiefern die Organisation damit tatsächlich die Freilassung politischer Gefangener, eine Verbesserung der Haftbedingungen oder faire und offene Gerichtsverfahren bewirkte, ist nicht eindeutig belegbar, aber die meisten der Inhaftierten, mit denen DDR-Delegierte vor oder während der KSZE-Folgekonferenzen konfrontiert wurden, kamen in deren Vorfeld oder kurze Zeit später frei.

Gunter Dehnert

Entspannung gegen das Volk – Sanktionen für das Volk?

Die Solidarność nach Ausrufung des Kriegsrechts und die Nachfolgekonzferenz von Madrid

Am 30. Dezember 1981 flog der polnische Vizepremier Mieczysław F. Rakowski, Politbüromitglied und langjähriger Chefredakteur der einflussreichen Wochenzeitschrift „Polityka“, nach Bonn. Es war der erste Auslandsbesuch eines hohen polnischen Regierungsvertreters nach Ausrufung des Kriegsrechtes durch Wojciech Jaruzelski am 13. Dezember 1981¹. Das Ziel des Besuches war in dieser diplomatisch äußerst heiklen Lage sicher nicht zufällig gewählt, waren doch aus Bonn im Vergleich zu anderen westlichen Staaten eher milde, ja zum Teil geradezu verständnisvolle Töne als Reaktion auf die Eskalation der innerpolnischen Vorgänge zu vernehmen. Was er dort von seinem Gesprächspartner Hans-Dietrich Genscher in einem vier Stunden dauernden Gespräch² zu hören bekam, dürfte ihn trotzdem nicht erfreut haben. Zwar fielen, so Genscher, die Reaktionen der bundesdeutschen Regierung anders aus als in vielen anderen westlichen Ländern, die Gefühle seien jedoch dieselben³. Gleichzeitig eröffnete ihm Genscher im Rahmen dieses Gespräches auch einen Weg zurück in die internationale Staatengemeinschaft. Er verwies auf den positiven internationalen Druck, der auf der polnischen Regierung lastete, erinnerte an die KSZE-Schlussakte⁴ und verlangte Taten statt Worte als Zeichen des Willens zur Erneuerung. Die Bundesrepublik habe sich zudem in den letzten Wochen im Westen bemüht, Handlungsspielraum für Polen zu schaffen. Rakowski resümierte: „Er [Genscher; G.D.], wie wahrscheinlich Schmidt, [...] ist ein Freund Polens.“⁵ Helmut Schmidt selbst erfuhr von der Entwicklung in Polen bekanntlich auf einem Besuch in der DDR und ließ verlautbaren, Erich Honecker sei bei Erhalt der Nachricht genauso bestürzt gewesen wie er selbst⁶.

¹ Zu Ursachen und Verlauf des Kriegsrechtes vgl. z. B. Andrzej Paczkowski/Malcolm Byrne (Hrsg.), *From Solidarity to Martial Law. The Polish Crisis of 1980-1981. A documentary history*, Budapest/New York 2007; Łukasz Kamiński (Hrsg.), *Przed i po 13 grudnia. Państwa bloku wschodniego wobec kryzysu w PRL 1980-1982*, 2 Bde., Warschau 2006/2007; Andrzej Paczkowski, *Wojna polsko-jaruzelska*, Warschau 2007.

² Vgl. Archiv der Gegenwart (AdG), S. 7577.

³ Mieczysław F. Rakowski, *Dzienniki polityczne 1981-1983* (Bd. 8), Warschau 2004, S. 151. Eintrag vom 31. 12. 1981.

⁴ Auch Schmidt äußerte im Bundestag am 18. 12. 1981 die Erwartung, „daß die polnische Regierung selber ihre Verpflichtung aus der Helsinki-Schlußakte ernsthaft erfüllt, so daß der unterbrochene Prozeß der Reform und der Erneuerung wieder aufgenommen werden kann.“ AdG, 14. 1. 1982, S. 7574.

⁵ Rakowski, *Dzienniki polityczne*, S. 151, Eintrag vom 31. 12. 1981.

⁶ Archiv der Gegenwart, 14. 1. 1982, S. 7574. Schmidt rechtfertigte später – 1990 – seine Haltung mit dem Verweis auf den gewaltigen Druck seitens Moskaus, der auf Jaruzelski gelastet habe, den er damals nur gehäht, der sich aber später erwiesen habe. Vgl. Helmut Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn. Menschen und Mächte II*, Berlin 1990, S. 503. Diese Konstruktion ist aus heutiger Sicht nicht mehr aufrechtzuerhalten. Vgl. Anm. 17 dieses Beitrages.

Rakowski konnte also einigermaßen beruhigt nach Warschau zurückkehren und von der bundesdeutschen Haltung berichten. Am 5. Januar 1982 stellte er nach Lektüre der Polen betreffenden Artikel in den führenden Wochenzeitungen und -zeitschriften der Bundesrepublik fest: „Die Meinungen der führenden deutschen Sozialdemokraten, wie auch der Chefredakteure des ‚Spiegels‘, der ‚Zeit‘ und des ‚Sterns‘ sind ruhig und ausgewogen. Ich nehme sie auf als Unterstützung für unsere Politik.“⁷ In der Folge des 13. Dezember 1981 lässt sich über Tage und Wochen hinweg in Rakowskis Aufzeichnungen stellvertretend für die Bewertungen in der polnischen Führung nachvollziehen, welchen moralischen Rückhalt man aus den Bonner Reaktionen zog. In dieser Zeit, in der Polen in der Acht der internationalen Gemeinschaft zu stehen schien, erhielt Warschau u. a. Besuch von Henri Nannen, in dessen Redaktion im „Stern“ sich Rakowski wie „zu Hause“⁸ fühlte, und von Herbert Wehner⁹, der dem polnischen Vizepremier zufolge viel Gutes für Polen erreichen könne¹⁰. Während die anderen westlichen Regierungen mehr oder minder in einer Grauzone dazwischen auftauchten, galt Rakowski die Haltung Reagans als Negativfolie zu den deutschen Reaktionen. Sehr deutlich und zufrieden nahm er demnach auch die Verwerfungen zwischen Schmidt und Reagan zur Kenntnis.

Die Kommentare Rakowskis mögen in ihrer geradezu manichäischen Darstellung dessen Germanophilie sowie der über Jahre gewachsenen persönlichen Verbundenheit mit den führenden Entspannungspolitikern der Bundesrepublik geschuldet sein¹¹, entsprachen gleichwohl tendenziell der allgemeinen Wahrnehmung von offiziellen Vertretern der Volksrepublik Polen und zum Teil auch den unterschiedlichen Politikansätzen der Bundesrepublik¹² und der Vereinigten Staaten. Insbesondere in der Frage über die Angemessenheit von Sanktionen standen sich die Auffassungen beider Staaten unversöhnlich gegenüber. Während Bonn darauf bedacht war, die Entspannungspolitik fortzuführen¹³, setzte Washington darauf, die polnische Führung durch Druck zum Einlenken zu bewegen, obgleich beide Regierungen um die wirt-

⁷ Rakowski, *Dzienniki polityczne*, S. 159. Eintrag vom 5. 1. 1982.

⁸ Ebenda, S. 167. Eintrag vom 12. 1. 1982.

⁹ Wehner, der sich vom 19. bis 22. 2. 1982 in Warschau aufhielt, deklarierte seine Reise selbst als Privatbesuch. Gleichwohl sprach er nicht nur mit Vertretern der Kirche, sondern auch mit Jaruzelski. Vgl. Małgorzata Świder, Wizyta Herberta Wehnera w Warszawie w lutym 1982 roku w świetle sprawozdań Frakcji SPD, in: *Rocznik polsko-niemiecki* 16 (2008), S. 72–94, S. 74.

¹⁰ Rakowski, *Dzienniki polityczne*, S. 202f. Eintrag vom 20. 2. 1982.

¹¹ Diese grundsätzliche Sympathie auf persönlicher Ebene schien sich auch auf bundesdeutscher Seite widerzuspiegeln. Stellvertretend dafür steht etwa die von großer Ehrfurcht geprägte Beschreibung Giereks durch Schmidt, die sich im Übrigen auf deren Begegnung am Rande der dritten Phase der KSZE-Verhandlungen in Helsinki gründete, als der Freikauf von Angehörigen der deutschen Minderheit aus Polen verhandelt wurde. Vgl. Schmidt, *Die Deutschen und ihre Nachbarn*, S. 480f. Schmidts Eindruck von Jaruzelski hingegen entspricht weitestgehend dessen exkulpierender Selbststilisierung: „in erster Linie ein polnischer Patriot, in zweiter Linie ein General, erst in dritter Linie ein Kommunist.“ Ebenda, S. 508.

¹² Vgl. dazu Dieter Bingen, *Die Polenpolitik der Bonner Republik von Adenauer bis Kohl 1949–1991*, Baden-Baden 1998, insbesondere S. 208–220.

¹³ Vgl. ebenda, S. 199.

schaftlichen Nöte an der Weichsel wussten¹⁴. Diese generelle Haltung musste sich naturgemäß auch im Verhalten der beiden Delegationen auf dem KSZE-Nachfolgetreffen von Madrid widerspiegeln¹⁵. In seiner Rede nach der Fortsetzung der Konferenz im Februar 1982 unterstrich US-Außenminister Haig, dass „business as usual“ in den Verhandlungen eine stillschweigende Duldung der Verletzungen der Schlussakte, die im gleichen Moment in Polen vor sich gingen, bedeuten würde¹⁶.

Die divergierende Haltung beider Delegationen können hier nicht erörtert, sondern nur angedeutet werden: Für die zurückhaltende Position der Bundesrepublik wird man aber neben einer immer wieder betonten moralisch-historischen Verantwortung Deutschlands gegenüber Polen die geographische Nachbarschaft und insbesondere deutsch-deutsche Rücksichtnahmen nennen dürfen. Auch in der Einschätzung unterschied man sich: Während die USA von einer gezielten Einflussnahme der Sowjetunion und somit einer Verletzung des sechsten Prinzips ausgingen, sah die Bundesrepublik die Ausrufung des Kriegsrechtes offiziell als souveräne Entscheidung der polnischen Staats- und Parteiführung, was sich im Nachhinein als zutreffend erwies¹⁷. An der Helsinki-Schlussakte gemessen, traf es hingegen nicht zu, die Entscheidung, obschon souverän getroffen, als innere Angelegenheit der Volksrepublik Polen anzusehen, denn sie stand in offensichtlichem Widerspruch zu zahlreichen Erklärungen aus dem Feld der menschlichen Dimension der KSZE.

Die US-Administration wiederum fuhr seit dem Machtantritt Jimmy Carters, dessen Politik der vorsichtigen Diplomatie nicht nur Schmidts¹⁸ diametral entgegenstand, einen harten Kurs in Menschenrechtsfragen. In einer Weise, die für die Mehrzahl der westeuropäischen Diplomaten geradezu verstörend wirkte, gerierte sich Carter zusammen mit dessen Sicherheitsberater, dem gebürtigen Polen Zbigniew

¹⁴ Bereits im Vorfeld setzte sich die Bundesrepublik an die Spitze derjenigen Regierungen, die eine Entschärfung der Situation über eine bessere Versorgungslage erreichen wollten, wohingegen die USA deutlich machten, dass sie nicht bereit seien, der VR Polen weitere Kredite zu gewähren. Vgl. ebenda, S. 206f. Im Gespräch mit Wehner am 22. 2. 1982 wies Jaruzelski hingegen ausdrücklich darauf hin, dass der Kriegszustand bei Aufhebung der westlichen Sanktionen gegen Polen ausgesetzt würde. Vgl. Świder, Wizyta, S. 83.

¹⁵ Vgl. dazu William Korey, *The Promises we keep: Human Rights, The Helsinki Process, and American Foreign Policy*, New York 1994, S. 151 f.; Douglas Selva, *The politics of the lesser evil: the West, the Polish crisis and the CSCE review conference in Madrid, 1981–1983*, in: Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*, London/New York 2009, S. 41–54.

¹⁶ Rede Haigs vom 9. 2. 1982. Zitiert nach Korey, *The Promises we keep*, S. 152.

¹⁷ Allerdings konnte dieser Schritt im Dezember 1981 nicht mehr damit begründet werden, dass man einer bevorstehenden sowjetischen Intervention zuvorkommen wollte, auch wenn Schmidt diese Begründung im Jahre 2009 noch aufrechterhielt. Vgl. Reinhold Vetter, *Polens eigensinniger Held. Wie Lech Wałęsa die Kommunisten überlistete*, Berlin 2010, S. 127, Anm. 202. Im unmittelbaren Vorfeld der Ausrufung des Kriegsrechtes machte Moskau Jaruzelski jedenfalls unmissverständlich klar, dass dieser nicht auf eine militärische Unterstützung der Sowjetunion hoffen konnte. Vgl. z. B. Kamiński (Hrsg.), *Przed i po 13 grudnia*, S. XXXIX–XLII.

¹⁸ Zum Verhältnis Carter-Schmidt vgl. Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Berlin 2005. Allerdings sieht Wiegrefe erst im Oktober 1980 mit der zunehmenden Gefahr einer sowjetischen Intervention ein Auseinanderdriften von Bonn und Washington hinsichtlich der geeigneten Strategie gegenüber Warschau. Vgl. ebenda, S. 367–369.

Brzezinski, zum Anwalt der Menschenrechte und unterstützte die neu entstandenen Dissidenten- und Oppositionsbewegungen, die sich nach 1975 im Ostblock zahlreich zu Wort meldeten. Die Hoffnungen der polnischen Regierung, dieser offensive Kurs könne unter der Regierung Ronald Reagans eine Änderung erfahren, bewahrheiteten sich nicht¹⁹. Im Gegenteil, die Reagan-Administration vertrat nach Einführung des Kriegsrechts den kompromisslosesten Kurs gegenüber Polen und der Sowjetunion, indem sie am 23. Dezember 1981 Sanktionen gegen beide Staaten verhängte²⁰ und auf der Madrider Konferenz sogar eine mehrmonatige Vertagung oder gar einen Abbruch der Gespräche in Aussicht stellte²¹. Doch musste sie sich mit diesem Schritt den Vorwurf gefallen lassen, der Sache der in den Untergrund getriebenen *Solidarność* in zweifacher Weise einen Bärendienst erwiesen zu haben, denn die Sanktionen trafen hauptsächlich die infolge der wirtschaftlich desaströsen Jahre 1980 und 1981 ohnehin schon notleidende Bevölkerung, und der harte Konfrontationskurs stand einer neuerlichen Normalisierung entschieden entgegen. Eine Fortführung des KSZE-Prozesses um jeden Preis konnte wiederum als Abrücken von den Verpflichtungen der menschlichen Dimension der KSZE und somit als Stütze autoritärer Regime verstanden werden. Den Verwerfungen zwischen der Reagan-Administration und anderen westlichen Ländern und den damit verbundenen Schwierigkeiten, einen gemeinsamen Standpunkt bei den Konsultationen einzunehmen, wurde selbstverständlich auch in der Warschauer Führung Beachtung geschenkt²². Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die verschiedenen Haltungen gegenüber der Einführung des Kriegsrechtes in den Reihen der nun illegalen Gewerkschaft aufgenommen wurden und wie diese nach dem anfänglichen Schock versuchte, ihrer Position in den Reihen des multilateralen Diplomatiegeschehens von Madrid Gehör zu verschaffen.

1. Die polnischen Oppositionellen und die westdeutsche Reaktion

Versuche von Entspannung wie Konfrontation besaßen jeweils konkrete Ansprechpartner. Während etwa die bundesdeutsche Entspannungspolitik auf die östlichen Regierungen gerichtet war, betrachteten die Anhänger einer Konfrontationspolitik auch Bürgerrechtsgruppen, Dissidenten sowie die einfache Bevölkerung als Adressa-

¹⁹ Die Hoffnung speiste sich aus der ursprünglichen Haltung Reagans zur Helsinki-Schlussakte, die er als diplomatische Niederlage des Westens erachtete. Gerade über die Frage der Menschenrechte änderte er in seiner Amtszeit seine Einstellung zum KSZE-Prozess. Vgl. Korey, *The Promises we keep*, S. 140f.

²⁰ Die Sanktionen umfassten u.a. die Aufkündigung von Kreditgarantien, ein Ein- und Ausfuhrverbot bestimmter Warengruppen und die Aussetzung des Luftverkehrsabkommens. Vgl. Hartmut Kühn, *Das Jahrzehnt der Solidarność. Die politische Geschichte Polens 1980–1990*, Berlin 1999, S. 286. Am 22. 12. 1981 hatte man die bis dahin ergebnislos verlaufenden Verhandlungen der KSZE-Nachfolgekonferenz auf den 9. 2. 1982 vertagt.

²¹ Vgl. Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozeß. Von der Zähmung bis zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt 1996, S. 93; ausführlich: Selva, *The politics of the lesser evil*.

²² Archiwum Instytut Pamięci Narodowej (AIPN) BU 1585/3874, S. 53, Informacja. Dotyczy: działań administracji amerykańskiej do wykorzystania „sprawy Polskiej“ na forum KBWE, 25. 1. 1982.

ten ihrer Entspannungsbemühungen. In einer Gesellschaft wie derjenigen Polens, die nicht erst seit dem 13. Dezember 1981 in „wir“ und „sie“ unterschieden war, musste demnach zunächst die Frage gestellt werden: Wer war Nutznießer einer großzügigen Entspannungspolitik und wen trafen Sanktionen besonders hart? Seit Beginn der neuen Ostpolitik agierte die Bundesregierung zu großen Teilen aus einer historisch bedingten moralischen Haltung heraus. Der wesentlichste Gewinn für Polen, die Anerkennung der polnischen Westgrenze an Oder und Lausitzer Neiße, wurde wiederum von Staatsführung wie Staatsvolk gleichermaßen einhellig begrüßt. Schon bei der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte war diese Einheit hingegen brüchig geworden: Die Festschreibung der Nachkriegsverhältnisse in einem multilateralen Dokument galt in weiten Teilen der Opposition als Niederlage des Westens und auch der Bevölkerung in den sozialistischen Ländern Osteuropas. Erst danach erkannte man die Möglichkeiten, die sich aus der menschlichen Dimension und dem Prozesscharakter der KSZE ergaben. 1982, nach der Aufkündigung des brüchigen Konsenses der Danziger Übereinkünfte vom August 1980, konnte schließlich von einer Überschneidung des Interesses an Entspannung von Führung und einfacher Bevölkerung nicht mehr die Rede sein. Eine Politik, die Entspannung vor allem mit den Gegnern des polnischen Volkes anstrebte, verkannte die Aufteilung der Gesellschaft und lief Gefahr, sich gerade vor dem Hintergrund der besonderen historischen Erfahrungen ein weiteres Mal zu diskreditieren. Befremden musste daher der erwähnte Besuch Wehners in Warschau auslösen. Beispielhaft kommentierte diese in Oppositionskreisen weit verbreitete Wahrnehmung der im Exil lebende Schriftsteller Tadeusz Nowakowski in einem Artikel für die renommierte Zeitschrift Kontinent:

„Kein Wunder daher, daß im Lande der gebrannten Kinder jener westdeutsche Blitzbesuch, der im Januar 1982 im von Kriegsrecht heimgesuchten Warschau stattfand, als Bestätigung eines alten Traumas und politischer Urangst empfunden wurde. [...] Immer wieder versuchen uns die Bonner Realpolitiker zu erklären, lautstarkes Eintreten für die Menschenrechte und ein bißchen mehr Sauerstoff in Osteuropa erweise den unmittelbar Betroffenen keinen guten Dienst, ganz im Gegenteil: es könne ihre sowieso schwierige Lage nur verschlechtern, sei moralisch suspekt [...], eher eine auf Zimmerlautstärke und gutes, taktvolles Zureden begrenzte Intervention könne etwas ‚Konkretes‘ erreichen. Aus psychologischen Gründen dürfe man niemals Diktatoren, die für ihre gereizten Trotzreaktionen hinreichend bekannt sind, unter Druck setzen, nur dank der guten Beziehungen zur Gefängnisleitung ließen sich manche Hafterleichterungen *intra muros* erreichen.“²³

Die Enttäuschung erklärt sich wohl nicht zuletzt dadurch, dass die im polnischen „zweiten Umlauf“²⁴ geführte Diskussion in Fragen der deutschen Einheit ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ein hohes Maß an Verständnis für den Wunsch nach Wiedervereinigung aufwies²⁵. Artikel wie Jan Józef Lipskis auch in der Bundesrepublik

²³ Tadeusz Nowakowski, Polen – der ewige Entfesselungskünstler?, in: Kontinent 23 (1982), S. 27–36, S. 31f.

²⁴ So der in Polen geläufige Begriff für den Samizdat.

²⁵ Diese Haltung fand sich auch in den eher national orientierten Oppositionskreisen, die man dort als Konsequenz aus dem Wunsch nach eigener Souveränität entwickelte. Vgl. Leszek Moczulski, Jedność i podział Niemiec, in: Opinia nr 8 (1 grudnia 1977), S. 14–16. Vgl. allgemein dazu Stefan Garsztecki, Das Deutschlandbild in der offiziellen, der katholischen und

stark rezipierter Aufsatz „Zwei Vaterländer, zwei Patriotismen“²⁶ aus dem Jahr 1981 boten der offiziellen Propaganda eine willkommene Angriffsfläche, die Anliegen der Opposition als unpatriotisch zu diskreditieren. Die Argumentation Bonns, nur durch gute Beziehungen zu der in dieser Hinsicht unbeweglichen Staats- und Parteiführung Polens ließe sich Bewegung in der deutschen Frage erzielen, musste so als Absage an die Bemühungen aus den Reihen der polnischen Opposition erachtet werden. Die Sanktionspolitik der USA wurde hingegen von den maßgeblichen Oppositionellen unterstützt: Sie sei notwendiges Übel, um Warschau zum Einlenken zu bewegen²⁷. In den Krediten und Hilfsleistungen, die die polnische Wirtschaft stützten, sah man hingegen in erster Linie eine Stabilisierung des Militärregimes.

2. Das Brüsseler Koordinationsbüro der Solidarność und die Nachfolgekonzferenz von Madrid

Die polnische Oppositionsbewegung seit 1975 lässt sich, anders als in der ČSSR oder der Sowjetunion, sicher nicht ausschließlich als Helsinki-Bewegung bezeichnen. Die Gründungsgeschichte des Komitees zur Verteidigung der Arbeiter, des KOR (Komitet Obrony Robotników), der Bewegung zur Verteidigung der Menschen- und Bürgerrechte (Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela, ROPCiO) und nicht zuletzt der Solidarność war jeweils von anderen konkreten Ereignissen überlagert, ihre Forderungen waren weiter reichend und gleichzeitig konkreter und die Gruppen selbst zu heterogen, um sie unter dem Banner von Helsinki zu vereinigen. Dennoch argumentierte jede einzelne dieser Bewegungen mit den Vereinbarungen der Schlussakte und bediente sich Methoden, wie sie für die internationale Helsinki-Bewegung kennzeichnend waren, etwa in Form der Monitoring-Tätigkeit. Dafür existierten jeweils eigene Untergruppierungen wie das Interventionsbüro des KOR, später die Helsinki-Kommission, die zu Beginn der Madrider Nachfolgekonzferenz den westlichen Signatarstaaten einen umfangreichen Bericht zur Menschenrechtslage in der Volksrepublik²⁸ vorlegte. Vor allem entsprachen die wesentlichen Forderungen der Opposition nach einer stärkeren Demokratisierung und der Achtung der Menschenrechte dem „Wort-

der oppositionellen Publizistik Polens 1970–1989, Marburg 1997, S. 173–183; Leonid Luks, Die deutsche Frage im Spiegel der nichtoffiziellen polnischen Publizistik der 1970er Jahre, in: Forum für osteuropäische Ideen- und Zeitgeschichte 14, Heft 1 (2010), S. 57–68; Klaus Ziemer, Die „Ostpolitik“ der Bundesrepublik Deutschland im Urteil der polnischen Oppositionsbewegung der siebziger und achtziger Jahre, in: Rocznik polsko-niemiecki 13 (2005), S. 169–192; Timothy Garton Ash, Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, München/Wien 1993, S. 445–449.

²⁶ Vgl. Jan Józef Lipski, Zwei Vaterländer, zwei Patriotismen. Mit einer Einführung von Gottfried Rhode, in: Kontinent 22 (1982), S. 3–48.

²⁷ Vgl. Jacek Kuroń, Tezy o wyjściu z sytuacji bez wyjścia, in: ders., Opozycja, Pisma polityczne 1969–1989, Warschau 2010, S. 332–335, S. 332f. (Verfasst im Februar 1982, ursprünglich erschienen in: Tygodnik Mazowsze vom 31. 3. 1982).

²⁸ Ludwik Cohn (Hrsg.), O przestrzeganiu praw człowieka i obywatela w PRL/Raport Madrycki o przestrzeganiu praw człowieka i obywatela w Polsce, Warschau 1980. Der Titel der englischen Version lautet: Ludwik Cohn et al., Prologue to Gdansk. Report on the Observation of the Human and Civil Rights in the Polish People's Republic, New York 1980.

laut und Geist“ nach der KSZE-Schlussakte²⁹. Darüber hinaus kam es trotz erheblicher Hindernisse zu Versuchen, mit oppositionellen Gruppen in anderen Warschauer-Pakt-Staaten Kontakt aufzunehmen³⁰. In der Geburtsstunde der Solidarność im August 1980 verlangten die Stettiner Streikenden dann in der achten ihrer insgesamt 36 Forderungen die neuerliche³¹ Veröffentlichung der KSZE-Schlussakte³².

Demnach kann man von einem engeren und weiteren Bezug zwischen der polnischen Opposition und dem KSZE-Prozess sprechen. Neben direkten Appellen an und Kontakten zu den westlichen Delegationen der KSZE-Nachfolgekonferenzen sowie der unmittelbaren Berufung auf die Schlussakte von Helsinki nutzten die genannten Gruppen zusätzlich den Rahmen, den ihnen der Helsinki-Prozess bot. Sie suchten also die westliche Öffentlichkeit, um so auf den Meinungsbildungsprozess Einfluss zu nehmen. Die offiziellen Vertreter sollten dadurch, nicht zuletzt auf den KSZE-Folgekonferenzen, wiederum Druck auf die autoritären Regime des Ostblocks ausüben. Den zentralen Kritikpunkt bildete stets die unzureichende Umsetzung der menschlichen Dimension der KSZE.

Dieser Befund trifft auch nach Ausrufung des Kriegsrechtes auf die sich neu formierenden Strukturen der Solidarność im Untergrund, vor allem jedoch diejenigen im Ausland zu. Insgesamt wird man für die Zeit nach der Suspendierung und schließlich des Verbots der Gewerkschaft im Oktober 1982 sogar davon sprechen können,

²⁹ Daher greift es viel zu kurz, wenn Schlotter konstatiert: „Für die Aktivitäten der Solidarnosc spielte der Verweis auf die KSZE-Schlussakte eine geringe Rolle, sie definierte sich und ihre Rolle aus der polnischen Tradition, Elementen der katholischen Soziallehre und den Menschen- und Bürgerrechten.“ Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, Frankfurt/New York 1999, S. 190. Die Untermauerung der These Schlotters mithilfe des Hinweises, in der Biographie Lech Wałęsas finde sich kein einziger Hinweis auf die KSZE, widerlegt eine gründliche Lektüre. Vgl. Lech Wałęsa, *Ein Weg der Hoffnung, Autobiographie*, Wien, Hamburg 1987, S. 121f. Ähnlich wie Schlotter argumentiert Ash, *Im Namen Europas*, S. 420f. Zu dem Thema in größerem Zusammenhang zuletzt Wolfgang Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz“. *KSZE, Menschenrechte und Samizdat*, in: *Osteuropa* 60, Heft 11 (2010), S. 59–84.

³⁰ Mit Vertretern der Charta 77 kam es 1978 sogar zu mehreren Treffen im polnisch-tschechoslowakischen Grenzgebiet im Riesengebirge, 1981 wurde die Solidarność Polsko-Czechosłowacka ins Leben gerufen. Vgl. z. B. Dokument Nr. 143: „Tłumaczenie informacji Federalnego MSW CSRS dotyczącej spotkania przedstawicieli KSS ‚KOR‘ i Karty 77 na Śnieżce w dniu 2 września 1978 r.“ sowie Dokument Nr. 146: „Meldunek operacyjny dotyczący spotkania działaczy KSS ‚KOR‘ w dniu 30 września 1978 r. oraz udaremnienia spotkania polskich i czechosłowackich dysydentów w Karkonoszach w dniu 1 października 1978r.“, in: Łukas Kamiński/Grzegorz Waligóra, *Kryptonim „Gracze“. Służba Bezpieczeństwa wobec Komitetu Obrony robotników i Komitetu Samoobrony społecznej „KOR“ 1976–1981*, Warschau 2010, S. 455, 460; *Encyklopedia Solidarności*, in: http://www.encyklopedia-solidarnosci.pl/wiki/index.php?title=T00194_Solidarno%C5%9B%C4%87_Polsko-Czechosłowacka (1. 4. 2011).

³¹ Der Text der Schlussakte wurde ursprünglich 1975 in Auszügen in der *Trybuna Ludu* vom 2./3. 8. 1975, S. 3f. abgedruckt. Der komplette Text fand sich in der Beilage zu einer ebenfalls den Ergebnissen der KSZE gewidmeten Sonderausgabe der diplomatischen Fachzeitschrift *Sprawy Międzynarodowe* (=10/1975). Veröffentlicht wurde der Text auch in: *Wielka Karta Pokoju, materiały Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Warschau 1975. Vgl. Wanda Jarząbek, *Polska wobec Konferencji, Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Plany i rzeczywistość 1964–1975*, Warschau 2008, S. 162f.

³² *Postulaty Załogi Szczecińskiej*, in: http://www.arcimboldo.pl/index.php?dir=001_Postulaty (18. 4. 2011).

dass die KSZE als Rahmen, ähnlich wie in der Zeit unmittelbar nach Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki, neu entdeckt wurde. Die Gründe für dieses wieder erstarkende Interesse können zum einen damit erklärt werden, dass die innenpolitischen und inneroppositionellen Lagerkämpfe der Jahre 1980 und 1981 auf einmal bedeutungslos geworden waren und somit wieder eine stärkere Konzentration auf die Kernanliegen der Opposition nötig wurde. Zum anderen führte das Verbot der *Solidarność* in Polen dazu, dass nach der relativen Freiheit, die nach dem Danziger Augustabkommen erreicht worden war, wieder eine größere Abhängigkeit von dem Schutz, den der internationale Rahmen des KSZE-Prozesses bot, festzustellen war.

Trotz zahlreicher Verhaftungen reorganisierte sich die *Solidarność* im Untergrund relativ rasch. Obwohl die Diskussionen innerhalb der Gewerkschaft in diesen Jahren wesentlich von der Frage einer Intervention oder einem Verbot der *Solidarność* bestimmt gewesen waren, besaß die Führung kein ausgearbeitetes Konzept für den einen wie den anderen Fall. In der Nacht vom 12. auf den 13. Dezember war es einigen hohen Gewerkschaftsfunktionären nach der Sitzung der Landeskommission (*Komisja Krajowa, KK*) in Danzig zum Teil unter abenteuerlichen Bedingungen gelungen, sich dem Zugriff der Sicherheitsorgane zu entziehen. Noch im selben Monat formierte sich ein Gesamtpolnisches Widerstandskomitee (*Ogólnopolski Komitet Oporu, OKO*), am 22. April 1982 gründete sich dann die Provisorische Koordinierungskommission der *Solidarność* (*Tymczasowa Komisja Koordynacyjna, TKK*)³³, die sich aus versprengten, im Untergrund lebenden Funktionären, den Vertretern der jeweiligen Regionen, zusammensetzte. In ihrem Gründungskommuniqué gaben sie über ihr Selbstverständnis Auskunft. Das Hauptziel der Provisorischen Koordinierungskommission sahen sie demzufolge in der Abstimmung von Aktionen, die zu einem Ende des Kriegsrechtes, der Freilassung der Internierten und Verurteilten, der Wiederherstellung der Bürgerrechte sowie der Wiederzulassung der *Solidarność* als freier und unabhängiger Gewerkschaft beitragen konnten³⁴.

3. Die *Solidarność* im Ausland

Zum Zeitpunkt der Ausrufung des Kriegsrechtes befanden sich in nahezu jedem westlichen KSZE-Signatarstaat zahlreiche Aktivisten der Gewerkschaft, die so neben den traditionell wichtigen Emigrantenkreisen zwangsweise zu einer entscheidenden neuen Gruppe politischer Exilpolen avancierten. Schon relativ bald vermochten sie es, Kontakte zu den verstreut im Ausland Lebenden herzustellen und Strukturen aufzubauen, die es erlaubten, Demonstrationen zu organisieren, bei Gewerkschaften und Parteien vorstellig zu werden, Appelle zu verfassen, Mitteilungsblätter herauszubringen sowie die örtlichen Medien zu kontaktieren und mit Informationen über die Lage in Polen zu versorgen. Innerhalb weniger Wochen, manchmal nur nach einigen Tagen, entstanden so in allen Staaten, in denen sich eine ausreichende Zahl von

³³ Zum Wirken der *Solidarność* im Untergrund vgl. die Beiträge in Andrzej Friszke (Hrsg.), *Solidarność podziemna 1981–1989*, Warschau 2006.

³⁴ Zitiert nach: Andrzej Friszke, *Tymczasowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność“ (1982–1987)*, in: ders. (Hrsg.), *Solidarność podziemna*, S. 17–182, S. 26.

Solidarność-Aktivist*innen aufhielt, regionale, später landesweite Unterstützungs-, Informations- und Koordinationskomitees. Sie organisierten vor allem 1982 und 1983 zahlreiche Demonstrationen, bevorzugt vor polnischen Botschaften³⁵. Wie im Inland entwickelte sich die Legitimationsfrage jedoch schnell zu einem ernsthaften Problem, denn natürlich konnten die im Exil lebenden Polen versuchen, öffentlichen Druck auszuüben und sich an die Presse und Entscheidungsträger zu wenden, aber zunächst eben nur als Privatpersonen, ohne dafür über ein Mandat der Solidarność zu verfügen. Um effektiv wirken zu können, bedurfte es also im Ausland einer neuen Organisation, die die Vielstimmigkeit der einzelnen Vertreter kanalisierte. Wie Andrzej Friszke zu Recht bemerkt, hätte man aufgrund des Potentials und der Umtriebigkeit damit rechnen können, dass das bereits im Dezember 1981 ins Leben gerufene Pariser Komitee Koordynacyjny die Aufgabe übernahm, die Interessen der Solidarność im Ausland zentral zu vertreten³⁶, zumal es mit Seweryn Blumsztajn eine erfahrene und im Westen schon bekannte Persönlichkeit aufweisen konnte, die beste Kontakte zu Aleksander Smolar und somit Radio Free Europe besaß und von vielen Seiten organisatorisch und finanziell unterstützt wurde³⁷. Auf einem Treffen von 15 Vertretern der Solidarność aus den USA und Westeuropa in Paris, im Sitz der Lehrgewerkschaft „Fédération Nationale des Enseignants“ verständigte man sich im Februar 1982 darauf, dass „ausschließlich Teilnehmer des ersten Kongresses in Danzig berechtigt sind, Solidarność im Westen zu repräsentieren und über die westlichen Fonds zu verfügen.“³⁸ Allerdings galt der Kreis um das ehemalige KOR-Mitglied Blumsztajn manchen Gewerkschaftsmitgliedern und vor allem der polnischen Führung als zu politisch³⁹, eine Ausrichtung, die man auch nach dem Dezember 1981 offiziell vermeiden wollte. Im Auftrag der TKK favorisierte daraufhin Bogdan Lis, der in der Kommission für den Kontakt ins Ausland verantwortlich zeichnete, Jerzy Milewski, da er seiner Meinung nach als einziger im Ausland lebender Pole als hoher Funktionär der Gewerkschaft ausreichend legitimiert sei. Milewski, der sich zum Zeitpunkt des 13. Dezember 1981 in den USA aufhielt, verfügte darüber hinaus über beste Kontakte zum amerikanischen Gewerkschaftsverband AFL-CIO (American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations), was möglicherweise die Entscheidung der TKK mit beeinflusste, da sich eben sehr schnell abgezeichnet hatte, dass die Reagan-Administration, deren Politik bezüglich Polen vom Vorsitzenden der AFL-CIO, Lane Kirkland, ausdrücklich mitgetragen wurde, Interesse haben würde, die Anliegen der Solidarność auf internationaler Bühne zu unterstützen. Gleichzeitig behielt Paris aber seine zentrale Bedeutung in der Auslandsarbeit der Solidarność. So verliefen der Briefwechsel zwischen Lis und Milewski sowie der gesamte Kontakt zwischen In- und

³⁵ AIPN BU 514/21 t. 8, S. 27.

³⁶ Friszke, Tymczasowa Komisja Koordynacyjna, S. 62.

³⁷ So stellte der Pariser Bürgermeister Jacques Chirac Räumlichkeiten und zwei Autos zur Verfügung. Weitere Unterstützung erhielt das Komitee von der CFDT, „Solidarité avec Solidarność“ und „Solidarité France-Pologne“. Archiwum Akt Nowych (AAN) 1354 XXXV/251 (KC PZPR Wydział zagraniczny), S. 63f., Przejawy i charakter politycznej aktywności NSZZ „Solidarność“ za granicą, Warszawa, czerwiec 1982 r.

³⁸ AAN 1354 XXXV/251, S. 48.

³⁹ In Geheimdienstkreisen zählte man sie zum radikalen Flügel der Solidarność, die in der Gewerkschaft vor allem eine politische Bewegung zur Beseitigung des Systems gesehen hätten. AAN 1354 XXXV/251, S. 42.

Ausland über Sławomir Czarlewski, der neben Blumsztajn das Pariser Büro leitete. Mit Aleksander Smolar war die wichtige Aufgabe von Pressewesen und Informationspolitik ebenfalls in Paris angesiedelt. Das zentrale Organ des Büros, der *Biuletyn Informacyjny*, wurde von Blumsztajn in Paris herausgegeben⁴⁰. Ebenso arbeiten Mirosław Chojecki⁴¹, der schon in den 1970er Jahren mit NOWA (*Niezależna Oficyna Wydawnicza*) den bedeutendsten Untergrundverlag leitete, und Bronisław Wildstein, bekannt als Mitglied des Krakauer SKS (*Studencki Komitet Solidarności*), in der professionell betreuten Wochenschrift „Kontakt“ mit. Die eigentliche Aufgabe Milewskis und seines Büros in Brüssel lag somit, was aus dem Auftrag von Lis klar hervorging, in der Aufrechterhaltung und dem Ausbau der Kontakte mit den westlichen Gewerkschaftsverbänden⁴² und damit auf dem Feld, für das es einer Legitimation durch die Untergrund-Solidarność am meisten bedurfte⁴³. Da die Solidarność als Gewerkschaft auch nur über Gewerkschaften Einfluss auf westliche Regierungen ausüben wollte⁴⁴, lag hierin indirekt die politische Aufgabe innerhalb der Auslandstätigkeit.

Um glaubwürdig und vor allem immun gegen Anschuldigungen der Urbanschen Propaganda zu bleiben, leugnete und verschleierte das Büro die finanziellen Hilfen, die es in großem Umfang mittelbar über die AFL-CIO aus den USA (*Project Democracy* sowie *National Endowment for Democracy*) erhielt⁴⁵. Inhaltlich zumindest scheint Lane Kirkland keinen Einfluss auf die Ausrichtung der TTK genommen zu haben⁴⁶. Die Annahme, die sich in den Berichten des polnischen Geheimdienstes fortlaufend wiederfindet, wonach das Büro auf Anregung des CIA zur Verfolgung der antipolnischen Politik der Reagan-Administration ins Leben gerufen worden sei, kann aber schon durch die Legitimation und Berufung des Büros und Milewskis durch die TTK nicht aufrecht erhalten werden, was umgekehrt nicht ausschloss, dass sich die Arbeit des Auslandsbüros gut in die Politik Reagans gegenüber Polen integrieren ließ und dementsprechende Unterstützung durch amerikanische Stellen er-

⁴⁰ AIPN BU 514/21 t. 8, S. 23f.

⁴¹ Vgl. das Interview Chojeckis mit *Voice of America* vom 6.5.1982. Archiwum Opozycji (AO) IV/23/16, S. 45, Wywiad z M. Chojeckim nt. działalności członków „Solidarności“ za granicą i sytuacji politycznej w kraju.

⁴² Friszke, *Tymczasowa Komisja Koordynacyjna*, S. 61f.

⁴³ Das Schreiben von Lis vom 1. 7. 1982, in dem er Milewski mit der Leitung des Büros betraute, nannte die Koordinierung der einzelnen Filialen, die Repräsentation der Solidarność im Ausland und die Vertretung eigener Interessen gegenüber den westlichen Gewerkschaftsverbänden als die zentralen Aufgaben des neu zu errichtenden Büros. Vgl. dazu Friszke, *Tymczasowa Komisja Koordynacyjna*, S. 62.

⁴⁴ In einem Brief von Lis an Milewski heißt es dazu: „In diesem Zusammenhang können die Mitglieder des Büros es sich nicht erlauben, sich in der Tätigkeit politischer Gruppierungen zu engagieren, die im Westen aktiv sind, und Kontakte können sie nur mit Gewerkschaften unterhalten.“ List B. Lisa do J. Milewskiego z 8. 5. 1982. Zitiert nach Friszke, *Tymczasowa Komisja Koordynacyjna*, S. 61.

⁴⁵ Weitere Geldgeber waren demnach westliche Gewerkschaftsverbände, der Kongres Polonii Amerykańskiej sowie der Kongres Polonii Kanadyjskiej, also die Organisationen der Auslandspolen in Nordamerika, Radio Free Europe sowie die Zeitschrift „Kultura“ mit Sitz in Paris (*Instytut Literacki* – Jerzy Giedroyc). AIPN BU 01820/49 t. 1, S. 10.

⁴⁶ Idesbald Goddeeris, *Western Trade Unions and Solidarność: A Comparison from a Polish Perspective*, in: *The Polish Review*, Vol. LII (2007), S. 305–329.

fuhr. Zudem flossen die Gelder über das Project Democracy erst ab 1983. Die Direktiven liefen in jedem Fall von der TKK nach Brüssel und nicht umgekehrt, wie dies nahezu alle Berichte des polnischen Geheimdienstes behaupten, um so eine Abhängigkeit der TKK von der CIA konstruieren zu können.

