

bereits Anfang 1989 konfrontiert war,²⁹⁵ methodisch schwer zu bemessen ist, ist es wenig strittig, dass die alternativen Printmedien durch die Veröffentlichung von regimekritischen Materialien zumindest den bereits anderenorts ausgelösten Verlust des Legitimationsglaubens an den sozialistischen Staat potenziert und zugleich das politische Rechtsbewusstsein geschärft haben müssen. Ein Beleg dafür ist die Tatsache, dass dort, wo der Samizdat am dichtesten vorzufinden und am professionellsten war – im Baltikum, in den Ballungszentren Moskau und Leningrad oder in Sibirien – der höchste Politisierungsgrad der Bevölkerung zu beobachten und die Staatsmacht mit dem größten zivilen Ungehorsam konfrontiert war.²⁹⁶ In dem Prozess des „Strukturwandels“²⁹⁷ sowjetischer Politik war insofern die informelle Öffentlichkeit und im Einzelnen die informelle Presse nicht weniger wichtig als die offizielle Glasnost. Die Letztgenannte übernahm schrittweise die Diskurse und das Prinzip einer zensurfreien Aufklärung des „Zweiten Samizdat“ und entzog sich allmählich auch der Parteikontrolle. Für die Verabschiedung eines neuen liberalen Mediengesetzes, das die Meinungs- und Pressefreiheit garantierte, für die postsowjetische Medienlandschaft, deren einzelne Presseerzeugnisse und Verlagshäuser aus dem „Zweiten Samizdat“ hervorgingen (so das Verlagshaus *Kommersant* mit der gleichnamigen Zeitung), und für die Entstehung des politischen Pluralismus der 1990er Jahre war das geschilderte Phänomen der zensurfreien Presse und damit auch der KSZE-Prozess höchst wichtig.

3. Reisefreiheit – Ausreisebewegungen und die Entkriminalisierung der Emigration

Anders als die bisher dargestellten innersowjetischen Entwicklungen waren die Veränderungen in der offiziellen Emigrationspolitik unmittelbare und in Zahlen fassbare Folgen des KSZE-Prozesses. Mit Perestroika wurde der Wunsch nach Emigration entkriminalisiert und die Reisefreiheit als unveräußerliches Menschenrecht gesetzlich und in Übereinstimmung mit den KSZE-Normen garantiert. Die Entwicklung dieses Rechts zur Norm, einhergehend mit der Frage nach der Relevanz der KSZE bei diesem Prozess, ist Gegenstand dieses Kapitels.

3.1 Die Liberalisierung der sowjetischen Ausreisepolitik unter Einfluss der multilateralen Diplomatie

Die Emigration aus der UdSSR war kein Phänomen der Perestroika. Nach dem Zweiten Weltkrieg kehrten Millionen Sowjetbürger der Sowjetunion den Rü-

²⁹⁵ Altrichter, Russland.

²⁹⁶ Zur Radikalisierung der Bevölkerung siehe folgende Kapitel der Arbeit.

²⁹⁷ Altrichter, Russland.

cken.²⁹⁸ Der Staat lehnte jedoch die Emigration aus ideologischen Gründen ab und diffamierte die Ausreisewilligen als „Staatsverräter“ bzw. „Volksfeinde“. Bürger, deren Ausreiseanträge man abschlägig beschied, wurden als Refuseniks [otkazniki]²⁹⁹ bezeichnet. Sie waren diversen Schikanen und sogar Repressalien ausgesetzt, obgleich die Sowjetunion Mitunterzeichner von Vereinbarungen wie der Allgemeinen Deklaration der Menschenrechte (1946), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966, von der UdSSR 1973 ratifiziert) und der KSZE-Schlussakte war, die das Recht auf Freizügigkeit garantieren.³⁰⁰ Im Korb III der KSZE-Schlussakte (Menschliche Kontakte) erklärte Moskau, „freie Bewegung und Kontakte auf individueller und kollektiver, sei es auf privater oder offizieller Grundlage zwischen Personen, Institutionen und Organisationen der Teilnehmerstaaten zu erleichtern und zur Lösung der humanitären Probleme beizutragen, die sich in diesem Zusammenhang ergeben.“ Darüber hinaus versicherte die Sowjetunion, „Gesuche auf Reisen wohlwollend [zu] prüfen mit dem Ziel, Personen zu erlauben, in ihr Territorium zeitweilig und, wenn gewünscht, regelmäßig einzureisen oder aus ihm auszureisen, um Mitglieder ihrer Familien zu besuchen“.³⁰¹

Die sowjetische Verfassung von 1977 erwähnte trotz dieser Selbstverpflichtungen das Recht auf freie Ein- oder Ausreise nicht. Die Emigration war weitgehend der Willkür der Behörden überlassen. Es gab zwar eine Ordnung, die 1959 erlas-

²⁹⁸ Armborst, Kerstin: Ablösung von der Sowjetunion: Die Emigrationsbewegung der Juden und Deutschen vor 1987, Münster/Hamburg/London 2001, S. 98; Heitman, Sidney: Soviet Emigration under Gorbachev, in: SJA, Vol. 19, Nr. 2, 1989, S. 15–23; Heitman, Sidney: The Third Soviet Emigration, in: SJA, Vol. 18, Nr. 2, 1988, S. 21–41, hier die Tabelle auf S. 19.

²⁹⁹ Sowjetbürger, deren Ausreiseanträge jahrelang abgelehnt wurden, werden im Folgenden mangels eines deutschen äquivalenten Begriffs Refuseniks bezeichnet.

³⁰⁰ Folgendes fixiert Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Jeder hat das Recht, sich innerhalb eines Staates frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen“; „Jeder hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen und in sein Land zurückzukehren“. Im Artikel 12 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte steht: „Jedermann, der sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, hat das Recht, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz zu wählen“; „Jedermann steht es frei, jedes Land einschließlich seines eigenen zu verlassen“ und „Niemandem darf willkürlich das Recht entzogen werden, in sein eigenes Land einzureisen“. Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bonn 2004, S. 56 und 73. Diese Grundsätze implizieren auch die Freizügigkeit innerhalb eines Landes, welche in der Sowjetunion wegen des Passregimes [pasportnyj režim] stark eingeschränkt war. Vor dem Hintergrund der Landflucht und Zwangskollektivierung 1932 eingeführt, band es die Sowjetbürger durch die Eintragung eines Meldestempels in den Pass, die sogenannte Einschreibung [propiska], an einen Ort, wobei eine Aufenthaltsberechtigung in den Großstädten seit 1953 nur den Neuansiedlern verliehen wurde, die den Nachweis einer bestimmten, ihnen zur Verfügung stehenden Wohnfläche erbringen konnten. Die Verletzung des Passregimes wurde bestraft. Weil die Kritik an dieser Regelung im Rahmen des KSZE-Prozesses vergleichsweise marginal war, wird es im Folgendem nicht weiter behandelt. In der inner-sowjetischen öffentlichen Diskussion wurden die KSZE-Normen gleichwohl immer wieder argumentativ herangezogen, um die Abschaffung dieser Regelung durchzusetzen. Vgl. z. B. Naumov, A. V.: Ugolovnyj zakon i prava čeloveka, in: SGIP, Nr. 1, 1990, S. 52–60; AiF vom 25. 11. 1989, S. 1; MN vom 22. 1. 1989, S. 15.

³⁰¹ Text: <http://www.osce.org/node/39503>, Zitat auf S. 51f.

sen und zweimal (1970 und 1986) überarbeitet wurde, die die Emigration rechtlich gesehen ermöglichte; sie ließ jedoch nicht erkennen, welche Unterlagen einem Ausreiseantrag beizufügen waren.³⁰² Darüber hinaus existierten in der Sowjetunion Tausende geheim gehaltener interner Instruktionen – allein zum Ende der Brežnev-Ära seien es etwa 600 000 normative Akten gewesen –, die an verschiedenen Orten die mangelnde Rechtsordnung ersetzen und den lokalen Behörden Tür und Tor für die Willkürherrschaft öffneten.³⁰³ Der Spießrutenlauf durch die Behörden endete meistens mit der Ablehnung des Antrags ohne Begründung sowie mit einem Verstoß des Antragstellers aus der Gesellschaft.³⁰⁴ Die generell nur mündlich ausgesprochenen Ablehnungen gaben dem Antragsteller praktisch keine Möglichkeit, einen abschlägigen Bescheid anzufechten. Am häufigsten verweigerte man die Ausreise mit der Begründung, der Antragsteller sei aufgrund seines beruflichen Wissens ein „Geheimnisträger“. Mit dem Verweis auf den Artikel 13 (1) des StGB, der „ökonomische, wissenschaftliche, technische und andere Information“ zum Tatbestand erklärte, konnte indes beinahe jeder Sowjetbürger zum potenziellen „Geheimnisträger“ gerechnet werden.³⁰⁵

Verfolgt man die Ausreisezahlen seit 1970, so fällt dennoch deren vorübergehende Steigerung ab Mitte der 1970er Jahre auf der Grundlage der Familienzusammenführung ins Auge und somit ein offensichtlicher Zusammenhang zwischen der Qualität der Blockbeziehungen, der KSZE-Schlussakte und der Anzahl genehmigter Ausreisen (Tabelle 1).

Insgesamt erhielten in der Zeit zwischen dem Beginn der KSZE-Verhandlungen in Dipoli 1972 und Ende 1980 rund 331 939 Juden, Deutsche und Armenier Ausreisegenehmigungen. Doch in der Zeit zwischen 1981 und 1986 waren es nur noch 42 579,³⁰⁶ wobei der Tiefpunkt im zweiten Regierungsjahr von Gorbačev

³⁰² Hierfür wie für das Folgende vgl. Luchterhandt, UN-Menschenrechtskonventionen, S. 272; Armborst, Ablösung, S. 112f. Überblickende Darstellungen zu den Hintergründen und den Rahmenbedingungen der Emigration aus der Sowjetunion (am Beispiel vor allem der Juden und der Deutschen) vor 1987 siehe: Ebd.; Mertens, Lothar: Alija: die Emigration der Juden aus der UdSSR/GUS, Bochum 1993; Foth, Rolf-Barnim: Die Sowjetdeutschen im Spannungsfeld von Innen- und Außenpolitik der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland. Etappen einer gescheiterten Nationalitätenpolitik, Berlin 1996 (Manuskript); Pinkus, Benjamin: Die Auswanderungsbewegung der Deutschen und Juden seit 1970. Ein Vergleich, in: Kappeler, Andreas/Meissner, Boris/Simon, Gerhard (Hrsg.): Die Deutschen im Russischen Reich und im Sowjetstaat (Nationalitäten- und Regionalprobleme in Osteuropa, Bd. 1), Köln 1987, S. 151–166.

