

Veronika Heyde
Frankreich im KSZE-Prozess

Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte

Herausgegeben vom Institut für
Zeitgeschichte

Band 113

Veronika Heyde

Frankreich im KSZE-Prozess

Diplomatie im Namen der europäischen
Sicherheit 1969–1983

DE GRUYTER
OLDENBOURG

ISBN 978-3-11-051470-4
E-ISBN (PDF) 978-3-11-051683-8
E-ISBN (EPUB) 978-3-11-051486-5
ISSN 0481-3545

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

A CIP catalog record for this book has been applied for at the Library of Congress.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2017 Walter de Gruyter GmbH Berlin/Boston

Titelbild: Bundeskanzler Helmut Schmidt (re) im Gespräch mit dem französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing; ullstein bild, Bildnummer: 01031437; Fotograf: Sven Simon

Einbandgestaltung: hauser lacour

Druck und Bindung: Hubert & Co. GmbH & Co. KG, Göttingen

☺ Gedruckt auf säurefreiem Papier

Printed in Germany

www.degruyter.com

Inhalt

Einleitung	1
1. Forschungsstand	2
2. Methode	13
3. Gliederung	29
I. Die Akteure	31
1. Der Präsident	31
2. Die Verhandlungsebene	38
3. Die Öffentlichkeit	44
II. Die Ära Präsident Pompidou	49
1. Die Zustimmung zur Einberufung der Konferenz	49
1.1. Frankreichs zögerliche Reaktion auf die Budapester Erklärung	49
1.2. Erste Zeichen der Zustimmung	53
1.2.1. Die Moskaureise von Maurice Schumann im Oktober 1969	56
1.2.2. Die Moskaureise von Georges Pompidou am 7. Oktober 1970	64
1.3. Der französisch-sowjetische Prinzipien-Katalog als Vorlage für die KSZE?	67
2. Die Gründe für Frankreichs Zustimmung zur KSZE	72
2.1. Fortführung oder Überwindung der gaullistischen Außenpolitik?	73
2.2. Die Deutsche Frage aus der Sicht Frankreichs	84
2.3. Hoffnung auf die Ansteckungskraft der Freiheit	92
2.4. Der Wille zum Durchbrechen der Logik der Blöcke	96
2.5. Die Rolle der Menschenrechte in der französischen KSZE-Politik	101
3. Frankreichs Rolle während der multilateralen Vorgespräche	104
3.1. Festlegung der französischen Verhandlungsziele	104
3.2. Beginn der Multilateralen Vorgespräche	110
3.3. Der Streit um die Mandate	112
3.4. Verwirrung um das ständige Folgeorgan	116
3.5. Frankreichs Zusammenarbeit mit den Neun für den Abschluss der Multilateralen Vorgespräche	123
3.6. Frankreichs Bilanz der Multilateralen Vorgespräche	131
4. Die Eröffnung der zweiten Phase der KSZE	135
4.1. Französisch-sowjetische Empfindlichkeiten	135
4.2. Michel Jobert als advocatus diaboli	139

4.3.	Definition der französischen Verhandlungsstrategie für die zweite Phase	143
4.3.1.	Erste Kommission	145
4.3.2.	Dritte Kommission	153
4.3.3.	Pompidous letzte Initiative für die KSZE	159
4.4.	Wahrnehmung der KSZE und des dritten Korbes in der französischen Öffentlichkeit	161
4.5.	Pompidous Vermächtnis für die KSZE	173
III.	Die Ära Giscard d'Estaing	177
1.	Neue Akteure, neue Erwartungen, neue Entspannungspolitik?	177
1.1.	Die Klärung der KSZE-Fronten mit Moskau	182
1.2.	Giscard und Breschnew in Rambouillet im Dezember 1974.	185
2.	Der französische Einsatz für den Abschluss der Genfer Verhandlungen	190
2.1.	Der Prinzipienkatalog	191
2.1.1.	Der Vorbehalt der Rechte der Vier Mächte	191
2.1.2.	Die Unverletzlichkeit der Grenzen	195
2.1.3.	Die Gleichrangigkeit der Prinzipien.	197
2.2.	Der Dritte Korb	199
2.3.	Die Konferenzfolgen	203
2.4.	Die Unterzeichnung der Schlussakte und die Bilanz der KSZE	205
2.5.	Die französischen Erwartungen an die Entspannung nach der Schlussakte.	210
2.6.	Frankreichs Implementierungsstrategie	213
3.	Französische Initiativen zur Implementierung der KSZE-Beschlüsse.	216
3.1.	Jugoslawien.	219
3.2.	Polen	223
3.3.	Rumänien	229
3.4.	Ungarn	232
3.5.	Tschechoslowakei.	235
3.6.	DDR	236
3.7.	Sowjetunion	245
4.	Infragestellung der französischen Verteidigungsdoktrin	254
4.1.	Gründe für die Entwicklung einer französischen Abrüstungsdoktrin.	255
4.1.1.	Rücksichtnahme auf die fundamentalen Interessen Frankreichs.	261
4.1.2.	Chefsache	264
4.2.	Ausarbeitung der Abrüstungsdoktrin im CAP	266

4.3.	Der Entwurf der Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa	270
4.4.	Publikation der Abrüstungsdoktrin und Reaktion der Partner.	275
5.	Die Konferenz von Belgrad	283
5.1.	Erwartungen Frankreichs an die Konferenz von Belgrad ...	284
5.2.	Die öffentliche Debatte über Menschenrechte und Dissidenten	290
5.3.	Abstimmung auf der Ebene der EPZ	298
5.4.	Beginn der Verhandlungen	303
5.5.	Die Entwicklung der Debatten	307
5.6.	Die Bilanz der Konferenz von Belgrad in der Regierung und in der Öffentlichkeit.	319
5.7.	Der offizielle Vorschlag des Mandats für eine europäische Abrüstungskonferenz.	322
5.7.1.	Reaktionen auf den Vorschlag der Abrüstungskonferenz ...	324
5.7.2.	Ankündigung französischer Manöver	329
5.7.3.	Veränderung der Taktik.	331
5.7.4.	Die Diskussion des französischen Mandatsvorschlags.	334
6.	Die Anpassung der französischen Strategie an Moskaus Machtdemonstrationen	341
6.1.	Frankreichs Einschätzung der französisch-sowjetischen Beziehungen 1979	342
6.2.	Frankreichs Rolle in der EPZ während der Vorbereitungen der Konferenz von Madrid	348
6.2.1.	Ausarbeitung gemeinsamer Vorschläge der Neun	348
6.2.2.	Ausarbeitung einer gemeinsamen Position zur KAE	351
6.3.	Auswirkungen der sowjetischen Intervention in Afghanistan auf die Vorbereitung der Konferenz von Madrid	356
6.4.	Die Vorbereitung der Madrider Konferenz auf Regierungsebene	364
6.5.	Das Vorbereitungstreffen für die Madrider Konferenz.	372
6.6.	Erste Phase der Konferenz von Madrid	375
6.7.	Zweite Phase der Konferenz von Madrid.	381
7.	Die Einschätzung der humanitären Frage in Öffentlichkeit und Regierung	388
8.	Bilanz der KSZE-Politik Giscard	392
IV.	Die Ära Mitterrand.	395
1.	Neue Akteure, neue Erwartungen, neue Entspannungskonzeption?	395
2.	Dritte Phase der Konferenz von Madrid	400
3.	Vierte Phase der Konferenz von Madrid	409
3.1.	Die Verhandlungen des Mandats	409

VIII Inhalt

3.2. Die Verhängung des Kriegsrechts in Polen	412
4. Fünfte Phase der Konferenz von Madrid	421
5. Sechste Phase der Konferenz von Madrid	425
6. Siebte Phase der Konferenz von Madrid	426
Zusammenfassung	435
Abkürzungen	443
Quellen und Literatur	445
Personenregister	469

Einleitung

Der Kalte Krieg hat die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts entscheidend geprägt. Das zwischen den Blöcken bestehende „Gleichgewicht des Schreckens“ drohte jederzeit zu kippen, wie es die Kubakrise 1962 anschaulich demonstrierte. Nachdem die Welt am Rande eines Nuklearkriegs gestanden hatte, unternahmen die beiden Supermächte erste Initiativen, um das Gefährdungspotenzial auf dem Verhandlungsweg zu reduzieren, und leiteten eine Entspannungspolitik ein. Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE, frz. CSCE) gilt als Höhepunkt dieser Politik, denn sie ermöglichte zum ersten Mal in der Geschichte des Kalten Krieges blockübergreifende Verhandlungen zwischen Ost und West.

In bemerkenswerter Hartnäckigkeit hatten die Sowjetunion und der Warschauer Pakt in den 15 Jahren zwischen 1954 und 1969 wiederholt die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz angeregt. Die westlichen Staaten hatten auf diese Initiativen nie reagiert, da sie allzu deutlich ausschließlich Ziele des Warschauer Paktes (Warschauer Vertragsorganisation, WVO) wie die Auflösung des westlichen Bündnisses, die Isolierung der Bundesrepublik und den Abzug der Amerikaner vom europäischen Kontinent zum Ziel hatten. Erst in der Prager Erklärung vom Oktober 1969 veränderten die WVO-Staaten ihren Vorschlag so, dass auch der Westen darin Vorteile erkennen konnte. Der Ton war nun verbindlicher, und die für eine gesamteuropäische Zusammenarbeit vorgeschlagenen Themen waren auch im westlichen Sinne interpretationsfähig.

Obwohl die Sowjetunion im Prager Frühling mit der Unterdrückung des beginnenden Reformprozesses in der Tschechoslowakei demonstriert hatte, wie sie im Zweifelsfalle ihren Einfluss im Ostblock aufrechterhalten würde, zeigte sie sich gegenüber den westlichen Staaten gesprächsbereit und für deren Interessen aufgeschlossen. Nachdem sie auch die Teilnahme der USA an einer europäischen Sicherheitskonferenz akzeptiert hatte und beide Supermächte ihre Bereitschaft zu Rüstungskontrollvereinbarungen erklärt hatten, war für den Westen der Zeitpunkt für die Zustimmung zur Einberufung der Konferenz gekommen. Auch Frankreich, das wie die anderen westeuropäischen Staaten zunächst negativ auf die Vorschläge des Ostens reagiert hatte, schwenkte nun von einer eher abwartenden in eine positive Haltung ein und erklärte ab Oktober 1969, dass „eine Konferenz sinnvoll ist, sofern sie sorgsam vorbereitet ist.“ Nach dem Abschluss der Ostverträge Bonns mit Moskau und Warschau (1970) sowie mit Ost-Berlin (1972) und Prag (1973) war auch die Deutsche Frage zumindest soweit unter Kontrolle, dass sie kein Hindernis für die Einberufung der Sicherheitskonferenz war. Am 7. Juli 1973 konnten die Außenminister der 35 teilnehmenden Staaten, zu denen neben den USA und Kanada alle europäischen Staaten außer Albanien und Andorra gehörten, die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa eröffnen und damit eine neue Phase in den internationalen Beziehungen einläuten. In zwei Jahren und unzähligen Verhandlungen erarbeiteten die Diplomaten einen Prinzipienkatalog für das zukünftige zwischenstaatliche Verhalten. Er ent-

hielt zum Beispiel die Prinzipien des Gewaltverzichts, der Souveränität und der Integrität von Staaten sowie der Achtung der Menschenrechte (Prinzip 7). Darüber hinaus einigten sich die Diplomaten auf Handlungsempfehlungen, die sie in drei sogenannten „Körben“ zusammenfassten. Sicherheitspolitische Themen und dabei vor allem Absprachen zur militärischen Vertrauensbildung wurden in Korb 1, Aspekte der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit in Korb 2 und humanitäre Maßnahmen in Korb 3 verankert. Besonders die Formulierung der Bestimmungen von Korb 3 sorgte für hitzige Verhandlungen, denn der Westen forderte hier stets mehr, als der Osten zu gewähren bereit war. Dem freien Informationsfluss oder der Erleichterung menschlicher Kontakte beispielsweise konnten die WVO-Staaten nur schwer zustimmen. Schließlich gelang es dem Westen jedoch, eine ganze Reihe von humanitären Maßnahmen durchzusetzen. Wichtig für Fortgang und Erfolg des KSZE-Prozesses war auch, dass die Vertreter der Teilnehmerstaaten sich darauf einigten, nach einem Zeitraum von zwei Jahren zu einer Folgekonferenz zusammenzukommen, um die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen zu prüfen.

Die vorliegende Arbeit widmet sich der Frage wie sich Frankreich bei den KSZE-Verhandlungen und im anschließenden KSZE-Prozess positionierte. Welche Erwartungen hatte die französische Regierung an die Sicherheitskonferenz, welche Zielsetzungen nahm sie vor und welche Bedeutung spielte schließlich die KSZE für die französische Außenpolitik?