Vom 17. bis 19. Juli 1982 fand schließlich in Oslo ein Treffen mit 28 Delegierten verschiedener Solidarność-Komitees aus elf Ländern statt, auf dem über die endgültige Gestalt des Auslandsbüros der Solidarność beraten wurde. Mit dem Segen der TKK⁴⁷ und unter dem Vorsitz Milewskis wurde das Büro am 19. Juli dann offiziell eröffnet⁴⁸. In der Folge erhielt es eine Akkreditierung bei der International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)⁴⁹ sowie der International Labour Organization (ILO), die sie darüber hinaus finanziell unterstützten⁵⁰. Damit kam es zu einer zweifachen Internationalisierung des polnischen Problems: einerseits durch diplomatischen und wirtschaftlichen Druck des Westens und zweitens durch gesellschaftliches Engagement in den westlichen Ländern, das durch die Exilpolen befördert und organisiert wurde. Diese Konstellation schuf einen wichtigen Rahmen dafür, dass die Idee der Solidarność weiterhin überdauern konnte, und begrenzte das Ausmaß der Willkür durch das Militärregime Jaruzelskis. Zudem sicherte der stete Fluss von finanziellen und materiellen Hilfen aus dem Ausland der TKK die Aufrechterhaltung ihrer oppositionellen Tätigkeit in Polen – neben der Existenzsicherung für die im Untergrund lebenden Aktivisten etwa die Lieferung von Vervielfältigungsapparaten und Papier. Die Aufgabenteilung zwischen Inland und Ausland bestand demnach darin, dass das Koordinierungsbüro finanzielle Mittel aufbrachte, um so die Tätigkeiten des oppositionellen Untergrundes in Polen zu ermöglichen, während umgekehrt aus Polen durch den Untergrund Informationen über Menschenrechtsverletzungen und Inhaftierte oder Unterdrückte gesammelt wurden, die, aufbereitet in Zeitschriften oder Berichten, außer Landes geschmuggelt wurden und im Ausland durch das Brüsseler und das Pariser Büro an die Presse, Gewerkschaften, Parteien, Regierungen und nicht zuletzt die Vereinten Nationen und das multilaterale Forum der KSZE weitergegeben wurden. Das Brüsseler Büro entwickelte sich dem Wunsch der TKK gemäß zur ausschließlichen, offiziellen Repräsentanz der Gewerkschaft im Ausland, der sich nach und nach alle anderen Komitees, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in Filialstruktur unterordneten⁵¹. Im März 1983 existierten innerhalb dieser Strukturen insgesamt dreizehn Filialen, meist Informationsbüros (*biura informacyjne*) genannt – u. a. in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Belgien, der Bundesrepublik, zwei in West-Berlin, den Niederlanden, der Schweiz und Schweden⁵². Jedes entwickelte auf natio-

⁴⁷ AIPN BU 514/21 t. 8, S. 8, Brief von Lis vom 1. 7. 1982.

⁴⁸ AIPN BU 514/21 t. 8, S. 7.

⁴⁹ Goddeeris weist darauf hin, dass IFCTU bereits seit August 1980 als „international advocate“ der Solidarność firmierte und auch Milewski nach 1982 eine großzügige Plattform bot. Vgl. Goddeeris, *Western Trade Unions*, S. 317. Vgl. allgemein Kim Christiaens, *The ICFTU and the WCL. The International Coordination of Solidarity*, in: Idesbald Goddeeris (Hrsg.), *Solidarity with Solidarity. Western European Trade Unions and the Polish Crisis*, Lanham u. a. 2010, S. 101–127.

⁵⁰ Vgl. Friszke, *Tymczasowa Komisja Koordynacyjna*, S. 64 sowie Goddeeris, *Western Trade Unions*, S. 317.

⁵¹ AIPN BU 01820/49 t. 1, S. 8, Biuro Koordynacyjne NSZZ „Solidarność“ za granicą.

⁵² AIPN BU 514/21 t. 5, S. 8, Biuro Koordynacyjne NSZZ „Solidarność“ za granicą.

naler Ebene ähnliche Tätigkeiten wie die Brüsseler Zentrale oder zeichnete für ein bestimmtes Feld des Koordinationsbüros in Brüssel verantwortlich. Bezeichnenderweise konnte das Bremer Büro, das die zentrale Filiale in der Bundesrepublik darstellte, nach anfänglicher Unterstützung durch die Stadt Bremen und den DGB, kaum eine größere Wirkung entfalten. Nach Unstimmigkeiten mit Vertretern des DGB, die neben der inneren Zerstrittenheit des Büros auf politische Differenzen mit der DGB-Führung, die die sozial-liberale Entspannungspolitik von Anfang an mitgetragen hatte, zurückzuführen waren, entzog man im September 1983 dem Büro endgültig die finanzielle Unterstützung, dessen Tätigkeit damit de facto zum Erliegen kam⁵³.

4. Die Solidarność auf der Nachfolgekonzferenz von Madrid 1982/1983

Neben diesen Handlungsebenen, die dem oben beschriebenen breiter verstandenen Rahmen des KSZE-Prozesses zugeordnet werden können, blieb für die Solidarność, zumal im Ausland, auch der engere Bezug zur Konferenzebene als Handlungsfeld von Bedeutung. Stellte die Krise in Polen schon 1980/1981 ein beherrschendes Thema der Verhandlungen auf der KSZE-Nachfolgekonzferenz von Madrid dar, so rückte sie nach Ausrufung des Kriegsrechtes mit der Fortsetzung des Treffens im Februar 1982 in den Mittelpunkt des Interesses und ließ durch die Haltung der US-Delegation den Ausgang des Konferenzverlaufes ungewiss erscheinen⁵⁴. Die in der Phase der Reorganisation befindlichen Strukturen der Solidarność konnten im Vorfeld der Wiederaufnahme der Verhandlungen in diesem Stadium naturgemäß kaum gezielten Druck ausüben. Ausgenommen davon blieb lediglich die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch Beiträge in den westlichen Medien, die sich mit der Fokussierung des öffentlichen Interesses für den Staatsstreich in Polen nochmals um ein Vielfaches steigern und Oppositionelle aus Polen zu gefragten Gesprächspartnern führender Presseorgane werden ließ. Eine Ausnahme war der Erfolg der in der Schweiz ansässigen Solidarność-Gruppe um Józef Chwała⁵⁵, der es im Februar 1982 in Madrid gelang,

⁵³ Vgl. Małgorzata Świder, Das Informationsbüro der Solidarność in Bremen im Spiegel von Archivmaterialien des Deutschen Gewerkschaftsbundes, in: *Inter finitimos* 7 (2009), S. 203–216; dazu allgemein Rolf Garwich, Deutscher Gewerkschaftsbund und polnische Gewerkschaftsbewegung. Der DGB als transnationaler Akteur und seine Beziehungen zur „offiziellen“ und „oppositionellen“ Gewerkschaftsbewegung in der Volksrepublik Polen (1970–1989), Bonn 1996, S. 333–349. Gegen Garwich argumentiert Natalie Bégin, Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West. Die Auswirkungen von Solidarność in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 45 (2005), S. 293–324, hier insbesondere S. 310–313. Ein etwas differenzierteres Bild entwirft der Beitrag von Małgorzata Świder und Friedhelm Boll, The FRG. Humanitarian Support without Big Publicity, in: *Goddeeris (Hrsg.), Solidarity with Solidarity*, S. 159–189. Darin betonen die Verfasser die Versuche der Unterstützung unmittelbar nach Ausrufung des Kriegsrechtes und die beispiellose materielle Hilfe durch den DGB. Der Eindruck unzureichender politischer und organisatorischer Unterstützung für die Solidarność-Strukturen im Ausland bleibt jedoch davon im Wesentlichen unberührt.

⁵⁴ Vgl. Selva, The politics of the lesser evil, S. 41f.

⁵⁵ Ehemaliger Solidarność-Aktivist aus dem Regionalverband Ermland-Masuren, in: <http://www.sierpien1980.pl/portal/s80/944/7266/WarminskoMazurski.html> (18. 4. 2011).

den westlichen Signatarstaaten einen Appell zu überreichen, in dem sie dazu aufrief, wirtschaftliche Hilfe für Polen bis zur Beendigung des Kriegsrechtes auszusetzen⁵⁶.

Mitte 1982 wurde von der TTK das polnische Helsinki-Komitee, der Nachfolger der Helsinki-Kommission, mit dem Auftrag ins Leben gerufen, einen Bericht über die Menschenrechtslage in Polen seit Einführung des Kriegsrechtes für die laufende Nachfolgekonferenz von Madrid vorzubereiten. Am 1. Dezember 1982 wurde das illegal arbeitende Komitee Mitglied der International Helsinki Federation⁵⁷ und damit Teil des internationalen Helsinki-Netzwerkes. Durch die Dokumentationsarbeit des Komitees hatte das Koordinationsbüro am 18. März 1983 seinen entscheidenden Auftritt auf der Madrider Konferenz, als es den Delegationsleitern der NATO-Staaten einen ausführlichen Bericht⁵⁸ zur inneren Lage in Polen präsentieren konnte. Es ist bemerkenswert, dass es dem konspirativ arbeitenden polnischen Helsinki-Komitee innerhalb weniger Monate gelang, einen so detaillierten Bericht über die Bürger- und Menschenrechtslage in Polen während der Zeit des Kriegsrechtes zusammenzustellen, der mit seinen 600 Seiten, mit einem Dokumentationsteil von ca. zwei Dritteln, den Umfang des zu Beginn der Nachfolgekonferenz überreichten „Raport Madrycki“ der damaligen Helsinki-Kommission noch einmal übertreffen konnte⁵⁹. Der Bericht selbst dokumentierte im Wesentlichen die Ereignisse des Zeitraums vom 13. Dezember 1981 bis zum 31. Dezember 1982. Den Zeitpunkt der Übergabe des Berichtes im März 1983 hatte man offensichtlich auf Anraten des amerikanischen Delegationsleiters Max Kampelman gewählt, da man befürchtete, dies könnte die letzte Gelegenheit sein, im Rahmen der Konferenz die Menschenrechtsverletzungen in Polen zu thematisieren und somit einen entsprechenden Passus im Schlussdokument der Konferenz unterzubringen⁶⁰, da ihnen der durch die N+N-Staaten eingebrachte Entwurf als viel zu allgemein und nachsichtig in der Benennung von Menschenrechtsverletzungen in Polen galt⁶¹. Zwar zeigte sich das Koordinationsbüro nicht blind gegenüber den Zwängen, denen die westlichen Staaten in der Ausarbeitung eines Dokumentes, das auf Konsensbeschluss beruhen musste, ausgeliefert waren, und verkannte auch nicht

⁵⁶ AIPN BU 01521/2175 5323/I, S. 113. Laut Bericht gelang es Piotr Naimski und Bohdan Cywiński bereits im Januar 1982 auf einer Sitzung der UN-Menschenrechtskommission in Genf aufzutreten.

⁵⁷ AO IV/23/36.

⁵⁸ AO IV/23/1.

⁵⁹ In einer Einschätzung von Voice of America heißt es: „Wir meinen, dass dieser Bericht der umfangreichste Bericht ist, der bis zu dieser Zeit zu diesem Thema, zum Thema Menschenrechtsverletzungen in Polen, vorgestellt wurde. Wir hoffen, dass dieser Bericht auf die Teilnehmer der Madrider Konferenz in einer Weise einfließt, dass sie die Tatsache unrechtmäßiger Handlungen der Machthaber der VR Polen, die an dieser Konferenz teilnehmen, stärker berücksichtigen.“ AIPN BU 514/21 t. 3. S. 86 (Sendung vom 19. 3. 1983).

⁶⁰ Der Kontakt zwischen Kampelman und dem Brüsseler Büro wurde offensichtlich über die nordamerikanische Organisation „Support of Solidarity (SOS)“ hergestellt. Vgl. Marek Leśniewski-Laas an Milewski vom 9. 2. 1983. AIPN BU 514/21 t. 3, S. 3. So auch Milewski: „Uns wurde gesagt, dass es aus einer ganzen Reihe von Umständen, die auf der Konferenz stattfinden, der treffendste Moment zur Vorstellung dieses Berichtes sei [...]“. AIPN BU 514/21 t. 3, S. 76, Rozmowa z Jerzym Milewskim n/t raportu b. „Solidarności“ przesłanego na madrycką KBWE, [Interview mit Radio Free Europe am 18. 3. 1983].

⁶¹ AIPN BU 514/ 21 t. 5, S. 72, Sprawozdanie z delegacji Biura Solidarności za Granicą na Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Madryt, 16.–19. III. 1983 r.

die schwierige Position der Vereinigten Staaten gegenüber den anderen westlichen Delegationen; in der Phase der Übergabe des Berichtes des Helsinki-Komitees stellte der Entwurf des Schlussdokuments aber eher einen Schritt zurück dar. Insbesondere positionierte man sich kritisch gegenüber einer Verbindung des Wunsches nach Abrüstung mit Zugeständnissen gegenüber den östlichen Verhandlungspartnern in der Frage der Einhaltung der Menschenrechte: „Es geht vor allem darum die Angst um, dass die grundsätzliche Überzeugung des KSZE-Prozesses, die, dass ‚der Frieden nicht von der Gerechtigkeit‘ (Menschenrechte) getrennt werden darf, in der Zukunft abgeschwächt werden kann. [...] In einer Situation der faktischen Trennung des ersten Korbes (Abrüstung) vom dritten Korb (Menschenrechte) gerät die Frage der Solidarność ins Abseits.“⁶²

Um das zu verhindern, wollte das Koordinationsbüro die Pause in den Verhandlungen im Frühjahr 1983 nutzen, um auf die Außenministerien derjenigen Länder einzuwirken, die sich bisher – anders als die Vereinigten Staaten oder die Niederlande – einer Verbesserung des Textes des Schlussdokumentes verweigerten⁶³.

Natürlich war sich Milewski bewusst, dass die direkten Einflussmöglichkeiten des Koordinationsbüros begrenzt waren, da nur Staaten Teilnehmer der KSZE waren. Schon das Fehlen eines Sekretariates stellte die Mitarbeiter vor die Schwierigkeit, dass sie den Bericht des Helsinki-Komitees jeder Delegation gesondert überreichen mussten. Das Ziel konnte demnach nur darin bestehen, vor Ort zu möglichst vielen Delegationen vorzudringen. Auf Anhieb gelang ihnen das nur bei der holländischen, britischen, belgischen, amerikanischen sowie der bundesdeutschen Delegation, die Milewski darüber hinaus eine Anhörung über dessen Ansichten zur Fortführung des KSZE-Prozesses gewährten, während sie bei den anderen Delegationen auf größere Widerstände trafen⁶⁴. Nach den Verlautbarungen des Büros wurde die Abordnung der Solidarność jeweils auf höchster Ebene und sehr zuvorkommend empfangen⁶⁵. Mehr Öffentlichkeit versuchte Milewski mit einer in Madrid abgehaltenen Pressekonferenz zu erzielen, auf der er den Bericht in Gegenwart zahlreicher Vertreter namhafter Presseagenturen aus aller Welt offiziell vorstellte und noch einmal auf die unbefriedigende rechtliche Situation in Polen einging. In seinem Auftreten lässt sich deutlich die Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Organisationen der Solidarność, zwischen Inland und Ausland, erkennen: Die TTK veranlasste, allerdings auf Beratung des Auslandsbüros hin, den Bericht, das Helsinki-Komitee lieferte die technische Umsetzung und Analyse, die TTK stellte wiederum dem Bericht ein Schreiben voran, womit es diesen autorisierte. Dem Brüsseler Büro und seinem Leiter oblag es dann, zusammen mit der Abteilung in Paris, zu den entsprechenden Stellen im Ausland vorzudringen sowie die propagandistische Ausnutzung der Aktion voranzutreiben.

Mit dem weiteren Verlauf der Verhandlungen schien Milewski sichtlich unzufrieden, was er im Mai 1983 vor der U.S. Helsinki-Commission, die ihn nach Washington

⁶² AIPN BU 514/ 21 t. 5, S. 73.

⁶³ Genannt wurden in diesem Zusammenhang die Bundesrepublik, Frankreich und Belgien sowie von den N+N-Staaten Österreich, Schweden, die Schweiz und Finnland. AIPN BU 514/ 21 t. 5, S. 73f.

⁶⁴ Diesen Delegationen wurde der Bericht laut Milewski einfach per Post zugesandt. AIPN 514/21 t. 11, S. 75.

⁶⁵ AIPN BU 514/ 21 t. 5, S. 71.

eingeladen hatte, deutlich zum Ausdruck brachte. Er kritisierte die westlichen Politiker, die behaupteten, seit Dezember 1981 sei eine Verbesserung der Zustände in Polen erkennbar. Ausdrücklich warb er auch für eine Aufrechterhaltung der amerikanischen Sanktionspolitik, da eine Aufhebung der Sanktionen von der polnischen Gesellschaft als feindlicher Akt verstanden werden müsse. Die Verschlechterung der Menschenrechtslage in Polen müsse, forderte er, ein entsprechendes Echo auf der Verhandlungsebene hervorrufen⁶⁶. Das Eintreten für Sanktionen, das der allgemeinen Linie der *Solidarność* in diesem Zeitraum entsprach, bedeutete aber auf der anderen Seite keine Absage an das KSZE-Forum als solches. Im Bericht zu der aus Sicht der polnischen Opposition verfahrenen Lage der Madrider Konferenz wurde ausdrücklich vor einem Scheitern der Verhandlungen gewarnt, da man sich so der Möglichkeit berauben würde, über den KSZE-Prozess Druck auf den Ostblock ausüben zu können, worin aus Sicht des Büros der eigentliche Auftrag dieses multilateralen Forums liege⁶⁷.

Im Nachhinein schienen manchen Exilpolen aber die Möglichkeiten, spezifisch politisch zu wirken, von Milewski und seinem Stab gegenüber den anderen Feldern, wie Medienkampagnen und direkter Hilfe für den Untergrund, untergewichtet worden zu sein. So warfen ihm später Vertreter verschiedener Büros im Ausland vor, keinen politischen Standpunkt in Madrid eingenommen zu haben, obwohl ihm spanische Gewerkschaften oder die amerikanische Delegation Zugang zu der Konferenz verschafft hätten⁶⁸. Dieser Konflikt war aber nur eine Fortsetzung des Streites, an dem die *Solidarność* bereits im Umfeld des ersten Landeskongresses in Oliva beinahe gescheitert wäre: Um sich der Unterstützung möglichst vieler, unterschiedlich ausgerichteter Gewerkschaften und Regierungen zu versichern, bestanden die Vertreter des Brüsseler Büros formal auf dem strikten Charakter einer Gewerkschaft, während das Pariser Büro und insbesondere Blumsztajn einen dezidiert politischen Standpunkt vertraten. Dieser Widerspruch zeigt sich auch in dem Begleitschreiben, das Milewski dem Bericht des Helsinki-Komitees zur Lage der Menschenrechte an die westlichen KSZE-Signatarstaaten voranstellte. Darin heißt es zur aktuellen Bestimmung des Wesens der *Solidarność*: „NSZZ ‚Solidarność‘ war und ist gegenwärtig eine friedliche Gewerkschaft, eine massive gesellschaftliche Bewegung, die um die Freiheiten der Gewerkschaften für die Arbeiter, aber auch um grundlegende demokratische Freiheiten für die gesamte Gesellschaft in vollständigem Einklang mit den Übereinkommen von Helsinki kämpft.“⁶⁹ Und wenn Milewski in einem Interview mit Radio Free Europe davon sprach, dass die in dem Bericht aufgezeigten Menschenrechtsverletzungen nicht nur als Ergebnis des Kriegszustandes, sondern desjenigen Zustandes, der in Polen seit 1945 herrschte⁷⁰, zu bewerten seien, dann zeigt sich, dass eine Trennung

⁶⁶ AIPN BU 514/21 t. 11, S. 161, Omówienie wypowiedzi przewodniczącego Biura Koordynacyjnego NSZZ „Solidarność“ zagranicą Jerzego Milewskiego, (Radio Free Europe, 26. 5. 1983).

⁶⁷ „Eine andere Sache ist, dass, falls Madrid mit einem Fiasko endete und das Schlussdokument nicht unterschrieben würde, wir sogar diesen begrenzten Rahmen, Druck auf den Osten auszuüben, welcher der KSZE-Prozess ist, verlieren würden.“ AIPN BU 514/ 21 t. 5, S. 73.

⁶⁸ AIPN BU 01820/49 t. 3, S. 143, Wierna kopia pisma bez daty, które wpłynęło do kraju.

⁶⁹ AIPN BU514/21 t. 11, S. 74, List Jerzego Milewskiego skierowany do uczestników KBWE w imieniu polskiej „Solidarność“, 16. 3. 1983.

⁷⁰ AIPN BU514/21 t. 11, S. 77.

zwischen bloßer Gewerkschaftstätigkeit und politischem Gestaltungswillen zu diesem Zeitpunkt nicht mehr klar gezogen und der Vorwurf des radikalen Gewerkschaftsflügels so eindeutig nicht aufrechterhalten werden konnte.

Das KSZE-Forum in Madrid stand für das Büro in einem Verbund von internationalen Organisationen, vor denen für die Anliegen der Solidarność eingetreten werden konnte. Die wichtigsten dabei waren die International Labor Organisation, die Ende 1983 sogar eine Untersuchungskommission über die Illegalität des Kriegsrechtes mit zahlreichen Zeugen – unter anderem trat Milewski in dieser Funktion auf – zusammen mit dem Koordinationsbüro initiierte⁷¹, die Vereinten Nationen sowie das Europäische Parlament. Für die polnische Führung, die sich in dieser Zeit auch aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus bemühte, wieder an internationalem Ansehen zu gewinnen, bedeutete die Einflussnahme auf den Verlauf der Konferenz seitens der Auslandsstrukturen der Solidarność jedoch ein besonderes Ärgernis, äußerte man sich doch zu Beginn der Verhandlungen 1980/1981 intern stets zufrieden darüber, dass die polnische Krise im Gegensatz zur Afghanistanpolitik der Sowjetunion kaum Gegenstand kritischer Äußerungen der KSZE-Delegationen war. So zielte beispielsweise die Frage des militärischen Generalstaatsanwalts im Zuge der Einleitung des Untersuchungsverfahrens gegen das Koordinationsbüro vom 5. Dezember 1984 darauf ab, „ob und in welcher Weise das ‚Büro‘ darum bemüht war, die Tätigkeit der an den Verhandlungen der Madrider Konferenz teilnehmenden polnischen Delegation zu erschweren.“⁷² Ebenso konnte der im März 1983 vorgestellte Bericht, wie aus zahlreichen Dossiers hervorgeht, die Aufmerksamkeit der staatlichen Sicherheitsorgane auf sich ziehen⁷³. Man verband damit durchaus die Angst, das Koordinationsbüro könnte Druck auf den Standpunkt der westlichen Delegationen ausüben.

Die Nachfolgekonferenz von Madrid selbst konnte die Solidarność als einen Erfolg für ihre Anliegen verbuchen, auch wenn der Anteil des Büros an Verlauf und Ergebnis sicher begrenzt blieb. Die Krise in Polen bestimmte den Verlauf der Beratungen 1982/1983 ganz wesentlich mit und half so, den Unrechtsstatus in Polen in der Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung in Ost und West am Leben zu erhalten. Sie wurde somit das bestimmende Thema bilateraler Beziehungen westlicher Staaten mit der VR Polen. Das ureigenste Anliegen der Gewerkschaft nach ihrer Wiederzulassung war durch die Aufnahme eines Abschnittes zur Lage der Gewerkschaften im Schlussdokument der Madrider Konferenz ebenfalls gestärkt worden⁷⁴, einen Punkt den die

⁷¹ Im Oktober 1984 wurden dann die Ergebnisse der Kommission in Form eines Berichts veröffentlicht. AIPN BU 514/21 t. 8, S. 29.

⁷² AIPN BU 514/21 t. 1, S. 55, Naczelną Prokuratora Wojskowa do Dyrektora Gabinetu MSW (Józef Wykrętowicz), 5. 12. 1984.

⁷³ So z. B. AIPN BU 514/21 t. 8, S. 28.

⁷⁴ „Die Teilnehmerstaaten werden das Recht der Arbeiter, Gewerkschaften frei einzurichten und ihnen beizutreten, das Recht der Gewerkschaften auf freie Ausübung ihrer Tätigkeiten und sonstige Rechte gewährleisten, wie sie in den einschlägigen internationalen Dokumenten niedergelegt sind. Sie stellen fest, daß diese Rechte in Befolgung der Gesetze des Staates und in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates ausgeübt werden. Sie werden, soweit angemessen, direkt Kontakte und Verbindungen zwischen solchen Gewerkschaften und deren Vertretern ermutigen.“ Abschließendes Dokument des Madrider KSZE-Folgetreffens. Vom 6. September 1983. Zitiert nach: Theodor Schweisfurth/Karin Oellers-Frahm (Hrsg.), Dokumente der KSZE, München 1993, S. 100. Dieser Passus

Vertreter des Brüsseler Auslandsbüros in Gesprächen mit Vertretern der einzelnen westlichen und neutralen Signatarstaaten mehrfach thematisierten⁷⁵. In der Erklärung zur Bewertung des Abschlussdokuments von Madrid erkannte das Koordinationsbüro dann auch einen deutlichen Fortschritt gegenüber dem Verhandlungsstand vom März 1983⁷⁶. Das Dokument sei „a significant contribution to the body of Agreements and Conventions that are widely accepted as a basis for international co-existence.“ Die Polen würden sich daran erinnern, dass die Helsinki-Schlussakte in den Verhandlungen zur Legalisierung der *Solidarność* als Argument eingesetzt worden sei. Die Danziger Vereinbarung habe wiederum zu einer Verbesserung der polnischen Verfassung beigetragen. Allerdings biete der Text des Schlussdokuments für die Etablierung unabhängiger Organisationen in den Ländern des Ostblocks „a more solid foundation than the Helsinki Act alone.“ Was den Verhandlungsverlauf anbelangte, so erkannte das Auslandsbüro den Einsatz der westlichen und N+N-Staaten in Fragen der Menschenrechte durchaus an, drang im gleichen Maße aber auf die Überwachung der Umsetzung der neuen Bestimmungen, denn weder die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte noch irgendein anderes internationales Abkommen habe die polnische Führung an der massiven Verletzung von internationalen Verpflichtungen nach dem 13. Dezember 1981 abhalten können:

„Enduring, just and peaceful cooperation between nations – and not merely governments – can only be achieved with the help of such measures. Furthermore, by signing the Madrid Concluding Document, the participating democratic states have taken upon themselves the obligation of holding other participating states to the Document and not permitting them to use it as a screen for trampling human rights in their countries.“

Dieser Passus dokumentiert zugleich, dass für die Vertreter der *Solidarność* nach den Erfahrungen des Kriegsrechts eine Entspannungspolitik über die Köpfe der Bevölkerung hinweg nicht länger akzeptabel erschien.

Genauso entscheidend scheint aber zu sein, dass die TKK und ihre Auslandsvertretung dem KSZE-Prozess auch nach der Zäsur vom Dezember 1981 als wichtige Stütze ihrer Anliegen betrachteten und an den Idealen von Helsinki festhielten. Sie wollten, so Milewski in einem Interview nach dem Treffen mit der amerikanischen Helsinki-Kommission, nicht nur alle möglichen Gremien, die mit der Madrider oder Helsinki-Konferenz etwas gemeinsam hatten, erreichen, sondern auch erklären, dass „die Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975 sehr viel bewirkte, und sehr viel bei der Organisation von ‚Solidarność‘ in Polen, bei der Unterzeichnung der Danziger Verständigung und sehr vielen anderen unabhängigen gesellschaftlichen Bewegungen in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas half⁷⁷.

geht auf einen der 14 Ergänzungsvorschläge der dänischen Delegation zu Menschenrechtsfragen im März 1983 zurück. Vgl. Korey, *The promises we keep*, S. 155.

⁷⁵ AIPN BU 514/ 21 t. 5, S. 74.

⁷⁶ AIPN BU 514/21 t. 23, S. 308f., Statement on CSCE Madrid Concluding Document, 26. 8. 1983. Die folgenden Zitate finden sich ebenda.

⁷⁷ AIPN BU 514/21 t. 11, S. 163, Rozmowa z Jerzym Milewskim po spotkaniu z członkami tzw. komisji helsińskiej USA, (*Voice of America*, 26. 5. 1983).

5. Fazit

Es kann in der Bewertung nicht darum gehen, den Erfolg der Strategie der einzelnen Delegationen bezüglich der polnischen Frage als richtig oder falsch zu bewerten. Beide Herangehensweisen, die der Bundesrepublik wie die der Vereinigten Staaten, handelten aus nachvollziehbaren Motiven und kamen, teilweise aufgrund von unterschiedlichen Bewertungen der Lage in Polen, auch zu voneinander abweichenden Urteilen über das geeignete Vorgehen. Was darüber aber nicht übersehen werden darf, ist der Eindruck, den die verschiedenen Politikansätze in den Reihen der unterdrückten polnischen Opposition und ferner in der polnischen Bevölkerung hervorriefen⁷⁸. Die Befürwortung von Sanktionen gegen die Volksrepublik Polen bei gleichzeitiger Sorge um die Aufrechterhaltung des Entspannungsgedankens zeigt zudem, dass auch innerhalb der Gewerkschaft das Dilemma, in dem sich die guten Absichten der Politik der Vereinigten Staaten wie der Bundesrepublik bewegen mochten, nicht eindeutig entschieden wurde.

⁷⁸ Vgl. Ziemer, Ostpolitik, S. 179–184.

Ernst Wawra

„Die Beendigung der feindlichen Aktivität?“

Staatliche Reaktionen auf die Tätigkeit der Moskauer Helsinki-Gruppe

Am 1. August 1975 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki die Schlussakte. Am 12. Mai 1976 gründete Juri Orlov mit zehn Mitstreitern die „Öffentliche Gruppe zur Förderung der Beschlüsse von Helsinki“, mit dem Ziel, „die Einhaltung der humanitären Artikel der Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu fördern“¹. Am 15. November 1976 meldete der Minister für Staatssicherheit Juri Andropow an das Zentralkomitee der KPdSU, dass „das Komitee für Staatssicherheit Maßnahmen unternehme, die Mitglieder der ‚Gruppe‘ zu kompromittieren und ihre feindliche Aktivität zu beenden“². Am 5. Januar 1977 berichtete Andropow, dass der KGB und die Generalstaatsanwaltschaft der UdSSR gegenwärtig weitere Maßnahmen entwickelten, um diese Aktivitäten zu beenden³. Am 6. September 1982 erklärten die letzten drei in Freiheit verbliebenen Mitglieder die Beendigung ihrer Arbeit innerhalb der Moskauer Helsinki-Gruppe⁴.

Diese fünf Daten bilden den zeitlichen Rahmen der Untersuchung über den Umgang der staatlichen Seite mit der Moskauer Helsinki-Gruppe. Im Mittelpunkt stehen hierbei die Einschätzungen und Reaktionen des KGB und der Justiz auf deren Gründung sowie deren Tätigkeit⁵, um folgende Fragen zu beantworten: Wie reagierte die

¹ Gründungserklärung, Ob obrazovanii obščestvennoj gruppy sodejstvija vypolneniju čel'sinskich soglašenij v SSSR, der Moskauer Helsinki-Gruppe, in: Gennadij V. Kuzovkin/Dmitrij I. Zubarev (Hrsg.): Dokumenty Moskovskoj Čel'sinskskoj gruppy 1976–1982, Moskau 2006, S. 23.

² Rossijskij Gosudarstvennyj Archiv Novejšej Istorii (RGANI), f. 89, op. 37, d. 4, l. 3, O braždebnj dejatel'nosti tak nazyvaemoj „gruppy sodejstvija vypolenniju čel'sinskich soglašenij v SSSR“, 15.11.1976. Da die Zugänglichkeit zu den Beständen des Fond 89 im RGANI in Moskau zur Zeit nicht vollständig gegeben ist, wird für diesen Beitrag auf die mikroverfilmte Kopie von 1996 „The Communist Party on trial“ – veröffentlicht durch das State Archival Service of Russia (Rosarkhiv) and the Hoover Institution on War, Revolution and Peace – zurückgegriffen, die dem Verfasser in der Bayerischen Staatsbibliothek in München zugänglich war.

³ National Security Archive, Electronic Briefing Book, No. 191 (NSA), Doc. 19, l. 2, O merach po presečeniju braždebnj dejatel'nosti učastnikov tak nazyvaemych „grupp sodejstvija vypolenniju čel'sinskich soglašenij v SSSR“, 5.1.1977.

⁴ Dokument 195, O prekraščenii raboty Moskovskoj gruppy „Čel'sinki“, in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), Dokumenty, S. 555.

⁵ Siehe hierzu exemplarisch Svetlana Savranskaya, Unintended Consequences: Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act, in: Oliver Bange/Gottfried Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, New York/Oxford 2008, S. 175–190; dies., Human rights movement in the USSR after the signing of the Helsinki Final Act, and the reaction of Soviet authorities, in: Leopoldo Nuti (Ed.): The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985, New York 2009, S. 26–40; Jelena Temitschewa, Moskauer Helsinki-Gruppe. Avantgarde mit zwei Schreibmaschinen,

staatliche Seite anfänglich auf die Gründung? Welche Mittel setzte sie ein, um die Mitglieder der Gruppe zum Schweigen zu bringen? Wie erklärte sie ihr Vorgehen, vor allem ab 1977, gegenüber den westlichen Signatarstaaten der Schlussakte?

1. Auftritt eines nichtvorhergesehenen Akteurs: Die Gründung der Moskauer Helsinki-Gruppe

Am 2. August 1975 wurde in der sowjetischen Presse ausführlich von der KSZE berichtet und das vollständige Schlussdokument in der *Pravda*, somit für jeden Bürger der Sowjetunion nachlesbar, abgedruckt⁶. Die Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion war anfangs hinsichtlich der erwarteten Wirkung gespalten. Die einen waren von der Schlussakte enttäuscht, da ihnen die Bestimmungen zu vage formuliert waren und ihrer Ansicht nach weit hinter der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zurückblieben. Die anderen sahen darin hingegen eine weitere Appellationsinstanz neben der UNO und der Weltöffentlichkeit, denn die eigene Regierung war bereits seit dem Prager Frühling 1968 als Adressat diskreditiert. Insgesamt betrachtet, betonte jedoch ein Großteil der Andersdenkenden früh die neuen Perspektiven, die sich aus der Schlussakte ergaben⁷.

Zeitlich parallel zu diesen Diskussionen begannen einige von ihnen – selbstständig oder mit anderen gemeinsam – den Aktionsraum, der sich gebildet hatte, zu nutzen, wobei Andersdenkende für Anliegen unterschiedlichster Art mit der Schlussakte argumentierten⁸. Auch Juri Orlow folgerte, dass von einem nichtstaatlichen Komitee Verletzungen der Bestimmungen der Schlussakte umfassend dokumentiert und diese

in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Russland auf dem Weg zum Rechtsstaat? Antworten aus der Zivilgesellschaft*, Berlin 2003, S. 126–131.

⁶ Vgl. hierzu die Ausgabe der *Pravda*, 2. 8. 1975, Nr. 214, S. 1–7.

⁷ Vgl. hierzu Cornelia I. Gerstenmaier, *Die Bürgerrechtsbewegung in der Sowjetunion, Hannover 1976*, S. 9–15; Ernst Wawra, *Ein Schandfleck der Diplomatie? Der KSZE-Prozess und die Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der Sowjetunion 1976–1982*, in: Helmut Alt-richter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*, München 2011, S. 67–77, besonders S. 69–72. Die Bedeutung der Vorbereitungstreffen und der KSZE insgesamt als Appellationsinstanz wurde bereits vor dem Bekanntwerden des genauen Inhalts der Schlussakte identifiziert und genutzt. So appellierten bereits im Januar 1975 politische Gefangene an die Teilnehmerstaaten der KSZE, ihr Schicksal in die Verhandlungen miteinzubeziehen. Vgl. hierzu Archiv Naučno-informacionnogo i prosvetitel'skogo centra „Memorial“ Moskau (NIPC), f. 102, op. 1, d. 75, l. 85f., *Obraščenie*.

⁸ Vgl. hierzu beispielsweise NIPC, f. 102, op. 1, d. 76, l. 13–16, V Komissiju zakonodatel'nych predloženíj Soveta Nacional'nošej Verchovnogo Soveta SSSR, 6. 8. 1975; NIPC, f. 102, op. 1, d. 79, l. 3–10, *Obraščenie k kongressmenam Soedinennych Štatov Ameriki*, 11. 8. 1975; Larisa Bogoraz/Anatolij Marčenko, *Neuer Vorstoß auf eine Gefangenen-Amnestie*, in: Gerstenmaier, *Bürgerrechtsbewegung*, S. 100–102. Leider ohne Hinweis auf das Original bleibt ein Appell der Ukrainischen Front an die Westeuropäische Öffentlichkeit, in dem diese vor allem vor einer einseitigen Ausnutzung der Vorverhandlungen der KSZE durch die Sowjetunion warnte und eine Demokratisierung des sowjetischen Machtbereichs zur Vorbedingung für weitere Verhandlungen forderte. Rangmar Staffa (Hrsg.), *Spuren der Breschnew-Doktrin. Berichte, Analysen und Meinungen aus dem sowjetischen Untergrund*, München 1973, S. 226–229.

Beschwerden dann an die Signatarstaaten gesendet werden müssten. Damit sah er eine Möglichkeit, über die bisherige Methode der reinen Appelle hinauszugehen, da ihm bewusst war, dass die Schlussakte und die internationale Konferenzdiplomatie einen weiteren Rahmen eröffnet hatten, den es zu nutzen galt⁹.

In Anbetracht der erwarteten Aktivitäten der Staatsanwaltschaft und des KGB gegenüber Orlow musste die Gründung möglichst schnell erfolgen. Am 12. Mai 1976 hielt dieser eine Pressekonferenz ab, in der er die Konstituierung der Moskauer Helsinki-Gruppe bekannt gab, ein Akt, von dem vor allem die westliche Öffentlichkeit mittels der eingeladenen Journalisten erfahren sollte. Die Gründungserklärung bezog sich in der Argumentationsstruktur vor allem auf den Dritten Korb sowie das Prinzip VII¹⁰. Ihr primäres Ziel war es daher, die Öffentlichkeit und die Signatarstaaten über Verletzungen der Schlussakte in der UdSSR zu informieren. Hierzu sollten die Bürger schriftlich Verstöße melden und diese Berichte wurden, wenn möglich, geprüft, um anschließend die Weltöffentlichkeit und die Staats- und Regierungschefs der Unterzeichnerstaaten darüber in Kenntnis zu setzen¹¹.

Ein derartiger nichtstaatlicher Akteur war in der Schlussakte nicht vorgesehen. Unabhängig davon wäre eine Inanspruchnahme der Bestimmungen von Helsinki – wie bei früheren Abkommen – durch die Dissidenten und Andersdenkenden für das Zentralkomitee der KPdSU verschmerzbar und kalkulierbar gewesen, aber mit der Gründung eines solchen Komitees und dessen anschließender Arbeit war eine Gruppe auf den Plan getreten, die das Potenzial besaß, alle vorangegangenen diplomatischen Planungen und Zielsetzungen der westlichen Seite sowie der Sowjetunion und weitere Teile des Warschauer Pakts durcheinanderzubringen¹²: Anstatt wie bisher vergeblich

⁹ Vgl. hierzu Jurij Orlow, *Ein russisches Leben*, München 1992, S. 228–231.

¹⁰ Zu den Gründungsmitgliedern zählten: Ludmila Alekseeva, Jurij Orlov, Michail Bernštam, Elena Bonner, Aleksandr Ginzburg, Pëtr Grigorenko, Aleksandr Korčak, Maľva Landa, Anatolij Marčenko, Vitalij Rubin sowie Anatolij Ščaranskij. Vgl. hierzu Gründungserklärung, in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), *Dokumenty*, S. 23f.

¹¹ Insgesamt erstellten die Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe in der Zeit vom 12. 5. 1976 bis zur Beendigung ihrer Arbeit am 6. 9. 1982 195 Dokumente sowie eine Vielzahl von Appellen. Vgl. hierzu Khronika Press (Hrsg.), *Sbornik dokumentov. Obščestvennoj gruppy sodejstvija vypolneniju Chel'sinskich soglašenij. Vypusk pervij do devjatij*, New York 1977–1984, u. Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), *Dokumenty. Zur Geschichte der Moskauer Helsinki-Gruppe* siehe immer noch grundlegend Ljudmila M. Alekseeva, *Istorija inakomyšlja v SSSR: Novejšij period*, Moskau/Wilnius 1992, S. 250–275; Paul Goldberg, *The Final Act. The Dramatic, Revealing Story of the Moscow Helsinki Watch Group*, New York 1988; Temitschewa, *Avantgarde*; Ernst Wawra, *The Helsinki Final Act and the Civil and Human Rights Movement in the Soviet Union*, in: Rainer Huhle (Hrsg.), *Human Rights and History. A Challenge for Education*, Berlin 2010, S. 142–154. Ihr ausdrückliches Ziel war es, „die Einhaltung der humanitären Artikel der Schlussakte der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa zu fördern.“ Ferner sollten sowohl die Staats- und Regierungschefs der Signatarstaaten als auch die Öffentlichkeit „über Fälle von direkter Verletzung“ der Bestimmungen von Helsinki unterrichtet und informiert werden. Beide Zitate aus der Gründungserklärung, in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), *Dokumenty*, 23f.

¹² Eichwede spricht in diesem Zusammenhang von „neue[n] Akteure[n]“, die 1976 aufgetreten seien. Dies trifft allerdings nur bedingt zu, da die Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe sich aus dem Reservoir von Andersdenkenden und Dissidenten rekrutierten, die schon seit vielen Jahren und Jahrzehnten für die Einhaltung der Bürger- und Menschenrechte eintraten. Mit dieser Beschreibung als „neue“ Akteure werden die Ursprünge und Traditionslinien

auf Antworten der Staatsführung oder der Vereinten Nationen zu warten, machten es sich „einfache“ Staatsbürger der Sowjetunion zur Aufgabe, die Einhaltung internationaler Verpflichtungen im eigenen Land zu überprüfen und Verfehlungen öffentlich zu machen¹³.

Auch die Wirkung, die die erstellten Dokumente in der Folgezeit erzielen würden, war zwar zum Zeitpunkt der Gründung nicht vorhersehbar, war doch eine bis dahin ungekannte Vernetzung von Dissidenten in der Sowjetunion mit den weiteren Andersdenkenden und Oppositionellen in den Warschauer-Pakt-Staaten einerseits und mit den staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen in den westlichen Signatarstaaten andererseits schier unmöglich erschienen¹⁴.

2. „Verwarnungen“ und „prophylaktische Maßnahmen“

Juri Andropow informierte den Ministerrat der Sowjetunion am 29. Dezember 1975 über die Entwicklungen bei den Dissidenten bzw. den „Feinden“¹⁵ innerhalb der Sowjetunion. In seinem Bericht gab er einen Einblick in die Größenordnung, in der der KGB mit antisowjetischen Aktivitäten rechnete: 860 Personen verbüßten im Jahr 1975 wegen Verbrechen gegen den Staat Lager- bzw. Haftstrafen, und über 100 000 Menschen seien dem sowjetischen Regime gegenüber ablehnend eingestellt¹⁶. Er plädierte weiterhin dafür, sehr bald gegen Andersdenkende und sonstige feindliche Elemente vorzugehen, da sich dies in der Vergangenheit gut bewährt habe. Er wollte eine Kombination von „prophylaktischen und anderen operativ-tschechistischen Maßnah-

vergessen, und es wird allzu eindimensional ein „Helsinki-Effekt“ beschworen. Aus den Bestimmungen der Schlussakte erwuchsen zwar neue Möglichkeiten für den Einsatz für Menschenrechte, allerdings waren es dieselben Personen, die sich vor und nach der Unterzeichnung für die Einhaltung der Menschenrechte in der Sowjetunion einsetzten. So erkannten die Andersdenkenden bereits früh das Potenzial, das sich hinter dieser internationalen Vereinbarung verbarg, und entwickelten sich zu einem nichtvorhergesehenen nichtstaatlichen Akteur im weiteren Verlauf des KSZE-Prozesses. Vgl. Wolfgang Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz“. Die KSZE, die Menschenrechte und der Samizdat, in: Osteuropa 60 (2010), H. 11, S. 59–83, besonders S. 65, 71.

¹³ Vgl. hierzu aus einem Brief der Initiativgruppe zum Schutz der Bürgerrechte in der UdSSR vom Mai 1970 über die Rolle der UNO, abgedruckt in: Gerstenmaier, Bürgerrechtsbewegung, S. 50–52.