³⁰³ Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 86, Anmerkung 13.

³⁰⁴ Über Antragsverfahren und seine Folgen für den Antragsteller siehe mehr: Armborst, Ablösung, S. 112–131.

³⁰⁵ Vgl. Knight, Amy: State and Official Secrets in the Soviet Union, in: RFE/RL Research, 1988, Nr. 12, RL 113.

³⁰⁶ Die hohe Emigrationsrate der 1970er Jahre bringt Rolf-Barnim Foth in seiner Studie über die Emigration der Russlanddeutschen in einen Zusammenhang mit der KSZE-Schlussakte von Helsinki und der damit verbundenen Phase der Entspannung. Mit der Abkühlung des internationalen Klimas fiel die Ausreisezahl rapide ab. Vgl. Foth, Die Sowjetdeutschen, Kapitel II, 5, S. 67. Der Zusammenhang zwischen dem internationalen Klima, der KSZE und den Emigrationszahlen ist zwar offenkundig, schließt aber andere Faktoren – wirtschaftliche

erreicht wurde – das, obwohl sich die UdSSR in dem Abschließenden Dokument des KSZE-Folgetreffens in Madrid (Sommer 1983) u.a. dazu verpflichtet hatte, über Familienzusammenführungen im Normalfall innerhalb von sechs Monaten zu entscheiden und das Ausreiseverfahren zu erleichtern,³⁰⁷ und obgleich die internationale Kritik an der Ausreisepolitik der Sowjetunion immer größer wurde.³⁰⁸

Tabelle 1: Emigration der Juden, Deutschen und Armenier aus der Sowjetunion in den Jahren zwischen 1970 und 1986

Jahr	Juden	Deutsche	Armenier	Gesamt
1970	1046	342	–	1388
1971	14 300	1145	–	15 445
1972	31 478	3420	170	35 068
1973	34 922	4635	421	39 978
1974	20 181	6683	662	27 526
1975	13 138	6127	1036	20 301
1976	14 138	9846	4050	28 034
1977	17 159	9416	3165	29 740
1978	30 594	8597	2557	41 748
1979	51 547	7368	8153	67 068
1980	21 471	7096	13 909	42 476
1981	9860	8153	4337	22 350
1982	2700	4461	769	7930
1983	1320	3127	439	4886
1984	903	1960	200	3063
1985	1140	870	248	2258
1986	914	931	247	2092

Quelle: Heitman, The Third Soviet, S. 23. In der angegebenen Quelle sind rechnerische Fehler bei der Summe der Emigranten in den Jahren 1973, 1975, 1983, 1984 enthalten, die hier korrigiert wurden.

Die Willkür der sowjetischen Emigrationspolitik und die Repressalien gegen die Ausreisewilligen riefen bereits Ende 1970er vielerorts, insbesondere unter den Sowjetdeutschen und Juden, Proteste hervor. Diese fanden beispielsweise in der Rückbesinnung auf die eigene Kultur ihren Ausdruck, welche die Wiedergeburt

Interessen, internationale Kritik, innenpolitische Lage oder Druck der Ausreisewilligen in der UdSSR – nicht aus und muss deswegen in einem größeren Rahmen betrachtet werden. Vgl. Armborst, Ablösung, S. 100–112.

³⁰⁷ Im Kapitel „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ wird der Komplex „Kontakte zwischen den Menschen und die Lösung humanitärer Fragen“ ausführlich behandelt. Siehe: 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. Madrid 1983, http://www.osce.org/documents/mcs/1980/11/4223_de.pdf.

³⁰⁸ Armbrost, Ablösung, Kapitel 8.1.

des nationalen Bewusstseins wiederum förderte.³⁰⁹ Dabei stand die jüdische Emigrations- der Bürgerrechtsbewegung sehr nah. Nach der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte durch die Sowjetunion forderte sie nun als Teil der Helsinki-Bewegung mit Verweisen auf den dritten Korb der Akte vom Staat die Gewährung der Ausreisefreiheit ein und wurde dabei auf unterschiedliche Weise aus dem Ausland unterstützt.³¹⁰ Ihr prominentester Protagonist, Natan Ščaranskij, war zugleich Mitglied der MHG. Trotz der neuen Rechtslage und der Sanktionen der USA (Jackson-Vanik-Klausel) wurde die Zahl der Ausreisegenehmigungen in den 1980er Jahren gedrosselt, während gegen die Aktivisten der sowjetischen Ausreisebewegung massiv mit Prozessen und Verhaftungen vorgegangen wurde.³¹¹

Nicht nur, weil Gorbačev in der völkerrechtlichen und moralischen Rechenschaftspflicht und angesichts dieser negativen Entwicklungen international zunehmend unter Kritik stand, sondern auch weil eine Wendung propagandistische und wegen der Jackson-Vanik-Klausel materielle Vorteile versprach, war er an einer Änderung der sowjetischen Ausreisepolitik interessiert. Aber auch deswegen, weil die Folgen des Rechts auf freie Ausreise quantitativ messbar waren und weniger Schaden für das System als etwa die Meinungs- und Pressefreiheit zu verursachen schienen, und weil der Druck der Ausreisewilligen in der UdSSR nicht nachließ, begann Gorbačev zusammen mit dem MID, die sowjetische Emigrationspolitik bereits 1986 zu überdenken.³¹² Indes gestaltete sie sich wie kaum ein

³⁰⁹ In Bezug auf die jüdische Bewegung unterscheidet Ljudmila Alekseeva zwischen Emigranten [émigracionščiki] und solchen, die sich der inneren Emigration durch die Rückbesinnung auf die eigene Kultur [kul'turniki] zuwandten. Alekseeva, Istorija, S. 134f.

³¹⁰ Die Zusammenarbeit der Ausreisewilligen mit den Bürgerrechtlern hatte allerdings nicht immer Bestand. Bis Anfang der 1970er Jahre wollten die Refuseniks mit den Dissidenten nichts gemeinsam haben, um sich vor dem Staat, der ja die Ausreiseerlaubnis erteilt, nicht zu kompromittieren. Die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte war laut Alekseeva für die Annäherung beider Bewegungen ausschlaggebend. Alekseeva, Istorija, S. 132f. Die Bedeutung des KSZE-Prozesses für die Ausreisebewegung vor der Perestroika ist noch nicht hinreichend untersucht worden. Als Ausnahme ist hier die oben erwähnte Arbeit von Rolf-Barnim Foth zu nennen, in der er die Auswanderung von Sowjetdeutschen in einen Zusammenhang mit der KSZE bringt. Auch Kerstin Armborst weist an vielen Stellen ihrer Arbeit auf die Bedeutung des Helsinki-Prozesses für die Ausreisebewegung in der UdSSR hin. Vgl. z. B.: Armborst, Ablösung, S. 190, 284, 387.

³¹¹ So wurde Natan Ščaranskij 1977 verhaftet und 1978 zu 13 Jahren Haft wegen „Spionage“ verurteilt. Erst am 11.02. 1986 wurde er auf der Glienicker Brücke in West-Berlin gegen einen vermeintlichen sowjetischen Spion in den USA ausgetauscht und aus der Sowjetunion ausgebürgert. Zu dieser Episode siehe: AdG 1986: 29608-19609. Unmittelbar danach hielt sich Ščaranskij in den USA auf, wo er eine wichtige Lobbyarbeit für die sowjetischen Ausreisewilligen leistete und die Amerikaner von der Notwendigkeit einer konditionierten KSZE-Politik gegenüber dem Kreml zu überzeugen suchte. Im Wesentlichen war es auch auf sein Bemühen zurückzuführen, dass die Änderung der sowjetischen Emigrationspolitik und die Freilassung aller politischen Gefangenen zu minimalen Bedingungen bei den Verhandlungen um das Zustandekommen einer Menschenrechtskonferenz in Moskau und um das Schlussdokument des Treffens in Wien wurden. Vgl. Korey, The Promises, S. 215-219.

³¹² Laut Richard Schifter habe ihm Jurij Kašlev bereits im Sommer 1986 die Vorbereitung eines neuen Gesetzes betreffend die Ausreisefreiheit angekündigt. Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 105, hier auch S. 86ff.

anderer Bereich der sowjetischen Innenpolitik unter dem unmittelbaren Einfluss der USA und unter der Wirkung der KSZE-Verhandlungen in Wien.

Gleich während der ersten Begegnung zwischen Ronald Reagan und Michail Gorbačev in Genf im November 1985 äußerte der amerikanische Präsident seine Sorgen über die sehr niedrige Zahl jüdischer Emigranten.³¹³ Die Kritik an der sowjetischen Ausreisepolitik setzte sich bei den weiteren bilateralen Treffen beider Supermächte, in Kontakten mit der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien sowie im Rahmen der KSZE-Verhandlungen fort.³¹⁴ Eine bewusste Verknüpfung der Sicherheitsfragen mit sowjetischer Ausreisepolitik durch den Westen verfestigte bei Gorbačev die Einsicht, dass die Lösung konkreter Härtefälle und die Einhaltung der im Korb III der Helsinki-Akte festgelegten Prinzipien bei der Zusammenarbeit in humanitären Bereichen nicht weniger wichtige Elemente der Vertrauensbildung im Beziehung mit dem Westen darstellten als die Freilassung der politischen Gefangenen oder die Glasnost-Politik. „All das ist Teil des Entspannungsprozesses“, äußerte er sich dazu im MID im Mai 1986.³¹⁵ Die grundsätzliche Verhandlungsbereitschaft in diesen Fragen signalisierte die sowjetische Delegation dem Westen bereits auf dem KSZE-Expertentreffen über menschliche Kontakte im Mai 1986 in Bern. Wie erwähnt, wurden infolge dieses Treffens 36 konkrete Fälle von Familienzusammenführung gelöst und 117 Sowjetbürger bekamen die Ausreisezusage.³¹⁶ Nur wenige Monate später, in der Eröffnungsphase des KSZE-Folgetreffens in Wien im November 1986, kündigte Ševardnadze die Ausarbeitung der neuen Ein- und Ausreisebestimmungen in der UdSSR an.³¹⁷

Die neuen „Ergänzungen zur Ein- und Ausreiseverordnung“ vom 22.9.1970, beschlossen durch den Ministerrat der UdSSR am 28. August 1986,³¹⁸ traten ab Januar 1987 in Kraft. Die internationale Werbekampagne für die Verordnung und ihr Inhalt ließen jedoch viele befürchten, dass es sich hierbei um nicht mehr als einen weiteren politischen Propagandaschritt handele. So präsentierte der Erste Stellvertretende Justizminister der UdSSR, Ivan Samoščenko, die Sowjetunion in einem Interview als ein humanitäres und fortschrittliches Land, das eine Erleichterung der menschlichen Kontakte anstrebe und in der neuen Bestimmung den Inhalt des in Bern wegen des Vetos der USA nicht beschlossenen Dokuments

³¹³ Snyder, The Helsinki Process, S. 242.