1. Forschungsstand

Die Geschichtsschreibung des Kalten Krieges durchlief bekanntermaßen verschiedene Etappen. Die erste Debattenphase beschäftigte sich hauptsächlich mit der Frage nach dem Ursprung des Kalten Krieges. Sie begann in den 1940er und 1950er Jahren mit den Schriften amerikanischer Historiker, die selbst vom Scheitern der Appeasement-Politik der 1930er Jahre beeinflusst waren und die zum größten Teil Stalin und die Sowjetunion als eine erneute Gefahr für die amerikanischen Freiheitsideale ansahen. Ihrer Überzeugung nach hatte das sowjetische Verhalten in Osteuropa nach dem Krieg deutlich gezeigt, dass die sowjetische Politik nicht mit den amerikanischen Zielen in Einklang gebracht werden konnte.¹ In den 1960er und 1970er Jahren wurde diese Meinung vehement in Frage gestellt. Vor dem Hintergrund des Vietnamkriegs löste sich der Konsens über die Außenpolitik der USA auf, und die amerikanische Verantwortung im Kalten Krieg wurde überprüft.² Das Ergebnis war ein „*mea culpa*“ einer amerikanischen

¹ Vgl. Arthur M. Schlesinger, Jr., *Origins of the Cold War*, in: *Foreign Affairs*, 46 (1967), S. 22–52; Jerald Combs, *American Diplomatic History. Two Centuries of Changing Interpretations*, Berkeley 1983, S. 220–234.

² Vgl. Wilfried Loth, *Der „Kalte Krieg“ in der historischen Forschung*, in: Gottfried Niedhart (Hrsg.), *Der Westen und die Sowjetunion. Einstellungen und Politik gegenüber der UdSSR in Europa und in den USA seit 1917*, Paderborn 1983, S. 417–442.

Historikergeneration und das Bekenntnis zu der These, dass die USA unter dem Vorwand der Verteidigung der freien Welt expansionistische Ziele verfolgt hatten, die auf rein wirtschaftlichem Imperialismus beruhten.³ In den 1980er Jahren wandten sich wiederum viele Historiker von diesen Erklärungen ab. John Lewis Gaddis, einer der wichtigsten Vertreter der neu entstehenden postrevisionistischen Richtung, vertrat wieder die Meinung, dass sowjetischer Expansionswille den Kalten Krieg heraufbeschworen habe.⁴ Eine Gemeinsamkeit der Post-Revisionisten war, dass sie den Kalten Krieg hauptsächlich anhand nationaler Interessen analysierten.⁵

Mit dem Ende des Kalten Krieges und v. a. mit der Öffnung der sowjetischen Archive wurden die Debatten wieder intensiver. John Lewis Gaddis erklärte, dass Moskau und dabei besonders Stalin die Hauptschuld am Beginn des Kalten Krieges trage: „The ‚new‘ history is bringing us back to an old answer: that as long as Stalin was running the Soviet Union a Cold War was inevitable. [...] The more we learn, the less sense it makes to distinguish Stalin’s foreign policies from his domestic practices or even his personal behaviour.“⁶ Er betonte die Bedeutung der Ideen und Vorstellungen im Ostblock und forderte als wichtigstes Postulat an die „new‘ Cold War history“ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Auflösung der Sowjetunion, dass sie die Vorstellungswelt der Konfliktparteien stärker berücksichtige. Die „ältere“ Historiografie habe dazu geneigt „to overlook ideas – what people believed, or wanted to believe. [...] ‚Realist‘ and ‚neorealist‘ theorists of international relations regarded what went on inside people’s heads as hard to measure, and therefore easy to dismiss.“⁷ Geir Lundestad⁸, der zuvor Gaddis’ Ansichten geteilt hatte, befürchtete inzwischen, dass Gaddis zur orthodoxen Schule der Nachkriegszeit zurückkehren könnte. Melvyn Leffler wiederum betonte, dass die ideologische Haltung sowohl im Westen als auch im Osten den Sicherheitsbedürfnissen angepasst wurde und dass auch der Westen aggressiv gehandelt habe. Anders Stephanson warf Gaddis, Lundestad und Leffler schließlich

³ Vertreter dieser Richtung sind v. a. William Appleman Williams und seine Studenten Thomas McCormick, Walter La Feber und Lloyd Gardner. Gabriel Kolko und Joyce Kolko haben die Debatte maßgeblich beeinflusst. Vgl. Gabriel Kolko/Joyce Kolko, *The Limits of Power: The World and United States Foreign Policy, 1945–1954*, New York 1972.

⁴ Vgl. John Lewis Gaddis, *The Emerging Post-Revisionist Synthesis on the Origins of the Cold War*, in: *Diplomatic History*, 73 (1983), 3, S. 172. Das Buch von John Lewis Gaddis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941–1947*, New York 1972, ist wohl der Gründungstext der postrevisionistischen Schule. Weitere Vertreter sind: Melvyn Leffler, *From the Truman Doctrine to the Carter Doctrine. Lessons and Dilemmas of the Cold War*, in: *Diplomatic History*, 7 (1983), S. 245–266; Geir Lundestad, *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945–1952*, in: *Journal of Peace Research*, 23 (1986), S. 263–277; Anders Stephanson, *Kennan and the Art of Foreign Policy*, Cambridge 1989.

⁵ Vgl. Odd Arne Westad (Hrsg.), *Reviewing the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory*, London 2000, S. 4.

⁶ John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford 1997, S. 292f.

⁷ Idem, S. 282.

⁸ Vgl. auch Geir Lundestad, *East, West, North, South. Major Developments in International Politics since 1945*, 3. Aufl., London 2010.

ihr fehlendes Verständnis für die amerikanische Ideologie vor. Wenn es nicht die amerikanischen Vorstellungen von der Welt gegeben hätte, wäre es seiner Meinung nach auch nicht zum Kalten Krieg gekommen.⁹

Die Forschung der „new Cold War history“ widmet sich nun speziellen Themen wie der Frage nach der Bedeutung des Sicherheitsbedürfnisses im Kalten Krieg oder der Rolle des kulturellen Austausches zwischen den Blöcken.¹⁰ Auch über die Propaganda wird intensiv geforscht, wobei nicht nur zu Tage tritt, wie politisch der Kalte Krieg war, sondern auch, welche große Rolle die Ideologie spielte.¹¹ Aufbauend auf früheren Studien, sind hier seit 2006 größere Werke über die Rolle der Propaganda in der Außenpolitik der Eisenhower-Administration, die Entwicklung der antikommunistischen britischen Propaganda sowie die britische und amerikanische Propagandapolitik gegenüber dem Mittleren Osten erschienen.¹² Dabei wird immer wieder betont, die USA hätten mit ihrer Propaganda versucht, dem Osten ihre Werte überzustülpen. Es wird also wieder die Verantwortung der USA zur Debatte gestellt, während diejenige der Sowjetunion weit weniger untersucht wird. Gleichzeitig schränken die russischen Archive ihre Zugänglichkeit zunehmend ein, obwohl viele jüngere Studien belegt haben, wie offensiv die sowjetische Politik während der Berlin- oder der Kubakrise war.¹³ Im Zuge dieser neuen Kontroverse wurde das jüngste Buch von Gaddis „The Cold War“, in dem er erneut die sowjetische Verantwortung im Kalten Krieg betont, stark angegriffen.¹⁴

⁹ Vgl. Melvyn P. Leffler, *Bringing it Together. The Parts and the Whole*, S. 43–63; Geir Lundestad, *How (Not) to Study the Origins of the Cold War*, S. 64–80; Anders Stephanson, *Liberty or Death. The Cold War as US Ideology*, S. 81–102, alle Beiträge in: Odd Arne Westad (Hrsg.), *Reviewing the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory*, London 2000.

¹⁰ Vgl. Marie Pierre Rey, *L'URSS et la sécurité européenne. 1953–1956*, in: *Communisme*, 49/50 (1997), S. 121–136; Yale Richmond, *Cultural Exchange and the Cold War. Raising the Iron Curtain*, University Park 2003; Jean-François Sirinelli/Georges-Henri Soutou (Hrsg.), *Culture et guerre froide*, Paris 2008.

¹¹ Vgl. Lowell H. Schwartz, *Political Warfare against the Kremlin. US and British Propaganda Policy at the Beginning of the Cold War*, New York 2009; Andrei Kozovoi, *Par-delà le mur, la culture de guerre froide soviétique entre deux détentés*, Paris 2009; Jean Delmas/Jean Kessler, *Renseignement et propagande pendant la guerre froide 1947–1953*, Paris 1999.

¹² Vgl. Kenneth A. Osgood, *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*, Lawrence 2006; Andrew Defty, *Britain, America, and Anti-Communist Propaganda 1945–1953. The Information Research Department*, New York 2004; James Vaughan, *The Failure of American and British Propaganda in the Middle East, 1945–1957. Unconquerable Minds*, New York 2005.

¹³ Aus der Flut der Neuerscheinungen zu diesem Thema seien hier folgende Werke herausgegriffen: Aleksandr Fursenko/Timothy Naftali, *One Hell of a Gamble. Khrushchev, Castro and Kennedy 1958–1964*, New York 1998; Matthias Uhl, *Krieg um Berlin? Die sowjetische Militär- und Sicherheitspolitik in der zweiten Berlin-Krise. 1958 bis 1962*, München 2008; Manfred Wilke, *Der Weg zur Mauer. Stationen der Teilungsgeschichte*, Berlin 2011; Stefan Karner, *Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow*, Innsbruck 2011; Izabella Ginor, *Foxbats over Dimona. The Soviets Nuclear Gamble in the Six Day War*, New Haven 2007; Vojtech Mastny/Sven G. Holtsmark/Andreas Wenger, *War Plans and Alliances in the Cold War. Threat Perceptions in the East and West*, London 2006.

¹⁴ Vgl. John Lewis Gaddis, *The Cold War. A New History*, New York 2005.

Weitere Themen, die dank der zunehmenden Archivöffnung verstärkt untersucht werden, sind die (nuklearen und konventionellen) Kriegspläne der Blöcke sowie die Aspekte und Tragweite der Ökonomie des Kalten Krieges.¹⁵ Die neu zugänglichen Dokumente belegen, dass die nukleare Abschreckung v. a. die sowjetische Bereitschaft zur Verwendung der Atombombe nicht völlig beseitigte.¹⁶ Die Verwendung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und technologischer Ressourcen für die Aufrechterhaltung der Abschreckung und den Aufbau einer effizienten Militärmaschinerie verschlang sowohl auf amerikanischer als auch auf sowjetischer Seite Unsummen. Positive Auswirkung dieser Entwicklung in den USA waren z. B. die Expansion des amerikanischen Bildungswesens, der Ausbau des Straßenverkehrsnetzes, der rasante Fortschritt der Kommunikationstechnologie oder das sogenannte „military remapping“, also die räumliche Umverteilung industrieller Zentren. Negativ hingegen war die großflächige Verwüstung der Umwelt durch die Ablagerung von Schwermetallen und radioaktiven Abfällen in exterritorialen Gebieten wie den arktischen Regionen oder auch in Sibirien und Nevada.¹⁷

Neben den strukturellen Auswirkungen der beiderseitigen Wirtschaftspolitik interessiert sich die Forschung auch für die Entwicklungsländer, die zum Schauplatz der weltumspannenden Auseinandersetzung wurden, weil sowohl Moskau als auch Washington in kolonialistischer Tradition ihr Gesellschaftsmodell durchsetzen wollten. Es gilt die Interaktion zwischen Zentrum und Peripherie des Kalten Krieges zu entwirren und deren Folgen zu analysieren.¹⁸

Eine weitere Strömung der neuen Geschichtsschreibung widmet sich verstärkt dem emotionalen Kontext des Kalten Krieges. Fragen, die in diesem Zusammenhang gestellt werden, lauten z. B.: Auf welche Weise hat der Kalte Krieg eine Generation geprägt? Dabei werden verschiedene Analyseraster angewandt, die darauf abzielen, wie verschiedene Konstellationen des Kalten Krieges zu verschiedenen Momenten empfunden wurden. Wie wurde der Kalte Krieg zu Krisen- und Entspannungszeiten perzipiert? Wurde er der Wirklichkeit entsprechend wahrgenommen? Und wie muss sein Erbe eingeschätzt werden?¹⁹ Solchen Fragen widmen sich beispielsweise die Sammelbände „Angst im Kalten Krieg“ sowie „Macht und Geist im Kalten Krieg“, in denen die Geschichte des Kalten Krieges als Gesell-

¹⁵ Vgl. Bernd Greiner/Christian Th. Müller/Claudia Weber (Hrsg.), *Ökonomie im Kalten Krieg*, Bonn 2010.

¹⁶ Vgl. Georges-Henri Soutou, *La guerre froide, 1943–1990*, Paris 2011, S. 1050, sowie die auf neuem Quellenmaterial aus den ehemaligen Ostblockländern basierenden Beiträge in Mastny/Holtmark/Wenger, *War Plans and Alliances*.

¹⁷ Vgl. Bernd Greiner, *Wirtschaft im kalten Krieg. Bilanz und Ausblick*, in: Ders./Müller/Weber, *Ökonomie im Kalten Krieg*, S. 9, 14f.