¹⁴ Der Aufforderung aus der Gründungserklärung der Moskauer Helsinki-Gruppe, weitere Gruppen zu bilden, wurde in der Folgezeit z. B. in der Ukraine, in Litauen, in Georgien und in Armenien nachgekommen. Dabei unterstützten die Moskauer Mitglieder die neuen Gruppen logistisch, stellten Kontakte zu westlichen Journalisten her und halfen bei der Verbreitung der Dokumente. Dennoch können diese nicht als Filialen von Moskau gelten, hatten sie doch z.T. andere Schwerpunkte in ihrer Arbeit. Vgl. hierzu exemplarisch für die Ukrainische Helsinki-Gruppe: Lesya Verba/Bohdan Yasen (Hrsg.), *The Human Rights Movement in Ukraine: Documents of the Ukrainian Helsinki Group, 1976–1980*, Baltimore/Toronto/Washington 1980. Aber auch in den westlichen Staaten wurden Helsinki-Gruppen gegründet. Vgl. hierzu Jana Starek, *Die Rolle der Helsinki-Gruppen im KSZE-Prozeß*, in: Hubert Isak (Hrsg.), *Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Instrument europäischer Friedenspolitik*, Wien 1988, S. 119–140.

¹⁵ NSA, Doc. 11, Soobščenie Andropova, 29. 12. 1975, l. 2.

¹⁶ NSA, Doc. 11, l. 1–5.

men, zusammen mit Maßnahmen der Strafverfolgung¹⁷, um frühzeitig zu verhindern, dass sich anfängliches Dissidententum, das sich auf antisowjetische Propaganda beschränkte, zu Terror und Spionage auswachsen könne. Dazu gehörte es seiner Ansicht nach, dass der KGB weiterhin unterbinden müsse, dass die „sogenannten ‚Dissidenten‘ einen organisierten antisowjetischen Untergrund schufen sowie antisowjetische Tätigkeiten“¹⁸ durchführten. Hierzu sollte eine Art Stufenmodell, das von der Verwarnung bis hin zur Verurteilung reichte, genutzt werden, um die Andersdenkenden an ihrer Arbeit zu hindern, da diese eine „Gefahr für die Sicherheit der Sowjetunion darstellen“¹⁹ würden. Unterstützend sollte darüber hinausgehend Einfluss auf die öffentliche Meinung genommen werden, um so für die Dissidenten „eine Situation der Intoleranz und der öffentlichen Verurteilung“²⁰ zu schaffen. Trotz dieser Einschätzung vom 29. Dezember 1975 wurde die Gründung dieser Gruppierung hingenommen, und deren Mitglieder konnten sogar mit der Arbeit beginnen. Eine mögliche Erklärung ist wohl der Glaube an die Wirksamkeit der Mittel der „Verwarnung“ und der nicht weiter ausgeführten „prophylaktischen Maßnahmen“, die immer wieder von Andropow genannt wurden²¹.

Als am 30. März 1976 Andropow die Aktivitäten des KGB im Jahr 1975 für Leonid Breschnew zusammenfasste, stellte er fest, dass es diesem nicht gelungen sei, eine Vereinigung „antisowjetischer Elemente“ unter dem Deckmantel des Schutzes der Menschenrechte zu unterbinden, dass es aber weiterhin einen Missbrauch der Prinzipien der Schlussakte für „feindliche Ziele“²² zu verhindern gelte. Andrei Sacharow und andere im Westen bekannte Andersdenkende könnten nicht mehr als „Bindeglied zwischen den verschiedenen Gruppen feindlicher Elemente innerhalb des Landes und auch zwischen ihnen und den subversiven Zentren im Ausland“²³ fungieren. Eine klare Fehleinschätzung, wie sich eineinhalb Monate später herausstellen sollte.

Wie hat sich das staatliche Handeln in Form von „Verwarnungen“ und „prophylaktischen Maßnahmen“ auf die Mitglieder ausgewirkt? Juri Orlow war bereits im Vorfeld der Gründung bewusst, dass die Konstituierung einer Gruppe zu staatlichen Sanktionen führen würde, und er täuschte sich nicht: Drei Tage nach der Bekanntgabe auf der Pressekonferenz wurde er vom KGB festgenommen, der ihm und der Gruppe „eine offizielle Warnung [erteilte]: Sollte die von [ihm] gegründete Gruppe

¹⁷ NSA, Doc. 11, l. 4.

¹⁸ Darunter auch die, die für sich in Anspruch nahmen, mit den Gesetzen der Sowjetunion in Einklang zu handeln, wie das Komitee zur Verteidigung der Menschenrechte oder die sowjetische Sektion von Amnesty International: NSA, Doc. 11, l. 4.

¹⁹ NSA, Doc. 11, l. 4f.

²⁰ NSA, Doc. 13, Ob itogach raboty za 1975 god po rozysku avtorov antisovetskich anonimych dokumentov, 13. 3. 1976, l. 5.

²¹ Die Überzeugung, dass verstärkte prophylaktische Maßnahmen von vornherein Verbrechen gegen den Staat verhindern könnten, wurde anhand von Statistiken in einem Bericht von Andropov an das Zentralkomitee ausdrücklich dokumentiert. Darin verwies er auf ein Absinken der politisch-motivierten Straftaten und brachte dies in direkten Zusammenhang mit Verwarnungen im Vorfeld und der „korrekten Bestrafungspolitik der Sowjetunion“. Vgl. hierzu NSA, Doc. 8, O nekotorych itogach predupreditel'no-profilaktičeskoj raboty organov gosbezopasnosti, 31. 10. 1975, l. 1f.

²² NSA, Doc. 14, Otčet o rabote Komiteta gosbezopasnosti za 1975 god, 30. 3. 1976, l. 7.

²³ NSA, Doc. 14, l. 9.

mit ihrer Arbeit beginnen, würde die Sache an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden“²⁴. Nach etwas mehr als zwei Wochen, am 27. Mai 1976, verfasste er einen Appell, in dem er darauf hinwies, dass die Arbeit der Moskauer Helsinki-Gruppe aufgrund der Verfolgung durch KGB-Agenten beziehungsweise der öffentlichen Diskreditierung durch die Medien gefährdet sei, und bat weiterhin um die Verteidigung ihrer Rechte durch die Signatarstaaten²⁵.

Auffallend ist, dass der KGB und die Justiz, obwohl man sich bereits Ende 1975 vorgenommen hatte, keine nichtstaatliche Gruppierung zuzulassen, dennoch die Moskauer Helsinki-Gruppe – von Schikanen abgesehen – zunächst einmal gewähren ließ. Erst ein halbes Jahr nach ihrer Gründung, am 15. November 1976, berichtete der KGB dem Zentralkomitee der KPdSU, dass nach den verschiedenen Fehlschlägen der Dissidenten abermals „in der Sowjetunion eine sogenannte ‚innere Opposition‘“²⁶ als Vereinigung der unterschiedlichen Formen des Dissenses gegründet werden sollte und der „Gegner diese Idee nicht aufgegeben hat“²⁷. Als Beispiele für Vorgänger wurden die 1969 gegründete Initiativgruppe, das Menschenrechtskomitee um Sacharow aus dem Jahr 1970 oder die Sektion von Amnesty International von 1973 genannt. Diese hatte man durch Maßnahmen des KGB – mit Ausnahme der sowjetischen Sektion von Amnesty International – zur Aufgabe gezwungen²⁸. Der Bericht listet neben allgemeinen Angaben zur Gründung der „Gruppe zur Förderung der Einhaltung der Bestimmungen von Helsinki in der UdSSR“²⁹ Informationen über alle „asozialen Elemente“, von denen die meisten entweder „kriminell und/oder arbeitslos“ seien, auf: „Der ‚Gruppe‘ sind folgende Personen beigetreten: [...] Ginsburg A.I., geboren 1936, Jude, nirgends gearbeitet, Grigorenko P.G., geboren 1907, Ukrainer, Pensionär, der professionelle Kriminelle Martschenko A.T., geboren 1938, Russe, momentan verbannt ins Irkutsker Gebiet, der jüdische Extremist Rubin W.A., geboren 1913, Jude, emigriert nach Israel.“³⁰

Ihre Strategie war dem Gründungsdokument zu entnehmen und damit ebenfalls den staatlichen Stellen bekannt, nämlich Informationen über Fälle von Verletzungen der Schlussakte zu sammeln und über verschiedene Kanäle an die Signatarstaaten weiterzuleiten. Auch die Aufforderung, in den einzelnen Teilnehmerländern der KSZE ebenfalls Helsinki-Gruppen zu gründen, war dem KGB nicht entgangen. Am gravierendsten erschien dem KGB jedoch, dass Mitglieder der Gruppe, besonders Orlow, den direkten Kontakt zu Mitarbeitern westlicher Botschaften suchten, bestand doch so die Gefahr, dass die gesammelten Informationen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zur Sprache kommen könnten, vor allem auf der Nachfolgekonzferenz in Belgrad³¹. Das sei vor allem deshalb alarmierend, weil die Moskauer Helsinki-Gruppe

²⁴ Vgl. hierzu Orlow, *Leben*, S. 234 sowie Archiv der Gegenwart (AdG) 46 (1976), 20210 C.

²⁵ NIPC, f. 101, op. 1, d. 49, Konvolut 6, nicht paginiert, erstes Dokument, *Obraščenie k pravitel'stvam i parlamentam stran, podpisavšich Zaključitel'nyj akt Soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope*, 27. 5. 1976.

²⁶ RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 2.

²⁷ RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 2; sowie NSA, Doc. 11, l. 4.

²⁸ RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 2.

²⁹ Dieses und die folgenden Zitate: RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 2.

³⁰ RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 2.

³¹ RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 3.

das Ziel verfolge, „Zweifel an der Glaubwürdigkeit der sowjetischen Bemühungen zu säen, die Bestimmungen der Schlussakte der KSZE zu implementieren, vor allem in Bezug auf ‚Korb III‘“³². Der KGB müsse daher Maßnahmen ergreifen, „um die Mitglieder der ‚Gruppe‘ zu kompromittieren und ihre feindliche Aktivität zu beenden“³³.

Dieses Ziel sollte auf verschiedenen Wegen erreicht werden. Nachdem erkannt worden war, dass die Gruppe ihre Dokumente auf normalem Postweg transportierte, kamen diese „plötzlich“ nicht mehr bei den Adressaten an. Daraufhin veränderte die Moskauer Helsinki-Gruppe die Art der Verteilung und ging zu persönlichen Kontakten mit westlichen Journalisten, aber auch mit einzelnen Botschaftsmitarbeitern über. Daher wurden die Mitglieder in der Folgezeit stärker überwacht und die Kontakte oder die Übergabe einzelner Dokumente an Journalisten penibel aufgelistet³⁴. Nun versuchten die staatlichen Stellen, den Andersdenkenden den Zugang zu westlichen Journalisten und Botschaftsmitarbeitern zu erschweren; bestehende Kontakte wurden argwöhnisch beobachtet und die Kontaktpersonen teilweise des Landes verwiesen³⁵. Beispielsweise wurde George Krinsky, Korrespondent von Associated Press, am 4. Februar 1977 mitgeteilt, dass er binnen einer Woche die Sowjetunion verlassen müsse³⁶.

Unter dem Titel „Über Maßnahmen, die feindliche Tätigkeit der Mitglieder der sogenannten ‚Förderungsgruppe zur Einhaltung der Bestimmungen von Helsinki in der Sowjetunion‘ zu beenden“³⁷, dokumentierten Andropow und Generalstaatsan-

³² RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 2.

³³ RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 3.

³⁴ Vgl. hierzu auch Peter Reddaway, KGB Harasses Soviet Helsinki Monitors, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, Radio Free Europe Research: RAD Background Reports 1976, RL 375/76, 9. 8. 1976, S. 1–4. Anlässlich des alljährlichen Treffens am 5. Dezember am Puškin-Platz in Moskau, wurden sowohl die anwesenden Teilnehmer der Schweigeminute, unter den 50 Personen waren auch mehrere Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe, als auch die westlichen Journalisten kritisch beäugt. Vgl. hierzu NSA, Doc. 18, O provokacionnom sborišče antiobščestvennyh elementov na ploščadi Puškina v Moskve i u pamjatnika Puškinu v Leningrade, 6. 12. 1976, l. 1–2. Vgl. in diesem Zusammenhang auch den Bericht über Elena Bonner, in dem festgehalten wurde, dass sie das Dokument „Itogovyj dokument k soveščanju v Belgrade“ ausländischen Journalisten, mit dem Ziel der Veröffentlichung im Ausland, übergeben habe: Gosudarstvennyj Archiv Rossijskoj Federacii (GARF), f. 8131, op. 36, d. 7589, l. 53–68 [Zugang zu diesem Dokument über das Archiv Sacharova in Moskau (Archiv Sacharova), f. 1, op. 13, kollekcija 2, dok. 20, perečen' GARF-1], Po obvineniju Bonner Eleny Georgievny v soveršenii prestuplenija, predusmotrennogo staťej 190(1) Ugo-lovnogo kodeksa RSFSR, 30. 7. 1984, l. 57.

³⁵ Dobrynin erhielt die Anweisung, sich bei Vance über das Verhalten der amerikanischen Botschaftsangehörigen zu beschweren, da diese sich regelmäßig mit Dissidenten wie Sacharov trafen. Auch den in Moskau akkreditierten amerikanischen Journalisten wurde unterstellt, dass diese nur daran interessiert seien, Andersdenkende im Westen bekannt zu machen und dafür diese gezielt zu suchen. Vgl. hierzu etwa RGANI, f. 89, op. 25, d. 44, Ob ukazanijach sovposlu v Vašingtoně dlja besedy s Věnsom po voprosu o ‚pravach čeloveka‘, 18. 2. 1977, l. 5. Besuche durch westliche Journalisten konnten nach den Erinnerungen von Klaus Bednarz negative Folgen haben: „Nur hin und wieder fand einer der Korrespondenten sein Auto mit zerschnittenen Reifen vor der Tür.“ Klaus Bednarz, Mein Moskau. Notizen aus der Sowjetunion, Hamburg 1985, S. 54.

³⁶ Daraufhin wies ihrerseits die USA einen Korrespondenten der TASS aus, allerdings unter der Mitteilung des Bedauerns, dass dies nicht im Sinne des freien Informationsflusses, dem sich die Teilnehmerstaaten der KSZE verpflichtet hatten. Vgl. AdG 47 (1977), S. 20782 F.

³⁷ NSA, Doc. 19, l. 1; das folgende Zitat ebenda.

walt Roman Rudenko die eben genannten Aktionen. Des Weiteren wurde versucht, die „subversiven und investigativen Aktivitäten zu stoppen.“ Außerdem kündigten sie an, dass „der KGB und die Generalstaatsanwaltschaft der UdSSR gegenwärtig weitere Schritte entwickeln, um die feindlichen Aktivitäten der genannten Individuen zu beenden“³⁸. Um die Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe zu kompromittieren und ihre Arbeit schließlich zu beenden, benötigte man jedoch mehr belastendes Material. So kam es zu „Hausdurchsuchungen“, bei denen vielfach versucht wurde, den Mitgliedern der ukrainischen und der Moskauer Helsinki-Gruppe belastendes Material – „Waffen, ausländische Währungen, große Summen sowjetischen Geldes sowie pornographische Literatur“³⁹ – unterzuschieben, was in Dokumenten der Moskauer Helsinki-Gruppe und den Erinnerungen der einzelnen Mitglieder vielfach nachgewiesen ist. Beispielsweise wurde die Wohnung des Ehepaars Nina Komarowa und Wiktor Nekipelow insgesamt sieben Mal zwischen Juli 1971 und Juni 1977 durchsucht⁴⁰.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass KGB und Justiz, trotz Warnungen Andropows, nur halbherzig gegen die Gruppen vorgehen und diese erst einmal gewähren ließen. Man vertraute auf „Verwarnungen“ und „prophylaktische Maßnahmen“ – ein deutliches Zeichen dafür, dass man die Arbeit der Moskauer Helsinki-Gruppe sowie die dahinterstehende Idee unterschätzt hatte.

3. Von offener Diskreditierung bis zur Verurteilung

Der 8. Januar 1977, der Tag, an dem bei einem Anschlag in der Moskauer Metro mindestens sieben Menschen umgekommen und fast 40 verletzt worden waren, markiert den Wendepunkt im Umgang der staatlichen Seite mit der Moskauer Helsinki-Gruppe. Zwar fehlte ein Kausalzusammenhang zwischen den Andersdenkenden und dem Attentat, dennoch war dies anscheinend der „willkommene Anlass“, die Dissidenten zu diffamieren⁴¹. Dabei wurde vor allem im Ausland mit Hilfe von gestreuten Falschinformationen versucht, einerseits die Dissidenten in Verbindung mit dem Anschlag zu bringen und andererseits die Reaktionen im Westen darauf zu testen⁴².

³⁸ NSA, Doc. 19, I. 2.

³⁹ NSA, Doc. 19, I. 2.

⁴⁰ NIPC, f. 101, op. 1, d. 433-a, l. 55–90 u. l. 131, O našich obyskach, Juni–Juli 1977. Vgl. hierzu des Weiteren Dokument 16, Zajavlenie členov Obščestvennoj grupy sodejstvija vypolneniju Chel'sinskich soglašenij v SSSR po povodu obyskov, provedennyh 4–5 janvarja 1977 g. u členov Gruppy, doprosov i drugih repressij, in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), Dokumenty, S. 134–155.

⁴¹ Vgl. AdG 47 (1977), S. 20714 D.

⁴² Vgl. hierzu Chronika tekuščich sobytij, Nr. 44, Beitrag „Vokrug vzryvov v Moskve“; Mark Harrison, Counter-Terrorism in a Police State: The KGB and Codename Blaster, 1977, Berlin 2009; Jeremy Murray-Brown, Sakharov, the KGB, and the Mass Media, in: Ladislav Bittman (Hrsg.): The New Image-Makers. Soviet Propaganda & Disinformation Today, London u. a. 1988, S. 159–200, S. 161f. Beispielsweise wurde in der Ausgabe des Spiegels vom 17. 1. 1977 die Frage aufgeworfen, ob der Anschlag nicht „Rache für polizeiliche Hausdurchsuchungen“ gewesen sei. Pëtr Grigorenko wird zitiert mit den Worten „Das sind gefährliche Gerüchte“ und Ludmila Alekseeva betont, dass ihre „Waffe [...] das Wort“ sei. „Der Ostblock wird unruhig“, in: Der Spiegel, H. 4/1977, S. 68–80, S. 69.

Um dem entgegenzuwirken, veröffentlichten neben Sacharow mehrere Gruppen gemeinsam – darunter beispielsweise die Moskauer Helsinki-Gruppe, die Sektion von Amnesty International oder die Ukrainische Helsinki-Gruppe – Erklärungen, in denen sie sich mit diesen Vorwürfen auseinandersetzten, ihren gewaltlosen Einsatz für ihre Ziele betonten und jedwede Beteiligung von Dissidenten an dem Anschlag vehement bestritten⁴³. Schärfere und eindringlichere hatte Sacharow in einer Erklärung bereits zwei Tage früher seine Einschätzung der Lage formuliert: Er unterstellte dem KGB eine bewusste Provokation und Diskreditierung der Dissidenten als Mörder und Terroristen, um später ohne Einmischung des Westens gegen diese vorgehen zu können⁴⁴. Seine Einschätzung traf ins Schwarze: Genau darauf hatten KGB und Staatsführung es abgesehen, um die Moskauer Helsinki-Gruppe zu zerschlagen.

Was waren die Gründe für dieses anfangs etwas zögerliche, später jedoch umso bestimmtere Vorgehen der staatlichen Apparate? Wann wurde der Entschluss gefasst, deren Tätigkeit endgültig zu beenden? Anfang 1977 bewog ein ganzes Ursachenbündel die sowjetische Führung zu diesem sehr viel restriktiveren Kurs. Mit dem Anschlag in der Moskauer Metro erhielt man erstens einen äußeren Anlass für die öffentliche Diskreditierung der Dissidenten. Dazu war bereits durch die erwähnten Hausdurchsuchungen wohl genügend „verleumderisches Material“ gesammelt worden, das in späteren Prozessen gegen die Andersdenkenden verwendet werden konnte⁴⁵.

Zweitens kam erschwerend hinzu, dass das von den Andersdenkenden geknüpfte Netz mit westlichen Journalisten und Botschaftsmitarbeitern eng war und funktionierte. Diese immer intensiver werdenden Kontakte, allen voran zur Botschaft der USA, waren aufmerksam beobachtet worden. So findet man regelrechte Statistiken darüber, wie oft sich einzelne Dissidenten mit Mitarbeitern welcher Botschaft innerhalb welchen Zeitraums getroffen hatten⁴⁶. Die Verbindung in den Westen sah man kritisch, zumal laut einem KGB-Bericht an das ZK „offizielle Warnungen ignoriert und die Aktivitäten verstärkt worden waren, um ihre kriminelle Arbeit zu legalisieren“⁴⁷. Der KGB befürchtete offenbar, dass durch die Unterstützung der Geheimdienste anderer Staaten „auf dem Territorium der Sowjetunion die feindliche Tätig-

⁴³ Vgl. hierzu die Erklärung Po povody vzryvov v moskovskom metro, 14. 1. 1977, abgedruckt in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), Dokumenty, S. 167f.

⁴⁴ Vgl. hierzu die Einschätzung Andrej Sacharovs in: ders., Mein Leben, München/Zürich 1991, S. 545–547, u. Andrej Dimitrijewitsch Sacharow, Furcht und Hoffnung. Neue Schriften bis Gorki 1980, Innsbruck u. a. 1980, S. 88–91.

⁴⁵ Vgl. hierzu Dokument 16, in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), Dokumenty, besonders S. 150–155.

⁴⁶ Vgl. hierzu etwa Sovetskij Archiv, Sobran Vladimirom Bukovskim (Sovetskij Archiv), Dok. 0087, O merach po presečeniju prestupnoj dejatel'nosti Orlova, Ginzburga, Rudenko, Venclova, 20. 1. 1977, l. 1–6. So findet sich des Weiteren eine Statistik vom 26. 3. 1978, in der berichtet wird, dass Sacharow beispielsweise zwischen 1975 und 1976 sieben Mal in Botschaften gewesen sei, allein im Jahr 1977 bereits 20 Mal; Archiv Prezidenta Rossijskoj Federacii (APRF), f. 3, op. 80, d. 642, l. 32–33 [Archiv Sacharova, f. 1, op. 13, kollekcija 2, dok. 95, perečen' PA], O poseščanii Sacharovym A.D. diplomatičeskich predstavitel'stv kapitalističeskich gosudarstv v Moskve, 26. 3. 1978, hier l. 33. Die Kontakte zwischen Sacharow und Mitarbeitern der amerikanischen Botschaft in Moskau wurden auch durch Fotomaterial belegt. Vgl. hierzu APRF, f. 3, op. 80, d. 642, l. 2–6, [Archiv Sacharova, f. 1, op. 13, kollekcija 2, dok. 90, perečen' PA], O provokacionnom zjavlenii Sacharova A.D., 18. 1. 1977.

⁴⁷ Sovetskij Archiv, Dok. 0087, l. 4. Vgl. dazu auch Georgij Arbatow/Willem Oltmans, Der sowjetische Standpunkt. Über die Westpolitik der UdSSR, München 1981, S. 249–251.

keit der antisowjetischen Elemente wiederbelebt und ausgeweitet“⁴⁸ werden könne, weshalb man sich zu Maßnahmen zur Schwächung der „kriminellen Tätigkeit“ von Orlow, Alexander Ginsburg, Mykola Rudenko und Tomas Wenzlowa gezwungen sah. Man fürchtete vor allem, dass es auf der 1977 stattfindenden Folgekonferenz in Belgrad zu einer De-facto-„Legalisierung“ der Tätigkeit der Moskauer Helsinki-Gruppe kommen könne⁴⁹.

Die bisherigen Maßnahmen, wie etwa die Verwarnung Orlows nach Gründung der Moskauer Helsinki-Gruppe, hatten nicht zur Verminderung oder Einstellung seiner Aktivitäten geführt. Als Grund für die Hartnäckigkeit der Dissidenten identifizierte man „ihr totales Vertrauen in die eigene Unverwundbarkeit und die Verteidigungsmaßnahmen, die sich aus der Unterstützung des Westens ergaben“⁵⁰. Um dies zu unterbinden, schlug der KGB – unter Berücksichtigung der möglichen Reaktionen aus dem Westen – unterschiedliche Maßnahmen⁵¹ hinsichtlich der einzelnen Mitglieder vor:

Orlow sollte nach Artikel 190 des Strafgesetzbuchs der RSFSR angeklagt, allerdings während der Untersuchung nach Möglichkeit nicht verhaftet werden⁵². Hingegen sollte Alexander Ginsburg verhaftet, nach Artikel 70 angeklagt und verurteilt werden. Mit Mykola Rudenko, Mitglied der ukrainischen Helsinki-Gruppe, sollte ebenso verfahren werden, und zwar nach Artikel 62 des Strafgesetzbuchs der Ukrainischen Sowjetrepublik. Geplant war, die Prozesse nicht alle in Moskau stattfinden zu lassen, um einerseits eine allzu große westliche Medienpräsenz zu verhindern und andererseits die Anzahl von Andersdenkenden vor dem Gerichtssaal allein durch die Verteilung der Verhandlungsorte gering zu halten: Ginsburg war im Gebiet von Kaluga, Mykola Rudenko nicht in Kiew, sondern in Donezk zu verurteilen. Wenzlowa hingegen sollte die Erlaubnis zur Ausreise in die USA gegeben werden⁵³. Das Dokument zeigt deutlich, dass die staatliche Seite zu diesem Zeitpunkt zu ahnen begann, welche Sprengkraft die mittlerweile gegründeten Helsinki-Gruppen entfalten konnten, und für wie bedeutsam deren Verbindungen in den Westen eingeschätzt wurden.

Eine dritte Ursache ist in der „außenpolitischen Großwetterlage“ zu finden, denn die Entscheidung, die Arbeit der Moskauer Helsinki-Gruppe zu beenden, fiel Ende 1976 mit den Vorbereitungen zur ersten KSZE-Nachfolgekonferenz in Belgrad zusammen⁵⁴. Der neue Präsident der Vereinigten Staaten, Jimmy Carter, forderte offen die Einhaltung der Menschenrechte ein. Er korrespondierte zum Ärger der Kremlführung sogar mit Andrei Sacharow und traf sich im Weißen Haus beispielsweise mit dem ausgebürgerten Wladimir Bukowski⁵⁵. Auf diese Provokationen sollte auf keinen

⁴⁸ Sovetskij Archiv, Dok. 0087, I. 2.

⁴⁹ Ebenda, I. 2.

⁵⁰ Ebenda, I. 4.

⁵¹ Ebenda, I. 4f.

⁵² Vgl. ebenda, I. 5.

⁵³ Vgl. ebenda.

⁵⁴ Vgl. auch die Dokumente der Moskauer Helsinki-Gruppe, *Za tri mesjaca do Belgrada* (27. 2. 1977) und *Itogovij dokument gruppy sodejstvija vypoleniju chel'sinskich soglašenij k soveščaniju v Belgrade* (zwischen 23. 4. und 11. 5. 1977), in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), *Dokumenty*, S. 176–179, 191–200.

⁵⁵ Laut einem Entwurf einer TASS-Erklärung schließlich mit „einem kriminellen Verbrecher, der ebenfalls bekannt für seine aktive Gegnerschaft gegen die Entwicklung der sowjetisch-

Fall eingegangen werden, vielmehr wollte man dem Westen zeigen, dass eine solche konfrontative Haltung den Frieden gefährde und nichts nützen werde⁵⁶.

Ende Januar 1977 wurde festgestellt, dass die bis dato eingeleiteten „präventiven Maßnahmen bei den Mitgliedern der Moskauer Helsinki-Gruppe weder gewirkt noch zu einer Verringerung ihrer asozialen Aktivität geführt hätten“⁵⁷. Somit mussten die oben genannten verstärkten Maßnahmen getroffen werden, um auf Basis des geltenden Rechts die Arbeit von Orlov, Ginsburg und anderen zu unterbinden⁵⁸. Schließlich galt es, auch auf die Gefahr hin, eine „negative Reaktion“⁵⁹ des Westens zu provozieren, letzten Endes mit dem Vorgehen gegen die führenden Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe zweierlei zu signalisieren: Erstens wollte man innerhalb der Warschauer-Pakt-Staaten den Eindruck vermeiden, dass man resigniere, da dies negative Auswirkungen auf die einzelnen Länder haben könnte. Zweitens wollte man in Richtung der westlichen Staaten klar zeigen, dass die Ausübung von Druck hinsichtlich der Einhaltung der Menschenrechte eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten darstelle, die man sich verbäte. Vielmehr wollte man deutlich darauf hinweisen, dass diese Art der Einflussnahme keinerlei Effekte habe. Im Gegenteil: Durch die folgenden Maßnahmen sollten Handlungsstärke und Unbeeinflussbarkeit demonstriert werden – ganz im Sinne Andrei Gromykos und der Formel vom „Herrn im eigenen Hause“⁶⁰.

Kurze Zeit darauf begannen die Verhaftungen. Als Ersten traf es Alexander Ginsburg, daraufhin Juri Orlov, den Leiter der Gruppe, am 10. Februar 1977. In Untersuchungshaft durfte er kaum Kontakte nach außen unterhalten. Nach 15 Monaten der Abschottung wurde die Gerichtsverhandlung am 15. Mai 1978 eröffnet. Dabei durfte die Verteidigung nicht aus den bisher verfassten Dokumenten der Moskauer Helsinki-Gruppe zitieren, obwohl sich diese in den Untersuchungsakten befanden. Von Orlov vorgeschlagene Zeugen wurden nicht gehört. Laut einem Sitzungsprotokoll des Politbüros vom 22. Juni 1978 waren lediglich drei Jahre Haft vorgesehen gewesen, allerdings habe das „Verhalten“ Orlows das Gericht „gezwungen, ihn zu sieben Jahren mit anschließender fünfjähriger Verbannung zu verurteilen“⁶¹, so Andropow. Bei der strafrechtlichen Verurteilung wurde stark auf die Außenwirkungen der Prozesse und

amerikanischen Beziehungen“ war. Vgl. hierzu RGANI, f. 89, op. 33, d. 17, l. 1–5, Proekt soobščenijsa dlja pečati v svjazi s priemom Dž. Karterom Bukovskogo, 1. 3. 1977, l. 2. N. N. Jakovlev wird in diesem Zusammenhang noch deutlicher: „Da ist z. B. der unverbesserliche Verbrecher Bukovskij. Über sein Schicksal haben die westlichen Massenmedien die erstaunlichsten Märchen ersonnen. [...] Er [...] wurde im Februar 1977 sogar eines Empfangs im Weißen Haus für wert befunden. Er wurde über die Maßen gelobt, hatte er doch Kübel von Schmutz über die Sowjetunion ausgegossen.“ N. N. Jakovlev, CIA contra UdSSR, Berlin (Ost) 1985, S. 142.

⁵⁶ Vgl. hierzu Sovetskij Archiv, Dok. 0087, l. 4.

⁵⁷ Ebenda.

⁵⁸ Ebenda.

⁵⁹ Ebenda, l. 5.

⁶⁰ Anatolij Dobrynin, Sugubo Doveritel'no. Posol v Vašington pri šesti prezidentach SŠA (1962–1968gg.), Moskau 2008, S. 344. Vgl. dazu exemplarisch RGANI, f. 89, op. 25, d. 50, l. 1–21, Ob ukazanijsch sovposlam v svjazi žumichoj na Zapade po voprosu o pravach čeloveka, 19. 5. 1977, l. 2–21.

⁶¹ RGANI, f. 89, op. 42, d. 72, l. 1–4, Zasedanie Politbjuro CK KPSS, 22. 7. 1978, l. 3. Vgl. auch Ljudmila Alekseeva, Delo Orlova – The Case of Yuri Orlov, New York 1980.

der Urteile geachtet. Andropow betonte, dass Journalisten nicht zugelassen werden sollten, und als Strafmaß empfahl er – abhängig vom Verhalten des Angeklagten – zwar nicht die Höchststrafe, aber eine strenge Strafe von 15 Jahren⁶².

Systematisch versuchten staatliche Stellen, den Druck auf die einzelnen Mitglieder zu erhöhen. So berichtet Sofia Kallistratowa: „Seit meinem Beitritt zur Helsinki-Gruppe setzten Vorladungen, Haussuchungen und Bespitzelung ein. Es war lachhaft: Man stufte uns nahezu als Illegale ein, obwohl wir weder Namen noch unsere Adressen und Ansichten geheim hielten. Meine Wohnung wurde fünfmal durchsucht. Man beschlagnahmte meine persönlichen Archive, meine Korrespondenz, Fotos, Tonbänder, Schreibmaschinen und Bücher.“⁶³ Bei diesen Durchsuchungen wurden, wie bereits dargestellt, Entwürfe von neuen Dokumenten ebenso konfisziert wie Schriften aus dem Samizdat oder westliche Literatur. Pjotr Grigorenko wurde während eines zuvor genehmigten Aufenthalts in den USA die Staatsbürgerschaft – unter anderem wegen seiner Mitgliedschaft in der Moskauer Helsinki-Gruppe – entzogen⁶⁴. Sukzessive wurde im Zentrum Moskaus ein Mitglied nach dem anderen festgenommen und verurteilt⁶⁵. Von diesen Maßnahmen waren jedoch nicht nur die Moskauer Gruppe, sondern alle Helsinki-Gruppen in der Sowjetunion betroffen. Am härtesten griff man in der Ukraine durch, wo innerhalb kürzester Zeit sieben Mitglieder verhaftet und zu langen Haftstrafen verurteilt wurden. In der Peripherie beziehungsweise den einzelnen Sowjetrepubliken ging man insgesamt entschiedener vor, um so die Gruppenstruktur empfindlich zu schwächen. Außerdem versuchte man, die Mitglieder der Helsinki-Bewegung zu isolieren und ihnen den Kontakt untereinander sowie mit dem Westen zu erschweren⁶⁶.

In einem Bericht über die Tätigkeit des KGB für das Jahr 1977 meldete Andropow, dass „entschiedene Maßnahmen gegen allerlei Arten von Renegaten“⁶⁷, die sich „unter dem Deckmantel verschiedener ‚Gruppen‘ und ‚Komitees‘ [...] als Anhänger der bürgerlichen Freiheit und der Menschenrechte“ maskiert hätten, um ihrer angeb-

⁶² RGANI, f. 89, op. 42, d. 72, l. 3.

⁶³ Sofija Kallistratowa, zitiert nach Natalija Geworkjan, *Der KGB lebt. Fakten, Personen und Schicksale aus der Geschichte des sowjetischen Geheimdienstes*, Berlin 1992, S. 103. Ausführlich in diesem Zusammenhang Sof'ja Vasil'evna Kallistratova, *Zastupnica*. Advokat S. V. Kallistratova (1907–1989), hrsg. v. Evgenija Ė. Pečuro, Moskau 1997, S. 111–130. Dass dies kein Einzelfall war, zeigt der bereits angesprochene Fall von Nekipelov und Komarova.

⁶⁴ Vgl. hierzu RGANI, f. 89, op. 25, d. 21, l. 1–4, O lišenii graždanstva Grigorenko P.G., 9. 2. 1978.

⁶⁵ Prominentestes Beispiel ist sicherlich die Verurteilung von Anatolij Marčenko, der am 4. 9. 1981 zu zehn Jahren Haft und fünf Jahren Verbannung verurteilt wurde. NIPC, f. 117, tom 1, l. 16–27, Prigovor, 4. 9. 1981.

⁶⁶ Bednarz berichtet von dem Zusammentreffen mit der Moskauer Helsinki-Gruppe Folgendes: „Beim Herausgehen frage ich Tatjana Welikanowa, ob wir wirklich alles senden dürfen, was wir eben aufgenommen haben. ‚Natürlich‘, antwortet sie, ‚dafür wart ihr doch hier – oder?‘ Ob sie und ihre Freunde aber nicht befürchten müssten, verhaftet zu werden? ‚Damit müssen wir immer rechnen. Aber wenn wir schweigen, wird alles noch schlimmer. Nur solange wir reden, haben wir eine Chance zu helfen. Ich ziehe die Haft dem Schweigen vor.‘ Sie sagt es mit einer Selbstverständlichkeit, als rede sie vom Wetter.“ Bednarz, Moskau, S. 156. Drei Tage später wurde sie verhaftet.

⁶⁷ Die nachfolgenden drei übersetzten Zitate aus: NSA, Doc. 33, l. 1–14, Otčet o rabote Komiteta gosbezopasnosti za 1977 god, 27. 3. 1978, l. 10.

lichen antisowjetischen Tätigkeit innerhalb verschiedener Gruppen und Komitees nachzugehen, ergriffen worden seien. Als Zwischenerfolg wurde bilanziert, dass von den aktiven Mitgliedern der Bürger- und Menschenrechtsbewegung „28 zur strafrechtlichen Verantwortung“ gezogen werden konnten.

Bis 1982 wurde so die Moskauer Helsinki-Gruppe immer mehr geschwächt und dezimiert, bis schließlich die letzten drei in Freiheit Befindlichen – Jelena Bonner, Kallistratowa und Naum Mejman – am 6. September 1982 die Beendigung der Arbeit in ihrem 195. und vorerst letztem Dokument bekannt gaben: „Nach der Verhaftung von Iwan Kowaljow am 25. August 1981 sind von der Moskauer ‚Helsinki‘-Gruppe nur noch drei Personen übriggeblieben, und es erwies sich als unmöglich, unter diesen Bedingungen weiterzumachen. Am 23. Dezember 1981 wurde gegen eines der verbliebenen Mitglieder der Gruppe ein Strafverfahren eingeleitet – gegen S.W. Kallistratowa –. [...] In der entstandenen Lage kann die Gruppe die Verpflichtungen, die sie selbst übernommen hat, nicht mehr leisten, und ist durch den Druck der Behörden dazu gezwungen, ihre Arbeit einzustellen.“⁶⁸

4. Propagierung nach außen

Wie erklärte Moskau dieses Vorgehen den anderen Teilnehmerstaaten der KSZE? Zunächst sprach man der Moskauer Helsinki-Gruppe das Recht ab, eine legale Gruppe zu sein. Man diskreditierte sie als „asoziale Elemente“⁶⁹, die eine antisowjetische Vereinigung „mit feindlichen Aktivitäten“ gegründet hätten, gegen den eigenen Staat hetzten und demnach verleumderisches Material an den Westen lieferten. Außerdem fürchtete man, dass „diese Gruppe ernsthaften politischen Schaden für den sowjetischen Staat anrichten könnte“⁷⁰. Doch auch gegenüber den kommunistischen Parteien und Gruppierungen Westeuropas sah man sich gezwungen, sich für die Repressionsmaßnahmen gegen Andersdenkende sowie die späteren Urteile zu rechtfertigen. Gegenüber den italienischen und französischen Genossen hielt die KPdSU 1975 ausdrücklich fest, dass der Umgang mit den Dissidenten „nicht eine Frage von Demokratie sei, sondern eine Frage der Sicherheit des Staates“⁷¹. In einem Brief an das Zentralkomitee der Kommu-

⁶⁸ Vgl. hierzu Dokument 195, abgedruckt in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), Dokumenty, S. 555. In dem Bericht an das ZK der KPdSU vom 12. 9. 1986 berichtete Vitalij V. Fedorčuk, seit 1982 KGB-Vorsitzender, von der „Auflösung“ der Moskauer Helsinki-Gruppe. Interessant ist dies vor allem deshalb, da die Verfasser des letzten offiziellen Dokumentes von der Beendigung der Arbeit („O prekraščeenii raboty“) sprachen, der KGB hingegen von der Auflösung der Gruppe („o rospuske“). Vgl. hierzu Dokument 195 sowie Ob izgotovženii Sacharovym A.D. i Bonner E.G. provokacionnyh materialov. O zaveščanii i doverennosti, sostavlennyh Sacharovym na imja ženy, 12. 9. 1982, l. 1–6, hier l. 1, zitiert nach Joshua Rubenstein/Alexander Gribanov (Hrsg.), The KGB File of Andrei Sakharov, in: http://www.yale.edu/annals/sakharov/documents_frames/Sakharov_159.htm (Stand: 20. 10. 2009).

⁶⁹ Dieses und das folgende Zitat: RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 3.

⁷⁰ NSA, Doc. 19, l. 1. Dennoch beachtete man bei allen geplanten Aktionen auch mögliche Folgen für die Außenwirkung. So war eine Verschlechterung in den internationalen Beziehungen, hervorgerufen durch die Verhaftungen mehr oder weniger zeitgleich zu den Verhandlungen in Belgrad, durchaus gewollt, da dies ein Signal der Stärke und der Unnachgiebigkeit gegenüber den westlichen Staaten sein sollte; vgl. dazu Sovetskij Archiv, Dok. 0087, l. 5f.

⁷¹ NSA, Doc. 11, l. 5.

nistischen Partei Belgiens wurde nach dem Prozess gegen den Leiter der Moskauer Helsinki-Gruppe betont, dass Orlow nicht wegen seiner Ansichten, sondern aufgrund seiner „konkreten antisowjetischen Tätigkeit“ und der „systematischen Verbreitung antisowjetischer Materialien auf dem Territorium der UdSSR“ sowie der Weitergabe von „Material verleumderischen Charakters an Vertreter ausländischer Staaten“⁷² verurteilt worden sei. Des Weiteren betonte man, dass „der Fall Orlow provokant zum Ziel eines ‚psychologischen Krieges‘ gegen die Sowjetunion, gegen den Sozialismus, ausgenutzt werde“⁷³. Da nicht nur von den kommunistischen Parteien, sondern auch von den westlichen Staaten nach dem Schicksal einzelner Gefangener bzw. Verurteilter gefragt wurde, musste sich das Zentralkomitee mit solchen konkreten Anfragen auseinandersetzen. In einem Telegramm vom 22. Mai 1978 baten der Vorsitzende Reiulf Steen sowie der Generalsekretär Ivar Leveros der Norwegischen Arbeiterpartei bei Breschnew darum, dass dieser als wichtiges Signal zwischen Ost- und Westeuropa seinen Einfluss zur Freilassung Orlows nutzen solle⁷⁴. Hierbei handelte es sich nicht um einen Einzelfall, es gab im Gegenteil eine Vielzahl von Anfragen zu verhafteten Andersdenkenden. So bat Bruno Kreisky in einem Brief vom 5. Juli 1983 Andropow um die Freilassung Orlows, betonte jedoch gleichzeitig, dass es ihm fernliege, sich „in die inneren Angelegenheiten der UdSSR einmischen zu wollen“⁷⁵.

Als Reaktion auf die unterschiedlichen Unterstützungsgesuche und Freilassungsaufappelle wurde festgehalten, dass Orlow „keineswegs wegen seines ‚Andersdenkens‘ verurteilt“⁷⁶ worden sei, sondern wegen ganz konkreter Vergehen gegen Artikel 70 des Russischen Strafgesetzbuchs⁷⁷. Im Umgang mit den USA und anderen westlichen Staaten betonte man darüber hinaus immer wieder, dass es sich erstens um unterschiedliche ideologische und gesellschaftlich-politische Systeme handle, dass zweitens in der Sowjetunion sämtliche Menschenrechte und Bürgerrechte bereits umgesetzt worden seien, drittens dies in den westlichen Ländern nicht der Fall sei und man viertens selbst auf die Einmischung in diese verzichte und nicht ständig darauf hinweise, dass beispielsweise in den USA die Gleichheit von Mann und Frau immer noch nicht gewährleistet sei oder dass es zur Diskriminierung aufgrund der Rasse oder der Religion komme⁷⁸. Darüber hinaus warf man der westlichen Seite Verleumdung, die Verbreitung von Gerüchten⁷⁹ und einen „psychologischen Krieg“⁸⁰ gegen die Sowjetunion und den östlichen Block vor. Hatten die Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe es sich zum Ziel gesetzt, mit ihren Dokumenten Druck auf die sowjetische

⁷² RGANI, f. 89, op. 37, d. 33, l. 2f., O pis'me Central'nomu Komitetu Kompartii Bel'gii, 30. 5. 1978.

⁷³ Siehe hierzu RGANI, f. 89, op. 37, d. 33, l. 3.

⁷⁴ RGANI, f. 89, op. 37, d. 31, l. 7f., O telegramme sovposlu v Norvegii, 3. 7. 1978.