³¹⁴ Zu deutsch-sowjetischen Verhältnissen siehe Foth, Die Sowjetdeutschen, Kapitel III; Die Emigrationspolitik war auch in den humanitären Gesprächen zwischen Richard Schifter und seinem sowjetischen Kollegen, Anatolij Adamišin, unter Gorbačev zentral. Vgl. Adamišin/Schifter, Human Rights, S. 99f., 102, 137f.

³¹⁵ Gorbatschow, Gipfel-Gespräche, S. 196.

³¹⁶ Novak, Taking Glasnost Seriously, S. 162.

³¹⁷ AdG 1986: 30444; Adamišin/Schifter, Human Rights, S. 86f.

³¹⁸ „O vnesenii dopolnenij v Položenie o v'ezde i o vyezde iz Sojuza Sovetskikh Socialističeskikh Respublik“. Sobranie postanovlenij pravitel'stva SSSR, 1986, Nr. 31, S. 63. Der juristische Kommentar dazu von Otto Luchterhandt sowie der Text der Verordnung auf Deutsch siehe in: G2W, Nr. 3, 1987, S. 19–23.

berücksichtigt habe.³¹⁹ In diesem Zusammenhang sagte Jurij Kašlev auf einer Pressekonferenz am 16. Januar 1987 in Wien einen „drastischen Anstieg“ von Personen voraus, die bald mit ihren im Ausland lebenden Familienangehörigen zusammenkommen würden.³²⁰ Ende Januar kündigte auch der Vorsitzende des Sowjetischen Antizionistischen Komitees, Samuil Zivs, an, dass die sowjetische Regierung derzeit am Überprüfen der Fälle von 10 000 Refuseniks sei, während bereits im Januar Ausreiseerlaubnisse den 500 jüdischen Ausreisewilligen erteilt worden seien.³²¹

In Wirklichkeit änderte sich die sowjetische Praxis im ersten Jahresquartal nur langsam.³²² Die in der neuen Bestimmung enthaltene Beschränkung der Ein- und Ausreisefreiheit auf familiäre Beziehungen, die unklare Definition des Verwandtschaftskreises, die Vielzahl von Kann-Bestimmungen und weitere Ablehnungsmöglichkeiten auf der Grundlage des angeblichen Wissensbesitzes von Staatsgeheimnissen riefen viel Kritik hervor.³²³ Die neue Generalklausel, „andere stichhaltige Gründe“, auf deren Grundlage ein Gesuch gerechtfertigt sein könnte, wurde nicht weiter definiert und der Handhabung der Behörden überlassen. Nach wie vor war es unklar, welche Unterlagen einem Ausreiseantrag beizufügen waren. Die konkrete Verfahrensgestaltung blieb weiterhin intransparent, da die neue Ordnung auch auf die „andere Gesetzgebungsakte der UdSSR“ sowie auf Durchführungsinstruktionen des Innen-, Außen- und Justizministeriums verwies (Punkt 21, Abs. 2). Die allerwichtigste Voraussetzung für den Antrag blieb eine ins Russisch übersetzte Anforderung [vyzov] der Verwandten im Ausland, die sich für die Aufnahme und den Unterhalt der Antragsteller verpflichteten mussten, während die in der UdSSR verbliebenen Familienmitglieder einschließlich ehemaliger Ehegatten beim Vorhandensein minderjähriger Kinder notariell zu beglaubigen hatten, dass „der Ausreisende keine nichterfüllten Verpflichtungen ihnen gegenüber hat“ (Punkt 24). Gerade diese letztgenannte Bestimmung erwies sich für viele Ausreisewillige als ungerecht und massiv hinderlich, machte sie doch die betroffenen Personen zu „Geiseln“ ihrer Verwandten.³²⁴ Das größte Manko dieser Ordnung blieb nach wie vor die Beschränkung der Ein- und Ausreise auf familiäre Angelegenheiten, so dass der Grundsatz der allgemeinen Freizügigkeit, wie ihn

³¹⁹ Vgl. Interview mit Samoščenko auf Deutsch, ebd.; AiF vom 28. 2. 1987, S. 5.

³²⁰ *Vesti iz SSSR* 1987: 1/2–34.

³²¹ *Vesti iz SSSR* 1987: 3–22.

³²² Luchterhandt, Otto: Die Ergänzungen zur Ein- und Ausreiseverordnung durch den Ministerrat der UdSSR vom 28. 8. 1986, in: G2W, Nr. 3, 1987, S. 19ff.; Inhumane Praxis schwarz auf weiß, in: SZ vom 26. 11. 1986; Greenberg, David: Soviet Authorities Seek to Put a Good Face on Matters of Emigration, in: RFE/RL Research, Nr. 7, 1987, RL 60.

³²³ Hierfür wie für das Folgende vgl. Luchterhandt, Die Ergänzungen; Arzt, Donna E.: The New Soviet Emigration Law Revisited: Implementation and Compliance with Other Laws, in: SJA, Vol. 18, Nr. 1, 1988, S. 17–27.

³²⁴ Diese Voraussetzung erwies sich als Hürde für jene Ausreisewilligen, deren Beziehung zu den anderen Familienmitgliedern bzw. ehemaligen Ehegatten zerrüttet war. Dokumentiert ist ein Fall, in dem eine solche Bescheinigung des seit der Geburt unbekannten Vaters einer Ausreisewilligen gefordert wurde. Vgl. *Glasnost'*, Nr. 2–4, 1987, S. VIII.

auch der Artikel 12 des Bürgerrechtspaktes impliziert, weiterhin nicht garantiert war.³²⁵ Die Sowjetbürger verfügten damit nach wie vor über keine Rechtsmittel, um die getroffenen Entscheidungen anzufechten. Eine Gruppe jüdischer Ausreisewilliger er hob sogar bei der sowjetischen Regierung und der Staatsanwaltschaft Einspruch gegen die neue Verordnung.³²⁶ Dennoch enthielt diese Regelung auch einige positive Aspekte. Erstens machte sie die sowjetische Entscheidungspraxis etwas nachvollziehbarer. Denn sie zählte die Ablehnungsgründe auf und verpflichtete die Behörden im Fall der Ablehnung zu einer Begründung (jedoch zu keiner schriftlichen). Zweitens übernahm sie die auf dem KSZE-Folgetreffen von Madrid vereinbarten Verfahrensfristen und ging sogar weit darüber hinaus: Für die Bescheinigung des Antrags in „Dringlichkeitsfällen“ wie ernste Erkrankung oder Tod eines Verwandten nannte sie die Dreitagefrist und im Regelfall sah sie außerstensfalls die Frist von einem Monat vor.³²⁷ Darüber hinaus demonstrierte die Verordnung den guten Willen und die Bereitschaft des Kremls, unter dem politischen Druck der westlichen Staaten den KSZE-Verpflichtungen des Madrider Folgetreffens im Korb III nachzukommen.³²⁸

Durch Versprechungen und die Steigerung der Ausreisezahlen versuchte die sowjetische Seite die internationalen Bedenken zu zerstreuen. Anfang Januar wurde sogar die Aufsichtskommission eingerichtet, die für eine schnellere Erteilung von Ausreisevisa sorgen sollte. Im März 1987 wurde für das Restjahr eine Massenemigration von 11 000 Juden in Aussicht gestellt. Der Erste Stellvertretende Leiter der Auslandsabteilung des ZK der KPdSU, Vadim Zagladin, verkündete während seiner Visite in der Schweiz, dass entsprechende Militäreinrichtungen bereits die Geheimnisnormen, auf deren Grundlage bisher die Ausreise verweigert wurde, erarbeiten würden.³²⁹ Am 30. März teilte er mit, es seien zu den neuen Bestimmungen die „Neuregelungen“ in Vorbereitung und hinsichtlich des Familienbegriffs sei die UdSSR „sehr flexibel“.³³⁰ In der Tat arbeitete man bereits auf Initiative des MID und unter Rückendeckung durch Gorbačev an einem neuen Gesetz, das eine unbeschränkte Inanspruchnahme des Rechts auf die freie Ein- und Ausreise aus dem Land gesetzlich und in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der KSZE-Schlussakte garantieren sollte.³³¹ Obwohl der erste vom Politbüro genehmigte Gesetzesentwurf dem Obersten Sowjet bereits im April 1987 vorgelegt worden war, verzögerten sich die weitere Ausarbeitung und die Verabschiedung des Gesetzes wegen Widerständen mancher Staatsstellen, allen voran des KGB, des

³²⁵ Die weiterhin fehlende rechtliche Garantie der Freizügigkeit bemängelte insbesondere die informelle Presse. Vgl. die Bewertung der Ordnung in: *Glasnost'*, Nr. 2-4, S. VII-IX.

³²⁶ Inhumane Praxis schwarz auf weiß, in: SZ vom 26. 11. 1986.

³²⁷ Das Madrider Dokument enthielt im Normalfall die sechsmonatige Frist, während in „Dringlichkeitsfällen“ das Gebot „so zügig wie möglich“ galt. Siehe Abschnitt „Menschliche Kontakte“ unter Punkt 2.

³²⁸ Vgl. Lucherhandt, Die Ergänzungen.

³²⁹ *Vesti iz SSSR* 1987: 8-35, 8-36.

³³⁰ Foth, Die Sowjetdeutschen, S. 161.

³³¹ Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 86-89.

Innenministeriums und von Einzelabteilungen innerhalb des ZK-Apparates bis Mai 1991. Das neue „Gesetz über die Ausreise aus der UdSSR und die Einreise in die UdSSR für Bürger der UdSSR“³³² wurde erst am 20. Mai 1991 verabschiedet.

Während innerhalb der sowjetischen Bürokratie ein regelrechter „Kampf“ um die Reichweite der neuen Emigrationsfreiheit ausgetragen wurde,³³³ stellte sich schon im Frühling 1987 ein positiver Aufwärtstrend bei den Ausreisezahlen ein, wobei unter den drei von der Emigration betroffenen Volksgruppen (Juden, Deutsche und Armenier) die deutsche Minderheit von der Ausreise am stärksten betroffen war.³³⁴ Von 563 Volksdeutschen und 470 Juden im März stieg die Zahl sprunghaft auf jeweils 902 und 717 im April und erreichte zum Oktober 1987 die Höchstmarke des Jahres von 2109 bzw. 912 – pünktlich zum Beginn der Verhandlungen über das Abschlussdokument der vierten Session auf dem KSZE-Treffen in Wien.