¹⁸ Vgl. Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of our Times*, Cambridge 2005.

¹⁹ Vgl. z. B. die Forschungsansätze von Jenny Raflik und Emilia Robin in ihrem Netzwerk „Autour du système de la guerre froide“, online unter <http://guerre-froide.hypotheses.org/> (letzter Aufruf 2.3.2016).

schaftsgeschichte verstanden und geschrieben wird.²⁰ So wird im ersten Band die politische Kommunikation von Angst und deren gesellschaftliche Hinterlassenschaft untersucht, d. h. wie sich Ängste manifestierten und wie unterschiedliche Gesellschaften in Ost und West damit umgingen. Zwar kann nicht der Zusammenhang zwischen Angst und politischer Praxis geklärt werden, d. h. die Frage welche Entwicklungen des Kalten Krieges genuine Ängste auslösten und wie sich diese ihrerseits auf den politischen Entscheidungsprozess auswirkten.²¹ Aber das Problem wird unter verschiedenen Gesichtspunkten erörtert. Im zweiten Band widmen sich die Herausgeber dem Einsatz von Wissen und Wissenschaft als Machtinstrument im Kalten Krieg und analysieren, wie und mit welchen Konsequenzen „Geisteslandschaften“ umgestaltet wurden. Dabei geht es nicht nur darum herauszufinden, welches neue Wissen geschaffen wurde, sondern auch, wie sich der Blick auf die Welt und die Gesellschaft verändert hat, und schließlich, wie das für die Zwecke des Kalten Krieges erzeugte Wissen auf seine Urheber zurückwirkte.²² Auch das Berliner Kolleg Kalter Krieg widmet sich seit kurzem den Grenzen gesellschaftspolitischer Ordnungsvorstellungen und Denkmuster im Kalten Krieg.²³

Für Georges-Henri Soutou ist die eigentlich neue Erkenntnis in der Geschichte des Kalten Krieges, dass der Kalte Krieg für die USA nur eine vorübergehende Erscheinung war. 1945 wollten sie die Schaffung der UNO und einer Welt, die sich nach den amerikanischen Werten richtet. Ihr Ziel war nicht die Teilung der Welt. Als sie 1947 die Wirklichkeit des Kalten Krieges annehmen mussten, rangen sie sich dazu durch, weil es keine Alternativen gab. Doch war es für sie von vorneherein eine Frage der Zeit, bis die Sowjets verstehen würden, dass sie nicht gewinnen konnten und dass sie sich den westlichen Werten öffnen müssten. George Kennan schätzte 1947, dass es ca. 15 Jahre dauern werde. In den 1970er Jahren war man pessimistischer, erst Ronald Reagan zeigte sich wieder vollkommen davon überzeugt, dass der Kalte Krieg bald überwunden sein werde.²⁴ Über diese Überwindung des Kalten Krieges und das Ende des Ost-West-Konfliktes werden noch immer intensive Forschungen angestellt. Dabei steht nicht nur die Analyse der Wiedervereinigung und der Rolle der beteiligten Mächte im Vordergrund, sondern es wird verstärkt der Frage nach dem Prozess der Überwindung des Kalten Krieges nachgegangen.

Vor diesem Hintergrund ist auch der lange Zeit von der historischen Forschung kaum beachtete KSZE-Prozess ins Zentrum des Forschungsinteresses gerückt. Bis

²⁰ Vgl. Bernd Greiner/Christian Th. Müller/Dierk Walter (Hrsg.), *Angst im Kalten Krieg*, Hamburg 2009; sowie Bernd Greiner/Tim B. Müller/Claudia Weber (Hrsg.), *Macht und Geist im Kalten Krieg*, Hamburg 2011.

²¹ Vgl. Bernd Greiner, *Angst im Kalten Krieg. Bilanz und Ausblick*, in: Ders./Müller/Walter, *Angst im Kalten Krieg*, S. 31.

²² Vgl. Bernd Greiner, *Macht und Geist im Kalten Krieg. Bilanz und Ausblick*, in: Ders./Müller/Weber, *Macht und Geist im Kalten Krieg*, S. 10

²³ Vgl. <https://www.geschichte.hu-berlin.de/de/bereiche-und-lehrstuehle/gewest/berliner-kolleg> (letzter Aufruf 2. 3. 2016).

²⁴ Vgl. Soutou, *La guerre froide*, S. 1044.

Ende der 1990er Jahre wurde der KSZE-Prozess, der Ende der 1960er Jahre begann und 1991 mit der Charta von Paris das Ende des Kalten Krieges besiegelte, vor allem von der Politikwissenschaft und der Friedens- und Konfliktforschung näher analysiert. Da die Autoren dieser Artikel oftmals von dem Interesse geleitet waren, entweder als ehemalige Akteure Auskunft zu geben oder sich als beobachtende und analysierende Wissenschaftler in den Auseinandersetzungen um die KSZE zu positionieren, ist ihr Blickwinkel oft eingeschränkt und zum Teil ein nicht-wissenschaftliches Erkenntnisinteresse vorhanden. Hervorzuheben sind die zahlreichen Beiträge von Victor Yves Ghebali, der die KSZE-Verhandlungen von Anfang bis Ende dokumentiert und präzise Analysen erstellt hat und dessen Monografie „La diplomatie de la détente“ das Ergebnis jahrelanger Beobachtungen ist.²⁵ Auch Hans-Peter Schwarz hat die KSZE von Beginn an verfolgt und kommentiert und widmete Anfang der 1980er Jahre zusammen mit Helga Haftendorn eine Studie den für die Bundesrepublik relevanten Aspekten der KSZE.²⁶

Die beteiligten Delegierten begannen bereits in den 1980er Jahren ihre Erinnerungen an die Konferenz zu publizieren und lieferten damit wertvolle Details über den Verlauf und genaue Darstellungen der komplizierten Verhandlungen. Exemplarisch seien Luigi Ferraris für Italien, John Maresca für die USA sowie Jacques Andréani für Frankreich genannt; sie trugen jeder auf seine Weise zum besseren Verständnis der KSZE bei, wenngleich betont werden muss, dass diese Zeitzeugenberichte unter anderem deshalb verfasst wurden, um die eigene Rolle darzustellen, und daher eine besonders quellenkritische Betrachtung geboten ist.²⁷ Erst seit der Jahrtausendwende widmeten sich dank der sukzessive zugänglich werdenden Akten der Außenministerien auch Historiker diesem Kapitel des Ost-West-Konfliktes, wovon zahlreiche Publikationen der vergangenen Jahre zeugen.²⁸

²⁵ Victor-Yves Ghebali, *La diplomatie de la détente. La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973–1989)*, Brüssel 1989.

²⁶ Hans-Peter Schwarz, *Zwischenbilanz der KSZE*, Stuttgart 1977; Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn (Hrsg.), *Europäische Sicherheitskonferenz*, Opladen 1970.

²⁷ Luigi Ferraris, *Report on a Negotiation. Helsinki–Geneva–Helsinki 1972–1975*, Genf 1979; Jacques Andréani, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris 2005; John Maresca, *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe 1973–1975*, Durham/London 1987.

²⁸ Siehe z. B. Carla Meneguzzi Rostagni (Hrsg.), *The Helsinki Process. A Historical Reappraisal*, Padua 2005; Andreas Wenger/Vojtech Mastny/Christian Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System. The Helsinki Process Revisited*, Abingdon u. a. 2008; Gottfried Niedhart/Oliver Bange (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York 2008; Poul Villaume/Odd Arne Westad (Hrsg.), *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations, and the Cold War, 1965–1985*, Kopenhagen 2010; Sarah B. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*, Cambridge 2011; Thomas Fischer, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969–1986*, Zürich 2004; Petri Hakkarainen, *Amplifying Ostpolitik. The Federal Republic of Germany and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1966–1972*, Oxford 2008; Angela Romano, *From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE*, Brüssel u. a. 2009.

Nachdem Peter Schlotter und Norbert Ropers erste Ansätze für die Theorieanalyse der KSZE geliefert haben²⁹, wurden Einzelaspekte der KSZE in den letzten Jahren verstärkt historisch untersucht. So widmete sich zum Beispiel der von Andreas Wenger, Vojtech Mastny und Christian Nuenlist im Jahr 2008 herausgegebene Band „Origins of the European Security System“ den Ursprüngen des KSZE-Prozesses und dessen Verlauf bis 1975. Der 2008 publizierte Sammelband von Gottfried Niedhart und Oliver Bange zeichnet in einem multiperspektivischen Ansatz Zielsetzungen, Perzeptionen und Reaktionen im Ostblock auf die sich Ende der 1960er beziehungsweise Anfang der 1970er Jahre entwickelnde Entspannungssära nach. Im Mittelpunkt des 2008 publizierten Tagungsbandes „From Helsinki to Belgrade – The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/1978“ standen Einzelaspekte der Belgrader Folgekonferenz.³⁰ In dem von Leopoldo Nuti herausgegebenen Sammelband wird schließlich der Frage nachgegangen, warum und wie aus der Entspannung in Europa nach 1975 allmählich ein „zweiter Kalter Krieg“ wurde.³¹ Speziell europäische und amerikanische Aspekte der KSZE wurden unter anderem von Angela Romano und Sarah B. Snyder untersucht.

Während die meisten bisherigen Untersuchungen jedoch nur die Zeit bis 1975 beleuchten, konzentrierte sich das jüngst abgeschlossene, mehrteilige Forschungsprojekt des Instituts für Zeitgeschichte München–Berlin auf die Periode nach der Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte. Dabei standen die diplomatisch-politischen Entwicklungen aus der Perspektive Westeuropas und der neutralen Staaten ebenso im Mittelpunkt wie die Rückwirkungen der im Rahmen der KSZE getroffenen Festlegungen auf Staat und Gesellschaft in Osteuropa.³² Die vorliegende Studie gehört zum diplomatiegeschichtlichen Teil des Projektes und setzt sich zum Ziel zu untersuchen, welche Rolle Frankreich im KSZE-Prozess spielte und wie es selbst davon beeinflusst wurde. In diesem Zusammenhang sind bereits einige Studien veröffentlicht worden, die analysieren, wie sich das Land im Kalten Krieg und in der Entspannungspolitik positionierte. Besonders die 1960er und 1970er Jahre standen dabei im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. So untersuchte zum Beispiel die „Association Georges Pompidou“ im Rahmen einer Tagung mit Historikern, ehemaligen Mitarbeitern Pompidous und Zeitzeugen die Außenpoli-

²⁹ Vgl. Peter Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution*, Frankfurt/M. u. a. 1999.

³⁰ Vgl. Vladimir Bilandžić/Milan Kosanović (Hrsg.), *From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/78*, Belgrad 2008.

³¹ Vgl. Leopoldo Nuti (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*, London 2009.

³² Vgl. Helmut Altrichter/Hermann Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*, München 2011; Anja Hanisch, *Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung*, München 2012; Benjamin Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission*, München 2013; Philip Rosin, *Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983. Einfluß durch Neutralität*, München 2013; Matthias Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie*, München 2015; Yulija von Saal, *KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Demokratisierung, Werteumbruch und Auflösung 1985–1991*, München 2014.

tik des zweiten Präsidenten der fünften Republik.³³ Andreas Wilkens analysierte die Reaktionen der französischen Regierung und Öffentlichkeit auf die deutsche Ostpolitik, und in dem von Horst Möller und Maurice Vaisse im Jahr 2005 herausgegebenen Sammelband „Willy Brandt und Frankreich“ widmeten sich verschiedene Historiker Willy Brandts Verhältnis zu Frankreich und stellten dabei auch Pompidous Einschätzung des deutschen Nachbarn dar.³⁴

Auch die Außenpolitik von Valéry Giscard d'Estaing wurde wiederholt analysiert. Spezielle Forschungen zur französischen KSZE-Politik waren dabei bis jetzt allerdings die Ausnahme, und oft sind die Grenzen zwischen der Untersuchung der französischen Außenpolitik und besonderen Aspekten des KSZE-Prozesses fließend. Zu nennen ist vor allem das Kapitel, das Georges-Henri Soutou in seinem Werk „La guerre de cinquante ans. Les relations Est-Ouest 1943–1990“ der Konferenz gewidmet hat, sowie seine Aufsätze über die Deutsche Frage und die Beziehungen der Präsidenten Pompidou und Giscard d'Estaing zu den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion.³⁵ Wichtige Beiträge über die französische KSZE-Politik wurden zudem von Marie-Pierre Rey und Frédéric Bozo geliefert, die sich sowohl in internationalen Forschungsprojekten als auch in eigenen Monografien mit diesem Thema auseinandergesetzt haben. Zudem finden sich in manchen Sammelbänden aufschlussreiche Artikel zu Details der KSZE-Politik Frankreichs. So zum Beispiel in Elisabeth du Réaus Aufsatzsammlung „Vers la réunification de l'Europe“, die zu den ersten Sammelbänden über die KSZE zählt.³⁶ Sie enthält eine Zusammenstellung neuerer Forschungen über die KSZE, konzentriert sich aber nicht ausschließlich auf die KSZE-Politik Frankreichs.