⁷⁵ RGANI, f. 89, op. 37, d. 38, l. 1–5, ohne Titel, 4. 8. 1983, l. 5. Als Aktennotiz findet sich die Empfehlung an Andropov, „dass die Intervention Kreiskys für den Dissidenten Orlov ohne Antwort gelassen werden kann“.

⁷⁶ RGANI, f. 89, op. 37, d. 31, l. 2.

⁷⁷ Im Folgenden werden dann seine vermeintlichen Verbrechen im einzelnen – die von früheren Vergehen bis hin zur Leitung der Moskauer Helsinki-Gruppe reichen – beschrieben. Vgl. hierzu RGANI, f. 89, op. 37, d. 31, l. 2–5.

⁷⁸ Vgl. dazu exemplarisch RGANI, f. 89, op. 25, d. 44, l. 2f.

⁷⁹ Jakovlev, CIA, S. 116.

⁸⁰ Ebenda.

Führung über die Regierungen der westlichen Staaten aufzubauen, wurde ihnen dieser Punkt nun zum Verhängnis. Denn man begründete intern das juristische Vorgehen gegen die Mitglieder der Moskauer Helsinki-Gruppe auch mit der Absicht, „den westlichen Ländern die Ineffektivität ihrer Politik der Sabotage und des Drucks auf die Sowjetunion zu zeigen“⁸¹.

Weiterhin wurde in den Auseinandersetzungen mit den westlichen Staaten, allen voran den USA, von sowjetischer Seite gebetsmühlenartig wiederholt, dass an der Politik der Entspannung festgehalten werde. Allerdings sollte unter Berufung auf mehrere internationale und bilaterale Abkommen „jeder Versuch der Einmischung in die inneren Angelegenheiten gestoppt werden.“⁸² Demnach sei jegliche Kritik an der Lage der Menschenrechte in der Sowjetunion eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten, die man ausdrücklich zurückweise, da sie „absolut inakzeptabel“⁸³ sei. Dabei wurde nicht nur auf das Prinzip VI der Schlussakte zurückgegriffen, sondern beispielsweise auch auf die Grundsatzserklärung der USA und der Sowjetunion von 1972⁸⁴. Dies sollte abermals der sowjetische Botschafter Anatoli Dobrynin in einem Gespräch mit Außenminister Cyrus Vance im Februar 1977, knapp eine Woche nach der Verhaftung von Ginsburg, betonen⁸⁵. Eine TASS-Meldung sollte dann nach dem Gespräch verkünden, dass die Anerkennung der Souveränität und die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten die Basis für eine fruchtbare Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und der Sowjetunion seien⁸⁶.

Im Mai 1977 wies das Zentralkomitee ausdrücklich ihre Botschafter an, die Dissidenten auch im Ausland weiterhin zu diskreditieren: „Die Botschaften und die sowjetischen Vertretungen müssen eine systematische Arbeit zur entschlossenen Abwehr dieser feindlichen Kampagne leisten, aktiv deren demagogischen und verleumderischen Charakter, die gefährliche politische Ausrichtung für die Sache des Friedens demaskieren, die eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten bedeutet.“⁸⁷ An dieser Anweisung zeigt sich deutlich, dass der Moskauer Parteiapparat erkannte, welche Wirkung die Dokumente entfalteten. Daher versuchte er, die Anliegen und die Arbeit der Andersdenkenden in der westlichen Öffentlichkeit zu verleumden, um so den Druck von außen abzumildern.

5. (K)eine Beendigung der feindlichen Aktivitäten?

Auf den ersten Blick hatte die Staatsführung mit Hilfe von Justiz und KGB am 6. September 1982 ihr Ziel erreicht. Die Reaktionen und Aktionen des Staates gegen die Aktivisten reichten von der Schaffung von Problemen am Arbeitsplatz, Hausdurchsu-

⁸¹ Sovetskij Archiv, Dok. 0087, l. 5.

⁸² Ebenda, l. 6.

⁸³ RGANI, f. 89, op. 25, d. 44, l. 3.

⁸⁴ Vgl. „Fundamentals of mutual relations between the USSR and the USA“; vgl. auch RGANI, f. 89, op. 25, d. 44, l. 4f.; RGANI, f. 89, op. 25, d. 50, l. 8 u. 17.

⁸⁵ Vgl. die Instruktionen an den sowjetischen Botschafter in Washington vom 18.2.1977; RGANI, f. 89, op. 25, d. 44, l. 1–7.

⁸⁶ Ebenda, l. 6f.

⁸⁷ Vgl. hierzu RGANI, f. 89, op. 25, d. 50, l. 3.

chungen, Verleumdungen in den Zeitungen und durch Leserbriefe, Verwarnungen, Verhaftungen, Verurteilungen bis hin zum Entzug der Staatsbürgerschaft – wie man es in den Jahren nach dem „Tauwetter“ bis zur Schlussakte immer wieder durchexerziert hatte. Allerdings – und das darf nicht übersehen werden – war der 1975 eingeleitete Prozess 1982 eben noch nicht zu Ende. Genauso verhält es sich mit der Geschichte der Moskauer Helsinki-Gruppe. Deren Entwicklung war alles andere als linear und erlebte sicherlich ihren Tiefpunkt mit der Erklärung, dass ihre Arbeit beendet sei.

Dennoch stellt sich die Frage, warum erst so spät gegen die Moskauer Helsinki-Gruppe vorgegangen wurde, obwohl man doch eigentlich gar keine Gründung hatte zulassen wollen. Vordergründig lässt sich das abwartende Vorgehen zwischen der Unterzeichnung der Schlussakte bis zum Jahresanfang 1977 damit erklären, dass der KGB und die politische Führung mit der Wirksamkeit ihrer getroffenen Maßnahmen rechneten. Der Umgang mit den Vorläufern der Moskauer Helsinki-Gruppe hatte ja gezeigt, dass es sich einerseits nur um einige wenige Dissidenten handelte und dass diese unter Kontrolle und über die Mittel der Bestrafung durch Ausbürgerung oder Lagerhaft zur Raison zu bringen waren. Daher ließ man die elf Andersdenkenden gewähren in Unterschätzung des Potenzials, das sich hinter der zahlenmäßig zu vernachlässigenden „Gruppe“ verbarg.

Ihren großen internationalen Erfolg, die Bildung der Internationalen Helsinki-Föderation 1982, konnte die Moskauer Helsinki-Gruppe nicht mehr als bestehende Gruppe erleben. Da man jedoch dem Aufruf der Gründungserklärung, ebenfalls Unterstützungsgruppen zu gründen, seit 1976 nicht nur in der Sowjetunion nachgekommen war, wäre es vor diesem Hintergrund fragwürdig zu konstatieren, dass die Helsinki-Bewegung am Ende gewesen sei, denn der „Geist von Helsinki“ blieb trotz der Repressionsmaßnahmen lebendig. Dies zeigt sich in den zahlreichen gegenseitigen Unterstützungserklärungen oder Aufrufen, beispielsweise bezüglich Orlows Lagerhaft oder Sacharows Verbannung nach Gorki⁸⁸. Die Vorstellung der Moskauer Helsinki-Gruppe von einer vollständigen Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte in den Staaten des Warschauer Pakts wurde zwar in der Sowjetunion zerschlagen, aber man hielt an dieser Idee fest. So schmuggelten die inhaftierten Mitglieder Berichte aus den Gefängnissen heraus, suchten die Verbannten Kontakt zu westlichen Journalisten, und auch die Ausgebürgerten engagierten sich weiterhin. Die ehemaligen Mitglieder versuchten nun im Ausland – auch innerhalb der gegründeten Internationalen Helsinki-Föderation –, den Druck von außen auf die Sowjetunion zu erhöhen. Sie begleiteten kritisch – auch vor Ort⁸⁹ – die Nachfolgekongresse mit ihren

⁸⁸ Andrej Sacharow wurde ohne Gerichtsurteil unter Aberkennung seiner Preise und Auszeichnungen von Moskau auf administrative Weise nach Gor'kij, eine sogenannte geschlossene, also für Ausländer nicht zugängliche Stadt verbannt, um unter anderem seine Kontakte mit ausländischen Journalisten zu verhindern. Vgl. hierzu APRE, f. 3, op. 80, d. 642, l. 52 u. l. 59–67 [Archiv Sacharova f. 1, op. 13, kolekcija 2, dok. 99, perečen' PA], Ukaz prezidiuma verchnovogo soveta SSSR „O vyselenii Sacharova A.D. v administrativnom prodjadke iz goroda Moskvj“, 3.1.1980, l. 60. Vgl. hierzu Dokument 87, O položenii zaključennych v lagerjach SSSR; Dokument 90, Novaja ugroza A. D. Sacharovu; Dokument 121, V Zaščitu akademika A. D. Sacharova, in: Kuzovkin/Zubarev (Hrsg.), Dokumenty, S. 290f., 351–369, 373, 442–444.

⁸⁹ Vgl. dazu etwa Orlow, *Leben*, S. 380.

Vorstellungen oder mit ihren Sammlungen von Menschenrechtsverletzungen sowie dem mahnenden Hinweis auf das Schicksal der in der Sowjetunion noch inhaftierten Andersdenkenden und Gewissensgefangenen. Ein Blick auf die internationale Ebene zeigt, dass durch die Zusammenarbeit der nationalen Helsinki-Gruppen die Initiative der Moskauer Andersdenkenden am Leben gehalten wurde⁹⁰.

Sicherlich war die Moskauer Helsinki-Gruppe selbst unter Miteinbeziehung aller Helsinki-Gruppen der Sowjetrepubliken auf den ersten Blick zahlenmäßig klein. Doch ergab sich daraus die Chance, mit ihren bedeutenden Dokumenten auf internationaler Ebene direkt und indirekt Wirkung zu erzielen. Damit ist ebenso klar, dass die erste Einschätzung des KGB richtig war: Die Befürchtung, dass durch die Arbeit der Moskauer Helsinki-Gruppe Zweifel an der Implementierung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte in der Sowjetunion gesät werden könnten, hatte sich bewahrheitet⁹¹. Auch mögliche Rückwirkungen über Mitarbeiter westlicher Botschaften hatte man vorausgesehen und die Annahme, dass die so weitervermittelten Informationen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs zur Sprache kommen könnten, vor allem auf der Nachfolgekonzferenz in Belgrad, traf ebenfalls ein. Doch hatte man die internationalen Auswirkungen der Tätigkeit der Helsinki-Gruppe unterschätzt, so dass KGB und Justiz erst zugegriffen, als deren Kritik an der sowjetischen Nichteinhaltung der Menschenrechte schon weite Verbreitung gefunden hatte. In den ersten Monaten ihrer Existenz hatte im KGB die Auffassung vorgeherrscht, man könne mit dieser neuen Gruppe ähnlich verfahren wie mit den früheren Menschenrechtsgruppen in der Sowjetunion, die man allesamt mit den bis dahin üblichen Mitteln zum Schweigen gebracht oder aber zur Bedeutungslosigkeit verdammt hatte. Jetzt war ein analoges Vorgehen nicht mehr möglich, da die Moskauer Helsinki-Gruppe viele Verbindungen innerhalb der Warschauer-Pakt-Staaten und vor allem in das westliche Ausland unterhielten – einerseits zu westlichen Helsinki-Gruppen, aber auch zu der von Millicent Fenwick gegründeten US Helsinki Commission⁹² des amerikanischen Kongresses. Über diese Bindeglieder fanden die erstellten Dokumente weite Verbreitung, und auf direktem und indirektem Wege kamen sie auf die Agenda der KSZE-Nachfolgekonzferenzen. Die Annahme, durch Verbannung oder Verurteilung sämtliche Verbindungen der Andersdenkenden kappen zu können, sollte sich als ein großer Irrtum erweisen.

Zuletzt stellte sich auch die Betonung des Prinzips VI, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, durch die sowjetischen Offiziellen als wirkungslos heraus, denn die potentiellen Effekte dieses Prinzips wurden vollkommen überschätzt. Unterschätzt hingegen wurden einerseits die Folgewirkungen der Idee der Helsinki-Gruppen und andererseits die Sprengkraft der von diesen erstellten Dokumente. In den ersten Monaten nach der Unterzeichnung der Schlussakte fürchtete die staatliche Seite die Reaktionen des Westens auf ein zu hartes Vorgehen gegen die Andersden-

⁹⁰ Vgl. dazu exemplarisch: International Helsinki Federation Mission to Moscow, in: News from Helsinki Watch 2 (1988), Nr. 1, S. 1–7.

⁹¹ RGANI, f. 89, op. 37, d. 4, l. 2.

⁹² Siehe hierzu Millicent Fenwick, *Speaking Up*. Foreword by Norman Cousins, Cambridge u. a. 1982, S. 161–171; William Korey, *The Promises We Keep. The Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy*, New York 1993, S. 21–43.

kenden und schätzte diese außenpolitisch schädlicher ein als die Wirkung „irgendwelcher“ Dokumente einiger weniger – Appelle an die UNO und an einzelne Staats- und Regierungschefs außerhalb des Warschauer Pakts hatte es schließlich schon früher gegeben!

Konträr dazu gestaltete sich die Situation der Moskauer Helsinki-Gruppe beziehungsweise der Bürger- und Menschenrechtsbewegung in der UdSSR: Deren gesamte Aktivitäten beruhten auf zwei äußerst widersprüchlichen Prinzipien des Prinzipiendekaloges der Schlussakte. Zum einen betonten deren Mitglieder das Prinzip VII, wobei sie gleichzeitig das Prinzip VI unterhöhlten, da ihre Tätigkeit auf die Einmischung von Signatarstaaten in die Angelegenheiten anderer Signatarstaaten abzielte und sogar darauf angewiesen war. Denn ohne die Betonung der Einhaltung der Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki durch den Westen und das ständige Beharren und Nachfragen wären die Gründung und die darauf folgende Tätigkeit der Moskauer Helsinki-Gruppe ohne nennenswerten Einfluss geblieben.

Doch hatten der KGB, die Justiz und die staatliche Führung mit einem nicht gerechnet: Ganz im Sinne von Orlov hatten sich eine Vielzahl weiterer Gruppen gegründet, die die Einhaltung der Bestimmungen in ihrem Land prüfen wollten. Dabei nahmen diese implizit und explizit Bezug auf die Schlussakte, konnten aber auch weitere Interessen verfolgen und etwa gewerkschaftliche oder nationale Forderungen erheben. Über diese weiteren (Helsinki-) Gruppen bestand eine direkte Verbindung in den Westen und zur dortigen Öffentlichkeit – auch zum amerikanischen Präsidenten Carter. Somit waren die „feindlichen Aktivitäten“ mit dem letzten offiziellen Dokument der Moskauer Helsinki-Gruppe nur von institutioneller Seite her beendet.

Yuliya von Saal

Die Folgen des KSZE-Prozesses in der Sowjetunion der Perestroika

Der KSZE-Faktor in der Eigendynamik des Wertewandels

Anfang Dezember 1989 ereignete sich an Bord des sowjetischen Kreuzfahrtschiffes „Maxim Gorkij“ im Hafen von Valletta auf Malta eine kurze, aber sehr bemerkenswerte Auseinandersetzung zwischen dem Generalsekretär der UdSSR, Michail Gorbatschow, und dem amerikanischen Präsidenten, George H. W. Bush. Es ging dabei um den Inhalt der „demokratischen“ Werte, welche die amerikanische Seite als „westlich“ bezeichnete und mit „Offenheit“, „Pluralismus“ und „freier Marktwirtschaft“ gleichsetzte. Die sowjetische Delegation widersprach dieser Definition. „Wieso sind Demokratie, Offenheit und Markt westliche Werte?“ fragte Alexander Jakowlew, ein enger Berater des Generalsekretärs. „Auch wir teilen sie. Das sind doch Werte, die der ganzen Menschheit gehören“, sagte Michail Gorbatschow. „Das war aber nicht immer so. Sie selbst haben diese Veränderungen in Gang gesetzt und eine Bewegung zu Demokratie und Offenheit begonnen“, erwiderte George Bush¹.

Demokratie, Offenheit, Pluralismus, Menschenrechte, Rechtsstaat – man könnte die Aufzählung noch weiter fortsetzen – waren für die Sowjetunion in der Tat keine selbstverständlichen Begriffe und wurden noch drei Jahre vor dem Malta-Treffen nur in Anführungszeichen oder zusammen mit dem Zusatz „sozialistisch“ verwendet. In der Vergangenheit wurden sie systematisch durch die Ideologie und das sozialistische Menschenrechtsverständnis inhaltslos gemacht. Man verstand Menschenrechte als „sozialen und klassenmäßigen Begriff“ und behauptete, dass es „keine Menschenrechte ohne die Gesellschaft beziehungsweise unabhängig von ihr“² gebe. Das Individuum wurde dem Kollektiv unterstellt und der universelle Charakter der Menschenrechte, ihre Unveräußerlichkeit und vorstaatliche Gegebenheit als etwas Abstraktes, dem Sozialismus Fremdes abgelehnt. Gegenüber den im Westen hervorgehobenen Freiheits- und Bürgerrechten betonte die sozialistische Menschenrechtskonzeption die kollektiven, wirtschaftlichen und sozialen Rechte, welche aufgrund der sozialistischen Staatsordnung in der Sowjetunion *ex ante* als garantiert und verwirklicht galten. Die Menschenrechte zu problematisieren war deshalb ein Tabu. Auch auf den KSZE-Folgetreffen hatten die sowjetischen Delegationen die Aufgabe, die Diskussion über Menschenrechte als Einmischung in die inneren Angelegenheiten zurückzuweisen

¹ Michail Gorbatschow, Gipfelgespräche. Geheime Protokolle aus meiner Amtszeit, Berlin 1993, S. 127–129.

² So auch noch zu Beginn der Perestroika. Vgl. Wladimir Kudrjawzew, Konzeptionen der Menschenrechte, in: Gesellschaftswissenschaften 49 (1987), S. 98–110. Zur sozialistischen Konzeption im Allgemeinen siehe: Hans von Mangoldt, Die kommunistische Konzeption der Bürgerrechte und die Menschenrechte des Völkerrechts, in: Menschenrechte in den Staaten des Warschauer Paktes. Bericht der unabhängigen Wissenschaftskommission, Köln 1988, S. 34–58; G. V. Mal'cev, Social'naja spravedlivost' i prava čeloveka v socialističeskom obščestve, in: Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo (SGiP) 11 (1974), S. 10–18.

und den Schwerpunkt des KSZE-Prozesses stattdessen auf Sicherheitsfragen zu verlagern. Erst mit dem Amtsantritt von Michail Gorbatschow im März 1985 begann eine Destruktion von Tabuzonen durch eine neue Rhetorik und eine revidierte KSZE-Politik, welche allerdings nicht den Wertewandel oder gar den Untergang der Sowjetunion, sondern die „Vervollkommnung des Sozialismus“ zum Ziel hatten.

Bekanntlich scheiterte Gorbatschow bei seinem Vorhaben, den Wettbewerb der Systeme durch eine Öffnung des Sowjetstaates zu gewinnen. Und obwohl die Sowjetunion formal erst im Dezember 1991 zusammenbrach, zeichnete sich bereits 1988 ein Bankrott der sozialistischen Idee und die steigende Popularität der westlich-liberalen Werte in der sowjetischen Gesellschaft ab³. Die anfangs skizzierte Behauptung der sowjetischen Staatsvertreter, die demokratischen Werte nicht weniger als der Westen zu teilen, zeigte indes, wie schnell und dramatisch sich das Selbstverständnis des Sowjetstaates innerhalb von nur knapp vier Jahren veränderte.

Ohne den „Gorbatschow-Faktor“ zur Disposition stellen zu wollen, sollen nachfolgend die Bedeutung der KSZE im Prozess des Wertewandels in der ersten Hälfte der Perestroika (1985–1989) und die unmittelbaren Folgen für die politische Integrität des Sowjetstaates anhand einiger Aspekte illustriert werden.

1. Der „Gorbatschow-Faktor“

Als Michail Gorbatschow im März 1985 das Erbe des verstorbenen Generalsekretärs Konstantin Tschernenko (1984–1985) antrat, entsprach die sozialistische Realität nicht annähernd dem Soll-Zustand eines gegenüber den anderen Gesellschaftsordnungen als überlegen propagierten Systems. Die Sowjetunion befand sich in einer latenten Wirtschaftskrise, sie gab unverhältnismäßig viel für die Rüstungsindustrie aus, es fehlte ihr an Technologien und Kapital, während sich in der Sowjetideologie ein immer größeres geistiges Vakuum auf tat. „So kann man nicht weiter leben!“ war die bekannte Schlussfolgerung, mit der Michail Gorbatschow die Suche nach neuen Rezepten begann, um das System zu revitalisieren⁴. Als erster sowjetischer Generalsekre-

³ An dieser Stelle ist wichtig anzumerken, dass die auch in den soziologischen Umfragen des heutigen Levada-Umfragezentrums fixierte Begeisterung der Sowjetgesellschaft für die demokratischen Werte oft oberflächlich war und vielmehr die Anti-Establishment-Stimmungen und die Unzufriedenheit mit der sozioökonomischen Leistungskraft des Regimes als bewusste demokratische Ansichten zum Ausdruck brachte. Dennoch gewannen die Ideen von Demokratie, von politischen und bürgerlichen Freiheiten sowie von Rechtsstaatlichkeit im selben Maße an Zustimmung, wie die alte Ordnung, ihre Repräsentanten und Institutionen an Anziehungskraft und Gültigkeit verloren. Vgl. Jurij Levada (Hrsg.), *Sovetskij prostoj čelovek. Opyt social'nogo portreta na rubeže 90-ch*, Moskau 1993, S. 44. Umso heftiger wurden die Hoffnungen enttäuscht, als nach der Wahl der führenden Figur der Demokraten, Boris Elcin, zum Staatsoberhaupt des neuen souveränen Russland und nach der Einführung der Marktwirtschaftsreformen in den 1990er Jahren das Land in eine weit tiefere Staats- und Wirtschaftskrise als in der Zeit der Perestroika stürzte. Mitte der 1990er Jahren traten an die Stelle von „demokratischen Überzeugungen“ und beispielloser politischer Partizipation Apathie und politische Verdrossenheit, Nostalgien nach Sowjetzeiten und nach einer „starken Hand“.

⁴ Michail Gorbačev, *Žizn' i reformy*, Moskau 1995, Bd. 1, S. 265.

tär nahm er dabei das Risiko in Kauf, die Grundpfeiler der herrschenden Ordnung anzutasten. Bereits auf dem Plenum des ZK der KPdSU im Oktober 1985 sprach er von der Notwendigkeit der Einbeziehung des „Faktors Mensch“, von Eigeninitiative bei der Lösung der ökonomischen und sozialen Fragen⁵. Auf dem 27. Parteitag im Februar 1986 legte er eine Mängelanalyse vor, die Strukturkritik enthielt und die ungenügende Transparenz (Glasnost) beklagte⁶. In seinem Bericht präsentierte er auch die ersten außenpolitischen Grundprinzipien des „Neuen Denkens“. Was der berühmte Bürgerrechtsaktivist Andrei Sacharow bereits in den 1960er Jahren im Samisdat verfasste⁷, wurde nun zum Ausgangspunkt von Gorbatschows Außenpolitik. Ihr lagen jetzt die Gedanken von der Unteilbarkeit der Sicherheit, der Nichtführbarkeit eines Atomkrieges, dem Menschenleben als dem höchsten Wert, der Priorität politischer Mittel und friedlicher Zusammenarbeit gegenüber der Politik der Stärke zu Grunde. Der Kerngedanke des „Neuen Denkens“ war, dass die universelle Sicherheit mit militärischen Mitteln allein nicht zu erreichen sei und um humanitäre Aspekte erweitert werden müsse. Ein solches erweitertes Sicherheitsverständnis lag dem KSZE-Prozess zu Grunde, welcher jedoch von der Sowjetunion in der Vergangenheit stets auf militärische Aspekte reduziert worden war. Gorbatschow begann dagegen, die in der KSZE-Schlussakte enthaltenen Prinzipien und Ideen gleichwertig beziehungsweise als ein Ganzes zu sehen. Sie bildeten für ihn das bereits vorhandene Fundament des „gemeinsamen europäischen Hauses“, mit dem er metaphorisch seine Vorstellung von einem System universeller Sicherheit, von einem friedlichen und ganzheitlichen Europa trotz unterschiedlicher gesellschaftlicher Systeme umschrieb und dessen allgemeinemenschlichen Werte die Sowjetunion – so die absolut neue Vorstellung des Generalsekretärs – teilte⁸.

Obwohl Gorbatschow als erster Parteivorsitzender mit dem „Neuen Denken“ Politik und Moral zu vereinbaren suchte, handelte es sich dabei nicht um den Messianismus eines naiven Visionärs. Im Gegenteil: Solche innovativen Schlussfolgerungen entsprangen der Fähigkeit, seine Umwelt realistisch wahrzunehmen. So waren die Annäherung an den Westen und der Abrüstungsprozess die notwendigen Voraussetzungen für das Voranbringen der Wirtschaftsreformen. Es wurde Gorbatschow auch relativ schnell klar, dass die Außenbeziehungen sich nicht verbessern würden, solange die Sowjetunion gegen Menschenrechte verstoße und die Fragen der Menschenrechte nicht auf dieselbe Stufe wie den Abrüstungsprozess stelle. In diesem Kontext sind das zunächst noch weitgehend rhapsodische „Neue Denken“ und der außenpolitische Ansatz von dem „gemeinsamen europäischen Haus“ zu verorten. Die Metapher vom „gemeinsamen europäischen Haus“ stellte in den Jahren zwischen 1985 und 1987 mehr ein pragmatisches Propagandainstrument als ein politisches Konzept dar und

⁵ Über die Einberufung des turnusmäßigen XXVII. Parteitages der KPdSU und die mit seiner Vorbereitung und Durchführung verbundenen Aufgaben. Referat auf dem Plenum des ZK der KPdSU, 23. 4. 1985, in: Michail Gorbatschow, Reden und Aufsätze zu Glasnost und Perestroika, Moskau 1988, S. 3–24.

⁶ Politischer Bericht des Zentralkomitees der KPdSU an den XXVII. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, 25. 2. 1986, in: Gorbatschow, Reden, S. 192–293.

⁷ Vgl. Andrej Sacharow, *Trevoga i nadežda*, Moskau 1991, hier vor allem S. 11–47.

⁸ Vgl. Michail Gorbatschow, *Perestrojka. Die zweite russische Revolution. Eine neue Politik für Europa und die Welt*, München 1987, S. 252–259.

formte sich erst im Prozess des Wertewandels in der UdSSR beziehungsweise der Entideologisierung der internationalen Beziehungen zur Vorstellung eines auf der Grundlage des westlich-liberalen Wertefundaments aufgebauten Paneuropa vom Atlantik bis zum Ural aus⁹.

2. Wandel der sowjetischen KSZE-Politik: Das KSZE-Folgetreffen in Wien als Wendepunkt (1986–1989)

Der Realismus des neuen Generalsekretärs zog den Wandel der sowjetischen KSZE-Politik nach sich. Bereits auf dem Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa (7. Mai bis 17. Juni 1985) zeichneten sich das Umdenken und die neue KSZE-Strategie der Sowjetunion ab. Ein Novum war der Versuch der Sowjetunion, aus der bisherigen defensiven Haltung in die Offensive zu wechseln und, wie es in den sowjetischen Direktiven für das Treffen formuliert wurde, die „Avantgarde-Rolle der UdSSR“ bei der Gewährung der Menschenrechte durch Unterbreitung neuer Vorschläge im Bereich der sozioökonomischen Rechte zu demonstrieren¹⁰. Zwar hatte die sowjetische Delegation schon auf den früheren KSZE-Treffen die Taktik der Gegenvorwürfe angewandt, allerdings trugen sie damals einen eher defensiven Charakter, während in Ottawa die Sowjetunion zum ersten Mal das Prinzip der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“ durch ihr offensives Verhalten dementierte und ihre frühere argumentative Position dadurch unglaublich machte. Darüber hinaus signalisierte Moskau in Kanada eine neue Bereitschaft zum Dialog. Erstmals in der Geschichte des Helsinki-Prozesses nahm die sowjetische Seite während des Expertentreffens die von den westlichen Bürgerrechtsbewegungen vorgelegte Liste inhaftierter sowjetischer Dissidenten entgegen¹¹.

Eine noch offensichtlichere Verhandlungsbereitschaft zeigte Moskau auf dem Expertentreffen für Menschliche Kontakte in Bern (15. April bis 27. Mai 1986)¹². Zum ersten Mal wurden im Rahmen der KSZE 36 konkrete Fälle von Familienzusammenführung gelöst, und 117 Sowjetbürger konnten aus der UdSSR emigrieren. Außerdem wies die Delegation aus Moskau nicht mehr alle (insgesamt 23) westlichen Vorschläge pauschal ab, obgleich der Inhalt der östlichen Initiativen unverändert „sozialistisch“

⁹ Zum Ansatz und seiner Evolution vgl. Marie-Pierre Rey, „Europe is our Common Home“: A Study of Gorbachev's Diplomatic Concept, in: *Cold War History* 4 (2004), H. 2, S. 33–65; dies., *Gorbachev's New Thinking and Europe, 1985–1989*, in: Frédéric Bozo u. a. (Hrsg.), *Europe and the End of the Cold War. A reappraisal*, London/New York 2008, S. 23–35.

¹⁰ Rossijskij Gosudarstvennyj Archiv novejšej istorii (RGANI), f. 89, op. 19, d. 27, 28, Postanovlenie CK KPSS. O direktivach delegacii SSSR na sovesščanii ekspertov gosudarstvennyh učasnikov SBSE po pravam čeloveka i drugih voprosach, svjazannyh s ego provedeniem (Ottava, 23 aprilja – 18 ijunja 1985g.).

¹¹ Henrik Džordž, *Novyj podchod?*, in: *Glasnost' 2–4* (1987), S. XIV.

¹² Zu den Treffen vgl. Sarah Snyder, *The Foundation for Vienna: A Reassessment of the CSCE in the mid-1980s*, in: *Cold War History* 10 (2010), S. 493–512; Ekkehard Eickhoff, *Das KSZE-Expertentreffen über Menschenrechte in Ottawa – eine Bewertung*, in: *Europa-Archiv* 40 (1985), S. 573–580; Andreas Doeppner, *Das KSZE-Expertentreffen über menschliche Kontakte in Bern. Einordnung, Beschreibung, Bewertung*, in: *Europa-Archiv* 41 (1986), S. 513–522.

blieb. Der Leiter der sowjetischen Delegation in Bern, Juri Kaschlew, bemerkte später in seinen Erinnerungen, dass erstmals ein solch kooperativer Verhandlungsstil auf die flexiblen Direktiven aus dem Politbüro zurückzuführen war¹³.

Auch der erfolgreiche Abschluss der seit Januar 1984 tagenden Konferenz über Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) am 23. September 1986 in Stockholm verwies auf den Wandel der sowjetischen KSZE-Politik. Auf die persönliche Intervention von Gorbatschow hin verpflichtete sich die sowjetische Delegation in dem Schlussdokument zum Gewaltverzicht mit einer Fülle von „Vertrauensbildenden Maßnahmen“, stimmte den Inspektionen vor Ort zu und bekräftigte, die Menschenrechte und Grundfreiheiten als Voraussetzung für den Weltfrieden und die Sicherheit zu achten¹⁴.

Auf dem KSZE-Folgetreffen in Wien (November 1986 bis Januar 1989) deutete schon das Verhalten der sowjetischen Delegation eine Klimaveränderung in den Ost-West-Beziehungen an. Die Sowjetunion verweigerte sich nicht mehr der Diskussion um die Menschenrechte, sondern versuchte sogar die Initiative in diesem traditionell westlichen Themenbereich zu übernehmen. Der sowjetische Außenminister Eduard Schewardnadse betonte in seiner Antrittsrede im November 1986, dass die Sowjetunion dem in der Schlussakte fixierten Prinzip VII, der „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsarbeit, höchste Bedeutung“ beimesse, und unterbreitete den damals noch unglaublichen Vorschlag, eine KSZE-Menschenrechtskonferenz nach Moskau zu holen¹⁵. Von den westlichen Teilnehmerstaaten zuerst als „Gipfel des Zynismus“ abgelehnt¹⁶, entwickelte sich diese Initiative im Laufe der weiteren Verhandlungen auf dem KSZE-Folgetreffen in Wien zu einem wirksamen Druckmittel des Westens, der sowjetischen Bürgerrechtsgruppen und des liberalen sowjetischen Parteiestablishments. Der Vorschlag blieb bis zum Ende der Verhandlungen höchst umstritten, nicht

¹³ Jurij Kašlev, *Mnogolikaja diplomatija. Isposved' posla*, Moskau 2004, S. 193f.

¹⁴ Archiv der Gegenwart (AdG) 1986, S. 30278–30281, Dokument der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa, einberufen in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Abschließenden Dokuments des Madrider Treffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, http://www.osce.org/documents/fsc/1986/09/4261_de.pdf. Einen interessanten Einblick in die KVAE-Verhandlungen und Gorbachevs Rolle aus sowjetischer Sicht bietet Oleg Grinevskij, Leiter der sowjetischen Delegation auf der KVAE: Oleg Grinevskij, *Perelom. Ot Brežneva k Gorbačevu*, Moskau 2004.

¹⁵ *Vstupitel'noe zjavlenie člena polibjuro CK KPSS, ministra inostranyh del SSSR Ė.A. Ševardnadze na venskoj vstreče predstavitelej gosudarstv-učastnikov soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope*, in: *SSSR v bor'be za bezopasnost' i sotrudničestvo v Evrope 1964–1987. Sbornik Dokumentov*, Moskau 1988, S. 441–448.

¹⁶ Die Tatsache, dass sich ausgerechnet das Land mit den meisten Menschenrechtsverletzungen unter den KSZE-Signatarstaaten um eine Menschenrechtskonferenz bewarb, wirkte unter den westlichen Delegierten wie eine „geplatzte Bombe“. Vgl. Kašlev, *Mnogolikaja diplomatija*, S. 198; Die Sensation von Wien: Moskau kann die Menschenrechte nicht mehr umgehen, in: *Die Welt vom 7.11.1987*. Lediglich der Außenminister der Bundesrepublik Deutschland, Hans-Dietrich Genscher, begrüßte den Vorschlag als eine Möglichkeit „unsere Forderungen nach Verwirklichung der Grundfreiheiten und Menschenrechte in der sowjetischen Hauptstadt selbst zu erheben.“ Zitat nach AdG 1986, 30446; vgl. auch Hans-Dietrich Genscher, *Erinnerungen*, Berlin 1995, S. 320.

zuletzt weil Moskau zögerte, ihn weiter zu konkretisieren. Umso schwerer fiel der Anspruch der UdSSR auf moralische Äquivalenz mit den westlichen Demokratien bei der Ausarbeitung des Schlussdokuments des Wiener Treffens ins Gewicht. Von Anfang an hatte diese Offensive tiefgreifende Konsequenzen für die sowjetische Innenpolitik: Zunächst war sie durch das verbale Eingehen von Menschenrechtsverpflichtungen mit Blick auf die bevorstehende Menschenrechtskonferenz in Moskau der Anlass für die Lösung konkreter Fälle und für die ersten Liberalisierungsmaßnahmen in der UdSSR, um dann bestimmte Tagesordnungspunkte für die Reformen zu liefern und den Reformprozess von außen abzusichern¹⁷.

Während der Westen an der Verbesserung der Menschenrechtssituation in den östlichen Staaten interessiert war, lag dem Kreml zunächst an der Fortsetzung der Thematik der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen („Stockholm II“) und an den Verhandlungen über eine Abrüstung im konventionellen Bereich im Rahmen des KSZE-Prozesses. Zusammen mit einer potentiellen Menschenrechtskonferenz in Moskau waren sie für die sowjetische Delegation von höchster Priorität¹⁸. Diese Interessenlage trug wesentlich dazu bei, dass der Westen seine bisherige diplomatische Zurückhaltung aufgab und die UdSSR mit viel Kritik und einer Vielzahl von ehrgeizigen Vorschlägen zur „menschlichen Dimension“ konfrontierte. Ausreisefreiheit und Behandlung von Andersdenkenden in der UdSSR waren dabei die zentralen Themen¹⁹. Die amerikanische Delegation formulierte sogar eine Liste von Bedingungen, an deren Erfüllung die Zusage zur Menschenrechtskonferenz in Moskau und die Gesprächsbereitschaft über Abrüstungsfragen geknüpft wurde. Sie enthielt unter anderem Forderungen nach der Freilassung aller politischen Gefangenen, der Änderung menschenrechtswidriger Strafgesetze, der Garantie der Religions- und Reisefreiheit, der Beendigung jeglicher Störungen ausländischer Radiosender, dem Ende des Psychiatriemissbrauchs sowie der Legalisierung und Anerkennung von Bürgerrechtsgruppen als politische, zur Teilnahme an den KSZE-Konferenzen berechnete Akteure²⁰.

¹⁷ Vgl. Andrei Zagorski, Moskau und die menschliche Dimension der KSZE im Wettstreit: Von Wien bis Kopenhagen (1989–1990), in: OSZE-Jahrbuch 2005, S. 49–63, hier S. 53f.

¹⁸ Andrej Zagorskij, *Chel'sinskij process. (Peregovory v ramkach Soveščanija po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972–1991)*, Moskau 2005, S. 236–295.

¹⁹ Wilfried von Bredow, *Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt 1992, S. 119.

²⁰ Diese und andere Bedingungen wurden mehrfach von den westlichen KSZE-Teilnehmerstaaten und transnationalen Helsinki-Netzwerken an die UdSSR übermittelt. Am 28. 7. 1987 stellte der Leiter der US-Delegation, Warren Zimmermann, zum ersten Mal offiziell eine in zehn Fragen formulierte Liste von Bedingungen für eine Menschenrechtskonferenz in Moskau auf. Die Bedingungen liefen auf zweierlei hinaus: Die Sowjetunion musste zum einen die Menschenrechte und die bürgerlichen Freiheiten gesetzlich garantieren und zum anderen für die Öffentlichkeit der Konferenz sorgen, d. h. auch Exildissidenten und Helsinki-Gruppen Einreise und Zugang zur Konferenz sowie unabhängige parallele Veranstaltungen und Demonstrationen ermöglichen. Vgl. Open Society Archive, Prag (OSA), Fond 318, Series 5, Box 11, Statement by Ambassador Warren Zimmermann. Chairman of the United States Delegation to the Vienna CSCE Follow-up Meeting. Soviet Proposal for a Moscow Conference on Humanitarian Cooperation.

3. Die Revolution von „oben“: Erweiterung innenpolitischer Handlungsspielräume in der UdSSR

Hatte die Sowjetunion einmal den Anspruch auf die moralische Äquivalenz mit dem Westen erhoben, kam sie nicht mehr umhin, die eigene Menschenrechtspolitik zu ändern und der Verfolgung von Andersdenkenden ein Ende zu setzen. Unmittelbar nach dem Beginn des KSZE-Treffens in Wien wagte der Kreml tiefgehende innenpolitische Liberalisierungsschritte. Die Rückkehr des prominenten Bürgerrechtlers Andrei Sacharow aus seinem Verbannungsort Gorki im Dezember 1986 war der Auftakt zu einer Befreiungswelle, die vor Ablauf des Jahres 1987 mehr als die Hälfte der im Westen namentlich bekannten politischen Gefangenen erfasste. Die Entlassung von politischen Gefangenen setzte sich noch bis Ende 1991 fort. Am 9. Februar 1987 versprach der Justizminister der RSFSR Alexander Sucharow in Wien eine Reform und die Humanisierung des sowjetischen Strafrechts. Hinzu kamen eine neue Informationspolitik im Inneren, die schrittweise Enttabuisierung des Themas Menschenrechte in der Öffentlichkeit, das Einstellen der Störsendertätigkeit gegen die russischsprachigen Programme von BBC und Voice of America (VOA) im Mai 1987 und die partielle Erleichterung der Ausreisebestimmungen für Juden, Russlanddeutsche und Armenier²¹.

Zwar sollte man bei der Bewertung dieser Schritte nicht in das Wunschdenken verfallen, sie alle als Folge des westlichen Demokratisierungsdrucks im Rahmen der KSZE zu interpretieren, ebenso wenig sind sie aber auf den „Gorbatschow-Faktor“²² reduzierbar. So war sich Michail Gorbatschow der „Peinlichkeit“²³ Andrei Sacharows verbrecherischer Verbannung nach Gorki, der strafrechtlichen Verfolgung von Andersdenkenden und der skandalösen Verhältnisse in den sowjetischen Straflagern durchaus bewusst²⁴ und an einer Lösung aus eigener Überzeugung interessiert. Doch resultierte dieses Problembewusstsein zu einem wesentlichen Teil aus der durch den KSZE-Prozess veränderten normativen Umwelt der internationalen Beziehungen, in welcher die Anprangerung von Menschenrechtsverletzungen in der UdSSR ein Teil der internationalen Diplomatie war²⁵. So wurde Moskau nicht nur im Rahmen des

²¹ AdG 1987, S. 30673–30674, 30676, 30869–30870; Kronid Ljubarskij (Hrsg.), *Vesti iz SSSR: Prava človeka* = USSR News Brief: Human Rights, München 1987, hier 11/12-2, 23-1.

²² Archie Brown, *The Gorbachev Factor*, Oxford 1996.

²³ So Anatoli Tschernajew, *Die letzten Jahre einer Weltmacht. Der Kreml von innen*, Stuttgart 1993, S. 117. Auch Andrej Gračevs Erinnerungen zufolge war Gorbatschow davon überzeugt, dass es sich bei dem seit 1980 andauernden Zwangsexil von Sacharow um einen Akt der Willkür handelte: Andrej Gračev, *Kremlevskaja chronika*, Moskau 1994, S. 94–99.

²⁴ So starben der ukrainische Dichter, Vasyľ Stus, in Perm-36 im September 1985 und der Bürgerrechtsaktivist, Anatolij Marčenko, am 9. Dezember 1986 in Čistopol'. Der sowjetische Historiker Roj Medvedev glaubt, dass es vor allem Marčenkos Tod war, der Gorbatschow dazu bewogen habe, bereits fünf Tage später durch die Freilassung von Sacharow die Situation grundlegend zu ändern. Vgl. William Korey, *The Promises we Keep. Human Rights, the Helsinki Process, and American Foreign Policy*, New York 1993, S. 232.

²⁵ Die Bedeutung der KSZE im Wandel der internationalen Beziehungen heben Daniel Thomas und Wolfgang Eichwede hervor. Daniel Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton, NJ 2001, hier S. 231; Wolfgang Eichwede, „Entspannung mit menschlichem Antlitz“. Die KSZE, die Menschenrechte und der Samizdat, in: *Osteuropa* 60 (2010), H. 11, S. 59–83, hier S. 63.

KSZE-Prozesses, sondern auch bei den bilateralen Treffen und in den Abrüstungsgesprächen mit den USA stets an die Verletzung seiner völkerrechtlichen und moralischen Pflicht erinnert. Gerade die Erleichterung der Ausreisebestimmungen und die langsam steigende Zahl von Ausreiseerlaubnissen waren unmittelbar auf den Druck des Westens, vor allem der USA, zurückzuführen. In den Jahren 1987 und 1988 legten die Amerikaner ihren sowjetischen Kollegen die Listen mit den Namen von Ausreisewilligen unmittelbar vor den wichtigen amerikanisch-sowjetischen Treffen und vor allem in der Endphase der KSZE-Konferenz in Wien (Ende 1988) vor und machten die Fortschritte in den Abrüstungsgesprächen beziehungsweise im KSZE-Prozess von der Lösung der überreichten Fälle abhängig²⁶.