Tabelle 2: Emigration der Juden, Deutschen und Armenier aus der Sowjetunion im Jahr 1987

Monat (1987)	Juden	Deutsche	Armenier	Gesamt
Januar	98	93	6	197
Februar	146	154	10	310
März	470	563	37	1070
April	717	902	55	1674
Mai	871	1011	150	2032
Juni	790	1117	311	2218
Juli	819	1583	303	2705
August	787	1650	409	2846
September	724	1683	353	2760
Oktober	912	2109	408	3429
November	910	1592	682	3184
Dezember	899	2041	572	3512
Gesamt	8143	14 498	3296	25 937

Quelle: Heitman, The Third Soviet, S. 24. In der angegebenen Quelle ist ein rechnerischer Fehler bei der Summe der emigrierten Deutschen und entsprechend bei der Gesamtzahl aller drei im Jahr 1987 emigrierten Minderheiten enthalten, der hier korrigiert worden ist.

³³² Das „Gesetz über die Ausreise aus der UdSSR und die Einreise in die UdSSR für Bürger der UdSSR“ wurde als eines der letzten der „Schlüsselgesetze“ mit einer Übergangsregelung bis zum Jahr 1993 verabschiedet. VVS SSSR, Nr. 24, 1991, Art. 687; vgl. Teil IV, Kapitel 2.2 der vorliegenden Studie.

³³³ Darüber berichten Anatolij Adamišin: Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 86–89 und Fedor Burlackij: Burlackij, Glotok svobody, S. 152ff. Auch die öffentlichen Debatten geben darüber Aufschluss, vgl. Teil IV, Kapitel 2.2 der vorliegenden Studie.

³³⁴ Diese Entwicklung erklärt sich zum einen mit der Sonderstellung der Sowjetdeutschen, welche, anders als die jüdische Bevölkerung, eine nicht assimilierte Volksgruppe darstellten und ausreisen wollten; zum anderen mit den Bemühungen der BRD, den deutschen Minderheiten eine Rückkehr in die Heimat ihrer Vorfahren zu ermöglichen; mehr dazu Foth, Die Sowjetdeutschen; Maxwell, Joshua: Emigration of Soviet Germans on the Rise, in: RFE/RL Research, Nr. 33, 1987, RL 324.

Die Tabelle 2 gibt die Entwicklung der Emigration der drei Volksgruppen im Verlauf des Jahres 1987 wieder. Sie beinhaltete jedoch nicht die Angaben zu den Griechisch-Orthodoxen, Protestantenten, Anhängern der Pfingstgemeinde und anderen Personen, die von den Lockerungen der Ausreisepolitik zunehmend auch Gebrauch machten. Nimmt man diese Gruppen hinzu, so ergibt sich nach Sidney Heitman eine Zahl von 26 600 Sowjetbürgern, die 1987 aus der Sowjetunion emigrierten.³³⁵

Die Tabelle sagt freilich nichts über die Zahl der gestellten und der abgelehnten Anträge aus. Glaubt man einem Bericht des außenpolitischen Beraters von Gorbačev, Anatolij Černjaev, so habe sich die Zahl allein der jüdischen Antragsteller im ersten Quartal 1987 infolge der neuen Ordnung vervierfacht und 3512 erreicht.³³⁶ Der Tabelle 2 ist zu entnehmen, dass lediglich 714 von diesen Anträgen bis zum 1. April positiv entschieden wurden. Laut Černjaevs Bericht waren es 1534 Fälle, wobei 13% der Anträge aus sogenannten Sicherheitsgründen abgelehnt wurden.³³⁷

Gorbačev war sich indes über das Wachsen der Ausreisebewegung bewusst, bewertete es als das Ergebnis der unterlassenen Umsetzung von Bestimmungen der Helsinki-Akte sowie der jahrelangen Unterdrückung von Ausreisewilligen und forderte die schnelle Implementierung der internationalen Vereinbarungen.³³⁸ Zugleich hoffte er, dass im Zuge der Perestroika und einer revidierten Minderheiten- und Nationalitätenpolitik die Emigration von sich aus zurückgehen werde.³³⁹ Der besorgniserregende Trend zum Massenexodus der Bevölkerung und die Überlegungen von Gegenmaßnahmen wurden im Politbüro am 13. August 1987 diskutiert. Ein Mitarbeiter der Propagandaabteilung zog Bilanz über die Entwicklung der letzten 10 Jahre. Demnach seien aus der Sowjetunion insgesamt 230 000 Juden emigriert: davon waren 70 000 Rentner, 36 000 Akademiker, 6000 Mitglieder der KPdSU und 12 000 Mitglieder des Komsomol. 400 000 weitere Sowjetbürger besaßen bereits die benötigten Einladungen; genau so viele Sowjetdeutsche und ca. 8000 Armenier wollten ebenfalls ausreisen, weil sie mit ihrer politischen Lage als Minderheit in der Sowjetunion nicht zufrieden wären.³⁴⁰ Unmittelbar nach dieser Politbürositzung wurde Gorbačev von dem Ersten Stellvertretenden Direktor der Internationalen Abteilung des Zentralkomitees und seinem Berater in außenpolitischen Fragen, Vadim Zagladin, auf den politischen Charakter des Problems aufmerksam gemacht. In einem Schreiben argumentierte Zagladin, dass die Diskriminierung gegenüber den Ausreisewilligen eingestellt werden müsse und eine neue Minderheitenpolitik mit der Förderung der Min-

³³⁵ Heitman, Sidney: The Third Soviet Emigration, 1948–91, in: *Refuge: Canada's Periodical on Refugees*, Vol. 13, Nr. 2, 1993, S. 5–13, hier Tabelle 4 auf S. 11.

³³⁶ Spravka o roste obraščenij na vyezd v Izrail' na postojannoe žitel'stvo ot lic evrejskoj nacionalfnosti ot 12. 5. 1987, in: GF, f. 2, op. 1, d. 601.

³³⁷ Ebd.

³³⁸ V Politbjuro CK KPSS, S. 107, 218f.

³³⁹ Ebd., S. 218f.

³⁴⁰ Ebd.

derheiten sprachen notwendig sei, um die wachsende Emigration aus der Union einzudämmen. Mit Verweis auf den außenpolitischen Druck unterstrich er die Dringlichkeit von politischen Maßnahmen: „Alle diese Fragen haben eine große internationale Resonanz und beeinflussen das Bild unseres Landes im Ausland. Bei alledem werden sie unvermeidbar auf der Konferenz über humanitäre Fragen problematisiert“.³⁴¹

Bald ging der Staat in der Tat dazu über, den Minderheiten mit einzelnen Zugeständnissen eine Alternative zur Emigration anzubieten. Die jüdische Bevölkerung profitierte unionsweit von der Legalisierung religiöser und kultureller Aktivitäten, von der Aufhebung der Verbote des Unterrichts auf Hebräisch und Jiddisch, von der Eröffnung des jüdischen religiösen Zentrums in Moskau und der Möglichkeit, religiöse Literatur zu bekommen. Man tolerierte Kontakte mit den internationalen jüdischen Organisationen, die in der Öffentlichkeit stattfindenden Feste und Veranstaltungen sowie zahlreiche informelle Gruppen und Publikationsorgane, deren vorrangiges Ziel die Wiederbelebung der jüdischen Kultur war.³⁴² Konzessionen den Sowjetdeutschen gegenüber waren vor allem das Ende der anti-deutschen Propaganda, der Einzug der deutschen Sprache in die Schule und in Rundfunk, Publikationen, Fernsehprogramme sowie die Einrichtung deutschsprachiger Kindergärten oder die Ausbildung von Deutschlehrern. Die Partei zeigte sich sogar gesprächsbereit für die Wünsche der Sowjetdeutschen nach Wiederherstellung der autonomen Republik.³⁴³ Den Armeniern kam Moskau entgegen, indem man die unpopulären Beamten in der Armenischen SSR absetzte, eine Atomkraftanlage und eine Chemiefabrik neben Erevan schloss, den 24. April zum offiziellen Erinnerungstag an das Massaker der Türken an den Armeniern 1915 erklärte und ihnen die Möglichkeit einräumte, ihre Verwandten im Ausland zu besuchen.³⁴⁴ Gleichzeitig ging der Staat dazu über, den früher aus der UdSSR emigrierten Bürgern die Rückkehr und die Wiedererlangung der sowjetischen Staatsangehörigkeit zu ermöglichen bzw. eine Heimkehr attraktiv zu machen. Unmittelbar damit verbunden war die Eindämmung der Diffamierung von

³⁴¹ Dokladnaja zapiska V.V. Zagladina po nacional'noj problematike i „émigracionnyh nastrojenijach“. August 1987, in: GF, f. 3, op. 1, d. 7093. Obwohl die von Zagladin erwähnte „humanitäre Konferenz“ nirgends im Dokument konkretisiert wird, ist davon auszugehen, dass er damit die vom Kreml auf dem KSZE-Treffen in Wien initiierte Konferenz über Menschenrechte in Moskau meinte.

³⁴² Heitman, The Third Soviet, S. 20; Dohrn, Verena: Massenexodus oder Erneuerung der jüdischen Kultur? Die jüdische Bewegung in der Sowjetunion, in: Osteuropa, Nr. 2, 1991, S. 103–120; Greenberg, David: Soviet Authorities seek to induce Jews not to emigrate, in: RFE/RL Research, Nr. 20, 1987, RL 185; Wishnevsky, Julia: Liberalization in the USSR and the Situation of Russian Jews, in: RFE/RL Research, Nr. 23, 1987, RL 211.

³⁴³ Heitman, The Third Soviet, S. 20f.; Foth, Die Sowjetdeutschen, Kapitel 3; Zu der deutschen Autonomiebewegung während der Perestroika, auf die im Rahmen dieser Arbeit aus Platzgründen nicht eingegangen werden kann, siehe: Eisfeld, Alfred: Zur jüngsten Entwicklung der Autonomiebewegung der Sowjetdeutschen, in: Osteuropa, Nr. 1, 1990, S. 11–32; Ders.: Teilerfolge und Rückschläge für die Autonomiebewegung der Sowjetdeutschen, in: Osteuropa, Nr. 9, 1990, S. 849–863.

³⁴⁴ Heitman, The Third Soviet, S. 21.

Auswanderungswilligen als illoyale Bürger und als Verräter in den offiziellen Medien. Stattdessen stellte sich sogar der Trend ein, die Bürger über die aktuelle Emigrationsbewegung, über ihre Rechte und Möglichkeiten, zu informieren.³⁴⁵

3.2 Der Massenexodus aus der Sowjetunion

Den Wunsch breiter Schichten der Sowjetbevölkerung nach Emigration konnten die erwähnten Maßnahmen jedoch nicht unterdrücken. Die vielerorts fortgesetzte Willkür der Behörden bei der Entscheidung über die Ausreiseanträge, die Angst, es könnte sich bei Perestroika und Glasnost um eine vorübergehende Erscheinung handeln, der wachsende Antisemitismus der nationalistischen russischen Rechten, die sich verschlechternde Wirtschaftssituation sowie der allgemeine Verfall der Staatsautorität waren wohl die wichtigsten Faktoren, die viele Menschen zur Auswanderung bewogen. Der Massenexodus der Juden, der Sowjetdeutschen und Armenier demaskierte indes das Scheitern der bisherigen Minderheiten- und Nationalitätenpolitik der UdSSR.