Manche Anhaltspunkte für die französische KSZE-Politik finden sich darüber hinaus in Werken, die nur indirekt die Politik Frankreichs untersuchen. So zum Beispiel bei Marie-Thérèse Bitsch, die sich mit dem europapolitischen Teil der KSZE auseinandergesetzt hat.³⁷ In den zwar nicht aktengestützten, aber zutreffenden Arbeiten von Michel Meimeth und Jan Höhn über die Entspannungspolitik der 1970er Jahre und die KSZE-Politik der EPZ sind ebenfalls einige Aspekte der französischen KSZE-Politik untersucht worden.³⁸ Wertvoll für das Verständnis der KSZE-Politik Frankreichs sind die Erinnerungsberichte von Zeitzeugen und

³³ Vgl. Association Georges Pompidou, Georges Pompidou et l'Europe, Paris 1993.

³⁴ Vgl. Andreas Wilkens, Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen. 1969–1974, München 1990; Horst Möller/Maurice Vaisse, Willy Brandt und Frankreich, München 2005.

³⁵ Vgl. Georges-Henri Soutou, La guerre de Cinquante ans. Les relations Est-Ouest 1942–1990, Paris 2001.

³⁶ Vgl. Elisabeth du Réau/Christine Manigand (Hrsg.), Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours, Paris 2005.

³⁷ Vgl. Marie-Thérèse Bitsch, La CEE et la mise en route de la CSCE (1970–1975), in: Vincent Chetail, Conflit, sécurité et coopération. Liber amicorum Victor-Yves Ghebali, Brüssel 2007, S. 51–74.

³⁸ Vgl. Michael Meimeth, Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre. Zwischen Status quo und friedlichem Wandel, Baden-Baden 1990; Jan Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten. Im Fall der KSZE. Geschichte – Struktur – Entscheidungsprozeß – Aktion – Möglichkeiten und Grenzen, München 1978.

ehemaligen Delegierten und dabei vor allem das Werk des ehemaligen Delegationsleiters Jacques Andréani „Le Piège“.³⁹ Seine Leitfrage ist, weshalb die Sowjetunion selbst in die Falle geriet, die sie eigentlich dem Westen stellen wollte: Warum ließ sich die Sowjetunion vom Westen im Laufe der Verhandlungen zu mehr und mehr Zugeständnissen bewegen, obwohl ihr anfängliches Ziel die Schwächung des westlichen Bündnisses und die Verankerung des territorialen Status quo gewesen war? Wenngleich die teleologische These des Buches nicht als allgemein gültig angesehen werden kann, illustriert dieser Zeitzeugenbericht des Mannes, der die KSZE zu seinem Lebenswerk erklärte, anschaulich den Verhandlungsmechanismus der KSZE und die Herausforderungen, mit denen die Diplomaten zu kämpfen hatten.

Das 2014 erschienene Buch von Nicolas Badalassi widmet sich erstmals ausführlich der Rolle Frankreichs während der sogenannten Gründungszeit der KSZE, d. h. der Zeit zwischen dem Appell von Budapest im Jahr 1966 und der Unterzeichnung der Schlussakte im August 1975.⁴⁰ Der Autor zeichnet die Entscheidungs- und sicherheitspolitischen Prioritäten von Präsident Charles de Gaulle nach und liefert eine schlüssige Darstellung des französischen Beitrags bei den KSZE-Verhandlungen in Dipoli und Genf. Dabei fragt er insbesondere, ob es Frankreich darum ging, den Status quo zu überwinden, oder im Gegenteil diesen aufrechtzuerhalten. Wenngleich seine klare Schlussfolgerung, dass der Status quo überwunden werden sollte, völlig überzeugend ist, so löst ein anderer Aspekt seines Ergebnisses Erstaunen aus. Badalassi geht so weit, die deutsche Wiedervereinigung als Ziel der französischen Außenpolitik zu definieren. Mit dieser Aussage erteilt der Autor der „herkömmlichen“ Art der Quelleninterpretation eine Absage und möchte einen neuen Weg in der französischen Geschichtsschreibung der internationalen Beziehungen eröffnen. Auch wenn die französische Diplomatie aus Gründen der Solidarität mit der Bundesrepublik und auch der politischen Vernunft die deutsche Wiedervereinigung stets als für eines Tages gesetzt erachtete, so kann nicht davon ausgegangen werden, dass sie ein Ziel *sui generis* war.

Insofern steht eine übergreifende Studie der französischen Politik im KSZE-Prozess noch aus. Eine solche Analyse ist v. a. deshalb von Interesse, weil anhand der ständigen Überprüfung und Anpassung der Ziele an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen in diesem Zeitraum des Kalten Krieges die Konstanten und Abweichungen der französischen Außenpolitik gut herausgefiltert werden können.

Die Quellenlage für die Untersuchung der französischen KSZE-Politik ist günstig, da sowohl die Akten aus dem französischen Außenministerium als auch die Nachlässe der Präsidenten nur mehr einer 25-jährigen Sperrfrist unterliegen und somit bis zum Jahr 1985 zugänglich sind. Der Zugang ist jedoch nicht immer möglich, da vor allem die Bestände für die 1980er Jahre größtenteils noch nicht

³⁹ Vgl. Andréani, *Le Piège*.

⁴⁰ Vgl. Nicolas Badalassi, *En finir avec la guerre froide. La France, l'Europe et le processus d'Hel-sinki, 1965–1975*, Paris 2014.

entsprechend geordnet wurden. Dennoch konnten für die vorliegende Studie zahlreiche Quellen aus dem Außenministerium und den französischen Nationalarchiven genutzt werden, wobei aus den genannten Gründen die Akteneinsicht für die 1970er Jahre intensiver war als für die 1980er Jahre. Daneben wurden die vom Institut für Zeitgeschichte edierten und herausgegebenen Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) herangezogen, die bis zum Jahr 1985 publiziert sind, sowie die Akten des amerikanischen Außenministeriums, die für die Themenschwerpunkte „europäische Sicherheit“, „Westeuropa“ und „Sowjetunion“ immerhin bis zu den Jahren 1976 und 1980 ediert sind.⁴¹

Der KSZE-Prozess war freilich nicht der einzige Entspannungsversuch während des Kalten Krieges. Vielmehr fügte er sich in die bereits auf bilateraler Ebene existierenden Entspannungsbemühungen ein. Besonderes Merkmal des KSZE-Prozesses ist, dass er einerseits über eine traditionelle Komponente verfügte, indem er einen Versuch darstellte, den Kalten Krieg zu entschärfen. Andererseits war er aufgrund seiner Multilateralität eine komplette Innovation im Kalten Krieg. Denn während zuvor vornehmlich auf bilateralem Niveau zwischen den Supermächten über Abrüstung, Sicherheit oder Deutschlandpolitik verhandelt wurde, bot der KSZE-Prozess 35 Teilnehmern ein Forum für Verhandlungen über Sicherheit, Wirtschaft sowie humanitäre und kulturelle Aspekte. Zudem bot er Konstanz. Denn im Gegensatz zu den bilateralen Gesprächen, die immer wieder als Reaktion auf Momente der Entspannung oder Verschärfung des Kalten Krieges stattfanden, beinhaltete das Prinzip des „Prozesses“ eine Kontinuität, die im Kalten Krieg einzigartig war. Damit ging der KSZE-Prozess sowohl aufgrund seiner multilateralen Dimension als auch wegen seiner thematischen Breite über alle zuvor und danach eingeleiteten Entspannungsprozesse hinaus. Eine weitere Besonderheit war natürlich die offizielle Teilnahme von beiden deutschen Staaten an der Konferenz, welche v. a. von den DDR-Behörden auch symbolisch genutzt wurde, um zu unterstreichen, dass die DDR nun ein international anerkanntes Land war.

Frankreich hatte im Unterschied zu vielen anderen teilnehmenden Ländern weniger direkte Interessen im KSZE-Prozess. Polen strebte beispielsweise die Grenzsicherung an, die Sowjetunion wünschte eine Einpassung der Abrüstungsverhandlungen in den KSZE-Prozess, die USA hofften die Sowjetunion durch Kooperation im Rahmen eines globalen Mächtegleichgewichts einzubinden, die DDR spekulierte auf eine Aufwertung ihrer internationalen Stellung, und die Neutralen hofften auf eine Verbesserung der Sicherheitslage in der Welt. Frankreich hingegen hatte keine Grenzprobleme, es war sicherheitspolitisch in die NATO eingebunden und es hielt sich aus den laufenden Abrüstungsverhandlungen heraus, um eine Einbeziehung seiner Streitkräfte zu verhindern. Wo lag also

⁴¹ FRUS, 1969–1976, Vol. E-15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976 (bearb. von Kathleen B. Rasmussen), Washington, D.C. 2014; FRUS, 1969–1976, Vol. 39, European Security (bearb. von Douglas Selva), Washington, D.C. 2008; FRUS, 1977–1980, Vol. VI, Soviet Union (bearb. von Melissa Jane Taylor), Washington, D.C. 2013.

das spezifische Interesse Frankreichs am KSZE-Prozess? Weshalb engagierte es sich schließlich so intensiv in den KSZE-Verhandlungen? Und welche sicherheitspolitischen Bedürfnisse verfolgte Frankreich über den KSZE-Rahmen?

Insgesamt stimmte Frankreich der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz vornehmlich aus macht- und entspannungspolitischen Gründen zu. Es ging darum, den Austausch zwischen Ost und West zu erleichtern, die Entspannung lebendig zu erhalten und gleichzeitig die französische Position gegenüber den Supermächten dadurch zu stärken, dass es sich in einer von den Blockgrenzen befreiten europäischen Staatengemeinschaft als *Primus inter Pares* positionierte. Da sich Frankreich in seinen Versuchen der Einflussnahme im Osten 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 zu betten. Denn dies ermöglichte es, die Initiativen des beunruhigenden Nachbarn in Richtung Osten aus der Nähe zu beobachten und damit den eigenen Spielraum zu erweitern. Deshalb hatte die französische Regierung die Bedingung gestellt, dass die KSZE erst dann eröffnet werden dürfe, wenn das Viermächteabkommen über Berlin unterzeichnet sei. Paris wollte sich seine Siegerrechte über die deutsche Hauptstadt sichern und damit die Kontrolle über das erstarkende Deutschland.

Die neuen Forschungen belegen, dass die Geschichtsschreibung des Kalten Krieges schon längst nicht mehr nur ausschließlich die Domäne der Spezialisten der internationalen Beziehungen ist. Vielmehr haben sich auch die Experten der Innenpolitik, der Kulturgeschichte sowie die Sozialwissenschaften des Themas angenommen. V.a. die Politikwissenschaften liefern oftmals Hypothesen, welche die Historiker dann empirisch überprüfen. Mit der Veränderung der Frageraster entstehen neue Interpretationsansätze. Der Kalte Krieg, der einerseits ein Krieg zwischen Staaten war und andererseits ein Konflikt zwischen Ideologien, transnationalen politischen Bewegungen und antagonistischen Weltanschauungen, lässt sich nicht ausschließlich anhand der klassischen Kategorien der internationalen Beziehungen fassen. Es ist somit sinnvoll verschiedene Ansätze zu kombinieren und sowohl die Politik der verantwortlichen Regierungen und Staatsmänner als auch die ideologische und die transnationale Komponente zu analysieren.⁴² Das „Journal of Cold War Studies“, die Zeitschrift „Cold War History“ sowie die Studien des „Cold War History Project“ des Woodrow Wilson Centers und des Berliner Kollegs Kalter Krieg liefern hier ständig neue Denk- und Forschungsansätze.

Im Rahmen dieser neuen Forschungen, die zunehmend verschiedene Analyseebenen kombinieren, um die Komplexität des Kalten Krieges zu erklären, lässt sich eine Studie der KSZE besonders gut verorten. Denn hier sind die Einflussfaktoren, die für eine über eine rein diplomatiegeschichtliche Darstellung hinausgehende Untersuchung von Belang sind, bereits in dem zu analysierenden Thema enthalten. Neben klassischen Motivationen der Machtpolitik, wie z. B. der Sicherheit, spielen

⁴² Vgl. Soutou, *La guerre froide*, S. 1041.

im KSZE-Prozess sowohl wirtschaftliche als auch kulturelle und menschenrechtliche Aspekte eine wichtige Rolle. Es ist somit sinnvoll, nicht nur die staatliche Ebene zu betrachten, sondern auch gesellschaftliche Akteure in die Analyse miteinzubeziehen. Angesichts der Tatsache, dass das Zustandekommen der Helsinki-Beschlüsse und der Ergebnisse der Nachfolgekongressen vornehmlich auf staatlicher Ebene entschieden wurde, stellt sich v. a. die Frage, ob diese Akteure tatsächlich Einfluss auf die Politik der Regierungen ausübten oder ob sie vielmehr selbst vom „Geist von Helsinki“ profitierten und Vereinbarungen mit dem Osten abschlossen, die ohne die KSZE nicht möglich gewesen wären. Zwei Schlüsselfragen für eine Studie über den KSZE-Prozess lauten somit: Wie haben gesellschaftliche Faktoren während des KSZE-Prozesses auf die agierenden Regierungen und ihre Delegationen Einfluss ausgeübt und wie beeinflussten die Regierenden ihre Gesellschaft?