Die ersten Liberalisierungsmaßnahmen lassen sich auch deshalb nicht mit der hohen Wertschätzung der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte durch die neuen Machthaber im Kreml allein erklären, weil sie äußerst widersprüchlich waren und vor allem die westliche Öffentlichkeit als Adressaten im Blick hatten. So gab Moskau die Beendigung der Störsendertätigkeit gegen die russischsprachigen Programme von BBC und VOA in Wien bekannt, unterließ es aber, die eigene Bevölkerung davon in Kenntnis zu setzen, während das Stören der Sendungen von „Radio Liberty“, der „Deutschen Welle“ und der „Stimme Israels“ noch ein weiteres Jahr fortgesetzt wurde. Dass diese Maßnahmen weniger Zeichen einer freieren Informationspolitik waren, sondern in erster Linie auf die hohen, kaum noch tragbaren Störungskosten und auf die positive Resonanz im Westen abzielten, bestätigten die internen Unterlagen des ZK der KPdSU²⁷. Nicht weniger widersprüchlich gestaltete sich die Amnestierung politischer Gefangener. Ihre Entlassung erfolgte als ein Akt der Begnadigung, ohne deren Rehabilitierung, während politisch motivierte Festnahmen (wenn auch von kurzer Dauer) sowie Repressalien vor allem gegenüber religiösen Gemeinschaften²⁸ zeitgleich in der UdSSR fortgesetzt wurden. Darüber hinaus wurde als Entlassungsvoraussetzung ein einzureichendes Gnadengesuch und das schriftliche Versprechen eingefordert, die „antigesellschaftliche Tätigkeit“, was nichts anderes als die Bürgerrechtsaktivitäten meinte, in Zukunft nicht mehr fortzuführen. Damit wurde

²⁶ Davon berichten der damalige Stellvertretende Außenminister der UdSSR, Anatolij Adamišin, und der Assistent des US-Staatsekretärs für Menschenrechte und humanitäre Fragen, Richard Schifter: Anatoly Adamishin/Richard Schifter, *Human Rights, Perestrojka, and the End of the Cold War*, Washington 2009, S. 85–94, 168–172.

²⁷ „Die Sicherstellung qualitativ hoher Störungen auf dem ganzen Gebiet der UdSSR stellt eine technisch kaum lösbare Aufgabe dar und verlangt erhebliche materielle Aufwendungen“, heißt es in dem geheimen Schreiben an das ZK der KPdSU von Egor Ligačev und Viktor Čebrikov vom 25. 9. 1986. Als „zweckmäßig“ wurde in dem Schreiben die Beendigung von Störungen der Radiosender VOA, BBC, Radio Peking und Radio Korea empfohlen, um die dabei frei gewordenen technischen und materiellen Mittel für eine weit „qualitativer und sicherere“ Störung der „offen antisowjetischen“ Sender Radio Liberty, Deutsche Welle und Stimme Israels zu benutzen: RGANI, f. 89, op. 18, d. 105, l. 1–2, *Žapiska v CK KPSS o prekraščenii glušenija peredač radiostancij*, 29. 9. 1986.

²⁸ Zwar besserte sich die Lage der Gläubigen (z. B. durfte der aus der Haft entlassene Gleb Jakunin sogar zum Priester geweiht werden), einzelne Gruppen, wie die Krišnaiten, Baptisten und Pfingstler wurden jedoch weiterhin nicht anerkannt, ihre Versammlungen aufgelöst und ihre Mitglieder den Schikanen seitens der Behörden ausgesetzt. Stellvertretend sei auf folgende Meldungen hingewiesen: *Vesti iz SSSR* 1987, 1/2-3; 1/2-4; 6-2; 7-2; 8-3; 11/12-5; 11/12-6.

weiterhin von der Rechtmäßigkeit der Unterdrückung menschenrechtlicher Freiheiten ausgegangen.

Gleichwohl lieferte die KSZE bereits zu Beginn der Perestroika Michail Gorbatschow und seinen Mitstreitern Argumente, mit denen sie die einzelnen Liberalisierungsschritte legitimierten. So erklärte Gorbatschow in einer Politbürositzung am 25. September 1986, dass die Störungen ausländischer Sender aufhören müssten, weil diese gegen die Bestimmungen von Korb III der KSZE-Schlussakte verstießen. Kein Politbüromitglied widersprach diesem Argument²⁹. Unmittelbar nach dem Beginn des KSZE-Treffens in Wien forderte Gorbatschow die Mitglieder des Politbüros auf, die sowjetische Konzeption der Menschenrechte und mit ihr die Ausreisep Praxis der Sowjetunion zu überdenken und begründete dies mit der Notwendigkeit, dem Westen die Glaubwürdigkeit der Menschenrechtsinitiative Moskaus in Wien zu demonstrieren³⁰.

Die Einleitung einzelner Reformschritte erfolgte nicht nur unter Einwirkung der KSZE, die damit in Gang gesetzte Eigendynamik der Liberalisierungsprozesse und der damit einhergehende Wertewandel eines Teils der Sowjetgesellschaft wurden auch auf eine komplexe Art und Weise von den KSZE-Prinzipien und von den Verhandlungen des KSZE-Treffens in Wien aufrechterhalten und beschleunigt.

4. „Der Prozess ist in Gang gekommen“: Die Eigendynamik der Liberalisierung

Die Amnestierung der politischen Gefangenen und Gorbatschows Aufrufe an die Gesellschaft, sich am innenpolitischen Umbau zu beteiligen, zogen die Herausbildung einer Vielzahl informeller Gruppen und die Restituierung der Bürgerrechtsbewegung nach sich. Anfang 1988 berichtete die Parteizeitung „Prawda“, dass in der UdSSR ca. 30 000 unabhängige Vereinigungen unterschiedlichster Interessensprofile aktiv seien³¹. Ein Jahr später belief sich ihre Zahl in der ganzen Sowjetunion bereits auf über 60 000³². Viele dieser Gruppen verfolgten klare politische und im Gegensatz zum offiziellen KPdSU-Kurs stehende Ziele. Einige von ihnen bezogen sich in ihren Programmen direkt auf die KSZE-Schlussakte und instrumentalisierten die laufenden Verhandlungen in Wien für das Erreichen ihrer Ziele (vor allem die Bürgerrechts-, National- und Ausreisebewegungen). Doch unabhängig von ihrem Ideen-Profil stritten alle informellen Vereinigungen, auch solche, die sich als unpolitisch darstellten, das Machtmonopol und die Meinungsführerschaft der KPdSU ab. Denn sie bildeten sich meistens außerhalb der Parteiorgane, ließen sich nicht registrieren und lehnten die Bevormundung durch die Partei ab. Darüber hinaus veranstalteten sie tagespolitische Diskussionen, organisierten Versammlungen und Demonstrationen, verfassten

²⁹ Vitalij Vorotnikov, A bylo èto tak... Iz dnevnika èlena Politbjuro CK KPSS, Moskau 2003, S. 130.

³⁰ V Politbjuro CK KPSS... Po zapisjam Anatolija Černjaeva, Vadima Medvedeva, Georgija Šachnazarova (1985–1991), Moskau 2008, S. 107.

³¹ Pravda vom 1. 2. 1988, S. 4.

³² Pravda vom 10. 2. 1989, S. 1.

und vielfältigen eigene informelle Presseerzeugnisse. So gab es laut einer inoffiziellen Untersuchung Ende 1987 in der ganzen Union rund 50 unabhängige und teils wöchentlich erscheinende Ausgaben, hauptsächlich handgeschriebene oder mit Schreibmaschine erstellte Broschüren in einer Auflage von 30 bis 200 Exemplaren. Die meisten von ihnen wurden in Moskau und Leningrad verbreitet, in kleineren Auflagen auch in der Provinz. Ende 1988 zählte man bereits 250, 1989 über 600 unabhängige Samisdat-Periodika, manche in einer Auflage von über 20 000 Exemplaren (z. B. die „Express-Chronik“ von Alexander Podrabinek)³³. Mitte 1990 bezifferte einer der ersten Beobachter der informellen Szene und der Sammler deren Schriften, Alexander Suetnow, die monatliche Gesamtauflage des „Neuen Samisdats“ mit 700 000–800 000 Exemplaren, was umgerechnet rund 4 Mio. Leser bedeutete³⁴. Für ein Land mit fast 300 Mio. Einwohnern, davon allein fast 9 Mio. in Moskau³⁵, handelte es sich zwar um eine sehr begrenzte Öffentlichkeit, doch waren die Wirkung des Materials auf den Rest der Gesellschaft und das Tempo seiner Verbreitung nicht zu unterschätzen. Ein Beleg hierfür ist die Tatsache, dass dort, wo der Samisdat und die informellen Aktivitäten am dichtesten vorzufinden waren – im Baltikum, in Georgien, in Armenien oder in den Ballungszentren Moskau und Leningrad – der höchste Politisierungsgrad der Bevölkerung zu beobachten und die Staatsmacht mit dem größten zivilen Ungehorsam konfrontiert war. Weil die informellen Initiativen sich der Beherrschung durch die Partei widersetzen und sich an die freiheitlichen Werte anlehnten, deren Eingang in den öffentlichen Diskurs sie forcierten, schafften sie es, die öffentliche Kommunikationssphäre der Parteikontrolle zu entziehen. Wie sehr der Staat trotz der offiziellen Glasnost-Politik unter seinen Bürgern an Vertrauen verlor, zeigte nicht nur deren Bereitschaft zum Kauf der informellen Blätter, die um einiges teurer als die offizielle Presse waren, sondern auch die Rangliste der populärsten Printmedien Ende 1989. Auf den ersten Plätzen dieser Liste rangierten Ausgaben, welche die westlichen Werte beziehungsweise die Universalität der Menschenrechte propagierten und die man mit dem Etikett „antikommunistisch“ versehen konnte. In der Regel handelte es sich um die Bulletins der Bürgerrechtsgruppen, die sich aus den zurückgekehrten politischen Gefangenen bildeten und in ihren informellen Medien die Menschenrechtsverletzungen der Vergangenheit und der Gegenwart aufarbeiteten³⁶.

³³ Aleksandr Suetnov, Samizdat. Bibliografičeskij ukazatel'. Katalog netradicionnyh izdanij (1985–1991), Moskau ²1992, S. 20f.; zum Samisdat der Perestroika siehe auch Elena Strukova, Al'ternativnaja periodičeskaja pečat' v istorii rossijskoj mnogopartijnosti (1987–1996), Moskau 2005.

³⁴ Suetnov, Samizdat, S. 236.

³⁵ Vgl. Naselenie SSSR 1988. Statističeskij ežegodnik. Gosudarstvennyj komitet SSSR po statistike, Moskau 1989, S. 3, 34.

³⁶ Es seien hier die fünf beliebtesten Titel genannt: Auf Platz eins stand das in der Tradition der „Chronika tekušič sobytij“ verfasste Rechtsschutzbuletin „Ėkspress-Chronika“ von Aleksandr Podrabinek mit einer Auflage von über 20 000 Exemplaren. Auf Platz zwei befand sich die wöchentliche „radikal-demokratische“ Zeitung der ersten oppositionellen Partei von Novodvorskaja „Demokratische Union“ mit einer Auflage von ca. 10 000 Exemplaren. Das Informationsbuletin „Glasnost“ unter Redaktion von Sergej Grigor'janc rangierte auf Platz drei, gefolgt von „Referendum“, herausgegeben von Lev Timofeev mit Beteiligung der prominenten Bürgerrechtler Larisa Bogoraz und Sergej Kovalev. An fünfter Stelle befand

Einige der neu gegründeten Gruppen der Perestroika instrumentalisierten bewusst Moskaus Menschenrechtsoffensive auf der KSZE in Wien, indem sie z. B. für sich in Anspruch nahmen, ein Vorbereitungskomitee der von Eduard Schewardnadse vorgeschlagenen KSZE-Menschenrechtskonferenz in Moskau zu sein und so ihre informelle Tätigkeit legalisierten. Auf diese Weise gelang es sogar dem Presseclub „Glasnost“ von Sergei Grigorjanz zusammen mit einer Vielzahl anderer informeller Gruppen und unter Teilnahme der internationalen Helsinki-Netzwerke, trotz Sabotageversuche seitens der Partei, eine kleine internationale Menschenrechtskonferenz Ende 1987 in Moskau zu organisieren³⁷. Als ein Paradebeispiel zeigte diese Veranstaltung, dass je mehr die neu gegründeten Gruppen mit den Bestimmungen der KSZE-Akte oder den Verhandlungen in Wien argumentierten und in Kontakt mit den internationalen KSZE-Akteuren standen, umso größer ihre Handlungs- und Einflussmöglichkeiten in der Sowjetunion waren³⁸.

In der ersten Hälfte der Perestroika galten unabhängige Bürgerrechtsgruppen immer noch als „antigesellschaftliche Elemente“. Während informelle Gruppen mit sozialistischer Ausrichtung von „oben“ unterstützt wurden, galt es, solche aus der Bürgerrechtsbewegung zu neutralisieren³⁹. Mit diesem Ziel wurde die offizielle „Gesellschaftliche Kommission für internationale Zusammenarbeit im Bereich der humanitären Fragen und Menschenrechte“ unter der Leitung von Fjodor Burlazki, dem Publizisten und späteren Herausgeber der Wochenzeitschrift „Literaturnaja Gazeta“, gebildet, die sich als Helsinki-Gruppe bezeichnete⁴⁰. Deren Aufgabe bestand außerdem darin, den öffentlichen Menschenrechtsdiskurs unter Parteikontrolle zu behalten und zugleich dem Westen eine gemäßigte Version der sowjetischen Menschenrechtspolitik zu präsentieren, um damit dessen Unterstützung für die Men-

sich das unabhängige Informationsblatt „Panorama“ von Aleksandr Verchovskij, das keine bestimmte politische Position vertrat und unter Beteiligung des „Moskauer Büros für Informationsaustausch“ über das gesellschaftspolitische Leben der informellen Gruppen in der Sowjetunion informierte (1000–5000 Ex.). Vgl. Suetnov, Samizdat, S. 21.

³⁷ Russkaja Mysl' vom 15. 1. 1988, S. 6.

³⁸ So konnten die Machthaber aus Prestigegründen weder die Veranstaltung der Konferenz noch die Teilnahme der Vertreter der International Helsinki Federation aus dem Westen verhindern. Ein internes Schreiben des ZK der KPdSU vom 4. 12. 1987 argumentierte gegen ein Verbot des Seminars angesichts der Gefahren einer „antisowjetischen Stimmungsmache“ und des im Dezember 1987 bevorstehenden Gipfeltreffens zwischen Reagan und Gorbachev in Washington. RGANI, f. 89, op. 19, d. 37, l. 2–3, O namerenii antiobščestvennych elementov provesti v Moskve tak nazyvaemyj „seminar po pravam čeloveka“.

³⁹ Vgl. Central'nyj archive obščestvenno-političeskoj istorii Moskvy (CAOPIM), f. 8723, op. 1, d. 4. Materialy k vystupleniju po problemam razvitija samodejatel'nogo dviženija (Aprel' 1988).

⁴⁰ In einem Beschluss des ZK der KPdSU wurde der Kommission die „Neutralisierungsarbeit“ aufgetragen. Vgl. RGANI, f. 89, op. 19, d. 37, l. 5, O namerenii antiobščestvennych elementov provesti v Moskve tak nazyvaemyj „seminar po pravam čeloveka“. Die Kommission war nicht die einzige offizielle Menschenrechtsgruppe. Die Methode der Bildung von politischen Pseudo-Vereinigungen wurde vielerorts insbesondere zur Neutralisierung der „Memorial“-Initiative angewendet. So existierten in einigen Städten zwei Gesellschaften parallel: eine unabhängige „Memorial“, der Schwierigkeiten bereitet wurden, und eine des Apparats, die alle Vorrechte genoss, wie dies z. B. in Karaganda der Fall war. Vgl. Galina Vochmenceva/Otto Luchterhandt, Die Genesis der politischen Vereinigungen, Bewegungen und Parteien in der RSFSR unter Berücksichtigung der übrigen UdSSR, Sankt Augustin 1991, S. 55.

schenrechtskonferenz in Moskau zu gewinnen. Offenbar verfolgte Gorbatschow aber auch ein anderes Ziel: Die Tatsache, dass dieser Kommission der als liberal bekannte Burlazki vorstand, kann ein Indiz dafür sein, dass Gorbatschow nicht bereit war, dieses Feld den Konservativen im Parteiapparat zu überlassen. Indem die Burlazki-Kommission erklärte, dass es ihr darauf ankomme, die sowjetische Wirklichkeit in Übereinstimmung mit den KSZE-Verpflichtungen zu bringen⁴¹, verschaffte sie Gorbatschows mittlerweile für viele im Parteiapparat zu weit gehenden Reformen eine zusätzliche Legitimation. Nach dem erfolgreichen Ende des KSZE-Treffens in Wien im Januar 1989 wurde Burlazki in den Volksdeputiertenkongress und in den Obersten Sowjet gewählt und setzte sich in der Tat intensiv für tiefgehende Reformen auf der Grundlage der KSZE-Verpflichtungen ein.

Um den Wandel der sowjetischen Menschenrechtspolitik 1988 nach außen zu präsentieren und dabei die Anerkennung im Westen zu bekommen, suchte Burlazki Kontakt mit den transnationalen Helsinki-Netzwerken. Dies jedoch um den Preis, sich der Kritik der ausländischen NGOs an der Menschenrechtslage in der UdSSR und ihren Forderungen, die ursprünglich von den eigenen unabhängigen Gruppen kamen, auszusetzen. Dabei wurde nicht nur das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten fallengelassen, sondern de facto auch die Tätigkeit der unabhängigen Bürgerrechtsgruppen anerkannt und sogar einige ihrer Forderungen übernommen (z. B. nach der Revision des Strafgesetzbuches). Aus einer Opposition gegen die informellen Menschenrechtsgruppen entwickelte sich auf diese Art und Weise die Burlazki-Kommission, vor allem nach dem Widerstand der parteiinternen Reformgegner in der zweiten Hälfte 1988, zu einer „legalen Opposition der Bürokratie“⁴², wie sie sich selbst bezeichnete. Ihre Aufgabe sah sie nun darin, dem Abbruch der Perestroika durch die konservativen Kräfte mit den KSZE-Argumenten entgegenzuwirken.

Es ist ganz offensichtlich, dass Moskau durch die Bildung einer parteiloyalen Helsinki-Gruppe sein Hauptziel verfehlte und nebenbei einen ungewollt positiven Effekt erzeugte: Statt die informellen Menschenrechtsgruppen zu neutralisieren, stärkte es deren Stellung, und anstelle einer kontrollierten Beherrschung des Menschenrechtsdiskurses weitete es seine Formen aus. Dadurch dass die Burlazki-Kommission in einen Dialog mit den internationalen Helsinki-Netzwerken trat, auf ihre Forderungen einging und letztendlich die unabhängigen informellen Bürgerrechtsgruppen in der Sowjetunion akzeptierte, schärfte sie das Problembewusstsein der Sowjetbürger und der Parteielite für dieses früher tabuisierte Thema und förderte die Entideologisierung des Menschenrechtsdiskurses in der Sowjetunion.

Unterstützt und beschleunigt wurden diese Prozesse durch den gleichzeitigen Wandel der Diskursbedingungen im Verlauf des Jahres 1988. Die offiziellen Massenmedien nahmen sich immer mehr früher tabuisierter Themen an und weiteten ursprünglich ins Korsett der sozialistischen Ideologie eingezwängte Glasnost-Konzept um politische und gesellschaftliche Bereiche aus. Eine Gruppenbildung außerhalb der Staatsin-

⁴¹ Sovetskaja Rossija vom 27. 12. 1987, S. 5; Fedor Burlackij, *Glotok svobody*, Bd. 2, Moskau 1997, S. 142–155.

⁴² OSA, Fond 318, Series 3, Box 79, U.S. Helsinki Watch: Memorandum. Meeting with Soviet Public Commission for International Cooperation on Humanitarian Affairs and Human Rights, Paris, 14.–16. 5. 1988.

stitutionen erforderte keine Zivilcourage mehr. Möglich wurden öffentliche Versammlungen und nicht genehmigte Demonstrationen, die weitere Verbreitung und die Kommerzialisierung des Samisdat, ja sogar die Bildung der ersten Oppositionspartei, der „Demokratischen Union“ von Waleria Nowodworskaja (Mai 1988), obwohl das Machtmonopol der Partei offiziell fortbestand (Art. 6 der Unionsverfassung). Allein in Moskau registrierte das Moskauer Stadtpartei Komitee zum Ende des Jahres 1987 insgesamt 180 nicht sanktionierte Meetings mit 15 000 Teilnehmern. Im Jahr 1988 stieg dort die Zahl der unerlaubten Demonstrationen auf 644 mit bereits 50 000 Anwesenden an⁴³. Unionsweit wurden im gleichen Jahr 2600 Massenveranstaltungen mit 16 Mio. Teilnehmern gezählt⁴⁴.

5. Wertewandel: Entideologisierung der sowjetischen Menschenrechtspolitik und der Verfall der Staatsautorität

Die vielen unabhängigen Gruppen und neuen Freiheiten, die öffentlichen Versammlungen und Demonstrationen, die Pressefreiheit, der Pluralismus politischer Meinungen und der bröckelnde Konsens der Perestroika-Mannschaft, schließlich die Intensivierung des Menschenrechtsdialogs mit dem Westen konnten nicht spurlos an dem Bewusstsein der Menschen und der politischen Führung vorbeigehen. Sie zerstörten die alten Wertvorstellungen und Dogmen. Das entstehende ideologische Vakuum füllten die nationalpatriotischen, antisemitischen und chauvinistischen, aber auch die westlich-liberalen Ideen, die ab Mitte 1988 unter breiten Schichten der Bevölkerung an Popularität zu gewinnen begannen. Die ideologische Revision des bisher geltenden Wertesystems war nicht mehr aufzuhalten. Sie erfolgte in teils aufeinanderfolgenden, teils sich überlappenden Schüben und kam ganz besonders in den öffentlichen Auseinandersetzungen über die innenpolitischen Probleme mit der Benennung der früher geleugneten Menschenrechtsverletzungen zum Ausdruck. Dabei war die Aufwertung der Menschenrechte zu subjektiven Rechten gegenüber dem Staat in den öffentlichen Debatten nicht mehr zu übersehen, obwohl der Parteistaat bei der Aufdeckung der Menschenrechtsverletzungen noch keine Reue zeigte und nach Erklärungen für die Verbrechen der Vergangenheit außerhalb des Systems suchte. Dennoch wurde auf der XIX. Parteikonferenz im Sommer 1988 die Universalität der Menschenrechte erstmals offiziell anerkannt, was der früheren sozialistischen Menschenrechtsauffassung grundlegend widersprach⁴⁵. Ende des Jahres setzte sich in der Publizistik

⁴³ CAOPI, f. 8723, op. 1, d. 1, l. 1–11, Novye javlenija v ideologičeskoj obstanovke v Moskve.

⁴⁴ So der Bericht des Stellvertretenden Ministers des sowjetischen Innenministeriums I. Šilov, in: SGIp 5 (1990), S. 29.

⁴⁵ Siehe den Thesenkatalog der Parteikonferenz sowie Gorbačevs Rede auf der Konferenz, die zum ersten Mal einen gesonderten Unterabschnitt „Perestroika und Menschenrechte“ enthielt: Pravda vom 27. 5. 1988; O chode realizacii rešenij XXVII s'ezda KPSS i zadačach po uglubleniju perestrojki. Doklad General'nogo sekretarja CK KPSS tovariščja Gorbačeva M.S., in: XIX vsesojuznaja konferenzija Kommunističeskoj partii sovet'skogo sojuza. 28 ijunja – 1 ijulja 1988 goda. Stenografičeskij otčet. V dvuch tomach, Bd. 1, Moskau 1988, hier S. 19–92. Zu den Thesen vgl. Boris Meissner, Gorbatschow am „Rubikon“. I. Die Perestrojka vom Revolutionsjubiläum bis zum „Kleinen Parteitag“, in: Osteuropa 38 (1988), S. 981–1001.

die für die frühere Sowjetunion ketzerische Vorstellung durch, dass die allgemeinen menschlichen Werte Priorität vor den Klasseninteressen hätten, dass ein Individuum kein Untertan des Staates, sondern ein Selbstzweck sei und dass Staat und Bürger in einem wechselseitigen Rechtsverhältnis miteinander stünden⁴⁶. Dabei sei der Staat verpflichtet, die Grund- und Menschenrechte des Einzelnen zu garantieren.

Die Aufnahme solch „dissidentischer“ Gedanken in die offizielle Rhetorik revidierte die bisher geltenden Grundsätze der sozialistischen Menschenrechtskonzeption, die das Individuum als Objekt des Staates, des Kollektivs und der Klasse behandelte. Individuum, Persönlichkeit, menschliche Würde, Demokratie, Gesetzlichkeit usw. waren Begriffe, die, mit einem neuen Sinngehalt gefüllt, die propagandistischen Floskeln und die auf Konfrontation bedachte Rhetorik von früher ablösten.

Der Wertewandel kam auch darin zum Ausdruck, dass die sowjetischen Staatsvertreter weder im Rahmen der KSZE-Verhandlungen in Wien noch in der sowjetischen Öffentlichkeit der Tatsache widersprachen, dass es aktuell noch Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion gab. Moskau erkannte die Menschenrechte als ein legitimes Thema der internationalen Diplomatie und die Berechtigung der westlichen Kritik an der Menschenrechtslage in der UdSSR an. In bilateralen Gesprächen mit den USA akzeptierte man, dass ungelöste Fragen aus den KSZE-Verhandlungen (insbesondere die Fälle der Familienzusammenführung) regelmäßig auf der Tagesordnung standen⁴⁷.

Die geschilderten innersowjetischen Vorgänge – die publizistische Debatte über die Fehlentwicklungen der bisher als perfekt geltenden sozialistischen Gesellschaftsordnung, die Aufwertung der Grund- und Menschenrechte zu subjektiven Rechten gegenüber dem Staat und die Intensivierung des sowjetisch-amerikanischen Dialogs über die Menschenrechte – sowie die Vorbereitungen zur XIX. Parteikonferenz und ihr Verlauf erschütterten die ideologischen Grundlagen des Systems. Es war dabei unübersehbar, dass Menschenrechte in der UdSSR einen höheren Stellenwert zu erlangen begannen. Dabei entwickelte auch der hier skizzierte Menschenrechtsdiskurs eine Eigendynamik und hatte Auswirkungen auf die anderen politischen Bereiche. Er erodierte einerseits die herrschende Ideologie und delegitimierte die Partei in den Augen der sowjetischen Bevölkerung. Andererseits weitete er zugleich die Grenzen der politischen Handlungsmöglichkeiten weiter aus. Das Entstehen einer *Gesellschaft*⁴⁸, steigender Demokratisierungsdruck von „unten“, Massenproteste und wachsende Emigrationsbewegungen aus der Sowjetunion waren 1988 als Ausdruck der verfallenden Staatsautorität und des Wandels des politischen Bewusstseins der Sowjetbevölkerung parallel zu beobachten und sollten sich in den Folgejahren noch intensivieren.

⁴⁶ Stellvertretend sei hier auf folgende Artikel verwiesen: Pravda vom 9. 10. 1987, S. 3 und vom 3. 5. 1988, S. 3; Perestrojka i prava človeka, in: Nedelja 42 (1987); Bolšinstvo vseгда pravo? in: Novoe vremja 42 (1987); vgl. auch Otto Luchterhandt, Die Sowjetunion auf dem Wege zum Rechtsstaat. Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Juli 1990, S. 57–59.

⁴⁷ Das Jahr 1988 erwies sich als das intensivste im Menschenrechtsdialog zwischen den USA und der UdSSR. Vgl. dazu Adamishin/Schifter, Human Rights.

⁴⁸ Vgl. Helmut Altrichter, Russland 1989. Der Untergang des sowjetischen Imperiums, München 2009, S. 90–103.

Es wäre jedoch ein Irrtum zu glauben, dass der hier skizzierte offizielle Menschenrechtsdiskurs den Wertewandel der gesamten Parteielite und der Gesellschaft oder gar die Internalisierung der westlich-liberalen Ideen dokumentiere. Die voranschreitende Entideologisierung spaltete vielmehr die Sowjetunion, so dass bereits zum Sommer 1988 – die kontroversen Diskussionen auf der XIX. Parteikonferenz offenbarten dies zum ersten Mal in aller Deutlichkeit⁴⁹ – die Trennlinie nicht mehr ausschließlich zwischen dem Parteiparat und der Gesellschaft verlief, sondern zunehmend zwischen den Anhängern und Gegnern des weiteren Liberalisierungsprozesses, zwischen Befürwortern der allgemeinmenschlichen Werte und Anhängern des Grundsatzes vom Klassenkampf. Der prominenteste Vertreter der Konservativen war das für ideologische Angelegenheiten zuständige Politbüromitglied, Jegor Ligatschow, der stets davor warnte, die Staatsideologie und den Kampf der unterschiedlichen Gesellschaftssysteme aufzugeben⁵⁰. Eduard Schewardnadse als Chef des sowjetischen Außenministeriums und der Leiter der Abteilung für internationale Politik im ZK-Apparat, Alexander Jakowlew, plädierten im Gegensatz für die Aufgabe aller Kategorien des „sozialistischen Weltsystems“, für eine weitere Entideologisierung internationaler Beziehungen und für den Vorrang der Menschheitsinteressen vor den Klasseninteressen⁵¹.

6. Der KSZE-Prozess als Vehikel demokratischer Reformen – Funktionswandel der KSZE für die Sowjetunion

Die wachsende innerparteiliche Fronde führte umso mehr eine gewisse „ideologische Wende“ und mit ihr den Bedeutungswandel der KSZE für einen Teil der politischen Elite herbei. Den Wendepunkt markierte die berühmte Rede von Michail Gorbatschow vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 7. Dezember 1988, die sich nicht nur an die internationale Öffentlichkeit, sondern auch an die eigene konservative Parteionomenklatura richtete⁵². Darin verkündete er die Priorität der allgemeinmenschlichen Werte in der Weltpolitik und die „Entideologisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen“ zu einem Gebot der zusammenwachsenden Welt, sprach von den völkerrechtlichen Menschenrechtsverpflichtungen als einem Maßstab der nationalen Grundverhältnisse und gab vor der Weltgemeinschaft bekannt, den begonnenen Reformprozess in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen der Helsinki-Schlussakte fortzuführen. Gorbatschow kündigte in New York die Ausarbeitung neuer Gesetze über die Gewissens-, Meinungs-, Vereinigungs- und Reisefreiheiten,

⁴⁹ Vgl. XIX vsesojuznaja konferencija, Stenografičeskij otčet, Bd. 1–2; Boris Meissner, Gorbatschow am „Rubikon“. II. Verlauf, Ergebnisse und Folgen der Allunionistischen Parteikonferenz der KPdSU, in: Osteuropa 38 (1988), S. 1059–1090.

⁵⁰ Vgl. Sovetskaja Rossija vom 6. 8. 1988, S. 1f.

⁵¹ Doklad Ė.A. Ševardnadze, in: Vestnik Ministerstva Inostrannyh del 15 (1988), S. 27–46; Pravda vom 13. 8. 1988, S. 2. Der parteiinterne Streit über das Verhältnis zwischen den allgemeinmenschlichen Werten und Klasseninteressen entbrannte bereits bei der Diskussion der Thesen zur XIX. Parteikonferenz im Politbüro, als Ligačev gegen eine Bevorzugung der Menschenrechte auftrat und sich zunächst durchsetzen konnte. Vgl. hierzu Andrei Grachev, Gorbachev's gamble. Soviet Foreign Policy and the End of the Cold War, Cambridge 2008, S. 165.

⁵² Vgl. ebenda, S. 163–168.

die Revision des Strafgesetzbuches und die Beseitigung der verbliebenen Störungen von westlichen Radiosendern an⁵³.

Seine Worte zogen Konsequenzen nach sich. In der sowjetischen Öffentlichkeit wurde erstmals ein Ausbruch der bisherigen Perestroika aus dem Rahmen des Marxismus-Leninismus gewagt. Einige Staatsvertreter in der UdSSR setzten Gorbatschows Gedanken in der Presse fort und verkündeten den Vorrang des Völkerrechts vor der eigenen Gesetzgebung mit der Betonung der Notwendigkeit, eigene Rechtsnormen und Verfahrensweisen an die internationalen Verpflichtungen anzupassen⁵⁴. Über die praktische Umsetzung der in New York verkündeten Ideen gab Eduard Schewardnadse am 13. Dezember im sowjetischen Außenministerium eine allgemeine Weisung und forderte, eine *moderne* Interpretation des Begriffs „allgemeinmenschliche Werte“ wissenschaftlich auszuarbeiten⁵⁵. Erfolgte die Revision der sozialistischen Menschenrechtskonzeption bisher spontan als Ergebnis der Interaktion solcher Akteure wie der Burlazki-Kommission, den transnationalen Helsinki-Netzwerken und den informellen Gruppen sowie der selbstkritischen Reflexion über die eigene Vergangenheit, so wurde jetzt eine bewusste Umwertung der bisher geltenden Menschenrechtsphilosophie und damit der staatstragenden Wertepreferenzen zur unmittelbaren Aufgabe des Staates erklärt. Und obwohl Kontinuitäten zur bisherigen sozialistischen Grundrechtstheorie in der Öffentlichkeit weiterhin verbal herausgestellt wurden, hatte ihre revidierte Form kaum noch etwas mit den ursprünglichen Postulaten der marxistisch-leninistischen Menschenrechtsauffassung gemeinsam. Dass die westlich-liberalen Werte, die Gorbatschow neutral als „allgemeinmenschlich“ zu bezeichnen pflegte, zum Ende des Jahres 1988 eine ganz andere Bedeutung in der Sowjetunion erlangten, demonstrierten die unionsweiten Feierlichkeiten, die zum ersten Mal aus Anlass des 40-jährigen Jubiläums der Allgemeinen Menschenrechtsdeklaration begangen wurden, sowie die erstmalige Publikation des Textes der Deklaration in den führenden Zeitungen⁵⁶.

Unter der Wirkung von Gorbatschows UN-Rede und vor dem Hintergrund der skizzierten Veränderungen in der Sowjetunion fiel in Washington schließlich die Entscheidung, Moskau als Ort des zukünftigen Expertentreffens im Jahre 1991 über die menschliche Dimension *im Prinzip* zu akzeptieren. Die endgültige Zusage wurde jedoch an eine Fülle von Bedingungen geknüpft, die zum Teil im Abschließenden Dokument des Wiener Treffens ihren Niederschlag fanden, aber auch unabhängig von den USA, Kanada und Großbritannien für die Sowjetunion erneut formuliert wurden. Ihre definitive Entscheidung machten sie von „messbaren Fortschritten“ zwischen 1989 und 1991 in mehreren Bereichen abhängig. Konkret handelte es sich dabei um folgende, von Margaret Thatcher am 20. Januar 1989 erläuterte Maßnahmen, die man von der Sowjetunion erwartete: die lang versprochene Novellierung der Gesetzgebung, die einer Verfolgung von Andersdenkenden ein Ende setzen und zugleich die

⁵³ Vystuplenie v organizacii ob'edenennyh nacij, 7. 12. 1988, in: Michail Gorbačev, Izbrannye reči i stat'i, Bd. 7, Moskau 1990, S. 184–202.

⁵⁴ Moskovskie Novosti vom 11. 12. 1988, S. 5.

⁵⁵ O praktičeskich zadačah ministerstva inostrannyh del po realizacii idej i položenij, soderžaščichsja v vystupenii M.S. Gorbačeva v OON 7 dekabrja 1988 g., 13. 12. 1988, in: Vestnik Ministerstva Inostrannyh del 23 (1988), S. ii–vii.

⁵⁶ Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 155, Fußnote 5.

rechtlichen Garantien der Gewissens-, Meinungs- und Bewegungsfreiheit enthalten würde; die Sicherung der Unabhängigkeit des Gerichtswesens; die Freilassung aller politischer Gefangenen sowie die wohlwollende Behandlung aller seit mehreren Jahren abgelehnten Ausreisearträge; die Garantie der gleichen Konferenzbedingungen, wie sie bei den zuvor veranstalteten KSZE-Treffen im Westen gewährleistet worden waren sowie eine Fortsetzung des weiteren Demokratisierungsprogresses⁵⁷. Moskaus Fortschritte in diesen Fragen und bei den Verpflichtungen, welche es mit der Unterzeichnung des Schlussdokuments einging, sollten bei den nächsten zwei KSZE-Konferenzen über Menschenrechte in Paris (Mai-Juni 1989) und Kopenhagen (Juni 1990) überprüft werden.

Die Zustimmung der westlichen Staaten zur Menschenrechtskonferenz in Moskau wurde auch deswegen möglich, weil die sowjetische Delegation als Folge der innenpolitischen Umwälzungen ihre Verhandlungsposition in Wien änderte. Glaubt man den am KSZE-Prozess beteiligten Akteuren, so war dieser Wandel vor allem auf den innenpolitischen Widerstand der reaktionären Kräfte und auf den Wunsch zurückzuführen, durch das Eingehen weiterer außenpolitischer Verpflichtungen die innenpolitischen Reformen absichern beziehungsweise energischer voranbringen zu können⁵⁸. Bereits seit Frühjahr 1988 kam die sowjetische Delegation den westlichen Vorstellungen bei den Verhandlungen über das Schlussdokument immer mehr entgegen⁵⁹. Zugleich intensivierte der Kreml seine Appelle an die westlichen KSZE-Teilnehmerstaaten, einer Menschenrechtskonferenz in Moskau zuzustimmen, um damit Gorbatschow im Kampf gegen die Konservativen im Parteiapparat zu unterstützen.

Am 15. Januar 1989 stimmte schließlich die Sowjetunion einem anspruchsvollen Abschlussdokument zu, das die Rechte des Einzelnen in den Vordergrund rückte und ihre Einschränkung durch den Staat zur Ausnahme erklärte. Ihm lag das Bekenntnis zur vorstaatlich begründeten Universalität der Menschenrechte zugrunde, „die sich alle aus der dem Menschen innewohnenden Würde ergeben“⁶⁰. Im Dokument hatte sich der größte Teil der westlichen Agenda durchgesetzt und Moskau war eine ganze Reihe neuer und sehr detaillierter Verpflichtungen eingegangen. Und obwohl die Ergebnisse des Wiener Treffens ebenso wenig unmittelbar völkerrechtlich verbindlich waren wie die Schlussakte von Helsinki 1975, zeigte die Staatsführung gleich nach dem Abschluss der Konferenz den Willen, die politische Praxis der Sowjetunion in Einklang mit diesen Verpflichtungen zu bringen. Der Text des Dokuments wurde in der Regierungszeitung „Iswestija“ am 26. Januar sowie broschiert in der Auflage von 11 Mio. Exemplaren veröffentlicht⁶¹. Von noch größerer Bedeutung für den weiteren Verlauf der Perestroika war aber die Tatsache, dass dieses Dokument zum ersten Mal in der Geschichte der Sowjetunion vom Politbüro zu einer verpflichtenden Grund-

⁵⁷ Vgl. Zagorskij, Chel'sinskij, S. 283f.; Zagorski, Moskau, S. 49f.

⁵⁸ So Jurij Kašlev, Chel'sinki 30 let spustja, in: *Meždunarodnaja žizn'* 7-8/2005, S. 217-239.

⁵⁹ Vgl. Chris van Esterik/Hester Minnema, *The Conference that Came in from the Cold*, in: Arie Bloed/Pieter van Dijk (Hrsg.), *The Human Dimension of the Helsinki Process. The Vienna Follow-Up Meeting and its Aftermath*, Dordrecht 1991, S. 1-29; Zagorskij, Chel'sinskij, S. 236-295.

⁶⁰ So im Prinzip 12 des Dokuments. Text: http://www.osce.org/documents/mcs/1986/11/4224_de.pdf.

⁶¹ Vgl. Kašlev, *Mnogolikaja*, S. 201.

lage weiterer Reformen in der UdSSR erklärt wurde⁶². Zwar handelte es sich dabei lediglich um eine Empfehlung, für alle staatlichen Institutionen galt sie jedoch als richtungsweisend und verankerte den Primat des Völkerrechts vor der nationalen Gesetzgebung.

Der Prozess der Implementierung der neuen Verpflichtungen gestaltete sich jedoch trotz aller Versprechungen und Ermahnungen der offiziellen sowjetischen Öffentlichkeit außerordentlich schwierig. Moskau schaffte es nicht mehr, allen in Wien eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen. Dennoch fand die KSZE-Konferenz über die Menschliche Dimension zwischen dem 10. September und dem 4. Oktober 1991 in Moskau statt, während das Schlussdokument des Wiener KSZE-Treffens die Demokratisierung in der UdSSR in den Jahren 1989 und 1991 bedeutend voranbrachte.

War bis dato von einer Helsinki-Bewegung die Rede, so löste sie 1989 die Wiener Bewegung ab, die sich das Abschließende Dokument zur normativen und argumentativen Grundlage machte. Waren die KSZE-Prinzipien früher eine „Zitiergrundlage“⁶³ der Dissidenten beziehungsweise der Bürgerrechtsaktivisten, so entwickelten sie sich ab 1989 zum „Argument“ und „Instrument“⁶⁴ der Reformer innerhalb der politischen Elite. Um die Ausarbeitung novellierter Schlüsselgesetze in die Wege zu leiten, griff das liberale Parteiestablishment argumentativ auf die KSZE-Verpflichtungen zurück. Die Bestimmungen des Schlussdokuments wurden auch verstärkt in den Gesetzgebungsverfahren herangezogen, insbesondere bei der Ausarbeitung von Schlüsselgesetzen, wie das Gesetz über die „Presse und Massenmedien“ (Mai 1990), „Gewissensfreiheit und religiöse Organisationen“ (Oktober 1990) und „die Ausreise aus der UdSSR und die Einreise in die UdSSR für Bürger der UdSSR“ (Mai 1991). Sie spielten nicht nur in der innersowjetischen öffentlichen Diskussion⁶⁵ als Argumente, als Minimalstandards und als eine gemeinsame „Formel“⁶⁶ eine wichtige Rolle, sondern auch und vor allem in den inter- und intraministeriellen Debatten – so im Obersten Sowjet, dem seit 1989 die Gesetzgebungsfunktion zukam⁶⁷. Als verpflichtende Rechtsstandards nach dem erwähnten Politbürobeschluss halfen die KSZE-Normen auf diese Weise, die Agenda der Demokratisierung zu gestalten und die Novellierung der Gesetze voranzubringen. Die KSZE wurde immer mehr zum Vehikel des Demokratisierungsprozesses in der Sowjetunion.

Der geschilderte Wertewandel und der Bedeutungswandel der KSZE unter den Handelnden im Kreml wirkten auf den KSZE-Prozess zurück. Seine Vertiefung durch die weitere Formulierung gemeinsamer Wertvorstellungen wurde zur offiziellen Aufgabe der sowjetischen Delegation bei den weiteren KSZE-Treffen 1989/1990. Im April

⁶² Pravda vom 26. 1. 1989, S. 1.

⁶³ So Wolfgang Eichwede, „Archipel Samizdat“, in: ders. (Hrsg.), Samizdat. Alternative Kultur in Zentral- und Osteuropa: Die 60er bis 80er Jahre, Bremen 2000, S. 8–19, hier S. 14.

⁶⁴ So Zagorski, Moskau, S. 49.

⁶⁵ Vgl. z. B. L. N. Anisimov/Ju. M. Kolosov, Ėmigracija i graždanstvo, in: SGIp 5 (1989), S. 108–115; Argumenty i Fakty vom 25. 3. 1989, S. 7; vom 8. 7. 1989, S. 6.

⁶⁶ In den parlamentarischen Diskussionen 1989/1990 lässt sich der Ausdruck „Wiener Formel“ oft finden. Siehe z. B. die Debatten bei der Ausarbeitung des neuen Mediengesetzes im Obersten Sowjet. VS SSSR. Vtoraja sessija 41 vom 24. 11. 1989, S. 205–239; 42 vom 27. 11. 1989, S. 4–7.

⁶⁷ Diese Aussage stützt sich auf die Ergebnisse einer inhaltlichen Analyse entsprechender Diskussionen im Obersten Sowjet der UdSSR.