1988 stieg die Zahl der Ausreisenden lawinenartig an. Hatten 1987 noch 25 927 Juden, Sowjetdeutsche und Armenier die Union verlassen, so waren es 1988 bereits 77 801 und nur während der ersten acht Monate des Folgejahres 108 300 Personen. Zusätzlich zu diesen drei Minderheitengruppen mehrten sich die Ausreiseanträge von Anhängern der Pfingstbewegung, der griechisch-orthodoxen Kirche und der Baptisten sowie von Personen mit einem anderen ethnischen Hintergrund.³⁴⁶

Der KSZE-Prozess forcierte diese Entwicklung unmittelbar. Es war nicht nur der Druck der KSZE-Staaten auf Moskau während der Verhandlungen in Wien, die Verpflichtungen aus dem Jahr 1975 umzusetzen, die die Konzilianz der Sowjetunion bei der Erteilung der Ausreiseerlaubnisse erklären, sondern auch der bilaterale Menschenrechtsdialog mit den USA. In den zwischenstaatlichen Treffen setzten die Amerikaner oft durch, dass zahlreiche Härtefälle trotz Einwänden von Seiten der sowjetischen Sicherheitsorgane gelöst werden konnten. Dabei herrschten Verhältnisse wie auf dem Basar: Die amerikanische Seite legte den sowjetischen Kollegen unmittelbar vor den wichtigen amerikanisch-sowjetischen Treffen und vor allem in der Endphase der KSZE-Konferenz in Wien (Ende 1988) Namenslisten vor und machte den Erfolg der Abrüstungsgespräche bzw. im KSZE-Prozess von der Lösung der benannten Fälle abhängig.³⁴⁷ Das geschah auch, als

³⁴⁵ Vgl. z. B. AiF vom 21. 5. 1988, S. 6; vom 28. 5. 1988, S. 8; vom 24. 6. 1988, S. 8.

³⁴⁶ Heitman, The Third Soviet, S. 23; Heitman, The Third Soviet Emigration, 1948–91.

³⁴⁷ Selbst das dritte Gipfeltreffen zwischen Reagan und Gorbačev in Washington im Januar 1987, bei dem ein Vertrag zur Beseitigung der Mittelstreckenraketen kürzerer (SRINF) und längerer (LRINF) Reichweite innerhalb von einem bzw. drei Jahren unterzeichnet werden sollte, begann mit der an Gorbačev gerichteten Frage, ob er von der Kundgebung mit 250 000 Teilnehmern gehört habe, welche kurz vor seiner Ankunft in Washington zur Unterstützung der ausreisewilligen Juden der Sowjetunion abgehalten worden war. Vgl. Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 137–145, 158f.; Esterik/Minnema, The Conference, S. 13.

Richard Schifter im November 1988 nach Moskau reiste, um über die Fristen für die Annahme des Abschließenden Dokuments der KSZE-Folgekonferenz in Wien zu konferieren. Amerikas Bereitschaft, die Verhandlungen in Wien mit der Unterzeichnung eines Abschlussdokuments zu einem erfolgreichen Ende zu bringen, wurde während dieses Aufenthalts an weitere Ausreisebewilligungen geknüpft. In einem Gespräch mit dem Ersten Stellvertretenden Außenminister, Anatolij Kovallev, soll Schifter Folgendes gesagt haben: „It would be helpful if, as the United States proceeded to its decision on the Vienna meeting, a substantial number of refuseniks were allowed to emigrate within the weeks immediately ahead.“³⁴⁸ Als „a substantial number“ nannte Schifter die Zahl von 120 Fällen. Innerhalb nur eines Tages (!) zeigte sich Moskau bereit, die Bedingungen der amerikanischen Administration zu erfüllen, was zugleich demonstrierte, von welch großer Bedeutung für die Handelnden im Kreml mittlerweile der KSZE-Prozess war.

Innerhalb eines Monats nach Schifters Aufenthalt in Moskau verdoppelte sich die Zahl von Personen, einschließlich Armenier und Pfingstler, die mit israelischen Visa die Sowjetunion verließen. Waren es im November 1988 noch ca. 2874 Fälle, so stieg ihre Zahl im Dezember auf 4268 an. Insgesamt emigrierten 20 270 Bürger mit israelischen Visa und 45 000 Sowjetdeutsche im Jahr 1988. Die Bilanz des Jahres 1988 wies insgesamt ca. 79 390 Emigranten aus, wobei auch das Gros der langjährigen Ausreisewilligen, die wegen ihrer angeblichen Kenntnis von Staatsgeheimnissen nicht ausreisen durften, rasant zurückging.³⁴⁹ Waren es im November 1988 noch 2000 Personen, so reduzierte sich diese Zahl bis zum Sommer 1989 auf 299.³⁵⁰ Zwischen Januar und August 1989 verließen insgesamt 108 300 Bürger die Sowjetunion, davon 34 165 Juden, 58 863 Deutsche, ca. 7000 Armenier, 7770 Pfingstler und Baptisten sowie 500 Individuen mit einem anderen ethnischen Hintergrund.³⁵¹ Die Bilanz des Jahres 1989 wies schließlich nach Angaben von Sidney Heitman 202 270, laut *Argumenty i Fakty* sogar 235 000 Emigranten auf.³⁵² Im nächsten Jahr stieg die Zahl auf 377 200 an und ging im Jahr 1991 mit 371 200 ausgereisten Sowjetbürgern erstmals etwas zurück.³⁵³

Das Diagramm 1 fasst einmal die hier geschilderte gesamte Emigration in der Zeit zwischen 1970 und 1991 zusammen. Daraus ist der explosive Massenexodus, der mit den Jahren 1987/1988 einsetzte, klar ersichtlich. Insgesamt haben 1 448 011 Sowjetbürger in der Zeit zwischen 1970 und 1991 die Union verlassen, 73% (beinahe Dreiviertel!) davon in den Jahren zwischen 1987 und 1991 (insgesamt 1 056 660). Wie gezeigt, stieg die Zahl der genehmigten Ausreisen unter Ein-

³⁴⁸ Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 158, 170.

³⁴⁹ Diese Zahl ist berechnet aus den Angaben von: Heitman, The Third Soviet Emigration, 1948–91, Tabelle 4 auf S. 11. Vgl. auch *Vesti iz SSSR* 1988: 24–60, 24–61. Die Zahlenangaben bei Ljubarskij und Heitman weichen etwas voneinander ab, zeigen gleichwohl die gleiche Tendenz zum Massenexodus aus der Sowjetunion.

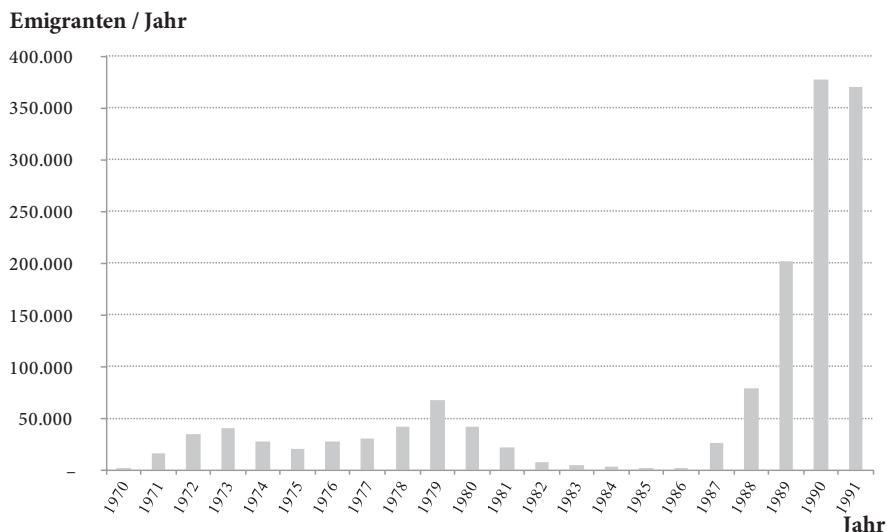
³⁵⁰ Zahlen nach Schifter, vgl. Adamishin/Schifter, Human Rights, S. 159.

³⁵¹ Vgl. Heitman, Soviet, S. 23.

³⁵² Heitman, The Third Soviet Emigration, 1948–91, Tabelle 4 auf S. 11; AiF vom 14. 7. 1990, S. 4.

³⁵³ Heitman, The Third Soviet Emigration, 1948–91, Tabelle 4 auf S. 11.

Diagramm 1: Die Emigration aus der Sowjetunion in den Jahren zwischen 1970 und 1991



wirkung der multilateralen Diplomatie an. Ein anderer, organischer Faktor dieser Entwicklung war der Druck „von unten“: Die Aktivitäten der transnationalen Helsinki-Netzwerke, die die Namenslisten von Refuseniks der sowjetischen Seite übermittelten (über die Burlackij-Kommission oder die sowjetische Delegation in Wien), und die wiederbelebte sowjetische Ausreisebewegung, die in einer engen Verbindung mit den Bürgerrechtsgruppen stand und vom Staat die Gewährung des Rechts auf freie Ausreise unter Anführung der Helsinki-Vereinbarungen einforderte.

3.3 Die KSZE als Referenz: Emigrationsbewegung und Forderungen nach gesetzlichen Garantien der Reisefreiheit

Trotz des Wandels in der offiziellen Ausreisepolitik und der steigenden Zahlen von genehmigten Ausreiseanträgen blieb die Verwirklichung des Rechts auf Freizügigkeit in der UdSSR weiterhin der Willkür der Behörden überlassen. Bis 1991 blieb die Freizügigkeit nicht gesetzlich geregelt und durch zahlreiche örtliche Regelungen beeinträchtigt. In den Jahren 1987/1988 gehörte es noch zur Norm, dass Ausreiseanträge mit der Begründung „zu entfernter Verwandtschaftsgrad“ verwiegt oder mit abschlägigen Bescheiden aus Gründen der „Geheimhaltung“ beschieden wurden, ohne hierfür klare Gültigkeitsfristen zu nennen. Auch auf die Proteste der Ausreisewilligen reagierte der Staat noch repressiv, mit Verhaftungen und anderen rechtswidrigen Maßnahmen (Abschalten der Telefone, erniedrigende Untersuchungen in den Psychiatrieanstalten).³⁵⁴ Weil jedoch die Härte der

³⁵⁴ Vesti iz SSSR 1985: 7/8-36, 9-27, 11/12-2, 11-32, 13-2, 21-7; 1986: 4-6, 4-12, 9-27, 9-30, 9-36.

außergerichtlichen Repressalien gegen die betroffenen Personen insgesamt abnahm und die Zeichen der Liberalisierung von innerstaatlichen Verhältnissen immer sichtbarer wurden, kam es gehäuft zu organisierten Protesten gegen den Staat und vermehrt zu Vereinigungen von Emigrationswilligen, die mit dem Verweis auf die KSZE-Bestimmungen die gesetzliche Garantie der Freizügigkeit einforderten.