2. Methode

Die klassische Diplomatiegeschichte ist v. a. in Deutschland seit einiger Zeit massiv in die Kritik geraten. Sie berücksichtige, so warf man ihr vor, nicht genügend die externen Einflussfaktoren und konzentriere sich lediglich auf die staatliche Ebene und deren Akteure. Sowohl die Politikwissenschaften als auch die Geschichtswissenschaften kehrten der sogenannten realistischen Schule der internationalen Beziehungen den Rücken, die in den fünfziger und sechziger Jahren in den USA von dem deutschen Emigranten Hans J. Morgenthau zur Theorie zusammengefasst und auch von Historikern und Politikwissenschaftlern wie Edward H. Carr oder Robert Osgood mitgeprägt worden ist.⁴³

In beiden Wissenschaften dominierte zunächst der Ansatz, der die „Macht“ eines Staates in den Mittelpunkt stellt und davon ausgeht, dass Außenpolitik vor allem von machtpolitischen Überlegungen gesteuert wird. In der Geschichtswissenschaft betrachtete diese auf Leopold von Ranke zurückgehende Lehre vom „Primat der Außenpolitik“ die Außenpolitik als eigentlichen Kernbereich staatlichen Handelns und als Reservatsphäre von Regierungen und Staatsmännern. Die Außenpolitik erschien als isolierter Bereich, in dem Regierungen autonom handelten. Am Primat der Außenpolitik, der bereits vor dem Zweiten Weltkrieg von Karl Lamprecht in Frage gestellt wurde⁴⁴, entzündete sich in den 1970er Jahren die Debatte zwischen den Vertretern der sogenannten Historischen Sozialwissen-

⁴³ Vgl. Die realistische Schule, in: Ursula Lehmkuhl, Theorien internationaler Politik. Einführung und Texte, München 2000, S. 71–109, hier S. 71f., sowie Volker Rittberger/Hartwig Hummel, Die Disziplin „Internationale Beziehungen“ im deutschsprachigen Raum auf der Suche nach ihrer Identität. Entwicklung und Perspektiven, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, Opfaden 1990, S. 17–47, hier S. 30–32.

⁴⁴ Vgl. Karl Lamprecht, Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart, Bd. 2, Berlin 1913.

schaften und traditioneller orientierten Historikern. Hier ist besonders die Auseinandersetzung zwischen Hans-Ulrich Wehler und Andreas Hillgruber charakteristisch, die Wehler als die Entgegensetzung von „Moderner Politikgeschichte“ und „Großer Politik der Kabinette“ bezeichnet hat.⁴⁵ Grundsätzlich ging es dabei um die Frage, ob die Geschichte der internationalen Beziehungen lediglich auf die Analyse der Außenpolitik, des Individuums und seiner einsamen Aktionen beschränkt werden könne. Während Hillgruber und mit ihm Klaus Hildebrand auf der Eigenständigkeit der Außenpolitik und der internationalen Beziehungen beharrte, plädierte Wehler für einen gesellschaftsgeschichtlich orientierten Ansatz⁴⁶. Die Debatte über den Primat der Innenpolitik gegen den Primat der Außenpolitik ist seitdem nicht verstummt⁴⁷, wenngleich Wehler einräumte, dass die Interdependenz von Innen- und Außenpolitik immer empirisch untersucht werden müsse⁴⁸ und selbst in seiner „Deutschen Gesellschaftsgeschichte“ die Abschnitte über Außenpolitik nach dem Muster der klassischen Politikgeschichte aufbaute. Etwa 20 Jahre lang stagnierte die Debatte um die Abkehr vom Primat der Außenpolitik, freilich ohne dass ein abschließender Kompromiss zwischen beiden Polen gefunden wurde.

Im Jahr 2000 lieferten Eckart Conze, Ulrich Lappenküper und Guido Müller mit einer Tagung erneut Material für die Diskussion über den Forschungszweig internationale Beziehungen. Der aus der Tagung entstandene Sammelband „Geschichte der internationalen Beziehungen“ behandelt neben „Staat und Politik“ auch die „globale Perspektive“, die „internationalen Wirtschaftsbeziehungen“, den „Kulturtransfer“ und die „Gesellschaftsbeziehungen“ als Spielfelder internationaler Beziehungen samt ihrem je spezifischen Zugang.⁴⁹ Relativ gleichzeitig folgte der von Wilfried Loth und Jürgen Osterhammel herausgegebene Band „Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten“, der neben einem Resümee der verschiedenen Traditionen internationaler Geschichtsschreibung wichtige Denkansätze für die Erneuerung der Darstellung der internationalen Beziehungen lieferte.⁵⁰

Es ist deutlich geworden, dass eine Geschichte der internationalen Beziehungen neben den Interaktionen von Staaten, Nationen und Gesellschaften immer auch deren Vernetzung mit thematisieren muss. Das heißt, es muss die wechselseitige Beeinflussung von Akteuren und Strukturen jenseits der staatlichen Ebene betrachtet werden. Damit ist die Geschichte der internationalen Beziehungen nicht

⁴⁵ Vgl. Hans-Ulrich Wehler, „Moderne“ Politikgeschichte oder „Große Politik der Kabinette“?, in: Geschichte und Gesellschaft 1 (1975), S. 344–369.

⁴⁶ Vgl. dazu ausführlich Wilfried Loth, Einleitung, in: Ders./Osterhammel (Hrsg.), Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten, München 2000, S. VII–XIV.

⁴⁷ Vgl. idem, S. VIII.

⁴⁸ Vgl. Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Dritter Band: Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn der Ersten Weltkriege 1849–1914, München 1995, S. 965.

⁴⁹ Vgl. Eckart Conze/Ulrich Lappenküper/Guido Müller, Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer Disziplin, Köln/Weimar/Wien 2004.

⁵⁰ Vgl. Loth/Osterhammel, Internationale Geschichte.

nur „Politikgeschichte, sondern notwendigerweise auch immer Gesellschaftsgeschichte und Kulturgeschichte.“⁵¹ Selbst Untersuchungen des außenpolitischen Regierungshandelns und der zwischenstaatlichen Beziehungen, d.h. eine Geschichte der Außenpolitik, die sich ihrer gesellschaftlichen Dimension bewusst ist, können nicht ausschließlich auf die Entscheidungen und Handlungen einzelner Staatsmänner reduziert werden. Denn dies hieße die internationale Geschichte auf eine Geschichte der Beziehungen zwischen diplomatischen Eliten zu beschränken und lediglich Regierungsakten als Quellengrundlage zu verwenden. Stattdessen sollen die politischen Strukturen durch historische Prozessanalysen erklärt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in modernen Gesellschaften auch die Außenpolitik ein Teil des politischen Prozesses ist, der von gesellschaftlichen Einflüssen mitbestimmt wird. Es ist inzwischen unbestritten, dass außenpolitische Entscheidungen nicht nur international, sondern auch gesellschaftlich beeinflusst werden und dass dieser doppelte Wirkungszusammenhang untersucht werden muss.⁵² Auf der anderen Seite kann die internationale Politik nicht bloß als Resultat nationaler gesellschaftlicher Entwicklungen interpretiert werden, zumindest nicht, wenn es um harte Sicherheitsinteressen und Bündnisfragen geht. Zwischen- und überstaatliches Handeln gehorcht einer eigenen Gesetzmäßigkeit.⁵³ Hinzu kommt, dass manche Bereiche wie z. B. die Verteidigungspolitik eine Eigendynamik und Eigengesetzlichkeit entwickeln können, deren Einfluss auf das Handeln der außenpolitischen Akteure erst in einem größeren, transnationalen Zusammenhang ausgelotet werden kann.⁵⁴

Speziell für Frankreich gilt allerdings, dass transnationalen Akteuren ein vergleichsweise geringer Raum im nationalen Entscheidungsprozess eingeräumt wird. Eine Äußerung, die Hubert Védrine im Jahr 2000 tätigte und die noch viel stärker für die Jahre davor gilt, belegt, dass in Frankreich ein latentes Misstrauen gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren und deren transnationaler Vernetzung herrschte. Védrines Worten zufolge hat die internationale Zivilgesellschaft zwar die Machtausübung und die politische Verantwortlichkeit des Staates modifiziert, so dass z. B. Nichtregierungsorganisationen das Bewusstsein für den Schutz der Menschenrechte und der Umwelt sensibilisieren konnten. Die weltweiten Machtbeziehungen wurden seiner Meinung nach dadurch jedoch nicht zum Positiven verändert. Vielmehr sei die traditionelle Zivilgesellschaft im Gegensatz zu den traditionellen Beziehungen zwischen Staaten weniger transparent geworden.⁵⁵

⁵¹ Loth, Einleitung, S. XI. Vgl. auch Reiner Marcowitz, Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der internationalen Beziehungen. Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin, in: *Francia*, 32 (2005), 3, S. 75–100.

⁵² Vgl. Eckart Conze, Zwischen Staatenwelt und Gesellschaftswelt, in: Loth/Osterhammel, *Internationale Geschichte*, S. 117–140, hier S. 124.

⁵³ Vgl. Gerhard Th. Mollin, Internationale Beziehungen als Gegenstand der deutschen Neuzeit-Historiographie, in: Loth/Osterhammel, *Internationale Geschichte*, S. 3–30, hier S. 14.

⁵⁴ Vgl. Margrit Pernau, *Transnationale Geschichte*, Göttingen 2011, S. 24.

⁵⁵ Vgl. Hubert Védrine, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation. Dialogue avec Dominique Moisi*, Paris 2000, S. 20 f.

Auch in der Politikwissenschaft gilt die traditionelle Trennung von Innen- und Außenpolitik als überholt. Die politikwissenschaftlichen Theoretiker der internationalen Beziehungen sind angesichts der zunehmenden Verflechtungen und Interdependenzen in den internationalen Beziehungen der Meinung, dass auswärtige Beziehungen sich nicht mehr auf die Analyse des Staatshandelns beschränken lassen, da die Staatsregierungen zunehmend nicht mehr die alleinigen Handelnden sind, sondern von politisch nicht legitimierten Akteuren flankiert werden, z. B. aus dem Bereich der Wirtschaft.⁵⁶ Für die neuere politikwissenschaftliche Literatur ist die Außenpolitik somit ein stark von innenpolitischen Bedingungen beeinflusstes Handlungsfeld, das im Kontext der innenpolitischen Voraussetzungen analysiert werden muss. Für die Analyse von Außenpolitik eignen sich verschiedene Theorien und Erklärungsansätze; allerdings sind die oftmals zu enge Begrenzung der (zahlreichen) theoretischen Erklärungsmodelle sowie die fehlende Relevanz für die geschichtswissenschaftliche Forschung teilweise problematisch.

„Rational choice“-Ansätze gehen beispielsweise davon aus, dass Staaten ihre Entscheidungen auf der Basis von rational begründeten Handlungsalternativen fällen. Ihr Handeln verfolgt das „nationale Interesse“ eines Landes und ist zielgerichtet.⁵⁷ Dies nähert sich dem sogenannten machtpolitischen Ansatz an, ist aber insofern begrenzt, als „Rational choice“-Ansätze in der Regel nicht nach dem Kontext des politischen Handelns fragen und historische oder kulturelle Beweggründe bei der Entscheidungsfindung ausklammern. Die subjektive oder kulturelle Perzeption eines Problems bleibt außer Acht.⁵⁸ Damit ist ein solcher Ansatz für die vorliegende Studie nicht geeignet, denn viele der außenpolitischen Entscheidungen in Frankreich waren sowohl von persönlichen Einschätzungen des Präsidenten als auch von speziell französischen kulturellen Traditionen geprägt. Ein Beispiel ist der Austritt Frankreichs aus dem militärischen Teil der NATO im Jahr 1966, der auf eine rein subjektive Einschätzung der politischen Lage durch Charles de Gaulle zurückzuführen ist.

Die Rollentheorie hingegen, die sich in den (sozial)konstruktivistischen Analyseansatz der internationalen Beziehungen einordnet, geht in ihrer Grundannahme davon aus, dass Staaten bzw. ihre politischen Entscheidungsträger außenpolitische Rollenkonzepte entwickeln, die sowohl eigene Vorstellungen enthalten als auch Erwartungen der Außenwelt hinsichtlich eines adäquaten Verhaltens in den internationalen Beziehungen. Das nationale Rollenkonzept, dessen Träger sowohl die nationale Elite aus Politik und Verwaltung als auch außenpolitische Akteure im weiteren Sinn sind, wie politische Berater und journalistische Beobachter, bestimmt danach in wesentlichem Maße das außenpolitische Verhalten eines Staates. Der Theorie nach müssen also sowohl die psychologischen Aspekte auf individueller Ebene als auch die kollektiven Erwartungen und Rollenverständnisse

⁵⁶ Vgl. Ulrich Albrecht, „Außenpolitik“, in: Ders./Helmut Volger (Hrsg.), *Lexikon der Internationalen Politik*, München 1997, S. 63; vgl. auch Christiane Lemke, *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*, 3. Aufl. München 2012, S. 106.