1990 „beglaubigte“ die Sowjetregierung durch die Unterzeichnung des Dokuments der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa das Ende der sozialistischen Planwirtschaft und stimmte auf dem KSZE-Treffen in Kopenhagen über die menschliche Dimension im Juni 1990 einer bürgerlichen Gesellschaftsordnung mit der Universalität der Menschenrechte und freien Wahlen zu⁶⁸. Durch die Unterzeichnung der „Charta von Paris für ein neues Europa“ am 17. November 1990 erklärte Michail Gorbatschow zusammen mit den anderen Regierungschefs der KSZE-Teilnehmerstaaten den Ost-West-Konflikt für beendet und verpflichtete sich, „die Demokratie als einzige Regierungsform [...] aufzubauen, zu festigen und zu stärken“⁶⁹.

Und selbst wenn Gorbatschow immer noch mit der Einführung marktwirtschaftlicher Reformen zögerte und im Zeitraum zwischen Oktober 1990 bis März 1991 die Balance in seinem Führungsteam zugunsten der Konservativen verschob – im Rahmen des KSZE-Prozesses stimmte er einer ganz anderen, der westlich-liberalen Ordnung zu. Formal bestand zwar die Sowjetunion zu diesem Zeitpunkt noch fort, ihr „ideologisches Fundament“ war aber längst nicht mehr existent und das schwergewichtige Gerüst der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken umso weniger haltbar, je mehr es sich zu den westlich-liberalen Wertvorstellungen bekannte und diese in das geltende Recht überführte. Nach dem gescheiterten August-Putsch von 1991, mit dem sich die Anhänger der alten Ordnung dem neuen Unionsvertrag und der weiteren Demokratisierung in den Weg stellen und den Untergang des Imperiums verhindern wollten, ging das System endgültig in die Brüche.

7. Fazit

Der Untergang der Sowjetunion und die Beendigung des Kalten Krieges ist auf ein ganzes Ursachenbündel zurückzuführen, in das der „KSZE-Faktor“ einzuordnen ist. Der Untergang des Sowjetimperiums vollzog sich in vielen Einzelschritten, von denen einer die Teilnahme der UdSSR am KSZE-Prozess war. Die multilateralen Vereinbarungen im Rahmen der KSZE und die politische Transformation der Sowjetunion unter Michail Gorbatschow waren weder zufällig noch zwangsläufig. Beide Prozesse hingen miteinander in vielfacher Weise zusammen und bedingten sich gegenseitig. Die Wirkung der KSZE in der Sowjetunion war indes oft sehr indirekt und komplex, jedoch tiefgreifend. Außer Frage steht der Befund, dass das Zugeständnis vieler neuer Freiheiten von „oben“ und der gesellschaftliche Protest von „unten“ in der UdSSR auf die Transformation der Agenda der Ost-West-Beziehungen und auf die Mobilisierung der transnationalen und innersowjetischen Menschenrechtsbewegungen zu-

⁶⁸ Dokument der Bonner Konferenz über die wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa, die in Übereinstimmung mit den einschlägigen Bestimmungen des Abschließenden Dokuments des Wiener Treffens der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa einberufen wurde, http://www.osce.org/documents/eea/1990/04/13751_de.pdf; Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_de.pdf.

⁶⁹ Charta von Paris für ein neues Europa, URL: http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_de.pdf.

rückzuführen waren, wie sie die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte 1975 ausgelöst hatte⁷⁰. Die KSZE war also nicht die eigentliche Ursache für Gorbatschows Reformen, von deren Notwendigkeit er aufgrund seines gesunden Menschenverstands ohnehin überzeugt war. Die KSZE erwies sich aber als „Hebamme“ seiner Ideen und Demokratisierungsschritte, die ohne den multilateralen Kontext nur schwer denkbar und wegen der Widerstände der konservativen Institutionen kaum umsetzbar gewesen wären. So verhalf aber die KSZE (un)mittelbar den westlich-liberalen Wertvorstellungen dazu, die sozialistische Ideologie abzulösen, was schließlich zum friedlichen Zusammenbruch der seit 1917 bestehenden alten Ordnung beitrug.

⁷⁰ Dies ist auch die zentrale These von Thomas, Helsinki Effect, die mit dieser Untersuchung bestätigt wird.

Silke Bernds

Über die KSZE zurück zur internationalen Staatengemeinschaft?

Die Bedeutung der KSZE für das Streben der baltischen Nationen nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit 1972–1991

Der folgende Beitrag befasst sich mit den Auswirkungen des KSZE-Prozesses auf die baltischen Sowjetrepubliken. Er geht zum einen der Frage nach, wie die Schlussakte in den zentralen baltischen Exilverbänden rezipiert wurde und welche Aktions- bzw. Kommunikationsstrategien diese während der verschiedenen KSZE-Verhandlungen verfolgten, um die Festschreibung der sowjetischen Annexion zu verhindern und die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die „Baltische Frage“ zu lenken. Zum anderen wird die Rezeption der Schlussakte in den baltischen Sowjetrepubliken untersucht. Besonderes Augenmerk gilt dabei zunächst der litauischen SSR, in der „Andersdenkende“ 1976 in Anlehnung an die Moskauer Gruppierung eine Helsinki-Gruppe gründeten, die sich in ihren Zielen und in ihrer Argumentation deutlich von ihrem Vorbild unterschied. Ausgehend von der Entwicklung in den 1970er und frühen 1980er Jahren interessiert darüber hinaus die Frage, welche Rolle das „Helsinki-Netzwerk“ während des beginnenden nationalen Aufbruchs ab 1986 spielte. Näher betrachtet werden in diesem Zusammenhang die Aktivitäten der lettischen Gruppe „Helsinki-86“, die durch eine ihrer Gedenkkundgebungen zum Zündstein des nationalen Aufbruchs im Baltikum wurde. Abschließend wird untersucht, inwieweit sich die nationale Bewegung mit ihren Forderungen auf die Schlussakte berief und die KSZE den baltischen Regierungen ab 1990 als „Hintertür“ zur internationalen Anerkennung der Unabhängigkeit ihrer Staaten diente.

1. Die KSZE – Gefahr oder Chance? Die Anfänge des exilbaltischen KSZE-Lobbying in den Jahren 1973–1975

Das Projekt einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde in exilbaltischen Kreisen anfänglich ausgesprochen skeptisch betrachtet. Insbesondere wurde befürchtet, dass es Moskau gelingen könnte, die (von der Mehrzahl der westlichen Staaten de jure nicht anerkannte) Annexion der baltischen Staaten durch eine internationale Übereinkunft festzuschreiben. Der „Weltverband Freier Letten“ (Pasaules Brīvo Latviešu Apvienību, PBLA) etwa beurteilte auf seiner Jahrestagung im Januar 1972 die geplante Konferenz „in jedweder Hinsicht [als] eine der größten Gefahren für die Rechte des lettischen Staates seit dem Verlust der Unabhängigkeit“¹.

¹ Latvijas Valsts Arhivs, Rīga (LVA) 2253.1v.2, Bl. 1–13, 12, Protokoll der Sitzung der PBLA vom 13.–16. 11. 1972. Zur anfänglichen Wahrnehmung der KSZE in baltischen Exilkreisen

Zwischen 1972 und 1975 wurde die KSZE zum beherrschenden Tagesordnungspunkt auf den Sitzungen der zentralen estnischen, lettischen und litauischen Exildachverbände PBLA, VLIK und ÜEK. Diese setzten erhebliche Kräfte und finanzielle Mittel ein, um für sie nachteilige Entscheidungen der westlichen Regierungen zu verhindern². Zugleich führte das Konferenzprojekt dazu, dass die baltischen Exildachverbände ihre Kooperation intensivierten und sich am 18. November 1972 zur sogenannten Baltic World Conference (BWC) zusammenschlossen³. Die BWC trat in der Folgezeit als zentraler Ansprechpartner der Exilbalten auf und forderte u. a. die Aufnahme der „Baltischen Frage“ in die Tagesordnung der anstehenden Verhandlungen sowie das Recht, die baltischen Nationen auf der KSZE zu vertreten⁴.

Da den Exilverbänden als nicht-staatlichen Akteuren die direkte Teilnahme an den Verhandlungen verwehrt war, konzentrierten sie ihre Lobbyarbeit auf die Kontaktpflege zu den Delegationen der westlichen Staaten, die Organisation von Informationsveranstaltungen, Pressekonferenzen und Protestkundgebungen sowie die Verbreitung von Broschüren und Memoranden⁵. Insbesondere die Exilorganisationen in den USA unternahmen enorme Anstrengungen, um die Regierung zu einer verbindlichen Aussage über die Fortsetzung ihrer Nichtanerkennungspolitik zu bewegen⁶. Das Weiße Haus, das State Department und der Kongress wurden auf Betreiben der baltischen Exilorganisationen mit Petitionen schier überflutet⁷.

Zum KSZE-Außenministertreffen Anfang Juli 1973 in Helsinki, auf dem unter anderem die für die baltischen Nationen entscheidenden Prinzipien der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ und des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ beschlossen wurden⁸,

vgl. auch Ilgvars Spilners, *Mēs uzvarējām! Pasaules Brīvo Latviesu Apvienība Eiropas Drošības un Sadarbības Konferencē un dažī citi laikmetīgi notikumi 1972–1986*, Riga 1998, S. 13–23, sowie Juozas Banionis, *Lietuvos laisvės byla* (1975–1990), Istorinė apžvalga, Vilnius 2002, S. 36–40.

² Vgl. die Sitzungsprotokolle der PBLA aus dem betreffenden Zeitraum, beispielsweise LVA 2253.1v.2, Protokoll vom 13.–16. 11. 1972, Bl. 1–13 sowie ebenda, Bl. 17–18, Protokoll vom 31. 8. 1973. Für Aktivitäten im Zusammenhang mit der KSZE stellte allein die PBLA im Jahr 1972 aus dem „Baltic Freedom Fund“ 20 000 Dollar bereit. Vgl. ebenda, Bl. 9, sowie LVA 2253.1v.11, Bl. 2, Abrechnung der PBLA über Ausgaben im Zusammenhang mit der KSZE aus den Jahren 1973–75 vom 10. 7. 1975.

³ Vgl. Eesti Riigiarhiiv, Tallinn (ERA) 1608.2.694, Bl. 6, sowie LVA 2253.1v.8, Bl. 11, Agenda der Gründungsversammlung der BWC vom 18. 11. 1972.

⁴ Vgl. LVA 2197.1v.21, Bl. 233–234, Schreiben der BWC an die Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten vom 2. 7. 1973; ERA 1608.2.460, Bl. 2, sowie das Schreiben vom 18. 2. 1974 an die westlichen KSZE-Delegationen.

⁵ Vgl. hierzu u. a. ERA 1608.2.694, Bl. 20, Aktionsplan des BWC.

⁶ Ihr Lobbying richtete sich besonders an den US-Kongress, über den sie bereits in den 1960er Jahren mit Hilfe der eigens zu diesem Zweck gegründeten Organisation „Americans for Congressional Action to Free the Baltic States“ bevorzugt agiert hatten. Vgl. Giedrius Janauskas, *Kongresinė akcija, JAV ir Kanados lietuvių politinis lobizmas XX a. 6–9 dešimtmečiais*, Vilnius 2008, S. 32–62.

⁷ Ein Mitarbeiter des State Department etwa klagte gegenüber der PBLA, dass er mit der Beantwortung der Anfragen zur „Baltischen Frage“ völlig überlastet sei, vgl. Spilners, *Mēs*, S. 37. Zu den Petitionen vgl. auch Joseph K. Valiunas, *Serving Lithuania*, Southampton, NY 1988, S. 221.

⁸ Zu den Verhandlungen vgl. Andrej Zagorskij, *Chel'sinskij process. Peregovory v ramkakh Soveščanija po besopasnosti i sotrudničestvu v Evrope 1972–1991*, Moskau 2005, S. 68; John

entsandte die BWC neun Vertreter mit dem Auftrag, vor Ort Kontakt zu den Delegationen der westlichen Teilnehmerstaaten aufzunehmen⁹. Als der Vorsitzende des lettischen Exildachverbands PBLA, Uldis Grava, den sowjetischen Außenminister Andrei Gromyko während eines Empfangs in der Botschaft der DDR laut und für die Umstehenden deutlich vernehmbar auf die fortwährende Annexion der baltischen Staaten ansprach, kam es zum diplomatischen Eklat. Auf sowjetischen Druck hin wurden am 4. Juli 1973 mehrere baltische Aktivisten von der finnischen Polizei in Gewahrsam genommen. Die Verhaftung führte zu internationalem Aufsehen – und in exilbaltischen Kreisen zu der Erkenntnis, dass die KSZE-Verhandlungen ein geeignetes Forum boten, die öffentliche Aufmerksamkeit auf die „Baltische Frage“ zu lenken¹⁰. Unter Verweis auf den Vorfall in Helsinki argumentierte Uldis Grava nur wenig später auf einer Sitzung der PBLA, dass man künftig vor allem versuchen sollte, „Überraschungsmomente“ zu nutzen; denn auf „Findigkeit und Verhalten“ käme es in taktischer Hinsicht bei der Behauptung ihrer Interessen an, moralische und rechtliche Argumente besäßen demgegenüber nur „minimalen Wert“¹¹.

Bereits Ende 1973 setzte in den verbandsinternen Diskussionen (anders als in der Exilpresse) eine zögerliche Neubewertung des KSZE-Prozesses ein, der zunehmend auch als Chance für die Wiedergewinnung der Unabhängigkeit der baltischen Staaten betrachtet wurde. Der Vorstand der PBLA etwa resümierte im November 1973, dass die Konferenz aufgrund der Presseberichterstattung zum einen dazu beitrage, dass die Situation der baltischen Republiken (die in den 1960er Jahren und zu Beginn der 1970er Jahre in westlichen Regierungskreisen kaum mehr Beachtung fand) nicht weiter in Vergessenheit gerate. Zum anderen seien die westlichen Staaten zu einer klaren Definition ihres Standpunkts hinsichtlich der sowjetischen Annexion gezwungen. Zudem böten sich im Umfeld der Konferenz über die Delegationen weitaus mehr Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme mit Regierungsvertretern, als dies zuvor auf „bürokratischem Wege über die Außenministerien und Botschaften“ der Fall gewesen sei¹².

Die Verbindlichkeit der Schlussakte beurteilten die exilbaltischen Verbände unterschiedlich: Auf der einen Seite beharrten sie auf dem Standpunkt, dass sie für die baltischen Nationen keinerlei normative Geltung besitze, da die UdSSR kein Vertretungsmandat für die baltischen Nationen beanspruchen könne¹³. Aufgrund des Rechtssatzes „ex iniuria non oritur ius“ blieb ihrer Argumentation zufolge die Frage

J. Maresca, To Helsinki – the conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975, Durham u. a. 1985, S. 91–94, 110f.

⁹ Vgl. Valiunas, Serving, S. 177.

¹⁰ Zu der Episode in Helsinki vgl. ebenda, S. 181–194 sowie Spilners, Mēs, S. 18–21. Nach etwa 24 Stunden wurden die baltischen Aktivisten auf amerikanische Intervention hin wieder auf freien Fuß gesetzt, mussten jedoch kurz darauf ausreisen. Im Juli 1975 wurden die baltischen Vertreter (Uldis Grava, Joseph Valiūnas und Aina Teivens) bei ihrer Einreise nach Finnland für mehrere Stunden erneut verhaftet, da ihre Präsenz von den finnischen Behörden als „provokativer Akt“ gewertet wurde.

¹¹ Vgl. LVA 2253.1v.2, Bl. 17–18, 17, Sitzungsprotokoll der PBLA vom 31. 8. 1973.

¹² Vgl. ebenda. Zur Bedeutung der KSZE für die exilbaltischen Interessengruppen vgl. auch Hellen M. Morris/Vahur Made: *Ēmigrés, dissidents and international organisations*, in: John Hiden (Hrsg.), *The Baltic question during the Cold War*, London u. a. 2008, S. 144–154.

¹³ Vgl. ERA 1608.2.694, Bl. 25, Memorandum der BWC zur Schlussakte von Helsinki, [Mai 1975].

einer internationalen Approbation der Inkorporation der baltischen Staaten durch die Schlussakte von Helsinki unberührt, da eine völkerrechtswidrige Annexion nicht nachträglich legalisiert werden könne. Auf der anderen Seite argumentierten die Exilverbände in der Folgezeit, dass die Sowjetunion als Signatar ihrerseits an die in der Schlussakte enthaltenen Prinzipien – insbesondere die Wahrung der Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker – gebunden sei. Die Strategie der baltischen Exilverbände zielte daher zum einen darauf ab, die sowjetische Lesart der Schlussakte (d.h., dass durch diese die Nachkriegsgrenzen bestätigt worden seien) zu widerlegen beziehungsweise darauf hinzuwirken, dass die westlichen Regierungen ihre De-jure-Nichtanerkennungspolitik bekräftigten. Zum anderen waren sie darauf bedacht, auf sowjetische Verletzungen der Schlussakte hinzuweisen.

2. Die Resonanz auf die KSZE in den baltischen Republiken – die KSZE als Appellationsinstanz

Auch in den baltischen Republiken begegneten Dissidenten der Schlussakte zunächst mit Misstrauen. Ihre Bedenken gegen die internationale Konferenz brachten mehrere estnische Dissidenten kurz vor Unterzeichnung der Schlussakte in einem an die verhandelnden Staaten adressierten Appell auf den Punkt: „Up to now a fundamental question has been left open: Will détente, which the European heads of state are hoping to achieve, be real, illusive, mutual or unilateral, will it have equal effect on all European nations or will it be implemented at the expense of basic rights and liberties of certain small numbers of the European Community? [...] It is important to point out that the notorious Molotov-Ribbentrop Pact of 1939 was also concluded under the pretext of security and cooperation.“¹⁴ Auch setzte man wenig Hoffnung darauf, dass der Kreml sich aufgrund einer internationalen Erklärung zur Einhaltung der Menschen- oder Souveränitätsrechte bereit finden würde – zumal die Sowjetregierung zeitgleich zu den in Helsinki geführten Verhandlungen in den baltischen Republiken ungewöhnlich hart gegen Dissidenten vorging¹⁵.

Ungeachtet ihrer anfänglichen Vorbehalte beriefen sich Dissidenten in den baltischen Republiken schon während der Verhandlungen beziehungsweise kurz nach der Unterzeichnung der Schlussakte auf die dort zuerkannten Individual- und Kollektivrechte¹⁶. Eine Helsinki-Gruppe nach Moskauer Vorbild bildete sich während der Breschnew-Ära allerdings nur in der litauischen SSR, nachdem das Vorhaben wäh-

¹⁴ To all governments participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe (17. 6. 1975), zitiert nach Dzintra Bungs, Joint political initiatives by Estonians, Latvians, and Lithuanians as reflected in Samizdat materials – 1969–1987, in: Dietrich Loeber/Stanley Vardys/Laurence Kitching, *Regional Identity under Soviet Rule. The Case of the Baltic States*, Hackettstown 1990, S. 429–462, 438. Zur Wahrnehmung in den baltischen Republiken vgl. auch ERA 1608.2.464, Bl. 78f., Statement of Tomas Venclova to the CSCE (24. 2. 1977).

¹⁵ Vgl. Arvo Pesti, *Dissidentlik liikumine Eestis aastatel 1972–1987. Dokumentide kogumik*, Tallinn 2009, S. 18. Zum Vorgehen der sowjetischen Behörden vgl. Viktor Niitsoo, *Avalik vastupanu Eestis aastail 1977–1984*, in: *Akadeemia* (1992), S. 1917–1933, 1924.

¹⁶ Vgl. den Offenen Brief an den US-Kongress vom 21. 10. 1976 in: Pesti, *Dissidentlik*, S. 56–59, sowie ERA 1608.2.464, Bl. 9–11, Appell vom 25. 12. 1974.

rend des in Vilnius vom 9. bis 12. Dezember 1975 geführten Prozesses gegen Sergei Kowaljow von russischen und litauischen Dissidenten erörtert worden war¹⁷.

Die am 25. November 1976 in Vilnius gegründete KSZE-Beobachtungsgruppe (lit. „Lietuvos Helsinkio grupė“, kurz LHG) bildete ein denkbar breites Spektrum des Dissenses in der litauischen SSR ab: Neben dem aus dem katholischen Widerstand kommenden Jesuiten Karolis Garuckas gehörten ihr der jüdischstämmige Physiker Eitanas Finkelšteinas, die politisch verfolgte Dichterin Ona Lukauskaitė-Poškienė, der Dissident Viktoras Petkus sowie der Schriftsteller Tomas Venclova an. Die Gruppe hatte kein offizielles Programm und keine feste Führungsstruktur¹⁸. In hohem Maße konnte sie von den in Litauen traditionell starken Untergrundstrukturen der katholischen Kirche profitieren. So fungierte unter anderem die seit 1972 im Untergrund erscheinende „Chronik der Litauischen Katholischen Kirche“ als ein zentrales publizistisches Medium. Von den über 30 Memoranden der Gruppe erreichten 22 die westliche Presse¹⁹.

Mit dem Moskauer Kreis um Juri Orlow und Andrei Sacharov arbeitete die LHG eng zusammen²⁰. Unter anderem stellte Juri Orlow seine Wohnung für die erste Pressekonferenz der litauischen Gruppe am 1. Dezember 1976 zur Verfügung, da westliche Journalisten in den 1970er Jahren für die Berichterstattung aus Vilnius zu meist keine Akkreditierung erhielten²¹.

Die LHG richtete das Augenmerk, wie aus ihrem Gründungsmanifest vom 25. November 1976 und aus den folgenden Verlautbarungen hervorgeht, zwar auf allgemeine Menschenrechtsverletzungen, insbesondere der Glaubens- und Gewissensfreiheit. Von Anfang an legte sie allerdings den Schwerpunkt auf die Dokumentation von Verstößen gegen die Prinzipien der Schlussakte „auf dem Territorium Litauens, mit Bezug zu Litauen oder zu spezifisch litauischen Problemen“²². Ihren nationalen Standpunkt unterstrich die Gruppierung zudem dadurch, dass sie ihrem Gründungs-

¹⁷ Vgl. Valiunas, *Serving*, S. 241 f.; Ljudmila Alekseeva, *Istorija inakomyšlja v SSSR: novejšij period*, Benson 1984, S. 61. Auch in der Estnischen SSR hatte es Überlegungen zur Gründung einer Helsinki-Gruppe gegeben, allerdings wurden die betreffenden Aktivisten zu langjährigen Haftstrafen verurteilt, bevor sie ihr Vorhaben in die Tat umsetzen konnten. Vgl. Viktor Niitsoo, *Vastupanu. 1955–1985*, Tartu 1997, S. 126–130.

¹⁸ Vgl. Saulius Girnius, *Current Events: The Demise of Lithuanian Helsinki Group*. In: *Lituanus* 30, 2 (1984), online abrufbar unter http://www.lituanus.org/1984_2/84_2_05.htm (letzter Zugriff am 25. 9. 2011); Živilė Račkauskaitė, *Lietuvos Helsinkio Grupė*, in: Viktoras Petkus (Hrsg.), *Lietuvos Helsinkio Grupė. Dokumentai, atsiminimai, laiškai*, Vilnius 1999, S. 5–13, 7f.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 8.

²⁰ Diese Kooperation mit den Moskauer „Andersdenkenden“ wurde der LHG sowohl in Exilkreisen wie auch von Seiten anderer, nationalistisch gesinnter Dissidenten mitunter zum Vorwurf gemacht. Auch in Estland lehnten Dissidenten teilweise die Kooperation mit dem Kreis um Sacharov und Orlov, von dem sie über ausländische Radiosender erfahren hatten, ab. Vgl. hierzu Sergej Ivanovič Soldatov, *Zarnicy vrozrođenija. Opyt političeskoj bor'by i nraštvennogo prosvetitel'stva*, London 1984, S. 154–156, 193.

²¹ Anwesend waren u. a. Vertreter von Reuters und der „Chicago Tribune“. Vgl. Viktoras Petkus, *pranešimas Jungtinių Tautų Organizacijos 50-mečio minėjimo jubiliejinėje sesijoje Vilniuje. 1995 m. spalio 18 d.*, in: Viktoras Petkus (Hrsg.), *Lietuvos*, S. 608–614; Račkauskaitė, in: ebenda, S. 7f.

²² Vgl. ebenda, S. 14. Dessen ungeachtet setzte sich die LHG in der Folgezeit durchaus auch für politisch Verfolgte aus anderen Republiken ein, vgl. hierzu die Dokumente in Petkus (Hrsg.), *Lietuvos*, S. 26, 30, 37, 45, 52.

memorandum (entgegen den Empfehlungen des Moskauer Kreises, der eine Anklage wegen versuchter Verletzung der territorialen Integrität der UdSSR befürchtete) abschließend einen Passus beifügte, in dem sie auf die Annexion des Landes durch die Sowjetunion hinwies: „Wir hoffen, dass die [KSZE-]Signatarstaaten berücksichtigen, dass der gegenwärtige Status Litauens aus der Invasion russischer Truppen auf litauisches Territorium am 15. Juni 1940 resultiert, und sich daher besonders darum bemühen, dass die Menschenrechte in Litauen nicht verletzt werden.“²³

Von der ersten öffentlichen Verlautbarung an stand die Dokumentation der Verletzung der Bestimmungen der Schlussakte in den baltischen Republiken damit unter einem anderen Vorzeichen als in Moskau: Denn öffentlich wurde nicht nur die Verletzung der Menschenrechte kritisiert, sondern auch die Tatsache, dass die baltischen Staaten unter Verletzung eben jener völkerrechtlichen Normen dem Sowjetimperium einverleibt worden waren, auf deren multilaterale Bestätigung Moskau in den Vorverhandlungen gedrängt hatte und die sie mit den Prinzipien II und III der Schlussakte 1975 erneut anerkannt hatte: der Verzicht auf Androhung und Anwendung von Gewalt und die Unverletzlichkeit der Grenzen.

Die LHG gründete ihre Forderungen in den ersten Verlautbarungen zwar nicht auf das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“, wies jedoch vor dem Hintergrund der forcierten Russifizierungspolitik in den baltischen Republiken auf die Verletzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Völker hin. Informelle Gruppen in Estland, etwa die „Estonischen Demokraten“ und die „Estonische Nationalfront“ hatten sich dagegen in ihrem im Juni 1975 an die KSZE gerichteten Appell auf das in der Schlussakte bestärkte Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker berufen, wobei die für die baltische Sichtweise typische Betonung des Menschenrechtscharakters des Selbstbestimmungsrechts der Völker auffällt: „Among human rights, the right of self-determination, which finds its expression in the demand for the re-establishment of national independence for the Estonians and Latvians, is of utmost importance for the Baltic nations.“²⁴ Der zum 40. Jahrestag des Hitler-Stalin-Paktes im August 1979 von 45 estnischen, lettischen und litauischen Dissidenten unterzeichnete, als „Baltischer Appell“ bekannt gewordene Aufruf rekuriert schließlich sowohl auf die Tatsache der Annexion als auch auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker – ein Argumentationsmuster, das typisch für die Verlautbarungen der Folgezeit ist²⁵.

In Anbetracht der offenen Provokation, welche nicht allein der Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen, sondern darüber hinaus die offene Kritik an der (laut sowjetischer Historiographie nicht erfolgten) Annexion der baltischen Staaten für Moskau bedeutete, überrascht es wenig, dass die Mitglieder der LHG in den Jahren 1977 bis 1981 Repressionen durch die Staatsorgane ausgesetzt waren. Am 23. August

²³ Lietuvos grupės Helsinkio susitarimų vykdymui remti manifestas (25.11.1976), in: ebenda. Zur Reaktion der Moskauer Helsinki-Gruppe vgl. Valiunas, Serving, S. 247. Die betreffende Textpassage wiederholte die LHG fast wortwörtlich in ihrem an das Folgetreffen in Belgrad gerichteten Appell. Vgl. Dėl dabartinės padėties Lietuvoje (17.11.1977), in: Petkus (Hrsg.), Lietuvos, S. 110–115.

²⁴ To all governments participating in the Conference on Security and Cooperation in Europe“ (17.6.1975), zitiert nach Bungs, Joint, S. 441. Zu den genannten estnischen Untergrundgruppen vgl. Niitsoo, Vastupanu, S. 86–98; Pesti, Dissidentlik, S. 72–73.

²⁵ Vgl. 45. Eesti, läti ja leedu kodaniku märgukiri (23.9.1979), in: Pesti, Dissidentlik, S. 74–78.

1977 wurde der inoffizielle „Kopf“ der LHG, Viktoras Petkus, auf dem Weg nach Moskau verhaftet. Die meisten Mitglieder wurden zu langjährigen Haftstrafen verurteilt, so dass die Gruppe 1981 de facto zerschlagen war²⁶. Lediglich Tomas Wenzlowa hatten die sowjetischen Behörden bereits im Januar 1976 die Ausreise aus der Sowjetunion gestattet und damit einen in Dissidentenkreisen gut vernetzten, fremdsprachlich geschulten „Andersdenkenden“ exiliert, der aus erster Hand Zeugnis über Verletzungen der Bestimmungen der Schlussakte abzulegen vermochte und der sich in der baltischen Exilgemeinde nachdrücklich für deren Engagement im entstehenden transnationalen „Helsinki-Netzwerk“ einsetzte²⁷.

3. Die KSZE-Folgeverhandlungen als „Bühne“ der baltischen Unabhängigkeitsforderungen

Die Exilverbände nutzen bereits in der zweiten Jahreshälfte 1976 die mit der Einrichtung des US-Helsinki-Ausschusses entstandenen Kommunikationswege, um kontinuierlich nicht nur auf Menschenrechtsverletzungen, sondern auch auf die Tatsache der Annexion ihrer Heimatrepubliken hinzuweisen²⁸. Während des KSZE-Folgetreffens in Belgrad (Oktober 1977 bis März 1978) setzten die ihre Aufenthalte zunehmend professioneller organisierenden Exilverbände ihre Agitation fort. Da mit Ausweisungen durch die jugoslawischen Behörden gerechnet wurde, reisten ihre Spitzenfunktionäre getrennt, zeitversetzt und ohne eventuell belastende Dokumente nach Belgrad, nachdem als Touristen getarnte baltische Aktivisten die Gegebenheiten vor Ort zunächst sondiert hatten. Memoranden und weitere Informationsmaterialien wurden von Sympathisanten nach Jugoslawien eingeschmuggelt, um sie dort den Verbandsfunktionären zu übergeben, die (wie bereits in Helsinki und Genf) zahlreiche westliche Delegationen aufsuchten²⁹. Die Aktivitäten der Exilverbände waren auf eine größtmögliche Medienwirksamkeit ausgerichtet. So wurde auf Treffen unterhalb der Delegationsleiterenebene bewusst verzichtet, da sie sich nicht in der Presseberichterstattung niederschlagen würden. Zudem organisierten die baltischen Aktivisten am 4. November 1977 im Foyer des Hotels Metropol eine „provokative Pressekonferenz“, die zur (vorab erwarteten) skandalträchtigen Verhaftung und Ausweisung der Beteiligten führte³⁰.

²⁶ Vgl. Arvydas Anušauskas (Hrsg.), *Lietuva 1940–1990. Okupuotos Lietuvos istorija*, Vilnius 2007, S. 536, Girnius, *Current*; Račkauskaitė, in: Petkus, *Lietuvos*, S. 10.

²⁷ Vgl. Tomo Venclovo Pranešimas VLIK'o seime apie žmogaus teisių padėtį Lietuvoje, Lietuvos Helsinkio grupės veiklą, in: ebenda, S. 364–375. Zum „Helsinki-Effekt“ beziehungsweise zu dem als Folge der Schlussakte entstehenden Netzwerk allgemein vgl. Daniel C. Thomas, *The Helsinki effect: international norms, human rights, and the demise of communism*, Princeton, NJ [u. a.] 2001, S. 121–156.

²⁸ Vgl. u. a. ERA 1608.2.464, Bl. 29, Schreiben des Estnischen Nationalkongresses in Schweden an Dante Fascell vom 17. 11. 1976; ebenda, Bl. 133–139, Statement von Kazys Bobelis an die „Commission on Security and Cooperation in Europe“, 27. 4. 1977.

²⁹ Vgl. LVA 2253.1v.8, Bl. 14, interner Bericht des schwedischen Exilleten Imants Freimanis („Die Hintergründe der Aktion Belgrad 2“), sowie Banionis, *Lietuvos*, S. 76.

³⁰ Vgl. LVA 2253.1v.8, Bl. 69–71, Bericht der exillettischen Aktivistin Mudīte Krasta vom 10. 10. 1977.

In Madrid, wo von 1980 bis 1983 das zweite KSZE-Folgetreffen tagte, konnten die Exilverbände ungleich freier als in Belgrad agieren. Bereits zwei Monate vor Eröffnung des Folgetreffens hatte die im Zusammenhang mit den KSZE-Verhandlungen besonders aktive PBLA Räumlichkeiten in Madrid angemietet, um dort ein hauptamtlich besetztes Informationsbüro einzurichten, von dem aus die zahlreichen Aktionen vor Ort (Kontakte mit Diplomaten, Pressekonferenzen, Proteste u. ä.) koordiniert werden konnten³¹. Während der Beratungen waren zudem zahlreiche – insbesondere jugendliche – Aktivisten zugegen, die sich bemühten, in der Öffentlichkeit mit teils drastischen Inszenierungen auf die Situation der baltischen Staaten aufmerksam zu machen. Dabei nahm sie gleichfalls aufsehenerregende Verhaftungen durch die spanische Polizei in Kauf³².

Aufgrund des großen öffentlichen Interesses, das Menschenrechtsfragen seit dem Belgrader Folgetreffen zuteil wurde, zielte die Taktik der exilbaltischen Verbände insbesondere darauf ab, ein Junktim zwischen der publikumswirksamen Diskussion über Menschenrechtsverletzungen und der Annexion der baltischen Republiken herzustellen³³. Gegenüber dem US-Helsinki-Ausschuss und westlichen Regierungsvertretern gaben die exilbaltischen Verbände zudem mehrfach zu bedenken, dass aus ihrer Sicht individuelle Menschenrechtsfragen nicht vom Kollektivrecht der Selbstbestimmung der Völker zu trennen seien³⁴. Da das Selbstbestimmungsrecht in der Rechtstheorie traditionell im Zusammenhang der Dekolonialisierung diskutiert worden ist³⁵, zielte die Argumentation der Exilorganisationen unter anderem aus diesem Grunde darauf ab, die sowjetische Herrschaft in den baltischen Republiken als Kolonialherrschaft zu charakterisieren³⁶.

³¹ Zu den Vorbereitungen vgl. u. a. die zahlreichen in LVA 2197.1v.29 enthaltenen Materialien, insbesondere auch den dort enthaltenen Bericht des Exilleten Jānis Dimants über die Aktionen in Madrid („Veiktais un nepaveiktais Madridē“), Bl. 67–71.

³² Große Aufmerksamkeit erregte beispielsweise der lettischstämmige Pfarrer Māris Kīrsons, der sich der zuvor informierten Presse am Tag des Verhandlungsbeginns vor dem Konferenzgebäude in Madrid mit an beiden Unterarmen aufgeschnittenen Adern, aus denen Blut auf die unter ihm liegende sowjetische Flagge rann, präsentierte. Wenig später sorgten auf der Besuchertribüne des Sitzungssaals mehrere in ihrer lettischen Volkstracht ausgesprochen fotogene junge PBLA-Aktivisten aus Kanada für so große Unruhe unter den anwesenden Journalisten, dass die Verhandlungen kurzzeitig gestört wurden. Vgl. LVA 2197.1v.29, Bl. 67–71, sowie Spilners, Mēs, S. 181 f., 189.

³³ Die PBLA etwa argumentierte intern, dass man die Russifizierungspolitik der UdSSR in den baltischen Staaten als Menschenrechtsfrage thematisieren müsse. Vgl. u. a. LVA 2253.1v.2, Bl. 33–43, Sitzungsprotokoll der Jahrestagung der PBLA in Visby (insbesondere Bl. 35, 42).

³⁴ Vgl. Banionis, Lietuvos, S. 75; Boris Meissner, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker nach Helsinki und seine Bedeutung für die baltischen Nationen, in: ders., Die baltischen Staaten im weltpolitischen und völkerrechtlichen Wandel. Beiträge 1954–1994. Hamburg 1995, S. 130–143.

³⁵ Der Umstand, dass die Schlussakte als europäische Erklärung (entgegen der ursprünglichen sowjetischen Intention) das Selbstbestimmungsrecht der Völker als gesondertes Prinzip festschrieb, stärkte in der Folgezeit die Auffassung, dass das Recht auch außerhalb kolonialer Zusammenhänge Geltung besitze. Vgl. Frauke Mett, Das Konzept des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Eine Arbeit unter besonderer Berücksichtigung der Auflösung der Sowjetunion und des Zerfalls Jugoslawiens, Frankfurt 2004, S. 197.

³⁶ Vgl. u. a. ERA 1608.2.694, Bl. 29–32, 29, Memorandum der Baltischen Weltkonferenz anlässlich des Belgrader Folgetreffens (ca. 1977), sowie ERA 1608.2.464, Bl. 83, 87 f., Memoranden der PBLA an die westlichen Regierungen zur Situation in der lettischen SSR (1977).

Die aus Sicht der baltischen Exilgemeinden enttäuschend geringe Aufmerksamkeit, die in Belgrad dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker im Vergleich zu individuellen Menschenrechtsverletzungen beigemessen wurde, überschattete seinerzeit völlig den Teilerfolg, den die Belgrader Verhandlungen für die baltischen Nationen bedeuteten. Denn mit Senator Bob Dole hatte am 25. November 1977 erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein parlamentarischer Vertreter der USA vor einer internationalen Organisation explizit die Nichtanerkennung der Annexion der Baltischen Staaten bestätigt und die „Baltische Frage“ damit, wenngleich nur am Rande und auf diplomatisch niedrigem Niveau, zum Gegenstand internationaler Verhandlungen gemacht³⁷. In Madrid wurde die Annexion der baltischen Staaten vom Leiter der amerikanischen Delegation, Max Kampelman, und seinem Stellvertreter, Warren Zimmermann, erneut thematisiert, wobei die USA als westliche Führungsmacht klarstellte, dass die Inkorporation Estlands, Lettlands und Litauens ihrer Auffassung nach durch die Schlussakte nicht legalisiert worden sei³⁸. Dass das sensible Thema von der Delegationsleitung ins Gespräch gebracht worden war, belegt nicht nur den Einfluss exilbaltischer Interessengruppen im US-Kongress, sondern weist auch auf eine Wende der amerikanischen Außenpolitik hin, die – anders als in den Jahren 1973 bis 1975 – das Potenzial der unter moralischem und völkerrechtlichem Vorzeichen gestellten „Baltischen Frage“ in internationalen Verhandlungen zu nutzen gedachte. Auf den Folgetreffen der 1980er Jahre wurde die Tatsache der Annexion der baltischen Republiken gleichfalls angesprochen. Zum zehnjährigen Jubiläum der KSZE im Juli 1985 gelang es den Exilverbänden mit der Organisation eines öffentlichen Tribunals, das die sowjetische Politik in den baltischen Republiken an den Pranger stellte, und einer Ostsee-Kreuzfahrt im Zeichen der „Baltischen Freiheit“, erneut die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf die Situation der baltischen Republiken zu lenken³⁹. Sowohl der interessierten Öffentlichkeit als auch der Mehrzahl der Diplomaten war die „Baltische Frage“ daher nicht mehr gänzlich unvertraut, als sich in den estnischen, lettischen und litauischen Unionsrepubliken ab 1988 national motivierte Massenbewegungen formierten, die zunehmend unverhohlener die Wiederherstellung der Unabhängigkeit forderten⁴⁰. Die Strategie des Jahrzehnts währenden Lobbyings – gerade auch im Umfeld der KSZE-Folgetreffen – hatte sich damit, wie der langjährige Vorsitzende der PBLA Ende der 1980er Jahre mit einiger Befriedigung feststellte, für die baltischen Nationen ausgezahlt: „Die Nichtanerkennungspolitik der USA schien [anfangs] nur das Papier wert zu sein. Aber Stück für Stück konnten wir die Unterstützung erweitern. [...] Anfangs interessierten sich die Nicht-Balten nur

³⁷ Vgl. Banionis, Lietuvos, S. 76–77. Sowohl der Vorsitzende der Vereinigung der amerikanischen Litauer (ALT), Kazys Bobelis, als auch der Vorstand der Vereinigung amerikanischer Letten (ALA), Gunārs Meierovics, hatten bei der Abfassung der Rede mitgewirkt.

³⁸ Der amerikanische Abgeordnete Edward J. Derwinski (Rep.) hatte zuvor einen entsprechenden Entwurf in den Kongress eingebracht, über den am 24.10.1979 positiv abgestimmt wurde. Vgl. A concurrent resolution expressing the sense of the Congress with respect to the incorporation of Latvia, Lithuania, and Estonia into the Union of Soviet Socialist Republics, in: H.CON.RES.96, 96th Congress, 1979–1980. Vgl. hierzu auch Spilners, Mēs, S. 176.

³⁹ Vgl. ERA 1608.2.706, Bl. 1–66, Baltic World Conference versus the Union of Soviet Socialist Republics, sowie die in ERA.1608.2.705 enthaltenen Dokumente. Zur Ereignisschilderung vgl. Banionis, Lietuvos, S. 173–181.

⁴⁰ Vgl. Spilners, Mēs, S. 233.

für die Frage der Menschenrechte, diese war so etwas wie der letzte Schrei; alle haben sich um das Schicksal der Dissidenten und Gläubigen gesorgt. Wir aber haben es niemals vergessen und bestehen darauf, dass eines der Grundrechte des Menschen das Recht der Völker auf Selbstbestimmung ist. Und nach und nach haben wir begonnen die öffentliche Meinung in diesem Sinne zu beeinflussen.“⁴¹

4. Nationaler Aufbruch unter dem Schutz von Helsinki

Als Linards Grantiņš, Mārtiņš Bariss und Raimonds Bitenieks, drei zuvor nicht als Dissidenten hervorgetretene Arbeiter im Juli 1986 in der westlettischen Stadt Liepāja (Libau) eine nach der Schlussakte benannte Gruppe – unter Bezug auf das Gründungsjahr unter dem Namen Helsinki-86 – gründeten, war dieser nicht zuletzt aufgrund des „Helsinki-Logos“ die durch die exillettischen Vereinigungen vermittelte Aufmerksamkeit westlicher KSZE-Beobachtungsgruppen und Menschenrechtsorganisationen gewiss⁴². Bevor Repressionen gegen die sich in den Folgemonaten stetig erweiternde Gruppierung einsetzten, waren die ersten ihrer Appelle im Januar 1987 bereits Vertretern der PBLA zugeleitet worden. Diese machte die Gruppe und ihre Anliegen im Westen bekannt⁴³ und finanzierte ihr unter anderem eine moderne Videoausrüstung, damit sie ihre Aktivitäten für das Publikum im Westen dokumentieren konnte⁴⁴.

In den Verlautbarungen von Helsinki-86 sind nationale Forderungen weitaus stärker akzentuiert als das Postulat der Wahrung bürgerlicher Individualrechte. So benennt das Gründungsmanifest als Ziel der Gruppierung unter anderem, „internationale Organisationen über Vergehen gegen die materiellen und immateriellen Werte unseres Volkes wie auch gegen das Volk selbst zu informieren“⁴⁵. Insbesondere die als Russifizierungsversuch wahrgenommene Kultur- und Wirtschaftspolitik der Moskauer Zentralregierung bildete den Aufhänger der Forderungen, wie aus einem zeitgleich mit dem Gründungsmanifest verfassten Offenen Brief an Gorbatschow deutlich wird: „Wir bitten auch Sie, Genosse Gorbatschow, dabei zu helfen, § 69 der Verfassung der Lettischen SSR zu realisieren, in dem es heißt, dass die Lettische SSR das Recht hat, aus der Sowjetunion auszutreten. Bitte achten Sie auch die Interessen unseres Volkes. Lassen Sie uns in unserem Staat lettisch sprechen und verstanden werden. [...] Lassen

⁴¹ LVA 2253.1v.8, Bl. 101–111, 107f., Rede Olģerts Pavlosvskis' vor der PBLA am 15. 11. 1987.