Bis ins Jahr 1988 hinein überwog auf Seiten der Gesellschaft noch der private Protest gegen die behördliche Willkür. Der Kampf um die Ausreisegenehmigung fand in den unterschiedlichsten Protestformen ihren Ausdruck: in den Petitionskampagnen und Appellen, Hungerstreiks und Kundgebungen, in offener Distanzierung vom sowjetischen Staat, im Samizdat und in den inoffiziellen Aktivitäten auf wissenschaftlichem und kulturellem Gebiet. Im Verlauf der Perestroika nahm die Durchsetzung des Rechts auf Emigration organisierte Formen an. Die neuen Initiativen wollten sich in ihrer Tätigkeit nicht mehr auf die Unterstützung von bestimmten emigrationswilligen Personen allein beschränken, sondern die lückenlose Implementierung der Bestimmungen der Abschlussdokumente bisheriger KSZE-Konferenzen und des Bürgerrechtspakts in die innersowjetische Rechtspraxis erreichen.

In der ersten Phase von Gorbačevs Regierungszeit waren jedoch Erwartungen an eine solche Gesetzesreform trotz Versprechungen seitens des Staates gering. Primäres Ziel der gesellschaftlichen Aktivitäten war noch der Protest bzw. die Einforderung der Ausreiseerlaubnisse. Eine häufige Protestform war dabei der Hungerstreik – ein radikales Mittel, zu dem man sich entschloss, nachdem alle anderen Bemühungen um eine Auswanderung erfolglos geblieben waren und in der Ausreise die einzige Alternative zur eigenen Lage, z.B. im Falle einer Krankheit, gesehen wurde. Nicht selten war diese Protestform erfolgreich, oft jedoch mit gesundheitlichen Schäden verbunden.³⁵⁵ Die Tatsache, dass man damit nicht selten das eigentliche Ziel erreichte, zeigte indes, wie willkürlich die Entscheidungspraxis der zuständigen Organe war. So hatten Fedor und Lilija Finkel' den Hungerstreik zwischen dem 17. Februar und dem 31. März 1987 durchgehalten, bis man ihnen in einem Telefongespräch die positive Entscheidung des OVIRs mitteilte. Zwei Tage zuvor wurde bei ihnen noch das Telefon abgestellt und tags darauf teilte man ihnen mit, dass einer Ausreise der frühere Armeedienst des Bruders vom Antragsteller, F. Finkel', entgegenstehen würde.³⁵⁶ Deutlich schneller erreichte Iosif Ioffe sein Ziel, der in der Zeit zwischen dem 8. und dem 27. Januar 1987 die Nahrungsaufnahme verweigerte.³⁵⁷ Einem anderen Antragsteller wurde bald nach der Aufnahme des Streiks aus dem OVIR mitgeteilt, sein Antrag sei in

³⁵⁵ Ein Paar aus Kiev musste z. B. mit dem Hungerstreik auf Empfehlung des Arztes aufhören, nachdem es damit fast über einen Monat lang die Ausreiseerlaubnis zu erzwingen versucht hatte. *Vesti iz SSSR* 1987: 5-17, 8-23.

³⁵⁶ *Vesti iz SSSR* 1987: 6-4.

³⁵⁷ *Vesti iz SSSR* 1987: 5-15.

Bearbeitung.³⁵⁸ Die Verweigerung der Nahrungsaufnahme erfolgte zum Teil in organisierten Gruppen. Mit einem Drei-Tage-Hungerstreik im März 1987 versuchte z. B. eine Gruppe von 85 ausreisewilligen Frauen (bekannt als Ženščiny-otkaznicy), auf ihr Schicksal aufmerksam zu machen.³⁵⁹ Eine Gruppe von Pfingstlern aus der Gemeinde Čuguevka führte einen Stapel-Hungerstreik durch, eingeplant für die Zeit zwischen 31.3.1987 und 24.1.1988, infolge dessen die erste Familie die Ausreisegenehmigung in die Bundesrepublik Deutschland bereits im April 1987 erhielt.³⁶⁰

Offensichtlich zeigte diese Protestform häufig Wirkung. Doch hinter dem Nachgeben der Behörden stand weniger die Sorge des Staates um das Leben seiner Bürger, sondern vielmehr um das internationale Image der UdSSR, das insbesondere nach dem Tode des Bürgerrechtlers Anatolij Marčenko im Arbeitslager infolge seines Hungerstreiks schwer beschädigt war. Angesichts der offiziell verkündeten Liberalisierung der Ausreisepolitik und einer neuen internationalen Publizität der innenpolitischen Vorgänge konnte sich der Staat – überspitzt formuliert – keine Todesfälle mehr leisten.

Häufig wurde die genannte Protestform mit dem Verfassen kollektiver und individueller Petitionen an die sowjetischen Politiker (Gorbačev, Burlakij), an die Staatsorgane (an das Präsidium des Obersten Sowjets, Innenministerium, ZK), an die internationalen Organisationen und allen voran an die KSZE-Teilnehmerstaaten verbunden. Dabei wurde oft mit der KSZE-Schlussakte argumentiert bzw. die Umsetzung der Bestimmungen des Korbes III eingefordert.³⁶¹ Anfang 1987 mehrten sich die Demonstrationen und Kundgebungen auf öffentlichen Plätzen, meistens vor den Gebäuden des MID, vor dem OVIR oder auf dem Roten Platz. 1985, 1986 und Anfang 1987 waren sie noch von kurzer Dauer und wurden schnell durch die Miliz aufgelöst, während die Demonstrierenden einige Stunden auf der Polizeistation festgehalten und nicht selten einer Untersuchung durch Psychiater unterzogen wurden.³⁶² Mit der fortschreitenden Liberalisierung nah-

³⁵⁸ *Vesti iz SSSR* 1987: 9-25.

³⁵⁹ *Vesti iz SSSR* 1987: 5-18.

³⁶⁰ Weitere positive Bescheide folgten. Es dauerte allerdings noch fast ein Jahr, bis die gesamte, aus 192 Mitgliedern bestehende Gemeinde emigrieren konnte. *Vesti iz SSSR* 1987: 7-22, 10-24, 11/12-23; 1988: 4-20, 16-45.

³⁶¹ Ein Teil solcher Briefe und Petitionen wurde in der Samizdat-Sammlung des RL, in der russischen Ausgabe der Pariser Zeitung RM und teilweise in der sowjetischen informellen Presse abgedruckt. Burlakij und die Deputierten des Volkskongresses erhielten mit dem Abschluss des KSZE-Treffens in Wien viele Briefe mit Verweisen auf die neuen KSZE-Vereinbarungen. Die genaue Zahl dieser Briefe und der Anteil der an die KSZE-Staaten adressierten Appelle lassen sich jedoch wegen der Heterogenität der Quellen schwer ermitteln. Stellvertretend sei hier auf folgende individuell und kollektiv verfassten Appelle verwiesen: RFE/RL Materialy Samizdata 1985: Nr. 19, AC 5451, Nr. 32, AC 5462, 5463, Nr. 41, AC 5566, 5569; 1986, Nr. 11, AC 5627, Nr. 13, AC 5646, Nr. 18, AC 5691, Nr. 36, AC 5814; RM vom 25.4.1986, S.7; *Glasnost'*, Nr. 9, S. VI; Briefe an die Deputierten des Volkskongresses, in: GARF, f. 10007, op. 29; f. 10031, op. 11.

³⁶² So etwa die Familie von Evsjukov, vgl.: *Vesti iz SSSR* 1987: 5/6-21, 5/6-26, 7-24. Familie Evsjukov bekam letztendlich die Genehmigung zur Ausreise und verließ die Sowjetunion im August 1987, *Vesti iz SSSR* 1987: 15/16-31.

men jedoch immer mehr Menschen an den Kundgebungen teil. Obwohl es nach wie vor Fälle gab, in denen Demonstrationen aufgelöst und Strafen gegen die Teilnehmer verhängt wurden, waren die öffentlichen Proteste ab Frühjahr 1988 keine Seltenheit mehr und zunehmend toleriert.³⁶³ Die Informationsagentur TASS bezeichnete eine Demonstration der Refuseniks in Leningrad vom März 1987 in ihrem Bericht gar als eine „rechtmäßige Methode der Meinungsäußerung“, verunglimpfte aber zugleich deren Teilnehmer als Personen, die sich durch solche Aktionen ein „politisches Kapital erwirtschaften wollen“.³⁶⁴ Dennoch waren die Emigrationswilligen mit ihren öffentlichen Protesten dem Parteistaat, der sich gerade bei der Reisefreiheit international rechtfertigen musste und sich als liberal darstellte, ein Dorn im Auge. In der Presse überwog deshalb noch die Verunglimpfung von Demonstrierenden³⁶⁵ und gegen die besonders Aktiven unter ihnen ging man zum Teil mit verdeckten und absurdem Methoden vor, wie sie hier schon im Verhältnis zu den informellen Gruppen geschildert wurden. So setzte man gegen eine Demonstration von Slepak und seinen Freunden vor dem Gebäude des Präsidiums des Obersten Sowjets der RSFSR Schneeräumungsmaschinen ein.³⁶⁶ Andere gängige Methoden waren die Organisation einer offiziellen Veranstaltung an dem von Demonstrierenden aufgesuchten Platz oder die kurzzeitige Festnahme von potenziellen Demonstranten.³⁶⁷ Berichtet wurde von den Versuchen der KGB- oder OVIR-Mitarbeiter, die geplante Kundgebung durch Drohungen oder Versprechungen vorsorglich zu unterbinden. Einem Ausreisewilligen (V. Rozencvejg) stellten die Behörden sogar eine Ausreiseerlaubnis in Aussicht, falls es ihm gelingen würde, eine geplante Kundgebung zu verhindern.³⁶⁸

Da Demonstrationen von Ausreisewilligen, in denen die andauernden Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion angeprangert wurden, als Protestform sehr öffentlichkeitswirksam waren, – sie zogen die ausländischen Korrespondenten ganz besonders an – setzten sie den Staat unter Druck. Die öffentlichen Proteste schadeten dem Ansehen der UdSSR im Ausland nicht weniger als der Hungerstreik mit tödlichem Ausgang und führten nicht selten zum gewünschten Resultat, wobei auch hier völlig willkürlich vorgegangen wurde. So demonstrierte ein Refusenik aus Riga seit dem 13. April 1987 jeden Montag vor dem Gebäude des Obersten Gerichts der Lettischen SSR mit dem Plakat „Lasst mich nach Israel“, bis er schließlich Anfang Juli die Ausreiseerlaubnis bekam. Zuvor hatte man jedoch versucht, ihn durch einen Überfall und die Festnahme bei der Polizei einzuschüchtern.³⁶⁹ Einem Paar, das im April vor OVIR mit einem

³⁶³ *Vesti iz SSSR* 1987: 5/6-24, 5/6-25, 7-25, 7-26, 8-29, 22-37; 1988: 1/2-30, 5/6-30, 5/6-31, 7/8-38, 7/8-39, 10-21.