⁵⁷ Vgl. Lemke, *Internationale Beziehungen*, S. 108.

⁵⁸ Vgl. idem.

untersucht werden, wenn Außenpolitik erklärt werden soll. Das heißt auch, dass die Veränderungen im internationalen Umfeld sich in dem Maße auswirken, in dem sie von den nationalen Eliten wahrgenommen werden. Deren Wahrnehmung hängt jedoch wiederum von ihrem Weltbild und den daraus abgeleiteten Definitionen der Rolle und Funktion des eigenen Staates ab.⁵⁹ Wird die Theorie des Rollenkonzepts auf die Außenpolitik angewendet, müssen sowohl Einflüsse aus dem internationalen Umfeld einbezogen werden als auch die individuellen Elemente der Akteursebene. Damit bildet die nationale Identität den Rahmen, in dem eventuelle Rollenkonzepte zur Anwendung kommen. Thomas Fischer hat diesen Ansatz für seine Analyse der Schweizer KSZE-Politik gewählt.⁶⁰ Für die Schweiz war das prägendste Leitbild für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg das des „neutralen Sonderfalls“. ⁶¹ Die Maxime der Neutralität war also so identitätsbildend, dass eine Veränderung der Rollenkonzepte nur im Rahmen dieses Neutralitätsbegriffes möglich war.⁶² Für eine Studie der Schweizer KSZE-Politik eignet sich diese Theorie somit durchaus. Im Falle Frankreichs greift sie jedoch nicht, da es kein ähnlich prägendes Leitbild gab. Zwar gab es auch in Frankreich ein Ausnahmebewusstsein, das von den einzelnen Regierungen durch das Beharren auf der nationalen Unabhängigkeit ersetzt wurde. Doch war dieses Bewusstsein weniger identitätsstiftend als das Schweizer Neutralitätsdenken, das die Sonderrolle des Landes im Kalten Krieg bedingte.

Somit erscheint die neorealistische Theorie der internationalen Beziehungen am besten für eine Arbeit über Frankreichs Rolle im KSZE-Prozess geeignet. Denn statt, wie die realistische Theorie, lediglich Macht und Machtstreben als zentrale Analysekatoren zu definieren, verlagert sich der Fokus des Neorealismus auf das internationale System. Die These, dass Staaten aufgrund der Struktur des internationalen Systems nach Macht und Sicherheit streben, passt insofern gut, als Frankreich immer darauf bedacht war, seine Rolle im internationalen System auszubauen. Die Tatsache, dass sich die Theorie auf die klassische Sicherheitspolitik („high politics“) konzentriert und soziale und ökonomische Fragen („low politics“) weitgehend außer Acht lässt, ist ebenfalls ein dem französischen Vorgehen im Kalten Krieg durchaus angemessener Erklärungsansatz.⁶³ Frankreichs außenpolitische Strategien im Kalten Krieg strebten nach Macht und Sicherheit. Besonders im Hinblick auf die sicherheitspolitische Dimension der KSZE und ihren direkten Zusammenhang mit dem Ost-West-Konflikt, in dem die Machtkonkurrenz eine große Rolle gespielt hat, ist ein neorealistischer Ansatz plausibel. Denn Neorealisten gehen davon aus, dass jeder Staat bestrebt ist, seine eigene Sicherheit zu gewährleisten, d. h. den Schutz vor äußeren Angriffen und

⁵⁹ Kalevi J. Holsti, *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, in: Stephen G. Walker (Hrsg.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham 1987, S. 12.

⁶⁰ Vgl. Fischer, *Die Grenzen der Neutralität*, Zürich 2004.

⁶¹ Vgl. idem, S. 23.

⁶² Vgl. idem, S. 24.

⁶³ Vgl. zum Neorealismus Niklas Schörning, *Neorealismus*, in: Siegfried Schieder/Manuela Spindler (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen*, Opladen 2003, S. 61–89.

die Aufrechterhaltung der politischen und territorialen Integrität des Staates. Dazu zählt auch die Reduzierung und Eindämmung der Kriegsgefahr durch den Aufbau von Verteidigungssystemen (NATO) und die Beteiligung an Rüstungskontrolle und Abrüstungsverhandlungen. Da alle Staaten gleichzeitig nach Sicherheit streben, aber teilweise gegeneinander gerichtete machtpolitische Ziele verfolgen, kann es nach Meinung der Neorealisten zu Machtkonkurrenz und einem „Sicherheitsdilemma“ kommen, d. h. zu einer Situation der Instabilität. Neorealisten halten das Sicherheitsdilemma grundsätzlich für nicht lösbar.⁶⁴ Tatsächlich versuchte Frankreich in vielerlei Hinsicht seine Sicherheit zu gewährleisten, wobei es oft genug nicht im Einklang mit seinen Partnern war. Eines der aussagekräftigsten Beispiele war seine langjährige Verweigerung der Teilnahme an Abrüstungsverhandlungen wie den MBFR oder den Genfer Abrüstungsgesprächen oder die Entscheidung zum Aufbau einer eigenen Nuklearstreitmacht.

Selbst wenn einige Charakteristika des Neorealismus für eine Analyse der französischen Außenpolitik passend wären, gibt es insgesamt doch kein Modell, das in jeder Hinsicht für die folgende Studie angemessen wäre. Dafür gibt es zwei Gründe: erstens die Tatsache, dass über die französische Rolle im KSZE-Prozess bislang keine oder nur punktuelle geschichtswissenschaftliche Forschungen existieren. Da weder Frankreichs Interesse am KSZE-Prozess noch seine Rolle darin noch die Beziehung zwischen Delegation, Präsident und Außenministerium im Hinblick auf das Zustandekommen des französischen Vorgehens im KSZE-Prozess noch die Zusammenarbeit der französischen Delegation mit ihren Partnern untersucht wurde, müssen diese Faktoren zunächst mittels eines empirisch-analytischen Ansatzes herausgearbeitet werden. Zweitens wurde Frankreichs Rolle im Kalten Krieg von der französischen Geschichtsschreibung unter anderem deshalb bis jetzt nur sporadisch untersucht, weil deren (neo)realistische und recht traditionelle Sicht der internationalen Beziehungen sich schwertat, die komplexen Kategorien des Kalten Krieges in ihrer Gesamtheit zu erfassen.⁶⁵

Die vorliegende Arbeit über die französische Rolle im KSZE-Prozess soll daher verschiedene Ansätze miteinander vereinen. Sie soll einerseits die Fakten mittels eines empirisch-analytischen Ansatzes anhand thematischer Leitfragen erschließen. Dazu zählt zunächst die historische und perspektivische Analyse der Gründe Frankreichs für die Zustimmung zu einer europäischen Sicherheitskonferenz. Akzeptierte die Pariser Regierung eine solche Konferenz, weil sie sich davon Vorteile für Frankreich versprach, oder gab sie ihre Einwilligung hauptsächlich aus Solidarität mit ihren europäischen Partnern und den Verbündeten der NATO? Führt die Perspektive einer multilateralen Konferenz womöglich dazu, dass in der französischen Politik neue Zielsetzungen entstanden, die auf bilateralem Wege nicht zu verwirklichen gewesen wären? Diese Fragen stellen sich besonders angesichts der Tatsache, dass eine der Grundkonstanten der französischen Außenpolitik die

⁶⁴ Vgl. Lemke, *Internationale Beziehungen*, S. 89.

⁶⁵ Vgl. Georges-Henri Soutou, *Die französische Schule der internationalen Beziehungen*, in: Loth/Osterhammel, *Internationale Geschichte*, S. 32–44, hier S. 43.

Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit Frankreichs war und multilaterale Verpflichtungen mit dieser Maxime nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen waren. Die Teilnahme an der europäischen Sicherheitskonferenz war jedoch nicht zuletzt Entspannungspolitik, weshalb die französischen KSZE-Motivationen im Rahmen der Entspannung zwischen Ost und West betrachtet werden müssen. Die Frage muss also lauten, wie die französische Regierung die KSZE in ihre Entspannungspolitik und in ihre allgemeine Konzeption der Ost-West-Beziehungen einordnete und wie sie die Erfolgchancen der Konferenz hinsichtlich der Minderung des Konfliktrisikos im Kalten Krieg beurteilte. War sich Frankreich der Tatsache bewusst, dass die KSZE ein Instrument sein könnte, um Demokratiebewegungen im Ostblock zu ermutigen? Wenn ja, war dies wirklich im Interesse der französischen Diplomatie, die doch seit Charles de Gaulles Annäherung an den Osten darauf bedacht war, vor allem einen privilegierten Dialog mit der Sowjetunion zu pflegen? Welche Relevanz hatte in diesem Zusammenhang die Achtung der Menschenrechte für das Land der Aufklärung und der universellen Werte?

All diese Überlegungen zur französischen Konzeption des KSZE-Prozesses führen zu der Frage, welche Rolle Frankreich während der verschiedenen Konferenzen gespielt hat, welche Motive seinem Handeln jeweils zu Grunde lagen und welchen Beitrag es bei der Formulierung der Schlussakte von Helsinki spielte. Wie positionierte sich Frankreich dabei innerhalb der europäischen Gemeinschaft? Versuchte es seine Partner im eigenen Sinne zu beeinflussen, wie wurde es gegebenenfalls von Entscheidungen Anderer beeinflusst und wie funktionierte das Zusammenspiel der sechs, dann neun und schließlich zehn Mitglieder der europäischen politischen Zusammenarbeit (EPZ)? Gab es im Lauf des KSZE-Prozesses eine Entwicklung hinsichtlich der Rolle Frankreichs innerhalb der europäischen Gemeinschaft?

In den insgesamt sechs Etappen des KSZE-Prozesses, die in der vorliegenden Studie behandelt werden, gilt es die Impulse und den Einfluss Frankreichs herauszufiltern. Zur besseren Einordnung seien die Etappen hier kurz erwähnt:

Die Multilateralen Vorgespräche, während derer die Tagesordnung und der Ablauf der Konferenz im sogenannten Blauen Buch oder den „Schlussempfehlungen von Helsinki“ festgelegt wurden, fanden zwischen dem 22. November 1972 und dem 8. Juni 1973 im Kongresszentrum Dipoli bei Helsinki statt. Die eigentlichen KSZE-Verhandlungen umfassten drei Phasen: Während der ersten Phase, 3.–7. Juli 1973, kamen die Außenminister in Helsinki zusammen und verabschiedeten die Empfehlungen der Multilateralen Vorgespräche. Die zweite Phase, die vom 18. September 1973 bis zum 3. Juli 1975 in Genf stattfand und allgemein als „Kommissionsphase“ bezeichnet wird, war der detaillierten Prüfung der einzelnen Themen gewidmet, wobei sich die Experten von den „Mandaten“ der Multilateralen Vorgespräche leiten ließen, um die Formulierungen für die Schlussakte auszuarbeiten. Zur dritten Phase (30. Juli 1975–1. August 1975) kamen abschließend die 35 Regierungschefs in Helsinki zusammen, um die Schlussakte feierlich zu unterzeichnen. 1977/1978 fand die erste Folgekonferenz in Belgrad statt, und zwischen 1980 und 1983 debattierten die Delegierten

während der zweiten Folgekonferenz in Madrid über Inhalt und Form eines neuen Schlussdokuments.

Ziel dieser Studie ist es zu analysieren, welchen Beitrag Frankreich während dieser Konferenzen lieferte und auf welche strategischen oder politischen Überlegungen die Entscheidungen und Initiativen der französischen Delegation zurückzuführen sind. Welche Hauptanliegen verfolgte die französische Diplomatie und wie agierte sie, um die fundamentalen Interessen der anderen Teilnehmer zu respektieren und gleichzeitig ihre nationalen Sonderinteressen zu verteidigen? Gab es eventuell Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Präsidenten, dem Außenministerium und der Delegation über die anzuwendende Verhandlungsstrategie? War die Delegation einfacher Exekutant der vom Präsidenten vorgegebenen Linie oder wurde ihr ein Entscheidungsspielraum zugestanden?