⁴² Zur Gründung und dem Wirken von Helsinki-86 vgl. Juris Vidiņš, Viņi bija pirmie, in: Jānis Škapars (Hrsg.), Baltijas brīvības ceļš, S. 89–94; Valdis Blūzma, Atmodas laiks un nevardarbīgā pretošanās, in: ders. (Hrsg.), Nevardarbīgā pretošanās: Latvijas neatkarības atgūšanas ceļš, 1945–1991, Riga 2008, S. 225–376, 263–270; Dzintra Bungs, Workers Form „Helsinki 86“, in: Radio Free Europe/Radio Liberty (Hrsg.), Radio Free Europe research, Baltic Area Situation Report (1987,2), S. 18.

⁴³ Die Organisatoren von Helsinki-86 hatten in ihrem zweiten Appell die lettische Exilgemeinschaft ausdrücklich beauftragt, im Ausland in ihrem Namen zu sprechen. Vgl. dazu Neatkarīgais informācijas centrs (Hrsg.), Latvijas cilvēktiesību aizstāvēšanas grupa Helsinki '86 dokumentu krājums, Riga 1989, S. [2].

⁴⁴ Vgl. LVA 2197.1v.87, Bl. 207f., Schreiben eines PBLA-Funktionärs an Olģerts Pavlovskis vom 18. 6. 1987.

⁴⁵ Neatkarīgais (Hrsg.), Latvijas, S. 1.

Sie uns selbst unser Brot essen und das, was übrig bleibt, anderen geben – nicht umgekehrt.“⁴⁶

Leitete die Gruppe das Recht auf den geforderten Austritt aus der Union anfangs aus der sowjetischen Verfassung und aus Lenins Aussagen zum Selbstbestimmungsrecht der Völker ab, rekurrierte sie in ihren späteren Verlautbarungen auf das Völkerrecht: „Jahrzehnte lang wurden in Lettland nicht nur die demokratischen Rechte des Einzelnen grob verletzt, sondern auch das unveräußerliche Recht des lettischen Volkes auf nationale Selbstbestimmung.“⁴⁷ Anders als viele andere, zeitgleich oder kurz darauf entstehende informelle Gruppierungen (beispielhaft erwähnt seien an dieser Stelle die zahlreichen Denkmal- und Kulturschutzvereine und die sich formierende Grüne Bewegung) artikulierte Helsinki-86 nationale Forderungen nicht „verklausuliert“ als umweltpolitische, denkmalschützerische oder wirtschaftsreformerische Anliegen, sondern in kompromissloser Direktheit als ein dem lettischen Volk aufgrund völkerrechtlicher Normen zustehendes Recht. In lettischen Exilkreisen wurden die Organisatoren von Helsinki-86 dementsprechend weniger als Menschenrechtsaktivisten denn als nationale Freiheitskämpfer wahrgenommen⁴⁸.

Nachdem Helsinki-86 im ersten Jahr seines Bestehens durch Memoranden auf sich aufmerksam gemacht hatte, appellierte die Gruppe im Sommer 1987 an „alle Letten, denen das Schicksal unseres Volkes nicht gleichgültig ist“, im Gedenken an die Deportationen des Jahres 1941 zum Jahrestag am 14. Juni Blumen am Freiheitsdenkmal in Riga niederzulegen und der Opfer mit einer Schweigeminute zu gedenken⁴⁹. Die lettischen Exilverbände trugen dafür Sorge, dass das Vorhaben westlichen Regierungskreisen vorab bekannt war beziehungsweise deren ausdrückliche moralische Unterstützung erhielt: In einem Brief vom 11. Juni 1987, den 17 US-Senatoren der sowjetischen Botschaft in Washington aushändigen ließen, wurde Gorbatschow mitgeteilt, dass man seine Haltung zu der geplanten „friedlichen Demonstration“ am 14. Juni als einen „wichtigen Indikator für die Ernsthaftigkeit seiner Glasnost-Politik“ betrachte⁵⁰. Die PBLA flankierte die Vorbereitungen zur Gedenkveranstaltung zudem mit einer am Rande der KSZE-Verhandlungen in Wien abgehaltenen Pressekonferenz, die mit der Vorführung eines „Untergrund-Videos“ der „einzigen aktiven Menschenrechtsgruppe in der Sowjetunion“ beworben wurde⁵¹.

⁴⁶ Ebenda, S. 3.

⁴⁷ Vgl. LVA 2698.1vp.2, Bl. 17, Aufruf vom 17. 11. 1987, sowie das Memorandum vom 30. 1. 1988 in: Neatkarīgais (Hrsg.), Latvijas, S. [60–63].

⁴⁸ In einer Ansprache vor der PBLA am 15. 11. 1987 bezeichnete der PBLA-Vorsitzende Oļģerts Pavlovskis die Mitglieder der Gruppe bezeichnenderweise als „unsere bemerkenswertesten Nationalisten“ und charakterisierte sie als lobenswert „national denkende Menschen“. Vgl. LVA, 2253.1v.8, Bl. 106, 111.

⁴⁹ Vgl. Neatkarīgais (Hrsg.), Latvijas, S. [10]. Die Gedenkkundgebung bezog sich auf die Ereignisse in der Nacht vom 14./15. Juni 1941, in der 15 424 Menschen, darunter zahlreiche Frauen und Kinder, nach Sibirien deportiert wurden. Die von Moskau im Mai 1941 in die Wege geleiteten Deportationen richteten sich vor allem gegen die wirtschaftliche und politische Elite des Landes.

⁵⁰ Vgl. LVA 2197.1v.87, Bl. 268, Pressemitteilung der PBLA vom 11. 6. 1987.

⁵¹ Vgl. LVA, 2253.1v.8, Bl. 140, Videotape by Latvian Rights Group to be unveiled at press Conference in Vienna, June 9, Pressemitteilung der PBLA (Mai 1987).

An der Aktion am Freiheitsdenkmal im Zentrum Rigas nahmen etwa 1000 Demonstranten direkt teil; weitere 3000 Sympathisanten hielten sich an diesem Sonntagnachmittag in den nahe gelegenen Parkanlagen auf. Nachdem sich bereits ab 16.00 Uhr in den umliegenden Anlagen auf dem sogenannten Basteiberg eine Volksmenge versammelt hatte, schritten die Organisatoren der Demonstration, Eva Biteniece und Rolands Silaraups, gekleidet in lettische Volkstracht, um 18.00 Uhr feierlich durch die sich bildende Menschengasse, um am Freiheitsdenkmal unterhalb der Schrifttafel „Für Vaterland und Freiheit“ Blumen und ein Band mit der Aufschrift „Dem Gedenken der Opfer des 14. Juni“ niederzulegen⁵².

Die Gedenkkundgebung war die erste größere, nicht genehmigte und weitgehend ungestörte Demonstration am Freiheitsdenkmal in Riga seit dem erzwungenen Beitritt der Republik zur Sowjetunion. Ihre Bedeutung für die Nationalbewegung in Lettland (und für die der anderen beiden baltischen Republiken) dürfte kaum zu überschätzen sein. Denn die Aktivitäten von Helsinki-86 fungierten gleichsam als Zündstein für die aufkommende Nationalbewegung. Dank der in Lettland (wie auch in den anderen baltischen Republiken) stark ausgeprägten nationalkulturellen Identität trafen ihre Forderungen bei einem Großteil der Gesellschaft und bei den durch Vertreter der Titularnation geprägten Funktionseliten der mittleren Ebene auf stille Zustimmung. Zugleich gaben sie den Anstoß zur Verlagerung politisch nicht systemkonformer Meinungsäußerungen, insbesondere nationaler Überzeugungen, aus dem privaten Kreis in den öffentlichen Raum. Das Lettische umschreibt diesen Prozess (wie auch den nationalen Aufbruch zwischen 1986–1990 allgemein) mit dem Begriff der „Atmoda“, d. h. des (nationalen) Erwachens. Die Kundgebung vom 14. Juni 1987 steht dabei, wie der vormalige Dissident und Helsinki-86-Sympathisant Jānis Rožkalns anmerkt, im Bewusstsein vieler Zeitgenossen am Beginn dieses „Erwachens“: „In gewisser Weise waren diese Ereignisse bedeutsamer als die Baltische Menschenkette, die Unabhängigkeitserklärung, die Barrikaden [...]. Es war der Punkt, an dem die Hoffnungslosigkeit in neue Hoffnung umschlug. Die Menschen haben sich versammelt, haben geduldig gewartet, haben dem Heldenmut anderer applaudiert und sind ihrem Beispiel gefolgt. [...] Gerade im Sommer 1987 hat das Erwachen – der emotionale Weg zum unabhängigen Lettland – seinen Anfang genommen.“⁵³

Die Gedenkveranstaltung vom 14. Juni gab den Startschuss zu einer ganzen Reihe ähnlicher, als „Kalenderdemonstrationen“ bekannt gewordener Manifestationen, die dem nationalen Aufbruch in den baltischen Republiken den Weg bahnten: Auch zum Jahrestag des Hitler-Stalin-Paktes (23. August), zum Jahrestag der lettischen Unabhängigkeitserklärung von 1918 (18. November) und zum Jahrestag der Deportationen von 1949 (25. März) fanden in den kommenden Jahren Gedenkkundgebungen

⁵² Vgl. LVA 2197.1v.87, Bl. 254f., vom Büro der PBLA in Münster zusammengestellte Informationen zur Kundgebung (15. 6. 1987). Exilletische Quellen gehen teils sogar von bis zu 5000 Demonstranten aus. Die genannten Zahlen beziehen sich dabei nicht auf die gleichzeitig Anwesenden, da viele nur kurz an der bis nachts währenden Veranstaltung teilnahmen.

⁵³ Mit „Barrikaden“ sind die Ereignisse des Januar 1991 gemeint, als moskautreue Truppen gegen die lettische Regierung zu putschen versuchten. Die Aussage ist zitiert nach einem Vortrag, den Rožkalns auf einer 2007 vom Museum der lettischen Volksfront organisierten Konferenz gehalten hat. Der Text ist online abrufbar unter <http://jurisziemelis.wordpress.com/2008/11/11/1/>.

am Freiheitsdenkmal in Riga statt⁵⁴. Über die Gedenkkundgebung am 14. Juni 1987 sowie über die folgenden Demonstrationen berichteten die baltischen Exilorganisationen, die über Telefon detaillierte Informationen einholten, minutiös – was über nunmehr störungsfrei zu empfangende Sender wie „Voice of America“ auf die aufkommende Nationalbewegung rückwirkte⁵⁵. Nur wenige Monate nach der Gedenkkundgebung setzte in den lettischen Medien punktuell eine vergleichsweise freie Debatte über die „Kalenderdemonstrationen“ ein⁵⁶. Auf Grundlage der durch sie mit angestoßenen gesellschaftlichen Diskussion und der auf breiter Basis offen artikulierten Zustimmung konnten politisch gut organisierte Massenbewegungen wie die im Folgejahr in allen drei baltischen Republiken gegründeten „Volksfronten“ und die sich formierenden Unabhängigkeitsparteien überhaupt erst entstehen. Ülo Ignats, der als schwedischer Exileste die Ereignisse in den baltischen Republiken aufmerksam verfolgte, betrachtete die Kundgebung vom 14. Juni 1987 in Riga sogar als einen der wichtigsten Impulse für die Diskussion in Estland, das mit dem Wirtschaftsreformprogramm „IME“ und der Gründung einer estnischen Volksfront im Frühjahr 1988 zum Vorreiter der baltischen Autonomiebestrebungen werden sollte: „Die wichtigste Inspiration in dieser Hinsicht [...] kam aus Lettland. [...] Bürgerrechtler aus Estland und Litauen nahmen teil. Sie konnten mit eigenen Augen sehen, dass man nunmehr das ‚Unmögliche‘ tun konnte: Demonstrieren gegen die Verbrechen des Regimes, ohne dass die Miliz eingriff. Vor ihrer Abreise aus Lettland versprachen die Esten und Litauer, dass man künftig ebensolche Freiheitsdemonstrationen abhalten werde.“⁵⁷

Die Idee zur Gründung einer Helsinki-Gruppe wurde in Estland allerdings, wie sich die Dissidentin und spätere Mitbegründerin der estnischen Unabhängigkeitspartei, Lagle Parek, erinnert, rasch als „unzeitgemäß“ verworfen: „Madisson war von der Kundgebung anlässlich des Jahrestages des 14. Juni aus Riga zurückgekehrt. Er wollte unbedingt irgendetwas unternehmen. Sein Vorschlag war, dass auch wir unsere Helsinki-Gruppe gründen sollten. Ich wendete ein, dass die Zeit der Helsinki-Gruppen vorbei sei.“⁵⁸ Lagle Parek hatte mit ihrer Aussage die Frage der im Zuge des gesellschaftlichen Aufbruchs zu wählenden „Taktik“ pointiert gestellt und zugleich beantwortet. Denn der „Mechanismus“ der Helsinki-Gruppen der 1970er Jahre, die ihre auf die Bestimmungen der Schlussakte rekurrierenden Appelle namentlich zeichneten und aufgrund des durch den Westen artikulierten Interesses einen gewissen

⁵⁴ Am 25. März 1949 wurden im Zuge der Kollektivierung der Landwirtschaft über 29 000 Menschen (überwiegend ganze Familien) aus der lettischen SSR nach Sibirien deportiert, um den Widerstand der ländlichen Bevölkerung gegen die Umstrukturierungen im Agrarsystem zu brechen.

⁵⁵ Vgl. LVA 2197.1v.87, Bl. 164–206, Monitoring-Berichte.

⁵⁶ Am Abend des 8. 10. 1987 strahlte das lettische Fernsehen beispielsweise eine Sendung über die Kundgebung vom 23. 9. 1987 aus, zu der als Diskutant u. a. einer der Organisatoren der Veranstaltung, Atis Silaroze, geladen war. Vgl. hierzu LVA, 2197.1v.87, Bl. 127–129, Bericht des Helsinki-86-Mitglieds Jānis Vēveris über die aktuelle Entwicklung in der lettischen SSR für die PBLA vom 9. 10. 1987.

⁵⁷ Ülo Ignats, Estland. Den sjungande revolutionen, Göteborg 1989, S. 22f. Das Akronym „IME“ steht für „Isemajandav Eesti“, d. h. „selbstwirtschaftendes Estland“ und bedeutet im Estnischen zugleich „Wunder“.

⁵⁸ Zitiert aus einem Interview mit Parek in: Tõnu Tannberg (Hrsg.), Hirvepark 1987: 20 aastat kodanikualgatuses, mis muutis Eesti lähajalugu, Tallinn 2007, S. 157–163, 157.

Schutz genossen, konnte für eine Bewegung, die zum Zwecke der nationalen Emanzipation letztlich auf die Mobilisierung von Massen setzte, nicht adäquat sein⁵⁹. Ihrem Wesen nach war Helsinki-86, wenngleich die Gruppierung in Quellen und in der Literatur vielfach als solche bezeichnet wird, keine Menschenrechtsgruppe im engeren Sinne, sondern eine national motivierte Bewegung. Dass die Perestrojka massenwirksamen, latent politischen Aktivitäten wie umweltschützerischen und denkmalpflegerischen Initiativen oder Musikfestivals Raum bot, hatten die Ereignisse in den baltischen Republiken seit 1986 gezeigt. Die Gedenkkundgebung in Riga hatte darüber hinaus den Schluss nahegelegt, dass es im Zuge der neuen gesellschaftlichen Offenheit möglich geworden war, in der offiziellen Geschichtsdarstellung zuvor tabuisierte Themen zum Gegenstand von Kundgebungen zu machen. Der Kreis um Tiit Madisson, Heiki Ahonen und Lagle Parek zog die Konsequenz, mit historischen Sachargumenten am rechtlich brüchigen Fundament der Zugehörigkeit der baltischen Republiken zur Sowjetunion zu rütteln – und gründete eine Vereinigung „zur Veröffentlichung des Hitler-Stalin-Paktes“ (estnisch MRP-AEG)⁶⁰. Die Auftaktveranstaltung der Gruppe am 23. August 1987 im Hirvepark in Tallinn hatte für die estnische Gesellschaft nicht nur einen ähnlichen Zündsteineffekt wie die Gedenkkundgebung in Riga; sie hatte die von der Sowjetregierung negierte „Baltische Frage“ zudem offen in einer Unionsrepublik zur Diskussion gestellt⁶¹.

Aufgrund ihrer Radikalität waren es indes nicht Gruppen wie Helsinki-86 und die MRP-AEG, die zum Träger des im Frühjahr beziehungsweise Sommer 1988 einsetzenden massenwirksamen nationalen Aufbruchs wurden, sondern die zunächst als informelle Vereinigungen gegründeten, auf breite gesellschaftliche Unterstützung ausgelegten „Volksfronten“. Denn die auf staatliche Unabhängigkeit zielenden Forderungen waren für einen Großteil der nun in die öffentliche Reformdiskussion eintretenden Angehörigen der Kulturintelligenz und der Funktionseliten der Republik, aus der sich die führenden Mitglieder der Volksfronten vorrangig rekrutierten, bis weit in die erste Jahreshälfte 1989 hinein noch nicht konsensfähig⁶². Als radikale Alternativen vermochten diese vergleichsweise kleinen Gruppierungen beziehungsweise die sich Anfang 1988 konstituierenden Unabhängigkeitsparteien jedoch sowohl die Volksfronten als auch das politische Establishment in ihren Republiken unter Zugzwang zu setzen.

⁵⁹ Lagle Parek merkte in anderem Zusammenhang an, man habe etwas mit einem „konkreten Ziel“ unternehmen wollen. Vgl. Mart Laar/Urmas Ott/Sirje Endre, Teine Eesti. Eesti iseseisvuse taassünd 1986–1991, Tallinn 1996, S. 256f. Wie treffend die Analyse Pareks war, mag die Tatsache belegen, dass die litauische Helsinki-Gruppe um Viktoras Petkus sich 1988 zwar neu gründete, im Zuge des nationalen Aufbruchs jedoch kaum eine Rolle spielte.

⁶⁰ Zur Gründung der MRP-AEG (Molotov-Ribbentropi Pakti Avalikustamise Eesti Grupp, d. h. „Estnische Gruppe zur Veröffentlichung des Hitler-Stalin-Paktes“) und ihrer Wirkung vgl. Tannberg (Hrsg.), Hirvepark, S. 233, sowie Viktor Niitsoo, Müürimurdjad: MRP-AEG ja ERSP lugu, Tallinn 2002, S. 10–25.

⁶¹ Auch in Riga und in Vilnius fanden 1987 zum Jahrestag des Paktes Gedenkkundgebung statt, die gleichfalls eine enorme Signalwirkung für den gesellschaftlichen Aufbruch hatten.

⁶² In Lettland beispielsweise waren Mitglieder von Helsinki-86 zwar in der Volksfront vertreten; die Redaktion der Atmoda, des Organs der lettischen Volksfront, publizierte 1988 allerdings mehrere ihr zugeleitete Aufrufe von Helsinki-86 nicht. Vgl. Vidiņš, Viņi, in: Škapars (Hrsg.), Baltijas, S. 89–94.

Die Volksfronten, die sich in der ersten Auflage ihrer Programme im Herbst 1988 noch auf die in der sowjetischen Verfassung verbriefte „Souveränität“ der Unionsrepubliken berufen hatten, strebten im Frühjahr 1989 zunehmend offener die Unabhängigkeit ihrer Republiken an. Parallel zu diesem Prozess wandelte sich die Legitimation ihrer Forderungen: Nicht mehr die in der sowjetischen Verfassung garantierten Rechte dienten ihnen als Grundlage, sondern das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Verletzung völkerrechtlicher Normen durch die nunmehr offen kritisierte Annexion. Nach dem Eingeständnis der Existenz des Geheimen Zusatzprotokolls durch die Sowjetregierung im Dezember 1989 und der durch die baltischen Regierungen auf dieser Grundlage postulierten Unabhängigkeit wurde schließlich auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker als primäre Legitimation obsolet. Denn mit den Unabhängigkeitserklärungen vom Frühjahr 1990 vollzogen die – nunmehr von exilbaltischen Juristen beratenen – Regierungen in Vilnius, Riga und Tallinn ihrem Verständnis nach keine Sezessionen, sondern stellten die souveräne Staatsgewalt ihrer Republiken wieder her⁶³. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker legitimierte der zugrunde liegenden Theorie zufolge zwar die Sezessionen von 1918, nicht aber, beziehungsweise nur subsidiär, den 1990 erhobenen Unabhängigkeitsanspruch, da von einer durch die sowjetische Annexion seit 1940 unterbrochenen, jedoch rechtstheoretisch fingiert anzunehmenden staatlichen Kontinuität auszugehen sei. Die Diskussion um die Bedeutung der Schlussakte, die sowohl als Beleg für die These eines fingierten Fortbestehens der Staatlichkeit der baltischen Republiken wie auch für deren Untergang zitiert wird, spiegelt dabei den – 1975 von den Signatarstaaten stillschweigend in Kauf genommenen – interpretativen Spielraum wider⁶⁴.

5. Die KSZE als „Hintertür“ zur internationalen Anerkennung

Da die Unabhängigkeitserklärungen Litauens, Lettlands und Estlands aufgrund der realpolitischen Gegebenheiten zunächst keine internationale Anerkennung fanden, waren die baltischen Regierungsvertreter auf diplomatische „Hintertüren“ angewiesen, um ins „Haus der internationalen Beziehungen“ zu gelangen⁶⁵. Die Folgetreffen des sich 1990 intensivierenden KSZE-Prozesses bildeten – wie bereits für die exilbaltischen Interessengruppen in den 1970er Jahren – einmal mehr eine solche Hintertür.

⁶³ Litauen erklärte am 11. 3. 1990 seine De-facto-Unabhängigkeit, Lettland und Estland proklamierten am 4. 5. 1990 bzw. am 8. 5. 1990 ihre De-jure-Unabhängigkeit.

⁶⁴ Aus der – in der Literatur bis heute umstrittenen – Frage, ob die Unabhängigkeitserklärungen von 1990 als Sezession zu qualifizieren sind, ergeben sich zahlreiche Rechtsfolgen, nicht zuletzt auch für den Status der großen russischsprachigen Minderheiten. Die baltische Rechtstheorie geht mehrheitlich von einer staatlichen Kontinuität aus. Vgl. hierzu u. a. Dainius Žalimas, Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimas. Pagrindiniai klausimai pagal tarptautinę teisę, Vilnius 1997, S. 104; Lauri Mälksoo, *Illegal Annexation and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR*, Leiden 2003. Martin Ott, *Das Recht auf Sezession als Ausfluss des Selbstbestimmungsrechts der Völker*, Berlin 2008, S. 267, spricht dagegen – unter anderem unter Berufung auf die Schlussakte von 1975 – von einer Sezession der baltischen Republiken.

⁶⁵ Die Metapher ist den Memoiren des ehemaligen estnischen Präsidenten entlehnt. Vgl. Lennart Meri, *Ein Leben für Estland. Dialog mit dem Präsidenten*, Zürich 1999, S. 314.

Die Sowjetregierung lehnte eine Aufnahme der baltischen Staaten in die KSZE indes kategorisch ab, da dies implizit die Anerkennung ihrer postulierten Eigenstaatlichkeit bedeutet hätte⁶⁶. In den baltischen Außenministerien machte man sich über die Chancen einer Teilnahme gegen den Willen der Sowjetunion kaum Illusionen und betrachtete die Bemühungen eher als Teil einer langfristigen, auf die Internationalisierung der „Baltischen Frage“ angelegten Strategie⁶⁷. Gerade in der Situation der im Frühsommer 1990 festgefahrenen sowjetisch-baltischen Verhandlungen stellten die KSZE-Verhandlungen für die baltischen Republiken einen der wenigen verfügbaren Ansatzpunkte dar, über die westlichen Staaten Druck auf Moskau auszuüben⁶⁸.

Die Frage, welcher Status den baltischen Delegationen bei den KSZE-Verhandlungen zuzuweisen sei, versetzte die westlichen Regierungen, die die Verhandlungen mit der Sowjetunion nicht gefährden wollten, in Verlegenheit. Als der dänische Außenminister Uffe Ellemann-Jensen seine neuen Kollegen aus Tallinn, Riga und Vilnius ohne Rücksprache mit den übrigen Teilnehmerstaaten zu der KSZE-Konferenz über Menschenrechte in Kopenhagen (5.-29. Juni 1990) einlud, sorgte dies für ernste Verstimmungen im Lager der Nordischen Staaten – schließlich hatte Finnland die Annexion der baltischen Republiken de facto, Schweden de jure anerkannt⁶⁹. Die dänische Regierung sah sich daher genötigt, die baltischen Gäste offiziell wieder auszuladen, stellte ihnen für die Zeit der Konferenz allerdings unentgeltlich Büros für ihre Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung und ermöglichte ihnen als NGO-Vertreter denkbar große Bewegungsfreiheit⁷⁰. Durch ihre auf diese Weise ermöglichte Präsenz konnten die baltischen Außenminister nicht nur ihren Anspruch auf die Unabhängigkeit ihrer Heimatländer unterstreichen; darüber hinaus hatten sie Gelegenheit, sich informell auf internationalem Parkett einzuführen und mit westlichen Regierungsvertretern vertraulich zu besprechen, „ohne dass die Verantwortlichkeit eines einzelnen Landes so spürbar tangiert worden wäre wie bei einem Besuch in der Hauptstadt“⁷¹.

Obschon die westlichen Regierungen und die neuen ostmitteleuropäischen Teilnehmerstaaten die Einbindung der baltischen Republiken in den KSZE-Prozess mehrheitlich zunehmend offener befürworteten, wurden die baltischen Delegationen auf-

⁶⁶ Vgl. Zagorskij, Chel'sinskij, S. 339f. Die baltischen Regierungen forderten sowohl in einer gemeinsamen Erklärung als auch in gesonderten Anträgen ihre Zulassung zu den Verhandlungen. Vgl. hierzu Lietuvos Seimo Archyvas, Vilnius, 2.10.1, Bl. 11, Joint statement on the membership in the Conference on Security and Cooperation in Europe (12. 5. 1990); ERA 1608.2.475, Bl. 9, Schreiben Lennart Meris an Haxthausen vom 8. 6. 1990, und ebenda, Bl. 10, dessen abschlägige Antwort vom 9. 6. 1990.

⁶⁷ Vgl. Jānis Ritenis, *Diplomātiskā cīņa par Latvijas Republikas suverenitātes atjaunošanu*, Riga 1999, S. 110.

⁶⁸ Vgl. ebenda, S. 109.

⁶⁹ Vgl. Uffe Ellemann-Jensen, *Din egen dag er kort*. Kopenhagen 1996, S. 136f.; Mauno Koivisto/Klaus Törmudd, *Witness to history. The memoirs of Mauno Koivisto, President of Finland 1982–1994*, London 1997, S. 137f.

⁷⁰ Sowohl Lennart Meri als auch der exlitauische VLIK-Funktionär Kazys Bobelis betonen die Bedeutung, die ihre Behandlung als NGO-Vertreter gehabt habe. Vgl. ERA 1608.2.475, Bl. 45–48, Kommentar Bobelis' über die Konferenz in Kopenhagen für die US-Helsinki-Kommission vom 18. 7. 1990; Meri, *Leben*, S. 314f.

⁷¹ Ebenda, S. 318. Die baltischen Außenminister trafen u. a. am 7. 6. 1990 mit Kampelman zu einem längeren Gespräch zusammen; vgl. ERA 1608.2.475, Bl. 15–18, Gesprächsbericht der estnischen „Delegation“.

grund des Widerstands der sowjetischen Seite auch zu den Folgegesprächen nicht zugelassen⁷². Große Erwartungen setzte die baltische Seite auf das im November 1990 in Paris stattfindende Gipfeltreffen, da Frankreich Bereitschaft signalisierte, den baltischen Außenministern als „Ehrengäste“ die Teilnahme zu ermöglichen⁷³. Nachdem die baltischen Außenminister zunächst unauffällig im Plenarsaal hatten Platz nehmen können, wurden sie kurz darauf unter einem Vorwand aus dem Saal gerufen, da Gorbatschow mit der unmittelbaren Abreise der sowjetischen Delegation gedroht hatte⁷⁴. Der kleine Skandal am Rande der Sitzung bescherte den baltischen Delegationen (die in Paris bereits mit einer gewissen Selbstverständlichkeit anwesend waren und auf Einladung der Nordischen Staaten hin zudem die Konferenzinfrastruktur zur Organisation ihrer Auftritte nutzen konnten) einmal mehr die Aufmerksamkeit der Welpresse und die Sympathien der Öffentlichkeit⁷⁵.

Die sowjetischen Putschversuche in Vilnius, Riga und Tallinn im Januar 1991 fügten nicht nur dem Image Gorbatschows erheblichen Schaden zu, sondern führten auch dazu, dass die Mehrzahl der KSZE-Teilnehmerstaaten forderte, die „Baltische Frage“ im Rahmen einer Sondertagung zu behandeln – ein Anliegen, das die sowjetische Seite nur durch einen offenen Regelverstoß zu verhindern vermochte und das damit ihre Glaubwürdigkeit weiter in Frage stellte⁷⁶. Die „Baltische Frage“ wurde zwar aufgrund der sowjetischen Weigerung in den Jahren 1990–1991 nicht offiziell zum Gegenstand internationaler Verhandlungen. Dennoch dürfte die auf beharrliche Präsenz im KSZE-Prozess setzende „Diplomatie der kleinen Schritte“ der baltischen Staaten nicht wenig dazu beigetragen haben, dass die Diskussion um ihren völkerrechtlichen Status stets auf der politischen Tagesordnung blieb und unter den veränderten realpolitischen Gegebenheiten im August 1991 mit der internationalen Anerkennung ihrer Unabhängigkeit vergleichsweise schnell zu ihren Gunsten entschieden wurde.

6. Die Bedeutung der KSZE für die Wiedererlangung der Unabhängigkeit der baltischen Staaten

Der KSZE-Prozess spielte im Zusammenhang des Unabhängigkeitsstrebens der baltischen Nationen eine gewichtige Rolle. Denn zum einen eröffnete das mit dem Verhandlungsprozess entstandene internationale Forum den Exilverbänden neue Wege, ihre Interessen adressatengau und zugleich öffentlichkeitswirksam zu artikulieren.

⁷² Vgl. Lange, Staaten, S. 236–238.

⁷³ U. a. Polen, die Tschechoslowakei, die Niederlande, Dänemark, Norwegen und Schweden unterstützten den französischen Vorschlag. Vgl. James P. Nichol, *Diplomacy in the former Soviet Republics*, Westport 1995, S. 117; zum fortgesetzten intensiven baltischen Lobbying zwischen Kopenhagen und Paris vgl. die in den Aktenstücken ERA 1608.2.476 und 1608.2.477 enthaltenen Dokumente.

⁷⁴ Das Ereignis schildert u. a. die spätere langjährige lettische Botschafterin in Paris, Aina Nagobads-Ābols. Vgl. dies./Guntars Ābols, Parīze, Madride, Lisabona un atpakaļ Rīgā: atmiņas un vērojumi četrās vēstniecībās, Rīga 2000, S. 54–58.

⁷⁵ Vgl. Ellemann-Jensen, Din, S. 138.

⁷⁶ Vgl. zu diesem Aspekt den Beitrag von Yuliya von Saal in diesem Band.

Zwar ließ das in der Schlussakte enthaltene Prinzip der „Unverletzlichkeit der Grenzen“ eine ambivalente Deutung des Status der baltischen Republiken zu, jedoch bekräftigten die USA als westliche Vormacht auf den Folgetreffen wiederholt ihre De-jure-Nichtanerkennung der Annexion. Diese von den Exilverbänden forcierten Stellungnahmen der USA im Kontext der KSZE führten nicht nur dazu, dass die in den 1960er Jahren ins diplomatische Abseits geratene „Baltische Frage“ im internationalen Kontext erneut auf die Tagesordnung gelangte; sie sind zugleich ein Eckstein der seit 1990 von den baltischen Regierungen beanspruchten staatlichen Kontinuität.

Zum anderen ermöglichte die im Kontext der Folgetreffen geführte Diskussion um Menschenrechtsverletzungen baltischen Interessengruppen im Westen wie auch estnischen, lettischen und litauischen Dissidenten, auf die Situation der baltischen Republiken hinzuweisen und insbesondere das in der Schlussakte als universale völkerrechtliche Norm bestätigte (in der sowjetischen Verfassung von 1977 jedoch modifizierte) Selbstbestimmungsrecht der Völker einzufordern. Die KSZE hatte aufgrund der in ihrer Schlussakte enthaltenen Prinzipien für die baltischen Nationen – neben der UN – bis 1991 die Funktion einer wichtigen internationalen Appellationsinstanz.

Unter der Flagge einer KSZE-Beobachtungsgruppe firmierend, im Wesentlichen jedoch nationale Ziele verfolgend, konnte die in den Anfangsjahren der Perestroika in der lettischen SSR gegründete Gruppierung Helsinki-86 erheblich von den Schutz- und PR-Mechanismen des etablierten „Helsinki-Netzwerks“ profitieren. Die von der Gruppierung angestoßenen Gedenkkundgebungen entfalteten unter den Bedingungen der neuen gesellschaftlichen Offenheit ein ungeahntes Mobilisierungspotenzial und bahnten offen national motivierten Massenbewegungen in den baltischen Republiken den Weg, die zwischen 1988 und 1990 schließlich zunehmend direkter die Wiederherstellung der Eigenstaatlichkeit forderten. Für die nach der Erklärung der Unabhängigkeit gebildeten, international jedoch nicht anerkannten Regierungen der baltischen Staaten fungierten die KSZE-Verhandlungen (ähnlich wie für die Exilverbände in den 1970er Jahren) als eine willkommene Möglichkeit, Zugang zu westlichen Regierungskreisen zu erhalten und die „Baltische Frage“ zu internationalisieren.

Wilfried Loth

Der KSZE-Prozess 1975–1990: eine Bilanz

Als die Verhandlungen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa im Juli 1975 zu Ende waren und die Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki anstand, wurde im Moskauer Politbüro gefragt, ob damit nicht der Einmischung der Westmächte in die inneren Angelegenheiten des Sowjetimperiums Tür und Tor geöffnet würde. Nicht nur die *hardliner* Michail Suslow und Nikolai Podgorny machten die üblichen Bedenken geltend, auch Ministerpräsident Alexei Kossygin und KGB-Chef Juri Andropow zeigten sich besorgt. Außenminister Andrei Gromyko verteidigte das Verhandlungsergebnis mit dem Argument, dass mit der allgemeinen Anerkennung der Nachkriegsrealitäten doch auch ein großer Sieg für die Sowjetunion errungen worden sei. Dann verwies er auf die Chancen zur Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, und zum Problem der Destabilisierung meinte er, dass die Sowjetregierung immer noch selbst entscheiden könne, was als Einmischung anzusehen sei und was nicht: „Wir sind die Herren in unserem Haus.“ Leonid Breschnew pflichtete seinem Außenminister bei. Es folgten teilweise hitzige Debatten; schließlich konnte sich Breschnew gegen die Bedenkensträger durchsetzen¹.

Der Vorgang macht deutlich, dass es nicht nur unterschiedliche Einschätzungen des Ergebnisses von – nimmt man die Vorverhandlungen und ihre Entstehung hinzu – mehr als drei Jahren diplomatischen Ringens um das KSZE-Projekt gab². Es entwickelten sich auch unterschiedliche Strategien, mit diesem Ergebnis umzugehen. Wieweit sie aufgingen und welche Wirkungen sie zeitigten, ist eine offene Frage. Die historische Forschung bemüht sich gegenwärtig, sie zu beantworten. Dabei sind, wie die Beiträge in diesem Band zeigen, eine Reihe bemerkenswerter Fortschritte zu verzeichnen.

Zu beobachten ist zunächst ein bemerkenswerter Wandel der US-amerikanischen Haltung zur KSZE. Für Henry Kissinger war das „gottverdammte Ding“, wie er sie im Gespräch mit Richard Nixon einmal bezeichnete³, ein ärgerliches Hindernis auf dem Weg zu einem substantiellen Arrangement zwischen den Supermächten. Hartnäckiges Insistieren der westlichen Europäer auf der Anerkennung von „friedlichem Wandel“ und verstärktem Austausch von „Menschen, Informationen und Meinungen“ konnte in seiner Sicht eine Vertiefung der Beziehungen zwischen Washington und Moskau nur unnötig hinauszögern und vielleicht sogar vereiteln. Sich von den Be-

¹ Berichtet bei Anatoly Dobrynin, *In Confidence. Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents (1962–1986)*, New York 1995, S. 346.

² Zu seiner Analyse jetzt insbesondere Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2003; Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Bruxelles u. a. 2009; Daniel Möckli, *European Foreign Policy during the Cold War. Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, London/New York 2009, S. 99–139.

³ Zitiert bei Oliver Bange, *KSZE-Prozess und Ost-West-Dynamik, Beitrag zur Konferenz „Auf dem Weg zur Wiedervereinigung. Die beiden deutschen Staaten in ihren Bündnissen 1970 bis 1990“*, 22.–24. 9. 2010 in Potsdam.

kenntnissen zu den Menschenrechten und zu „freiem Austausch“ mehr als kosmetische Änderungen im sowjetischen System zu erhoffen, war für ihn geradezu lächerlich. Jimmy Carter hingegen nutzte das Menschenrechtsthema gezielt zur außenpolitischen Profilierung gegenüber seinen republikanischen Vorgängern. Es ist bezeichnend, dass er damit sogleich nach seiner Wahl begann und dass er sich auf die öffentliche Unterstützung sowjetischer Dissidenten konzentrierte. Noch bevor er sein Amt angetreten hatte, schickte er Wladimir Slepak, einem Elektronik-Spezialisten, der für das Recht auf Auswanderung stritt, ein Unterstützungstelegramm. Anfang Februar 1977 protestierte das State Department gegen die Verhaftung von Alexander Ginsburg und Juri Orlow, den Hauptinitiatoren der „Helsinki-Beobachter-Gruppe“, die sich im Mai 1976 gebildet hatte. Carter versicherte Andrei Sacharow, dem unterdessen berühmtesten Moskauer Mahner, in einem öffentlichen Brief seiner Unterstützung im Kampf um die Verwirklichung der Menschenrechte und empfing zusammen mit seinem Vizepräsidenten Walter Mondale den nach Gulag-Haft ins Exil gegangenen Schriftsteller Wladimir Bukowski.

Wie aus dem Beitrag von Douglas Selvage deutlich wird, waren es drei Faktoren, die hinter Carters Menschenrechtskampagne standen: seine eigene missionarische Überzeugung, dass er als amerikanischer Präsident für die Verbreitung von Demokratie und Menschenrechten einzustehen habe; die strategischen Überlegungen seines Sicherheitsberaters Zbigniew Brzezinskis, die auf eine Destabilisierung der sowjetischen Herrschaft über Ostmitteleuropa zielten; und die innenpolitische Nützlichkeit des Menschenrechtsthemas angesichts der beträchtlichen Resonanz, die die kleine Gruppe der Menschenrechtsaktivisten in der amerikanischen Öffentlichkeit erfuhr. Diese drei Faktoren verstärkten sich wechselseitig und ließen damit das Insistieren auf einer Einlösung der entsprechenden Verpflichtungen in der KSZE-Schlussakte zu einem anhaltenden und starken Aspekt der Außenpolitik Carters werden.

Die USA gerieten damit wiederum in ein Spannungsverhältnis zu den Europäern, das heißt zu dem Europa der Neun, das bei den KSZE-Verhandlungen so erfolgreich gewesen war – weil Kissinger ihnen das Feld überlassen hatte, ohne die Initiativen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) letztlich zu blockieren. Grundsätzlich kam ihnen die Rückkehr der USA zu einer Politik der Bewegung ja entgegen, wie sie von John F. Kennedy und Lyndon B. Johnson praktiziert worden war. Entspannung im Sinne einer Stabilisierung des Status quo, wie Kissinger sie in einer Mischung aus Furcht vor sowjetischer Expansion und Sorge um imperiale Besitzstandswahrung betrieben hatte, entsprach ihren Interessen nur sehr bedingt. Am wenigsten hatten sich die Deutschen damit anfreunden können⁴. Jedoch sahen sich die Europäer durch die Methoden dieser neuen Politik der Bewegung in ihrem Bemühen um Organisation der wirtschaftlichen Kooperation und des kulturellen und gesellschaftlichen Austauschs, von der sie sich so viel versprochen, behindert: Öffentliche Anprangerung sowjetischer Menschenrechtsverletzungen ohne gleichzeitige Kooperationsangebote ließ, davon waren sie überzeugt, die Bereitschaft der östlichen Machthaber zum

⁴ Vgl. Stephan Kieninger, Transformation versus Status Quo: The Survival of the Transformation Strategy during the Nixon Years, in: Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*, Kopenhagen 2010, S. 101–122.

Abschluss von Folgeabkommen sinken, ohne dass sich deswegen die Lage der Dissidenten irgendwie besserte. Frankreichs Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing ging darum so weit, Carters plakative Einforderung der Menschenrechte in der Sowjetunion in einem Interview mit dem amerikanischen Magazin „Newsweek“ im September 1977 öffentlich als wenig hilfreich zu kritisieren. Intern ließ auch Bundeskanzler Helmut Schmidt keinen Zweifel daran, dass er Carters Vorgehensweise für kontraproduktiv hielt⁵.

Überhaupt entwickelten sich Giscard und Schmidt zu dezidierten Sprechern europäischer Interessen. Der latente Gegensatz in der Frage der deutschen Wiedervereinigung, auf den Veronika Heyde in ihrem Beitrag aufmerksam macht, und eine gewisse Konkurrenz im Hinblick auf den wechselseitigen Verdacht, ein privilegiertes Verhältnis zur Sowjetunion anzustreben, sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die entspannungspolitischen Grundüberzeugungen der beiden wichtigsten europäischen Staatsmänner der zweiten Hälfte der 1970er Jahre im operativen Bereich doch weitgehend auf einer Linie lagen. Häufig traten sie nach enger Abstimmung gemeinsam auf; beide entwickelten eine rege Reisediplomatie im Verhältnis zu den Ostblock-Regierungen. So empfing Giscard Breschnew im Dezember 1974 zu einem ersten Staatsbesuch, noch bevor er sich zum ersten Mal mit dem amerikanischen Präsidenten traf. Im Oktober 1975 erfolgte sein Gegenbesuch in Moskau. Im Juni 1977 war Breschnew wieder in Paris, im April 1979 fuhr Giscard abermals nach Moskau. Schmidt fuhr im Oktober 1974 zum Staatsbesuch nach Moskau. Im November 1975 kam der bulgarische Staatsratsvorsitzende Todor Schiwkow nach Bonn. Im Juni 1976 folgte der polnische Partei- und Regierungschef Edward Gierek, im Juli 1977 dessen ungarischer Kollege János Kádár. Im Januar 1978 fuhr Schmidt nach Rumänien. Im April 1978 kam der tschechoslowakische Partei- und Staatschef Gustav Husák nach Bonn, Anfang Mai war Breschnew wieder zu Gast. Ein Jahr später, im Mai 1979, reiste Schmidt nach Bulgarien, im August fuhr er zu einem „privaten“ Treffen mit Gierek auf der Halbinsel Hela, im September besuchte er Budapest. Auf dem Höhepunkt der amerikanisch-sowjetischen Spannungen nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan reiste Giscard im Mai 1980 zu einem Treffen mit Breschnew nach Warschau, Ende Juni fuhr Schmidt nach Moskau.