³⁶⁴ *Vesti iz SSSR* 1987: 5/6-24.

³⁶⁵ Über einzelne Familien bzw. Personen erschienen entsprechende Artikel in den Zeitungen, vgl. *Vesti iz SSSR* 1987: 8-33, 8-34.

³⁶⁶ *Vesti iz SSSR* 1987: 7-23.

³⁶⁷ *Vesti iz SSSR* 1987: 23-2.

³⁶⁸ *Vesti iz SSSR* 1987: 8-29.

³⁶⁹ *Vesti iz SSSR* 1987: 8-27; 13-31.

ähnlichen Plakat demonstrierte, wurde kurz vor einer geplanten Demonstration telefonisch mitgeteilt, dass sie ausnahmsweise einen Ausreiseantrag ohne Einladung (!) aus Israel stellen dürften.³⁷⁰ Und die Familie des Mitglieds der georgischen Helsinki-Gruppe, Tengiz Gudava, erhielt ihre Ausreisegenehmigung innerhalb eines Tages (!), nachdem diese vor dem OVIR-Gebäude in Moskau demonstriert hatte. Besonders wirksam erwiesen sich die Proteste während der Besuche der westlichen Vertreter in der UdSSR oder vor dem Hintergrund bestimmter politischer Ereignisse. So wurde berichtet, dass Dutzende während des dritten Gipfeltreffens zwischen Gorbačev und Reagan in Washington vor den geplanten Demonstrationen unerwartet positive Bescheide bekommen hätten.³⁷¹

Zum Ende des Jahres 1987 begann der Protest von Ausreisewilligen organisierter Formen anzunehmen. Der ehemalige politische Gefangene Anatolij Petrunovskij und mit ihm Vladimir Semenkov verkündeten Ende September in Moskau die Gründung der Gruppe „Freiheit der Emigration für alle“³⁷² deren erklärtes Ziel die Vereinigung aller sowjetischer Ausreisewilligen, unabhängig davon, ob sie einer Minderheit angehören oder nicht, im Kampf für die Emigrationsfreiheit war. Zu den primären Aufgaben der Gruppe wurden die Anpassung der sowjetischen Ordnung über die Ein- und Ausreise an die Bestimmungen des Paktes über bürgerliche und politische Rechte, die Beseitigung aller Einschränkungen der Emigration, das Ende der Verfolgungen der Ausreisewilligen und die Gewährung des Besuchsrechts von Verwandten für die bereits emigrierten Sowjetbürger. Die Gründer dieser Initiative appellierte an Michail Gorbačev, Andrej Gromyko und bat zugleich die westliche Öffentlichkeit um Unterstützung.³⁷³ Zur gleichen Zeit bildete sich ebenfalls in Moskau eine aus ca. 40 Personen bestehende Hilfsgruppe heraus, die den Bürgern bei der Aufnahme des juristischen Verfahrens für den Antrag auf Ausreise aus der UdSSR beratend zur Seite stehen wollte. Darüber hinaus führte diese Gruppe ein Reklamationsbuch, das Beschwerden der Antragsteller über die Arbeit der für Emigrationsangelegenheiten zuständigen Behörden, OVIR, UVIR und Innenministerium, systematisch sammelte, um sie dann an die sowjetischen Staatsorgane weiterzugeben.³⁷⁴ Eine andere Gruppe, bekannt als „Arme Verwandte“, vereinte die ausreisewilligen „Geiseln“ jener Verwandten, die sich weigerten, das Schreiben mit der Bescheinigung, dass der Ausreisende ihnen gegenüber keine nicht erfüllten Verpflichtungen mehr habe, auszuhändigen, wie es die oben erwähnte Ordnung vom Januar 1987 vorsah. Da diese Vereinigung die aktuelle Ausreisepolitik des Staates direkt kritisierte und viele Kundgebungen organisierte, war sie oftmals Angriffen der offiziellen Presse ausgesetzt.³⁷⁵ Es gab auch religiöse Emigrationsvereinigungen, wie die von den Pfingstlern in Estland 1988 gegründete „Charta 87“ oder die Gruppe „Christen für Emigration aus der

³⁷⁰ *Vesti iz SSSR* 1987: 9-26.

³⁷¹ *Vesti iz SSSR* 1987: 23-2.

³⁷² Seit Ende 1988 wurde die Gruppe in „Freie Migration“ umbenannt.

³⁷³ *Vesti iz SSSR* 1987: 17/18-45; 1988: 24-19; *Ekspress-Chronika*, Nr. 9, 1987, S. 1.

³⁷⁴ *Vesti iz SSSR* 1987: 17/18-46.

³⁷⁵ *Vesti iz SSSR* 1987: 24-32; 1988: 12-45, 15-21, 15-22, 15-30; SR vom 27. 11. 1987, S. 5.

UdSSR“, welche für die Emigrationsrechte aus Gründen religiöser Diskriminierung eintrat.³⁷⁶

Für Gruppen genauso wie für einzelne Ausreisewillige blieben die westliche Öffentlichkeit und die KSZE-Teilnehmerstaaten wichtige Adressaten. Mit Appellen und der Übermittlung von Informationen über konkrete Fälle wurde Stellung zum laufenden Demokratisierungsprozess und zur Praxis der neuen Ein- und Ausreiseordnung bezogen, verbunden mit den Forderungen nach Einmischung und Druckausübung auf die sowjetische Regierung.³⁷⁷ Eine Gruppe von mehreren Personen forderte von den Teilnehmerstaaten der KSZE-Konferenz in Wien sogar die Einrichtung von internationalen Kontrollen im Bereich der sowjetischen Ausreisepolitik, die ein „Teil der gegenseitigen Kontrolle über Aufrüstung bzw. die Rüstungsreduzierung wäre“.³⁷⁸ Die Verfasser des Briefes kritisierten außerdem die überhandnehmende Ablehnung von Ausreiseanträgen mit der Begründung, sie seien „Träger geheimer Kenntnisse“, und bemängelten das Fehlen konkreter Fristen sowie klarer Eingrenzungen auf bestimmte Berufsgruppen in der UdSSR, die die Ablehnungen aus Sicherheitsgründen nachvollziehbar machen würden.

Ende 1987 wandten sich sieben Personen an die KSZE-Signatarstaaten mit der Bitte, die Bildung einer unabhängigen sowjetischen „Assoziation zum Schutz der rechtmäßigen Emigration“ zu unterstützen. Den Staatsorganen bei der Lösung der Emigrationsprobleme zur Seite zu stehen und die Verwirklichung der Rechte aus der Helsinki-Akte in der UdSSR zu fördern, waren die primären Ziele dieser Vereinigung. Darüber hinaus erklärte sie die Bereitschaft, alle Fälle von Gesetzesverletzungen und unbegründeten Ablehnungen von Ausreiseanträgen an die internationale Öffentlichkeit zu bringen, und äußerte den Wunsch, in die IHF aufgenommen zu werden.³⁷⁹ Eine vom Aufgabenprofil her ähnliche Gruppe, „Verteidigung der rechtmäßigen Emigration“, wurde im Dezember 1987 in Leningrad gegründet.³⁸⁰

Der Protest in der Öffentlichkeit und die Organisation in Gruppen wurden im Jahr 1988 zu den Hauptmethoden der an einer ungehinderten Emigration aus der UdSSR interessierten Bevölkerung. Sie wurden darüber hinaus durch inoffizielle Symposien, kleinere Seminare und Konferenzen ergänzt, um die Erfahrungen der Betroffenen zu sammeln, sie öffentlich zu machen und über die aktuellen Probleme der Emigration zu diskutieren. So fand in einer privaten Wohnung im November 1987 ein Symposium zum Thema „Absagen aus Sicherheitsgründen:

³⁷⁶ *Vesti iz SSSR* 1988: 7/8-33; U.S. Helsinki Watch Committee, *Neformaly*, S. 28–30; zur „Charta 87“ siehe auch: http://www.harta.ee/87/dokumentid_eng.php.

³⁷⁷ Für das Recht auf die Ausreisefreiheit setzten sich auch viele der in der Studie bereits vorgestellten Bürgerrechtsgruppen ein. Besonders die Moskauer Sektion der Gruppe MOPČ war aktiv und brachte den KSZE-Teilnehmerstaaten ihre Kritik an der Lage der Ausreisewilligen in der UdSSR vor. Vgl. RM vom 16. 12. 1987, S. 6; *Ekspres-Chronika*, Nr. 17, 1987, S. 12.

³⁷⁸ *Otkrytoe pis'mo Venskoj konferencii po bezopasnosti i sotrudničestvu v Evrope*, in: *Glasnost'*, Nr. 2–4, 1987, S. VI.

³⁷⁹ *Glasnost'*, Nr. 12, S. 34–35.

³⁸⁰ *Vesti iz SSSR* 1988: 1/2-36.

juristische und humanitäre Aspekte“ statt, bei dem rund 100 betroffene Teilnehmer anwesend waren. Ein Jahr später tagte in der gleichen Wohnung die Sektion „Zwischenmenschliche Kontakte und Emigration“ des Internationalen Seminars über humanitäre Probleme. Den Rechtsaspekten der Emigration war ein Seminar in Moskau im Mai 1988 gewidmet.³⁸¹ Ein Informationsaustausch zum Thema Ausreisefreiheit erfolgte auch über die informelle Presse. Im Laufe des Jahres 1988, mit dem Aufkommen des „Zweiten Samizdat“, erschienen unabhängige Informationsbulletins, die über Probleme der Emigration aus der UdSSR berichteten. Über eine eigene Ausgabe verfügte die Gruppe „Arme Verwandte“. Ab August 1988 gab die Leningrader „Freiheit der Emigration für alle“ ihr eigenes monatliches Bulletin *Monitor* heraus. Im Sommer 1988 erschien eine Ausgabe *Problemy otkaza*.³⁸² Zur Ausreiseproblematik wurden aber auch Rubriken in den zahlreichen jüdischen Zeitschriften und Zeitungen, etwa im *Vestnik* der ODISSI³⁸³, in dem Journal *Šalom*, aber auch in den populären Journalen wie *Glasnost'* oder *Ékspress-Chronika* geführt.