In die Genfer Verhandlungen fielen der Tod Pompidous und die Übernahme des Präsidentenamtes durch Valéry Giscard d'Estaing. Auch während der Madrider Verhandlungen fand ein Präsidentenwechsel statt, diesmal von Giscard d'Estaing zu François Mitterrand. Hatten diese Veränderungen Auswirkungen auf die französische KSZE-Politik? Giscard trat beispielsweise als Liberaler und mit einem weniger gaullistisch geprägten Regierungsprogramm an als sein Vorgänger. Hatte dies zur Folge, dass er sich im KSZE-Prozess intensiver engagierte und dass er die in Korb 3 geforderten humanitären Erleichterungen gegenüber den Staaten des Ostens nachdrücklicher verteidigte als Pompidou? Einige Äußerungen in seinen Memoiren lassen vermuten, dass Giscard den KSZE-Prozess trotz aller Verhandlungsprobleme unter anderem aus persönlichem Ehrgeiz aufrechterhalten wollte. Doch wie sehr interessierte er sich wirklich für den KSZE-Prozess und welche Beweggründe ließen ihn den positiven Ausgang und die Weiterführung der KSZE-Konferenzen wünschen? Selbiges gilt für Mitterrand: Wie stark fühlte er sich dem KSZE-Prozess verpflichtet und welche Erwartungen hatte er für dessen Weiterführung? Er hatte die Wahl unter anderem deshalb gewonnen, weil er die Entspannungspolitik Giscard d'Estaings als zu entgegenkommend gegenüber der Sowjetunion kritisiert hatte. Wie konzipierte er nun seine eigene Entspannungs- und KSZE-Politik nach der Amtsübernahme? Brach er tatsächlich mit der Politik seines Vorgängers oder sah er sich dazu veranlasst, seine Wahlversprechen noch einmal zu überdenken? Für alle drei Präsidenten stellt sich übergreifend die Frage, wie sie auf die internationalen Rahmenbedingungen und deren Veränderung reagierten. Bei der Analyse der Ebene der Präsidenten als Richtliniengeber darf natürlich nicht außer Acht gelassen werden, dass besonders im Fall der komplizierten KSZE-Verhandlungen die sogenannte Arbeitsebene, d.h. das Quai d'Orsay und die vor Ort agierenden Diplomaten, eine entscheidende Rolle spielten. Ihnen oblag die Aufgabe, die kleinteiligen Verhandlungen über die Formulierung der Inhalte der Schlussakte zum Erfolg zu führen, ohne dabei einerseits die Interessen ihres Landes und andererseits den Konsens zwischen den Partnern außer Acht zu lassen.

Wenn man schließlich die französische KSZE-Politik in den umfassenderen Rahmen der Überwindung des Kalten Krieges einordnet, so drängt sich abschlie-

ßend die Frage auf, inwiefern erstens die KSZE an sich und zweitens Frankreich als einer der 35 Konferenzteilnehmer einen Beitrag zur Beendigung des bipolaren Systems und der Überwindung der Blockgrenzen geleistet haben. Welches Interesse hatte Frankreich an einem Ende des Kalten Krieges? War Frankreich nicht zurückhaltend, wenn es darum ging, das bereits bequem gewordene „Nest des Kalten Krieges“ zu verlassen, in dem es zwar als scharfer Kritiker des Systems der Blöcke auftrat, von dem es aber gleichzeitig profitierte, weil es ihm Sicherheit gegenüber der UdSSR und eine Vorrangstellung gegenüber dem geteilten Deutschland bot?

Für die Beantwortung dieser Fragen soll sich die Studie von dem klassischen (neo)realistischen Ansatz entfernen und einen Zugriff wählen, der es erlaubt, nicht nur die oberste Ebene der Entscheidungsfindung zu analysieren, sondern der auch internationale sowie innenpolitische Kräfte in den Blick nimmt und prüft, inwiefern diese die französische Außenpolitik beeinflussten. In Anlehnung an Helga Haftendorn wird Außenpolitik somit als ein Interaktionsprozess definiert, in dem ein politisches System (der französische Staat) seine wesentlichen Ziele und Werte in Konkurrenz zu denen anderer Systeme zu verwirklichen sucht. Bei diesem Vorgehen wird das System einerseits durch gesellschaftliche Anforderungen aus dem Inneren beeinflusst und andererseits durch solche aus dem internationalen System. Daraus resultiert „ein dynamischer Prozess wechselseitiger Einwirkung und Anpassung“, der sowohl auf der innenpolitischen als auch auf der internationalen Ebene stattfindet.⁶⁶ In der vorliegenden Studie wird Außenpolitik daher nicht als autonomes Phänomen behandelt, sondern als eine sowohl von innenpolitischen als auch von internationalen Faktoren beeinflusste Größe. Dieser Zugang scheint besonders deshalb sinnvoll, weil Frankreichs KSZE-Politik zwar vornehmlich von außenpolitischen Überlegungen geleitet war und sich in strategische Überlegungen hinsichtlich Frankreichs Rolle im internationalen machtpolitischen Umfeld einfügte. Aber, wie bereits angemerkt, war im KSZE-Prozess besonders die gesellschaftliche Komponente brisant, da das 7. Prinzip über Menschenrechte und die Bestimmungen über humanitäre Erleichterungen, die im dritten Korb der Schlussakte von Helsinki behandelt wurden, den Oppositionsbewegungen im Osten Auftrieb gaben. Wenngleich Frankreich nicht in gleichem Maße wie z. B. die Bundesrepublik an den einzelnen Formulierungen des dritten Korbes interessiert war, so muss bei einer Analyse der französischen KSZE-Politik doch danach gefragt werden, inwiefern die französische Öffentlichkeit den KSZE-Prozess wahrnahm und ob es im Hinblick auf die KSZE-Politik Interaktionen zwischen Regierung und gesellschaftlichen Akteuren gab. Hier würde sich eine Anlehnung an die von Andrew Moravcsik formulierte liberale Theorie der internationalen Beziehungen eignen, da diese nicht nur prüft, inwiefern staatliche Prioritätensetzungen in Reaktion auf internationalen Wandel an-

⁶⁶ Vgl. Helga Haftendorn, Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 30 (1989), 1, S. 32–49, hier S. 33.

gepasst werden, sondern auch, wie Regierungen ihre außenpolitischen Ziele im Hinblick auf Einflussnahmen durch innerstaatliche Kräfte definieren. Die liberale Theorie wurde als Gegenposition zum Neo-Realismus entwickelt und konzentriert sich nicht mehr ausschließlich auf nationales Interesse, staatliche Macht und Souveränität, sondern sie bezieht auch die gesellschaftliche Komponente in die Analyse mit ein.⁶⁷ Laut Moravcsiks Aufsatz „Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics“ kann sowohl die Außenpolitik als auch die internationale Politik darauf zurückgeführt werden, wie Gesellschaften und Regierungen miteinander interagieren.⁶⁸ Nach Moravcsiks Überlegungen versuchen Individuen und gesellschaftliche Gruppen ihre Interessen unter dem Einfluss von verschiedenen sie betreffenden Parametern gegenüber den Regierungen durchzusetzen.⁶⁹ Somit geht die liberale Theorie von einer „bottom-up“-Sicht der Politik aus und stellt die Ansprüche der Individuen und gesellschaftlichen Gruppen analytisch der Politik voran. Individuen werden als begrenzt rational agierend und geprägt von unterschiedlichem Geschmack, sozialem Engagement und Begabung verstanden. Ihre materiellen und ideellen Interessen definieren sie unabhängig von der Politik. Somit müssen Staaten in ihren strategischen Kalkülen die gesellschaftlichen Ideen, Interessen und Institutionen berücksichtigen, um ihre Politik zu gestalten.⁷⁰

So plausibel dieser Ansatz theoretisch ist, ist es fraglich, ob er im Falle der französischen KSZE-Politik die Handlungsmotivation der beteiligten Akteure ausreichend erläutert. Zwar vertrat Mitterrands Außenminister Claude Cheysson am Ende unseres Untersuchungszeitraumes die Ansicht, dass es keine Außenpolitik (mehr) gebe, sondern lediglich eine Übersetzung der Innenpolitik auf die externen Beziehungen eines Landes, und dass innenpolitische Notwendigkeiten, Zwänge und Prioritäten internationale Politik bestimmen und in den Institutionen entsprechend reflektiert sein müssten⁷¹: „Il n'existe pas de politique étrangère pour un pays comme la France mais une traduction à l'extérieur de la politique intérieure, une intégration des exigences, des priorités intérieures de la politique internationale.“⁷² Doch waren hier vornehmlich die Europapolitik und deren supranationale Komponente gemeint. Im Gegensatz zur Europapolitik, in der auch der französische Staat versuchte, die Vergemeinschaftung einzelner Politikbereiche so zu beeinflussen, dass daraus der größte Nutzen für die französische Bevölkerung entsteht oder z. B. nationale Sozialstandards nicht angegriffen werden,

⁶⁷ Lemke, Internationale Beziehungen, S. 27.

⁶⁸ Vgl. Sebastian Harnisch, Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels, in: Günther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden 2003, S. 326.

⁶⁹ Vgl. Andrew Moravcsik, Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization 51, (1997), 4, S. 513–553, hier S. 516.

⁷⁰ Vgl. idem, S. 513.

⁷¹ Vgl. Christian Lequesne, Paris–Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France, Paris 1993, S. 60.

⁷² Interview auf TF1 am 26. 1. 1981, in: La Documentation française (Hrsg.), La politique étrangère de la France. Textes et documents, Paris 1981, S. 49.

standen in der KSZE-Politik wenige essenzielle Bedürfnisse auf dem Spiel, die große gesellschaftliche Kräfte mobilisiert hätten. Die Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten für Journalisten und Geschäftsmänner in den Ostblockstaaten, die Pflege der Handelsbeziehungen oder auch die Öffnung von Lesesälen im Osten waren zwar Themen, an denen einzelne Gesellschaftsgruppen großes Interesse hatten, aber es stand auch immer ein intrinsisches außenpolitisches Interesse dahinter, nämlich die Ausweitung des französischen Einflusses im Osten durch die Intensivierung sowohl wirtschaftlicher als auch kultureller Kontakte.

Einer weiteren Annahme Moravcsiks zufolge bestimmt die Anordnung der interdependenten Staatspräferenzen das staatliche Verhalten. Das heißt, Staaten verlangen einen „Zweck“, um einen Konflikt zu provozieren, Zusammenarbeit anzubieten oder irgendeine andere signifikante außenpolitische Aktion vorzunehmen. Dies besagt nicht, dass jeder Staat lediglich ohne Rücksicht auf die anderen seine Idealpolitik verfolgt; vielmehr versucht jeder Staat in jeweils unterschiedlichen, von den Prioritäten anderer Staaten auferlegten Konstellationen seine speziellen Interessen zu verteidigen. Staaten definieren in Abhängigkeit von ihren innerstaatlichen Machtverhältnissen bestimmte Präferenzen und verteidigen diese in internationalen Verhandlungen und Prozessen. Wenn die Präferenzen verschiedener Staaten miteinander vereinbar sind, dann ist die Basis für die Aufnahme von Verhandlungen und zwischenstaatlicher Kooperation gegeben. Divergieren hingegen die staatlichen Präferenzen, dann ergeben sich Konflikte.⁷³ Diesen Annahmen zufolge könnte die liberale Theorie verwendet werden, um zu analysieren, wie Veränderungen im internationalen System das Zustandekommen von nationalen Entscheidungen in der Außenpolitik beeinflussen. Besonders in einer Arbeit über die multilateralen KSZE-Verhandlungen, in denen 35 Staaten um den Wortlaut der Formulierungen der Schlussakte rangen und deren Ziel es war, die Entspannung zwischen Ost und West zu vertiefen, waren die internationalen Rahmenbedingungen von Bedeutung. Dennoch bleibt auch in diesem Teil der Theorie die Prämisse des Einflusses der innerstaatlichen Machtverhältnisse bestehen, die, wie oben erläutert, zwar punktuell, aber nicht vorrangig für die Formulierung der französischen KSZE-Politik von Bedeutung waren. Zudem bleibt auch bei Moravcsik in letzter Konsequenz offen, welche Interessen sich aus welchen Gründen durchsetzen⁷⁴, weshalb fraglich ist, wie tragfähig die liberale Theorie für diese Arbeit tatsächlich ist.

Wichtigste Analyseebene muss in diesem spezifischen Fall das politische System Frankreichs bleiben. Denn im Gegensatz zu anderen westeuropäischen Staaten, in denen die gesellschaftlichen Kräfte eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielen, sind in Frankreich die staatlichen Akteure die wesentlichen Entscheidungsträger. Dies gilt besonders für die Außenpolitik und die darin enthaltene Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der zentralistische französische Staat verfügt in außenpolitischen Entscheidungen über ein weitaus höheres Maß an Auto-

⁷³ Vgl. Lemke, *Internationale Beziehungen*, S. 26.

⁷⁴ Vgl. Harnisch, *Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels*, S. 326.

nomie gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen als z. B. die Bundesrepublik oder die USA.⁷⁵ Wie im Kapitel über die „Akteure“ ausgeführt, gibt die Verfassung der V. Republik dem Präsidenten zwar nicht explizit das Recht auf die alleinige Entscheidungshoheit in außenpolitischen Fragen, de facto ist dies jedoch die Regel. Nachdem Charles de Gaulle 1962 die Direktwahl des Staatspräsidenten eingeführt und damit für den Präsidenten den „direkten Dialog“ mit dem Volk institutionalisiert hatte, war das (semi)präsidentielle Regierungssystem verankert, das die V. Republik so nachhaltig prägen sollte. Verstärkt wurde die Stellung des Präsidenten durch die neuen Möglichkeiten des Massenkommunikationsmittels Fernsehen, das mit der Visualisierung der Politik die Personalisierung des politischen Wettbewerbs vorantrieb und die Präsidentschaftswahlen zum größten Medienereignis machte.