Dabei ging es vorwiegend um wirtschaftliche Kooperation, zum Teil auch um Wirtschaftshilfe und um kulturellen und gesellschaftlichen Austausch. Sie sollten in den kommunistischen Staaten das Bewusstsein gemeinsamer Traditionen, Werte und Interessen der Europäer aktivieren und die politische Kooperation durch wirtschaftliche Fundierung langfristig absichern. Insbesondere Schmidt machte in den vertraulichen Gesprächen auch in den Fragen der Menschenrechte Druck, sowohl unter Berufung auf die KSZE-Schlussakte als auch mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit öffentlicher Unterstützung für das wirtschaftliche Entgegenkommen. Giscard war da zurückhaltender. Angesichts zunehmend kritischer Stimmen in der französischen Öffentlichkeit seit dem Frühjahr 1977 konnte aber auch er das Thema nicht ganz vermeiden. Beide hatten, wie Matthias Peter am deutschen Beispiel zeigt, ein lebhaftes Interesse an der Fortführung des KSZE-Prozesses: Der organisierte Dialog konnte als

⁵ Vgl. etwa Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977–1981*, New York 1983, S. 167.

Basis dienen, die Beziehungen zu verstärken und den Druck in Richtung einer Umsetzung der KSZE-Prinzipien zu verstetigen.

Schmidt und Giscard agierten aber nicht nur parallel und gemeinsam. Sie verstanden sich auch als Organisatoren der EPZ, die nach ihrem Verständnis bei den KSZE-Folgekonferenzen eine ebenso wichtige Rolle spielen sollte wie zuvor in Helsinki und Genf. Hier besteht noch erheblicher Forschungsbedarf, sowohl im Hinblick auf die Abstimmungsprozesse in der EPZ, die jetzt weitgehend in die Arbeit des Europäischen Rats und des Rats der Außenminister der EG integriert war, als auch im Hinblick auf das Agieren der EPZ-Vertreter einschließlich des Vertreters der Europäischen Kommission bei den Folgekonferenzen von Belgrad und Madrid. Man wird davon ausgehen dürfen, dass es ähnlich solidarisch und effektiv war wie in den Jahren 1973 bis 1975, als die Arbeit in der KSZE viel dazu beigetragen hat, die EPZ mit Leben zu füllen. Das hohe Maß an Übereinstimmung der Interessen ihrer Mitglieder ist jedenfalls mit Händen zu greifen, ebenso ein gemeinsames Grundmuster außenpolitischen Handelns, das sie von der politischen Kultur der USA unterschied. Für das westliche Europa waren offene Grenzen auf dem europäischen Kontinent naturgemäß wichtiger als für die USA, und ihre Vorteile waren hier deutlicher erfahrbar. Gleichzeitig war der politische Prozess im westlichen Europa weniger anfällig für ideologische Verallgemeinerungen, Einflüsse strategisch wichtiger Minderheiten und Idiosynkrasien einzelner Personen. In der amerikanisch-europäischen Auseinandersetzung um den angemessenen Umgang mit der KSZE-Schlussakte steckt darum auch ein gewisses Maß an Bekräftigung europäischer Identität. Sie sollte als wichtiger Bestandteil der weltpolitischen Entwicklung in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre in die Betrachtung einbezogen werden.

In ihrem Bemühen um einen Ausbau des Netzes der blockübergreifenden Beziehungen wurden die Neun von den neutralen und blockfreien Staaten Europas unterstützt – freilich nicht offen, in der Form gemeinsamer Initiativen oder Stellungnahmen (das wäre alles andere als hilfreich gewesen), sondern diskret, indem ihre Initiativen in die gleiche Richtung wiesen. Sie vermieden damit geschickt, sich in der illusionären Rolle von Schiedsrichtern zwischen Ost und West zu überheben, und stärkten gleichzeitig die Position der Neun. Dabei waren ihre Rollen, wie die Beiträge von Benjamin Gilde, Philip Rosin und Aryo Makko zeigen, im Einzelnen durchaus unterschiedlich. Während die Schweiz im Laufe des KSZE-Prozesses immer offener und selbstbewusster für die Menschenrechte eintrat, konzentrierte sich Schweden ganz auf die Sicherheitsproblematik. Österreich engagierte sich mehr oder weniger gleichmäßig in allen KSZE-Themen und gelangte damit am häufigsten zu ähnlichen Positionen wie die Neun. Schließlich gelang es auch dem Vatikan, seit mehr als 150 Jahren zum ersten Mal wieder auf internationaler diplomatischer Bühne mit Stimmrecht vertreten, eine eigenständige Rolle als Mediator zu spielen. Indem seine Vertreter zunächst zurückhaltend auftraten, dann aber ihre moralische Autorität und ihre formale Neutralität zur Geltung brachten, konnten sie mehrfach Formulierungen durchsetzen, die den Ostblock-Staaten halfen, das Gesicht zu wahren⁶. Wie schon bei

⁶ Vgl. dazu die Untersuchung von Roland Cerny-Werner, *Vatikanische Ostpolitik und die DDR*, Göttingen 2011. Zur Rolle des Vatikans in der KSZE vgl. Katharina Kunter, *Die Kirchen im KSZE-Prozess 1968–1978*, Stuttgart 2000, S. 69–73.

den KSZE-Verhandlungen gerieten sowohl die Ostblock-Führer als auch die US-Regierung gegenüber den Vertretern der neutralen und blockfreien Staaten in die Defensive.

Der implizite Schulterschluss zwischen den Neun und den Neutralen reichte freilich nicht aus, den Prozess der Entspannung in der Weise zu dynamisieren, wie es den westlichen Europäern vorschwebte. Zwar bemühten sie sich nach Kräften, die KSZE-Folgekonferenz, die vom Oktober 1977 bis März 1978 in Belgrad tagte, nicht zu einem bloßen Tribunal gegen östliche Menschenrechtsverletzungen ausarten zu lassen. Da die amerikanische Delegation unter Arthur Goldberg aber auf dieser Linie beharrte, sah sich die sowjetische Seite in die Defensive gedrängt und blockierte folglich ansonsten erreichbar erscheinende Fortschritte, etwa auf dem Gebiet der Vertrauensbildenden Maßnahmen. So scheiterte etwa, wie Benjamin Gilde zeigt, das Projekt einer gesamteuropäischen Energiekonferenz, das von der sowjetischen Führung ebenso wie vom österreichischen Bundeskanzler Bruno Kreisky betrieben wurde, an dem Junktim mit Zugeständnissen im Bereich von „Korb III“ und bei den Menschenrechten, auf dem die NATO-Staaten bestanden. Kein einziger von den über 100 Vorschlägen, die von den verschiedenen Delegationen vorbereitet worden waren, fand die Zustimmung aller; ein substantielles Dokument wurde nicht verabschiedet. Dass die Konferenzteilnehmer zum Schluss den Willen zur Fortsetzung des Entspannungsdialogs bekundeten und zumindest eine weitere Folgekonferenz ankündigten, war ein bescheidener Erfolg. Zumindest blieb damit, wie das Auswärtige Amt in Bonn mit Genugtuung feststellte (Matthias Peter), die Argumentationsgrundlage für bilaterale Verhandlungen erhalten.

Insofern ist es wichtig, die bilateralen Vereinbarungen zwischen westeuropäischen Staaten und Ostblockstaaten, die im Zuge der europäischen Reisediplomatie getroffen wurden, in die Betrachtung des KSZE-Prozesses einzubeziehen. Der kulturelle und gesellschaftliche Austausch im Zuge dieser Vereinbarungen kam am weitesten im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und Polen voran; zu erwähnen sind die vielen deutsch-polnischen Foren seit 1977, die deutsch-polnische Schulbuchkommission, Städtepartnerschaften, Universitätspartnerschaften, der Austausch kirchlicher Gruppen. Der gesellschaftliche Dialog, der sich auf diese Weise entwickelte, stieß auf beiden Seiten auf heftige, emotionsgeladene Kritik, erfreute sich aber gleichwohl immer breiterer Zustimmung. Die wirtschaftliche Verknüpfung gedieh am weitesten im Verhältnis zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion. Schmidt griff das Interesse Breschnews an einem Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sehr bewusst auf und entwickelte darüber ein gutes persönliches Verhältnis zu dem sowjetischen Staats- und Parteichef. Das Gesamtvolumen des deutsch-sowjetischen Handels stieg von 1969 bis 1979 auf die sechsfache Höhe; die Bundesrepublik wurde damit quantitativ und qualitativ zum wichtigsten westlichen Handelspartner der Sowjetunion. Der Ausbau der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und der DDR blieb schwierig⁷. Aber man sollte nicht vergessen, dass die dramatische Zunahme der Ost-West-Kontakte – westdeutsche und Westberliner Besucher in der DDR, Steigerung der Telefonkontakte auf das 40fache (40 Millionen pro Jahr), und immer-

⁷ Vgl. Heinrich Potthoff, *Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961 bis 1990*, Berlin 1999.

hin einige Zehntausend Verwandtenbesuche von DDR-Bürgern in der Bundesrepublik pro Jahr – auch hier eine neue Realität schufen. Wie die Forschungen von Anja Hanisch ergeben haben, nahm die Zahl der Ausreiseanträge, die Bürger der DDR bei den Behörden stellten, nach dem Bekanntwerden der KSZE-Schlussakte dramatisch zu, und im Kontext des Madrider Folgetreffens ist eine nochmalige deutliche Steigerung zu verzeichnen. Bei allem Ungenügen wurden diese Früchte der Entspannungspolitik doch dankbar registriert; die Unterstützung für den Entspannungskurs nahm zu.

Die Hoffnung auf Ausbau der wirtschaftlichen Kooperation war dann auch das entscheidende Motiv, das die Regierungen der Ostblockstaaten am KSZE-Prozess festhalten ließ, obwohl sie die Gefährdung ihrer Regime durch den freien Austausch von „Menschen, Informationen und Meinungen“ durchaus sahen. Selbst dort, wo diese Gefährdung am größten war, in der DDR, kamen die Machthaber nicht umhin, praktische Vereinbarungen zu treffen, die den Austausch erleichterten und die Lebensfähigkeit West-Berlins langfristig sicherten. Für die Regierungen in Polen und Ungarn war die wirtschaftliche Kooperation mit den westlichen Ländern, insbesondere mit der Bundesrepublik, der Schlüssel zum Erfolg ihrer volkswirtschaftlichen Modernisierungsstrategien, auf den sie umso mehr angewiesen waren, als davon, wie nun gerade am polnischen Beispiel mehrfach deutlich wurde (Wanda Jarząbek), auch die Stabilität und die Zukunft des Regimes überhaupt abhingen. Bei der DDR und bei Rumänien kamen noch andere, sehr spezifische Motive hinzu: bei der DDR das Bedürfnis nach Befestigung der internationalen Anerkennung, bei Rumänien das Streben nach Unabhängigkeit von der Sowjetunion und, ganz elementar, Schutz vor einer sowjetischen Invasion, wie sie die Tschechoslowakei erlebt hatte. Dass das Ceaușescu-Regime soweit ging, sich auf den KSZE-Folgekonferenzen explizit als der Gruppe der neutralen und blockfreien Staaten zugehörig zu präsentieren, stellt ein bemerkenswertes Ergebnis der Forschungen von Mihael Ionescu in diesem Zusammenhang dar.

Im sowjetischen Fall wird die Abhängigkeit von wirtschaftlicher Kooperation mit dem Westen in besonders eklatanter Weise bei der Entscheidung vom Dezember 1981 deutlich, die Niederschlagung der Solidarność-Bewegung General Jaruzelski alleine zu überlassen, auch auf das Risiko hin, dass er damit scheitern würde. Wie ich in einer früheren Veröffentlichung gezeigt habe, war die westliche Unterstützung bei der Überwindung der wirtschaftlichen Krisenphänomene jetzt so zwingend geworden, dass die Solidarität der Machthaber, wie sie sich in der Breschnew-Doktrin ausgedrückt hatte, demgegenüber zurückstehen musste. „Wir müssen uns in erster Linie um unser eigenes Land und um die Stärkung der Sowjetunion kümmern“, brachte das Andropow in der entscheidenden Sitzung des Moskauer Politbüros am 10. Dezember 1981 auf den Punkt⁸. Jetzt wird aus dem Beitrag von Douglas Selva deutlich, dass das Motiv der Rettung der Entspannung sogar schon im Sommer 1980 wirksam wurde, als Moskau Zugeständnisse im Hinblick auf die Familienzusammenführung, die Visaerteilung und die Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten machte.

⁸ Wilfried Loth, *Moscow, Prague and Warsaw: Overcoming the Brezhnev Doctrine*, in: *Cold War History* 1 (2001), S. 103–118; vgl. auch Wilfried Loth, *Helsinki*, 1. August 1975: *Entspannung und Abrüstung*, München 1998, S. 220–223.

Auch diese Zugeständnisse gingen schon auf Kosten der Verbündeten, wie man am Widerspruch der DDR-Führung sehen kann.

Die dringende Notwendigkeit neuer westlicher Kredite war es dann auch, die die Jaruzelski-Regierung im Juli 1986 dazu brachte, eine Generalamnestie für die politischen Gefangenen zu erlassen, und die Erich Honecker veranlasste, im September 1987 einer abermaligen Ausweitung der Reisefreiheiten der DDR-Bürger zuzustimmen. Wir haben es also auf der Seite der kommunistischen Machthaber mit einem allmählichen Lernprozess zu tun, der gemessen an den anfänglichen Hoffnungen, die potentiell destabilisierenden Wirkungen der KSZE-Schlussakte eindämmen zu können, gewiss als bitter empfunden wurde. Zu erklären ist er meines Erachtens damit, dass – was niemand vorausgesehen hatte und man auch nicht unbedingt voraussehen konnte – die ökonomischen Probleme des Sowjetblocks dringlicher geworden waren. Nachdem die Ölkrise der westlichen Industrienationen im Anschluss an den Jom-Kippur-Krieg vom Oktober 1973 zunächst für eine gewisse Erleichterung der Wirtschaftslage der staatssozialistischen Länder gesorgt hatte, stellten sie die digitale Revolution und der Vormarsch der Mikroelektronik vor unlösbare Probleme. Die Krise, in die sie dadurch gerieten, trug entscheidend dazu bei, dass sich die europäische Philosophie eines Wandels durch Kooperation trotz der amerikanischen Neigung zu plakativer Anprangerung behaupten konnte⁹.

Ihre Erfolge blieben freilich beschränkt. Das muss man betonen, obwohl die Folgekonferenz von Madrid nach mehrmaliger Unterbrechung im September 1983 doch noch mit der Verabschiedung eines gemeinsamen Schlussdokuments zu Ende ging. Dass jetzt ein Expertentreffen zu Fragen menschlicher Kontakte vereinbart wurde (in Genf) sowie der Zusammentritt einer Konferenz über Vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (1984 in Stockholm), war nicht mehr als ein bescheidener Schritt in stärkere multilaterale Zusammenarbeit. Dass dieser Schritt möglich wurde, ist aber nicht nur der Modifizierung der sowjetischen Haltung zu verdanken und auch nicht in erster Linie der aktiven Konferenzdiplomatie Frankreichs, auf die Veronika Heyde aufmerksam gemacht hat. Die französische Initiative für eine Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen war natürlich hilfreich bei dem Versuch, eine erneute Konfrontation über die Menschenrechte zu verhindern. Aber sie stellte auch eine Flucht nach vorn dar, um den Widersprüchen der französischen Version europäischer Entspannungspolitik zu entkommen. Sie wäre folgenlos geblieben, wenn nicht die Sowjetunion und die USA darauf eingegangen wären.

Hier kommen wir nun zu einem Lernprozess beziehungsweise einem weiteren Wandel auf der amerikanischen Seite. Douglas Selva ist zuzustimmen, wenn er die persönliche Rolle des neuen amerikanischen Delegationsleiters Max Kampelman hervorhebt und den Pragmatismus eines Ronald Reagan, dem Ausreisegenehmigungen für die sowjetischen Pfingstler wichtiger waren als abermalige plakative Verurteilungen der sowjetischen Menschenrechtspraxis. Reagan schloss sich damit der westeuropäischen Praxis der stillen Diplomatie an und sorgte damit dafür, dass die US-Politik

⁹ Vgl. zu diesem Zusammenhang Wilfried Loth, *The Cold War and the social and economic history of the twentieth century*, in: Melvyn P. Leffler/Odd Arne Westad (Hrsg.), *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. II: Crises and Détente, Cambridge 2010, S. 503–523, 569–570.

allmählich wieder auf das Gleis der Entspannungspolitik zurückfand – trotz und in gewisser Weise auch wegen des Vollzugs des Nachrüstungsbeschlusses. Für das Verständnis der späteren Entwicklung ist es wichtig zu sehen, dass diese „Europäisierung“ der Sowjetpolitik Reagans schon vor dem Amtsantritt Michail Gorbatschows als Generalsekretär der KPdSU im März 1985 einsetzte.

Insgesamt hat der KSZE-Prozess also die Kohärenz der westlichen Entspannungspolitik gefördert. Er hat die Menschenrechte auf die Tagesordnung der internationalen Politik gesetzt und die kommunistischen Regime in einen beständigen Zugzwang gebracht. Für die Menschen und die Verhältnisse in den Ostblockländern waren die Auswirkungen zunächst einmal ambivalent: Auf der einen Seite hat die KSZE-Schlussakte Dissidenten natürlich ermutigt. Sie hat ihnen Instrumente zur Verfügung gestellt, mit deren Hilfe sie sich artikulieren und als politischer Faktor etablieren konnten; das wird im Beitrag von Gunter Dehnert über *Solidarność* exemplarisch deutlich. Im Falle Polens war der Zusammenbruch des Regimes letztlich nur noch durch die Verhängung des Kriegsrechts zu verhindern. Auf der anderen Seite hatte die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki aber auch einen beträchtlichen Ausbau der Sicherheitsorgane in den Warschauer Paktstaaten zur Folge, teils präventiv und teils in Reaktion auf das verstärkte Auftreten von Dissidenten. Im Falle der Sowjetunion führte das, wie Ernst Wawra berichtet, zu einer weitgehenden Ausschaltung der Moskauer Helsinki-Gruppe schon im Kontext der aggressiven Menschenrechtskampagne Jimmy Carters. In der DDR sorgte die Kombination von Überwachung, Ausbürgerung und Ausweisung dafür, dass sich Opposition kaum politisch artikulieren konnte.

Insofern führt kein direkter Weg vom KSZE-Prozess zu den Revolutionen des Herbstes 1989 und zum Auseinanderbrechen des sowjetischen Imperiums; dies muss man gegen ebenso eingängige wie romantisierende Heldenlegenden, wie sie nach einem solchen gewaltigen Umbruch naheliegen, ausdrücklich betonen. Voraussetzung für die systemsprengende Wirkung des KSZE-Prozesses war sein Übergreifen auf einzelne Machthaber des Sowjetsystems und insbesondere auf Michail Gorbatschow. Indem sie erkannten oder zumindest zu ahnen begannen, dass die Menschenrechte, zu denen sie sich bekannt hatten, letztlich auch für sie selbst galten und ihre Herrschaft daran gemessen werden würde, entwickelten sie Reformprogramme, die den weiteren Einsatz von Gewalt zu ihrer Unterdrückung ausschlossen. Sobald dies bekannt wurde – und erst als dies bekannt wurde –, brachen sich die Freiheitsbewegungen im sowjetischen Imperium im großen Umfang Bahn. Gorbatschows Bekenntnisse zur „Freiheit der Wahl“ auf der 19. Parteikonferenz der KPdSU im Juni 1988 und deutlicher noch auf der Vollversammlung der Vereinten Nationen im Dezember 1988 bildeten hier die entscheidenden Initialzündungen¹⁰. In dem Maße, wie den Beteuerungen der obersten Autorität des kommunistischen Machtapparats geglaubt wurde, entstanden jetzt Bürgerbewegungen von großer Reichweite. Yuliya von Saal kann in ihrem Beitrag zur Eigendynamik des Wertewandels in der sowjetischen Perestroika eine regelrechte Explosion von Öffentlichkeit in der Sowjetunion in der zweiten Hälfte des Jahres 1988 und mehr noch im Laufe des Jahres 1989 nachweisen.

¹⁰ Ich folge hier der Analyse von Archie Brown, *Aufstieg und Fall des Kommunismus*, Berlin 2009, S. 696–704. Vgl. auch Archie Brown, *Seven Years that Changed the World. Perestroika in Perspective*, Oxford/New York 2007.

Mit der Liberalisierung der Sowjetunion 1988/90 setzte ein Kreislauf wechselseitiger Dynamisierung ein: Sie ließ in den Bevölkerungen der Ostblock-Verbündeten neuen Mut aufkommen, sich von der Herrschaft der Kommunisten und der Sowjetunion zu befreien – besonders bei den Polen und den Ungarn, allmählich auch in der Tschechoslowakei und etwas später in der DDR. Die Beendigung kommunistischer Herrschaft in den von Moskau abhängigen Staaten des Warschauer Paktes, erreicht in jeweils unterschiedlicher Mischung zwischen Reform von oben und revolutionärer Bewegung, hatte wiederum eine Radikalisierung der nationalen Bewegungen in der Sowjetunion selbst zur Folge, wie der Beitrag von Silke Berndsen am Beispiel der Wiederentstehung der baltischen Staaten zeigt. Dabei wurden die Menschenrechte jetzt auch zum Zwecke des politischen Aufstiegs und der Machtsicherung instrumentalisiert, von nationalen Bewegungen ebenso wie von politischen Führungsfiguren, die die unerwartete Offenheit der Situation zur Beförderung der eigenen Karriere nutzten. Boris Jelzin ist hier nur das prominenteste Beispiel.

Insgesamt standen mit dem KSZE-Prozess also sowohl eine organisatorische Struktur als auch ein politisches Programm zur Verfügung, das der Überwindung kommunistischer Ideologie und zentralistisch-diktatorischer Herrschaftsstrukturen im sowjetischen Imperium förderlich war. Wieweit und in welchen Zeiträumen sie genutzt werden würden, war bei seiner Konzipierung nicht vorauszusehen. Insofern steckte in der aktiven KSZE-Politik insbesondere der westlichen Europäer auch eine Wette. Dass sie in so beeindruckender Weise aufgegangen ist, ist klugen – oder klüger werdenden – Staatsmännern auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs ebenso zu verdanken wie den mutigen Aktivisten der Demokratiebewegungen im sowjetischen Machtblock.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAN	Archiwum Akt Nowych (Archiv Neuer Akten), Warschau
AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
AdG	Archiv der Gegenwart
AFL-CIO	American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations
AI	Amnesty International
AI IS	Amnesty International, International Secretariat
AIPN	Archiwum Instytut Pamięci Narodowej (Archiv des Instituts für Nationales Gedenken), Warschau
AMFA	Archives of the Ministry of Foreign Affairs, Bukarest
AMSZ	Archiwum Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Archiv des polnischen Außenministeriums), Warschau
AO	Archiwum Opozycji (Oppositionsarchiv), Warschau
APRF	Archiv Prezidenta Rossijskoj Federacii (Archiv des Präsidenten der Russischen Föderation), Moskau
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BArch	Bundesarchiv
BBC	British Broadcasting Corporation
BM	Bundesminister/-ium
BMEIA	Bundesministerium für Europäische und Internationale Angelegenheiten (Österreich)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BS	Botschafter
BStU	Bundesbeauftragte(r) für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik
BWC	Baltic World Conference
CAOPIM	Central'nyj archiv obščestvenno-političeskoj istorii Moskvy (Zentrales Archiv der gesellschaftspolitischen Geschichte Moskaus)
CAP	Centre d'Analyse et de Prévision, Paris
CBM	Confidence-Building Measure
CDE	Conference on Disarmament in Europe
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
CHNA	Central Historical National Archives, Bukarest
CIA	Central Intelligence Agency
COMECON	Council for Mutual Economic Aid/Assistance
CPD	Committee on the Present Danger
CPSU	Communist Party of the Soviet Union
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
ČSSR	Československá Socialistická Republika (Tschechoslowakische Sozialistische Republik)

CSU	Christlich-Soziale Union
CWIHP	Cold War International History Project
DB	Drahtbericht
DBPO	Documents on British Policy Overseas
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DDRS	Declassified Documents Reference System
DDS	Diplomatische Dokumente der Schweiz
DE	Drahterlass
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DLF	Deutschlandfunk
DNSA	Digital National Security Archive
EC	European Community
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaften
EPD	Eidgenössisches Politisches Department
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ERA	Eesti Riigiarhiiv (Estnisches Staatsarchiv), Tallinn
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FDP	Freie Demokratische Partei
FRG	Federal Republic of Germany
G7	Gruppe der Sieben
GARF	Gosudarstvennyj Archiv Rossijskoj Federacii (Staatsarchiv der Russischen Föderation), Moskau
GBL DDR	Gesetzblatt der DDR
GDR	German Democratic Republic
HAKOF	Henry A. Kissinger Office Files
IISH	International Institute of Social History, Amsterdam
IM	Inoffizieller Mitarbeiter
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
KAE	Konferenz über Abrüstung in Europa
KGB	Komitet gossudarstvennoj bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KOR	Komitet Obrony Robotników (Komitee zur Verteidigung der Arbeiter)
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KVAE	Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa

LHG	Lietuvos Helsinkio Grupė (Litauische Helsinki-Gruppe)
LOC	Library of Congress
LRTNF	Long Range Theater Nuclear Forces
LVA	Latvijas Valsts Arhīvs (Lettisches Staatsarchiv), Riga
MAE	Ministère des Affaires Etrangères, Paris
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
MD	Ministerialdirektor
MDg	Ministerialdirigent
MdI	Ministerium des Innern (DDR)
MfAA	Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten (DDR)
MfNV	Ministerium für Nationale Verteidigung (DDR)
MfS	Ministerium für Staatssicherheit (DDR)
MRP-AEG	Molotov-Ribbentropi Pakti Avalikustamise Eesti Grupp (Estnische Gruppe zur Veröffentlichung des Molotov-Ribbentrop-Paktes)
N+N/NNA	Neutrale und Nichtgebundene Staaten/Neutral and Non-Aligned States
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NIPC	Naučno-informacionnogo i prosvetitel'skogo centra „Memorial“ (Wissenschaftliches Informations- und Aufklärungszentrum „Memorial“), Moskau
NSA	National Security Archive
NSC	National Security Council
NSCF	National Security Council Files
NSZZ	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność“ (Unabhängige Selbstverwaltete Gewerkschaft „Solidarität“)
NYT	New York Times
OSA	Open Society Archive
OSZE/OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa/Organization for Security and Co-operation in Europe
PA-AA	Politisches Archiv des Auswärtigen Amts
PBLA	Pasaules Brīvo Latviesu Apvienību (Weltverband Freier Letten)
PHP	Parallel History Project
PiD	Politisch-ideologische Diversion
PPR	Polish People's Republic
PUWP	Polish United Workers Party
PZPR	Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (Polnische Vereinigte Arbeiterpartei)
RA	Riksbibliotek (Schwedisches Staatsarchiv), Stockholm
RE	Runderlass
RFE	Radio Free Europe

RGANI	Rossijskij Gosudarstvennyj Archiv Novejšej Istorii (Russisches Staatsarchiv für zeitgenössische Geschichte)
RKA	Regeringskansliets arkiv i Arninge (Archiv der Regierungskanzlei), Arninge
ROPciO	Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (Bewegung zur Verteidigung der Menschen- und Bürgerrechte)
RSFSR	Russische Sozialistische Föderative Sowjetrepublik
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SAPMO	Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv, Berlin
SBKA	Stiftung Bruno Kreisky Archiv, Wien
SDI	Strategic Defense Initiative
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SGiP	Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo (Sowjetstaat und Recht)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs
SSSR	Sojuz Sovetskich Socialističeskich Respublik (Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken)
StGB	Strafgesetzbuch
StäV	Ständige Vertretung
StM	Staatsminister
StS	Staatssekretär
TKK	Tymczasowa Komisja Koordynacyjna (Provisorische Koordinierungskommission der Solidarność)
TKN	Towarzystwo Kursów Naukowych (Gesellschaft für wissenschaftliche Kurse)
TNA	The National Archives of the UK, London
TNF	Theater Nuclear Forces
UD	Utrikesdepartementet (Schwedisches Außenministerium)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UMA	Ulkoasiainministeriön arkisto (Archiv des finnischen Außenministeriums), Helsinki
UK	United Kingdom
UKMIS	United Kingdom Mission to the United Nations
UN(O)	United Nations Organisation
US NARA	United States National Archives and Record Administration
US(A)	United States of America
USDOS FOIA	U.S. Department of State, Freedom of Information Act
USSR	Union of Socialist Soviet Republics
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen

VLIK	Vyriausias Lietuvos Išlaisvinimo Komitetas (Oberstes Befreiungskomitee Litauens)
VLR	Vortragender Legationsrat
VN	Vereinte Nationen
VOA	Voice of America
WP	Warschauer Pakt
WVO	Warschauer Vertragsorganisation
ZAIG	Zentrale Auswertungs- und Informationsgruppe
ZK	Zentralkomitee

Autoren

Berndsen, Silke, M.A., Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Universitäts- und Landesbibliothek

Dehnert, Gunter, M.A., Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Zentralinstitut für Mittel- und Osteuropastudien

Gilde, Benjamin, Dr., Goethe-Universität Frankfurt am Main, Stabsstelle Lehre und Qualitätssicherung

Hanisch, Anja, Dr., Berlin

Hebel, Kai, Dr., Universität Oxford, Exeter College

Heyde, Veronika, Dr., Ludwig-Maximilians-Universität München, Historisches Seminar

Ionescu, Mihael E., Dr., Institut für Politische Studien zur Verteidigungs- und Militärgeschichte, Bukarest

Jarżabek, Wanda, Prof. Dr., Polnische Akademie der Wissenschaften, Institut für Politische Studien, Abteilung für Deutschland-Studien, Warschau

Loth, Wilfried, Prof. Dr., Universität Duisburg-Essen, Historisches Institut

Makko, Aryo, Dr., Universität Stockholm, Historisches Institut/Universität Oxford, Wolfson College

Mihr, Anja, Prof. Dr., Universität Utrecht, Niederländisches Institut für Menschenrechte

Peter, Matthias, Dr., Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, Abteilung „Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland“, Berlin

Rosin, Philip, Dr., Rhein. Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Geschichtswissenschaft

von Saal, Yuliya, Dr., Institut für Zeitgeschichte München-Berlin

Selvage, Douglas, Dr., Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, Abteilung Bildung und Forschung, Berlin

Süß, Walter, Dr., Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR, Abteilung Bildung und Forschung, Berlin

Wawra, Ernst, M.A., Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Department Geschichte

Wentker, Hermann, Prof. Dr., Institut für Zeitgeschichte München-Berlin, Abteilung Berlin; Universität Leipzig, Historisches Seminar

Personenregister

- Acheson, Dean 99
Adamischin, Anatoli 245, 292
Ahonen, Heiki 318
Alexander, Michael 114f.
Alexejewa, Ljudmila 269, 274
Amalrik, Andrei 22, 87
Andrei, Ștefan 148
Andres, Ernst 175
Andropow, Juri 18, 20, 31-34, 37, 48f., 52-57, 151, 267, 270f., 273f., 277f., 280, 323, 328
Arvidsson, Stellan 197f.
Aubert, Pierre 180f., 184-186, 188
- Bahr, Egon 6, 22, 116
Bariss, Mārtiņš 314
Barthes, Roland 87
Bednarz, Klaus 273, 278
Benenson, Peter 235
Berg, Göran 196
Bernštam, Michail 269
Bindschedler, Rudolf 177, 180
Bischof, Erwin 175
Biteniece, Eva 316
Bitenieks, Raimonds 314
Blair, Tony 99, 119
Blech, Klaus 71, 81
Blix, Hans 194, 201
Blumsztajn, Seweryn 258, 263
Bobelis, Kazys 313, 320
Bobbow, Filipp 223
Bogoraz, Larisa 294
Bonner, Jelena 269, 279
Bräutigam, Hans Otto 75
Brandt, Heinz 237
Brandt, Willy 6, 59-61, 80, 84, 116, 192
Breschnew, Leonid 5, 9, 16, 18, 20, 22, 26f., 30, 35, 37, 48, 52f., 63, 67, 69, 76f., 85, 87, 89, 94, 102, 108, 111, 131, 133, 139f., 157, 161, 198f., 205, 209, 271, 280, 308, 323, 325, 327f.
Brimelow, Thomas 104
Brown, Harold 19
Brown, John F. 127
Brunner, Edouard 43, 177, 180, 182-185, 187, 189
Brzezinski, Zbigniew 17, 19-21, 60, 116f., 251f., 324
Bukowski, Wladimir 16, 22, 276f., 324
Burlazki, Fjodor 295f., 300
Bush, George H. W. 285
- Callaghan, James 63, 99, 112-114, 118, 120, 239
Carter, James E. 8, 15-20, 22f., 26-28, 33, 53, 60, 63, 87, 90, 116-118, 127, 176, 205, 239f., 251, 276, 284, 324f., 330
Casaroli, Agostino 126
Casey, William J. 38
Ceașescu, Nicolae 139-142, 150, 224, 328
Ceska, Franz 158, 160f., 165, 168, 184
Chirac, Jacques 257
Chojecki, Mirosław 258
Christopher, Warren 19
Churchill, Winston 99
Chwała, Józef 260
Clark, William 44
Cywiński, Bohdan 261
Czarlewski, Sławomir 258
Czyrek, Józef 133
- Debré, Michel 85
Derwinski, Edward J. 313
Diaconu, Ion 138
Dickel, Friedrich 212, 222, 239
Dobrosielski, Marian 128
Dobrynin, Anatoli 18, 24, 53, 273, 281
Dole, Bob 313
- Eagleburger, Lawrence 46
Edelstam, Axel 195
Eden, Anthony 99
Ellemann-Jensen, Uffe 320
Elliott, Thomas 106f.
Erlander, Tage 194
- Fälldin, Thorbjörn 196, 201
Fascell, Dante 50
Fedortschuk, Witali 279
Fenwick, Millicent 283
Finkelšteinas, Eitanas 309
Fischer, Oskar 206-210, 227f.
Fischer, Per 20f., 24-26, 180
Fister, Rolf 227f.
Ford, Gerald R. 2, 16f., 60, 114, 116
François-Poncet, Jean 85
Friszke, Andrzej 257
- Garuckas, Karolis 309
de Gaulle, Charles 83-85
Gaus, Günter 72
Gelzer, Michael 179

- Genscher, Hans-Dietrich 23, 35f., 39f., 43f., 46, 60-68, 70, 73-75, 77-80, 85, 150f., 249, 289
- Gierek, Edward 85, 123, 125f., 130-133, 250, 325
- Ginsburg, Alexander 269, 272, 276f., 281, 324
- Giscard d'Estaing, Valéry 9, 22f., 27, 29, 63, 65, 70, 83-85, 87f., 91f., 118, 133, 161, 163, 325f.
- Goldberg, Arthur 16-18, 20f., 23f., 26, 33, 50, 117, 177, 327
- Gomułka, Władysław 123
- Gonzales, Felipe 55, 188
- Gorbatschow, Michail 8, 11, 54, 219, 224, 239, 285-289, 291, 293, 295-297, 299-301, 303f., 314f., 321, 330
- Grantiņš, Linards 314
- Gratschew, Andrei 291
- Grava, Uldis 307
- Gretschko, Andrei 85
- Grigorenko, Pjotr 269, 272, 274, 278
- Grigorjan, Sergei 294f.
- Gromyko, Andrei 18f., 21f., 25f., 29f., 35, 47f., 51, 56, 77, 83, 92, 108, 115, 205-207, 210, 277, 307, 323
- Guiringaud, Louis 92
- Haferkamp, Wilhelm 144
- Haig, Alexander 33, 35, 38-44, 52, 77, 251
- Hammarberg, Thomas 240
- Harich, Wolfgang 237
- Harmel, Pierre 1, 61
- Heath, Edward 103f., 108, 116, 118
- Hegner, Anton 187
- Herling-Grudziński, Gustaw 127
- Hermes, Peter 46
- Hitler, Adolf 39, 310, 316, 318
- Honecker, Erich 38, 203, 207-212, 222, 224, 228, 230, 239, 241, 244-246, 249, 329
- Husák, Gustáv 64, 325
- Ignats, Ülo 317
- Iljitschow, Leonid 34, 77, 208
- Iordache, Nicolae 150
- Israeljan, Wiktor 92f.
- Jaccard, Philippe 180
- Jacob, François 87
- Jääskeläinen, Jarmo 126
- Jakowlew, Alexander 285, 299
- Jakunin, Gleb 292
- Jankowitsch, Peter 219
- Jaroszewicz, Piotr 129
- Jaruzelski, Wojciech 36-38, 40, 45, 48, 78, 80, 97, 134, 184, 249-251, 259, 328f.
- Jelzin, Boris 286, 331
- Jobert, Michel 116
- Johannes Paul II. (Karol Józef Wojtyła) 126, 131, 135
- Johnson, Lyndon B. 324
- Kádár, János 325
- Kallistratowa, Sofia 278f.
- Kampelman, Max 33f., 45, 48, 50, 52-55, 77, 96, 183, 185, 188, 261, 313, 320, 329
- Kania, Stanisław 130
- Kaschlew, Juri 224, 231, 289
- Kastl, Jörg 55, 76, 80
- Keens-Soper, Maurice 195
- Kennedy, John F. 324
- Kissinger, Henry 8, 15-17, 21, 60, 103, 106-109, 111-117, 120, 127, 146, 323f.
- Kirkland, Lane 257f.
- Kirkpatrick, Jeanne 33, 38f.
- Kirsons, Māris 312
- Kohl, Helmut 46, 52
- Koivisto, Mauno 186
- Komarowa, Nina 274
- Kondraschow, Sergei 53-55
- Korczak, Aleksander 269
- Kossygin, Alexei 26, 323
- Kowaljow, Anatoli 49f., 52f., 56, 206
- Kowaljow, Iwan 279
- Kowaljow, Sergei 294, 309
- Kreisky, Bruno 156-159, 164f., 170, 280, 327
- Krenz, Egon 228, 230
- Krimsky, George 273
- Krjutschkow, Wladimir 58
- Krolikowski, Herbert 207
- Krzysztoporski, Adam 129
- Kugujenko 198
- Kuroń, Jacek 126
- Kwizinski, Juli 78
- Lake, Anthony 21
- Landa, Malva 269
- Lawrow, Wladimir 187
- Leber, Georg 65
- Lenin, Wladimir Iljitsch 17, 315
- Leusse de Syon, Bruno de 92f.
- Leveros, Ivar 280
- Liedermann, Helmut 159
- Ligatschow, Jegor 292, 299
- Lipski, Jan Józef 253
- Lis, Bogdan 257f.
- Loest, Erich 237
- Luchsinger, Fred 175
- Lukauskaitė-Poškienė, Ona 309
- Łukomski, Kazimierz 127

- Macmillan, Harold 99, 119
 Macovescu, Gheorghe 141
 Madisson, Tiit 317f.
 Marling, Mats 200
 Martschenko, Anatoli 243, 269, 272, 291
 Medwedjew, Roy 291
 Meierovics, Gunärs 313
 Mejman, Naum 279
 Meri, Lennart 320
 Metternich, Klemens Wenzel Lothar von 107, 109, 116
 Michnik, Adam 126f.
 Mielke, Erich 31f., 34, 54, 58, 212, 214, 223, 227, 230, 234, 244
 Milewski, Jerzy 257–259, 261–265
 Milgrom, Ida 53f.
 Mitterrand, François 83
 Mittag, Rudi 223
 Molotow, Wjatscheslaw 101, 194, 308
 Mondale, Walter 324
 Myrdal, Alva 194
- Nagobads-Äbols, Aina 321
 Naimski, Piotr 261
 Nannen, Henri 250
 Nekipelow, Wiktor 274
 Nicolae, Nicolae M. 146
 Nitze, Paul 78
 Nixon, Richard M. 15–17, 60, 109, 111, 116, 323
 Nowakowski, Tadeusz 253
 Nowodworskaja, Waleria 297
- Olszowski, Stefan 127
 Orlow, Juri 267–269, 271f., 276f., 280, 282, 284, 309, 324
 Owen, David 118
- Pahr, Willibald 164, 168
 Palme, Olof 191f., 195
 Parek, Lagle 317f.
 Pavlovskis, Olģerts 313–315
 Petitpierre, Max 173
 Petkus, Viktoras 309, 311, 318
 Pljus, Leonid 87
 Podgorny, Nikolai 323
 Podrabinek, Alexander 294
 Pompidou, Georges 83–85, 116
 Ponomarjow, Boris 27
 Prawitz, Jan 200
 Pyjas, Stanisław 125f., 130
- Rajakoski, Esko 177
 Rakowski, Mieczysław F. 40, 249f.
 Rappe, Carl Johan 199
- Reagan, Ronald W. 16, 28, 32f., 35, 38–47, 50, 52–57, 76f., 97f., 187, 250, 252, 257f., 295, 329f.
 Rechnagel, Thomas 45
 Reinius, Geselius 200
 Reinius, Ulf 200
 Ribbentrop, Joachim von 308
 Rodionow, Nikolai 141–143, 145
 Romaszewski, Zbigniew 133
 Rožkalns, Jānis 316
 Rubin, Witali 269, 272
 Rudenko, Mykola 276
 Rudenko, Roman 18, 274
 Russakow, Konstantin 132
 Ruth, Friedrich 67
- Sacharow, Andrei 16, 19, 182, 271–273, 275f., 282, 287, 291, 309, 324
 Sahlin, Michael 200
 Sartre, Jean-Paul 87
 Scammel, Michael 241
 Schällicke, Werner 239
 Scheel, Walter 6, 80, 84
 Schewardnadse, Eduard 289, 295, 299f.
 Schifter, Richard 292
 Schiwkow, Todor 80, 139, 325
 Schmidt, Helmut 9, 22f., 26f., 38, 41, 45f., 60–63, 65–68, 70, 73, 75, 77, 79, 85, 118, 249–251, 325–327
 Schtscharanski, Anatoli 19, 35, 52–54, 56, 269
 Schumann, Maurice 83
 Sherer, Arthur B. 17
 Shultz, George P. 52–56
 Silaraups, Rolands 316
 Silaroze, Atis 317
 Slepak, Wladimir 324
 Smolar, Aleksander 257f.
 Söder, Karin 196f., 201
 Sonnenfeldt, Helmut 21, 146
 Stachura, Bogusław 129
 Stalin, Josef 310, 316, 318
 Steen, Reiulf 280
 Streit, Josef 239
 Stus, Vasył 291
 Sucharow, Alexander 291
 Suetnow, Alexander 294
 Suslow, Michail 37, 323
- Teivens, Aina 307
 Thatcher, Margaret 300
 Tickell, Crispin 100, 107
 Timofejew, Leo 294
 Tiné, Jacques 88
 Trudeau, Pierre Elliott 239
 Tschebrikow, Viktor 292

Tschernenko, Konstantin 286
Tschernjaew, Anatoli 18
Turner, Stansfield 19

Ullsten, Ola 168, 196, 200f.
Undén, Östen 193f., 201

Valiūnas, Joseph 307
Vance, Cyrus 18f., 22, 24, 117, 273, 281

Walden, George 100
Wałęsa, Lech 46, 184, 255
Waschtschenko, Augustina 52
Waschtschenko, Lydia 52–54
Wehner, Herbert 250f., 253

Weinberger, Caspar 39f., 44, 77
Weitnauer, Albert 180f.
Welikanowa, Tatjana 278
van Well, Günther 70f., 74, 179
Wenzlowa, Tomas 276, 309, 311
Werchowski, Alexander 295

Whitley, John 239
Wildstein, Bronisław 258
Wilson, Duncan 103f.
Wilson, Harold 99, 103, 112, 116
Wilson, Thomas Woodrow 17, 116
Woronzow, Juli 18, 21, 25, 157, 177

Zimmermann, Warren 243, 290, 313