Ab Mitte 1988 war die Ausreisebewegung im Sinne einer breit organisierten Protestbewegung ein Teil der neuen sowjetischen Wirklichkeit. Nachdem die UdSSR die neuen Verpflichtungen im Korb III des Abschließenden Dokuments des Wiener KSZE-Folgetreffens im Januar 1989 eingegangen war³⁸⁴ und die Zahl der Emigrierenden unaufhaltsam in die Höhe stieg, wurde die Ausreisebewegung durch eine in der Gesellschaft breit verankerte Reformbewegung abgelöst. Öffentliche Proteste der Ausreisewilligen und die Aktivitäten der geschilderten Gruppen gingen merklich zurück,³⁸⁵ während sich die Tätigkeit gesellschaftlicher Initiativen zunehmend auf die Prüfung der laufenden Gesetzesänderungen bzw. deren Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen von Wien konzentrierte und sich in den offiziell-öffentlichen Raum verlagerte. So konfrontierten das „Moskauer juristische Seminar für Emigrationsprobleme“ und der „Gesellschaftliche Rat für Monitoring der Administration für Visa und Registrierung“ die eigene Regierung 1990 mehrfach mit der schleppenden Umsetzung der Wiener Beschlüsse über die Reisefreiheit und nahmen inhaltlich sehr detailliert Stellung zum laufenden Gesetzesprojekt.³⁸⁶ Im Mai 1989 wurde von der „International Foundation for the Survival and Development of Humanity“ in Moskau ein internationales Symposium „Bewegungsfreiheit für alle“ organisiert, dessen Ergebnisse – der Prinzipienkatalog und eine sehr kritische Stellungnahme zu den rechtlichen Grundlagen sowjetischer Ausreisepolitik aus Sicht international gültiger Normen – der Partei-

³⁸¹ Ähnliche Seminare fanden ziemlich regelmäßig in den privaten Wohnungen statt. *Vesti iz SSSR* 1987: 22-51; 1988: 12-57, 17/18-31, 21-27; 1989: 1-28.

³⁸² *Vesti iz SSSR* 1988: 12-45, 12-58.

³⁸³ Achronym für Občestvo družby i kul'turnych svjazej s Izraelem (israelische Freundschaftsgesellschaft), gegründet im Juli 1988 mit rund 700 Mitgliedern. Zu dieser und anderen überregionalen jüdischen Organisationen siehe: Dohrn, Massenexodus, S. 113.

³⁸⁴ Siehe das Schlussdokument unter: <http://www.osce.org/de/mc/40883>, hier S. 38ff.

³⁸⁵ Dieser Trend ist den *Vesti iz SSSR* (1989, 1990) zu entnehmen.

³⁸⁶ Siehe die Dokumentation in: GARF, f. 10031, op. 1, d. 28, l. 3-33.

regierung und den am neuen Gesetz arbeitenden Volksdeputierten vorgelegt wurden.³⁸⁷ Den Problemen bei der Realisierung des Rechts auf Ausreise wurde auch eine Pressekonferenz im MID gewidmet.³⁸⁸

Zwar erfolgte die Ausarbeitung des entsprechenden Gesetzes unter Ausschluss der Öffentlichkeit, die Thematik gehörte jedoch bereits 1989 zum festen Bestandteil der Presse, deren liberale Vertreter zusammen mit den Reformern im Parteapparat die Öffentlichkeit auf die lückenhafte Rechtslage und auf die Notwendigkeit der Implementierung der Wiener Vereinbarungen aufmerksam machten.³⁸⁹ Außerordentlich breit war das Echo einfacher Bürger aus unterschiedlichsten Gesellschaftsschichten auf die Unterzeichnung neuer Verpflichtungen im Korb III durch die Sowjetunion. Die Vielzahl der an die Deputierten des Volkskongresses eingesandten Briefe, Postkarten und Bitschriften mit Beschwerden über die anhaltende Willkür der Behörden, mit Bemängelungen der langsam implementierter KSZE-Verpflichtungen und kritischen Stellungnahmen zu dem geplanten Gesetz sprechen für ein ausgeprägtes Problembeusstsein und eine hohe Informiertheit der Bevölkerung über ihre international verbrieften Rechte auf Ein- und Ausreise in und aus der UdSSR. Viele der Absender nahmen auf das Schlussdokument von Wien Bezug und argumentierten mit dessen Bestimmungen.³⁹⁰

Die Angleichung der sowjetischen Rechtsprechung an die internationalen Standards erfolgte trotz beidseitigen, innergesellschaftlich und zwischenstaatlich vorhandenen Drucks nur mühsam, was auf den schon erwähnten Widerstand der konservativen Kräfte innerhalb des Machtapparates zurückzuführen war.³⁹¹ Das „Gesetz über die Ausreise aus der UdSSR und die Einreise in die UdSSR für Bürger der UdSSR“³⁹² wurde am 20. Mai 1991 als eines der letzten, die elementaren Menschenrechte garantierenden „Schlüsselgesetze“ verabschiedet. Doch es ist anzunehmen, dass ohne die KSZE eine Kodifizierung des Rechts auf Reisefreiheit nicht erfolgt und dem weit verbreiteten Wunsch nach Emigration erst gar nicht stattgegeben worden wäre, gestaltete sich doch die Liberalisierung dieses politischen Feldes nachweislich unter Einflüssen der multilateralen Diplomatie, während die KSZE-Prinzipien in der Ausarbeitung des neuen Gesetzes, in den intra- und interministeriellen Auseinandersetzungen, eine zentrale Rolle spielen sollten.³⁹³ Wie gezeigt, knüpfte auch die Bevölkerung große Hoffnungen an die

³⁸⁷ Itogovyj Dokument, ebd., l. 18–27.

³⁸⁸ AiF vom 25. 3. 1989, S. 7.

³⁸⁹ Besonders die Zeitung AiF publizierte sehr viel zu diesem Thema, AiF vom 8. 7. 1989, S. 6; vom 26. 8. 1989, S. 5; vom 4. 11. 1989, S. 6; vom 7. 11. 1989, S. 2; vom 25. 11. 1989, S. 1, 6.

³⁹⁰ Verglichen mit den anderen Anliegen, die in schriftlicher Form an die Volksdeputierten vorgetragen wurden, scheint die Ausreiseproblematik eines der brennendsten gewesen zu sein. Diesen Eindruck bekommt man bei der Einsicht der überlieferten Briefe der Sowjetbürger an die Volksdeputierten. Zur Ausreiseproblematik siehe folgende Sammlungen in: GARF, f. 10031, op. 11; f. 10007, op. 29.

³⁹¹ Zagorski, Moskau, S. 54; dazu siehe Teil IV, Kapitel 2.2 der vorliegenden Studie.

³⁹² VVS SSSR, Nr. 24, 1991, Art. 687.

³⁹³ Vgl. Teil IV, Kapitel 2 der vorliegenden Studie.

humanitären Aspekte des KSZE-Prozesses und trug die Problematik der beschränkten Freizügigkeit in der UdSSR in die „offiziell-öffentliche“ Sphäre hinein. Schon zum Ende des Jahres 1989 wurde der Geltungsanspruch dieser internationalen Norm kaum noch in Frage gestellt. Eine Folge dieser Entwicklungen und des Demokratisierungsdrucks seitens des Westens (vor allem der USA) war der Verlust der staatlichen Kontrolle über diesen politischen Bereich, während der Massenexodus in den Westen einmal mehr das Versagen der sowjetischen Staatsmacht vor allem in der Nationalitäten- und Minderheitenpolitik offenbarte und die ohnehin dahinsiechende systemerhaltende sowjetische Identitätsstiftung erodierte.

4. Selbstbestimmungsrecht der Völker: das Streben der Balten nach Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit

Die Nationalitätenprobleme und die zum Teil blutig ausgetragenen interethnischen Konflikte waren weitere Krisenerscheinungen des Systems, die mit großer Wucht ins öffentliche Bewusstsein der Sowjetbevölkerung eindrangen und das Bild von der „unzerbrechlichen“, „auf ewig vereinten“ Union der „freien Republiken“³⁹⁴ zu einer Utopie werden ließen. Die neue Parteiführung wurde relativ früh mit einer Vielzahl von Konflikten mit nationalem Hintergrund konfrontiert. Im Dezember 1986 entzündeten sich Studentenunruhen in dem als „Vorposten des Internationalismus“ gefeierten multinationalen Kasachstan in Alma-Ata nach der Wahl eines Russen, Gennadij Kolbin, zum Ersten Sekretär der KP Kasachstans, der an die Stelle des wegen Korruption entlassenen Kasachen Dinmuhammed Kunajev trat. Die Hauptlosung der Demonstrierenden war „Kasachstan den Kasachen!“ Obwohl die Ordnung mit erheblichem Aufwand an Sicherheitskräften „wiederhergestellt“ und die „Nationalisten“ sowie die „Drogenabhängigen“, wie man die Demonstranten in der offiziellen Presse bezeichnete, verurteilt wurden,³⁹⁵ war die Problematik der Nationalitätenfrage damit noch lange nicht gelöst. Vielmehr drangen seither neue Akteure in Gestalt von zahlreichen Nationalbewegungen zunehmend an die Öffentlichkeit. Selbst wenn die offizielle Presse die Vielzahl der „nationalen Fragen“, die Entstehung informeller Gruppen mit nationalem Hintergrund in nichtrussischen Gebieten, Demonstrationen und intereth-

³⁹⁴ So der Beginn der Staatshymne aus dem Jahr 1943, welche schon in den Grundschulen mancher Sowjetrepubliken in ihrem vollen Umfang auswendig gelernt und rezitiert werden musste. Text der Hymne und den Kommentar dazu siehe bei: Stadelmann, Matthias: Die Staatshymne der UdSSR, 14. Dezember 1943, in: 100(0) Schlüsseldokumente zur russischen und sowjetischen Geschichte, http://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_ru&dokument=0027_hym&object=abstract&st=&l=de.

³⁹⁵ Siehe z. B. LG vom 1.01.1987, S. 10; zum Konflikt allgemein und zur Darstellung in den sowjetischen Medien siehe: Halbach, Uwe: Perestrojka und Nationalitätenproblematik. Der Schock von Alma-Ata und Moskaus gespanntes Verhältnis zu Mittelasien. Berichte des BI Ost, Nr. 38, Köln 1987.