Wie stark die Machtkonzentration des Präsidenten tatsächlich ausgeprägt war, hing von dessen parlamentarischer Mehrheit ab. So musste sich beispielsweise der liberale Valéry Giscard d'Estaing auf eine parlamentarische Mehrheit stützen, die zwar seinem politischen Lager entsprach, innerhalb der aber die gaullistische Partei und nicht die von ihm gegründete liberale Partei dominierte. Aufgrund dieser in der V. Republik erstmals auftretenden Asymmetrie innerhalb eines politischen Lagers konnte Giscard etwas weniger autonom als Pompidou und de Gaulle regieren. Nach dem Sieg der Linken und der Übernahme des Präsidentenamtes durch Mitterrand kam es 1986 zu einer Asymmetrie zwischen den beiden politischen Lagern. Erstmals wurden dem Präsidenten von den Wählern keine parlamentarische Mehrheit und die damit verbundene Machtkonzentration gewährt. Der neue Präsident musste einen Premierminister der gegnerischen parlamentarischen Mehrheit berufen. Diese Doppelspitze von Präsident und Premierminister, die „Cohabitation“, bedeutete einen grundlegenden Wandel in der politischen Kultur der V. Republik. Dennoch war auch in dieser Konstellation die außenpolitische Entscheidungsfindung davon kaum beeinflusst. Noch immer wurden die großen Richtlinien der Außenpolitik im Elyséepalast vorgegeben und vom Quai d'Orsay befolgt.

Auch im Hinblick auf Rolle und Einfluss der Parteien ist das französische politische System besonders, denn sie haben kaum Einfluss auf die außenpolitischen Entscheidungen, wohingegen sie in der Bundesrepublik die wichtigste Vermittlungsinstanz zwischen Gesellschaft und politischem System bilden. De Gaulle strebte ein vollkommenes Präsidialsystem an, in dem der Präsident mit direktdemokratischen Verfahren über die Parteien hinweg regiert. Dies hat er zwar nicht erreicht, aber der Einfluss der französischen Parteien bleibt beschränkt. Die größ-

⁷⁵ Stephen D. Krasner hat nach Peter Katzenstein die „Stärke“ bzw. „Schwäche“ des Staates gegenüber der Gesellschaft zur zentralen Variable bei der Erklärung von Außenpolitik erklärt. Vgl. Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest. Raw Materials, Investments, and U.S. Foreign Policy*, Princeton 1978, und Ders., *United States Commercial and Monetary Policy. Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness*, in: Peter Katzenstein (Hrsg.), *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrialized States*, Madison 1978, S. 51–87.

te Rolle spielen die Parteien während der Präsidentschaftswahlen, denn Kandidaten ohne die Unterstützung einer im Parlament repräsentierten Partei haben keine Chance, gewählt zu werden. Allerdings besteht hier eine gegenseitige Abhängigkeit, da auch die Partei nur mit einem Präsidentschaftskandidaten zur Präsidentenpartei werden kann. Im Wahlkampf selbst stehen dann wieder die Kandidaten, nicht die Parteien, im Mittelpunkt des Interesses. Es herrscht also eine Kombination aus Personalisierung der Kampagne und Parteiabhängigkeit.⁷⁶ Sobald ein Präsident an der Macht ist, schwindet der Einfluss der Parteien. Ihre Tätigkeit im Parlament beschränkt sich entweder auf die Verteidigung der Politik ihres gewählten Kandidaten oder auf die Opposition, wobei sie aber nur geringe Möglichkeiten hat, die Regierung effektiv zu kontrollieren.⁷⁷ Insgesamt steht das Parlament im Schatten der Exekutive und ist nicht in der Lage die Regierungspolitik maßgeblich zu bestimmen.⁷⁸ Hinzu kommt der für Frankreich charakteristische außenpolitische Elitenkonsens, der von den Kommunisten bis hin zu den nationalkonservativen Gaullisten reicht.⁷⁹ Besonders im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der französischen Verteidigungskapazität (*force de dissuasion*) und damit der französischen Unabhängigkeit sind sich Eliten und politische Parteien einig. Daher wurde der außenpolitische Entscheidungsprozess bereits als „nukleare Monarchie“ bezeichnet.⁸⁰

Die französische Öffentlichkeit spielt lediglich eine untergeordnete Rolle im außenpolitischen Entscheidungsprozess. Das zentralistische System der V. Republik und die fragmentierte Gesellschaftsstruktur erschweren die Herausbildung eines öffentlichen Konsenses über außenpolitische Themen. Abgesehen vom Ende des Algerienkriegs wurde so gut wie keine der großen außenpolitischen Entscheidungen in Frankreich in Reaktion auf den Druck der Öffentlichkeit getroffen. Ob es die Schaffung einer unabhängigen Nuklearstreitmacht war, der Austritt aus dem militärischen Teil der NATO oder die Entspannungspolitik der 1960er und 1970er Jahre, stets fand die Richtungsentscheidung auf höchster Ebene statt und ohne besondere Berücksichtigung etwaiger gesellschaftlicher „Strömungen“. Die französische Öffentlichkeit scheint vom außenpolitischen Entscheidungsprozess sogar regelrecht abgeschnitten zu sein.⁸¹

⁷⁶ Vgl. Christine Pütz, Rolle und Funktion der Parteien der V. Republik, in: Sabine Ruß/Joachim Schild/Jochen Schmidt u. a. (Hrsg.), Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik, Opladen 2000, S. 85.

⁷⁷ Vgl. dazu ausführlich Adolf Kimmel, Die Nationalversammlung in der V. Französischen Republik, Köln u. a. 1983; John T.S. Keeler, Executive Power and Policy Making Patterns in France. Gauging the Impact of Fifth Republic Institutions, in: West European Politics, 16 (1993), 4, S. 518–544.

⁷⁸ Vgl. Adolf Kimmel, Parteienstaat und Antiparteienaffekt in Frankreich, in: Jahrbuch für Politik, 1 (1991), S. 319–340, hier S. 333 f.

⁷⁹ Vgl. dazu ausführlich Jolyon Hoyworth/Patricia Chilton (Hrsg.), Defence and Dissent in Contemporary France, New York 1984.

⁸⁰ Samy Cohen, La monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la V^e République, Paris 1986.

⁸¹ Vgl. Thomas Risse-Kappen, Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: World Politics, 43 (July 1991), S. 504.

Dennoch wird in der vorliegenden Arbeit danach gefragt, ob die Beeinflussung durch die Öffentlichkeit auch im besonderen Kontext der KSZE so unbedeutend war. Paris galt als die Exilstadt *par excellence*. Zahlreiche Dissidenten aus dem Ostblock fanden sich dort ein und gründeten Diskussionsnetzwerke und Zeitschriften, in denen sie auf die Beschneidung der Grundfreiheiten in den kommunistisch regierten Ländern aufmerksam machten. Es stellt sich also erstens die Frage, inwiefern die französische Bevölkerung von diesen Gruppen beeinflusst wurde und, zweitens, ob eine Solidarisierung stattfand, mittels derer wiederum Einfluss auf die außenpolitische Linie ausgeübt wurde. Hier ist natürlich besonders das Thema Menschenrechte bedeutend, und es gilt zu prüfen, welche Rolle dieses einerseits in der KSZE-Politik der Regierung und andererseits in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit spielte. Hier würde sich eine konstruktivistische Analyse anbieten, da diese v. a. Zusammenhänge grenzüberschreitender Interaktionen untersucht, die nicht nur materiellen, sondern auch ideellen Einfluss auf die internationale Politik ausüben.⁸² In dieser Interpretation können sowohl bestimmte Weltbilder auf die internationale Politik als auch Rollenkonzeptionen die außenpolitische Strategie beeinflussen. Konstruktivistische Ansätze gehen davon aus, dass die politische Welt sozial konstruiert ist. Die soziale Welt hingegen ist durch das gesellschaftliche Handeln und die Sinninterpretation der Akteure konzipiert. Die Hintergründe der Entstehung von Interessen und Präferenzen sozialer Kollektive lassen sich für Konstruktivisten nur dann nachvollziehen, wenn die ideellen Grundlagen politischer Ereignisse herausgefiltert werden.⁸³ Da das Thema Menschenrechte bzw. der Ruf nach deren Einhaltung stark mit idealistischen Überzeugungen und Zielsetzungen einhergeht, ist dieser Ansatz folgerichtig. Jedoch geht es in diesem Kontext nicht lediglich darum herauszufinden, welche ideellen Grundlagen für die französische Menschenrechtspolitik oder für deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit von Bedeutung waren. Ideelle Ausgangsbasis war die allgemein geteilte Überzeugung, „Land der Menschenrechte“ zu sein. Dem stand allerdings immer entgegen, dass Realpolitik im Kalten Krieg nicht mit einem Bestehen auf penibler Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu vereinbaren war. Somit geht es weniger darum, konstruktivistische Ansätze zu bemühen, um Sinninterpretationen der Akteure zu erklären. Vielmehr ist es von Interesse darzustellen, wie die Regierung vorging, um trotz des Gebots der Nichteinmischung und der Empfindlichkeit der kommunistischen Machthaber hinsichtlich des Themas Menschenrechte zu konkreten Ergebnissen in diesem Bereich zu gelangen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie dieses Verhalten von der Öffentlichkeit interpretiert wurde.

Neben der Analyse der französischen Rolle im KSZE-Prozess zielt die Studie also auch darauf ab zu untersuchen, inwieweit in der französischen Bevölkerung

⁸² Vgl. Christoph Weller, Perspektiven eines reflexiven Konstruktivismus für die Internationalen Beziehungen, in: Cornelia Ulbert/Christoph Weller (Hrsg.), Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik, Wiesbaden 2005, S. 35.

⁸³ Vgl. Lemke, Internationale Beziehungen, S. 36.

andere Bewertungen der internationalen Rahmenbedingungen und Anforderungen vorgenommen wurden als von den politischen Entscheidungsträgern. Abweichende Ansichten in der Gesellschaft können politische Grundorientierungen in Frage stellen, dadurch die politischen Akteure beeinflussen und so auf lange Sicht Auslöser für einen Politikwandel sein. Inwiefern dies aber für die französische Ost-West-Politik der Fall war, muss überprüft werden. Deshalb geht die Studie in zwei Kapiteln auf die öffentliche Meinung ein und reflektiert deren Wahrnehmung der offiziellen Politik. Dieser Ansatz nähert sich der Definition von Pierre Renouvin und Jean-Baptiste Duroselle an, die mit als Erste auf die Bedeutung der ursprünglich von den *Annales* entwickelten These der „*forces profondes*“ auch für die Außenpolitik hingewiesen haben, also der Tiefenstrukturen, welche die internationalen Beziehungen entscheidend prägen (geografische Grundgegebenheiten, ökonomische Motive oder kollektive Mentalitäten).⁸⁴ Dieser Auffassung nach kann das konkrete Handeln der Staatsmänner erst dann beurteilt werden, wenn die überpersönlichen „tiefen“ Kräfte eines politischen Systems oder einer Gesellschaft analysiert sind.⁸⁵ Das heißt, dass die sogenannte Renouvin-Schule die Wirkungsmacht kollektiver und materieller Kräfte in die Analyse der Geschichte einbezieht, aber gleichzeitig die einzelnen Akteure nicht aus den Augen verliert. Sie stellt eine Beziehung her zwischen den außenpolitischen Entscheidungsprozessen und den Tiefenstrukturen. Besonders im Falle der KSZE, deren Verhandlungen sowohl wirtschaftliche als auch territoriale Aspekte enthielten und deren gesellschaftspolitische Brisanz im Osten bekannt war, stellt sich die Frage, wie die außenpolitische Entscheidungsfindung in Frankreich von speziell französischen, mentalitäts- oder traditionsbedingten Faktoren beeinflusst war.

Was die Beeinflussung des politischen Systems durch das internationale Umfeld angeht, so muss nochmals erwähnt werden, dass der KSZE-Prozess an sich für die Atommacht Frankreich nur von mittlerem machtpolitischen Interesse war. Er war vielmehr ein willkommenes Mittel zum Zweck, um den Entspannungsprozess lebendig zu erhalten. Die Handlungsmotivationen der Regierung bzw. der instruierten Delegation waren weniger idealistischer Natur, das heißt auf die tatsächliche Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im Ostblock gerichtet, sondern sie erklärten sich aus der Zielvorgabe heraus, die gespannten Beziehungen zwischen Ost und West in einer für Frankreich bestmöglichen Manier zu entzerren. Sowohl die Regierung des Präsidenten Pompidou als auch die von Giscard und Mitterrand setzten es sich zum Ziel, innerhalb Westeuropas als einflussreichste Macht anerkannt zu werden und damit ihre Bedeutung gegenüber den Supermächten zu steigern. Die Aufrechterhaltung und Pflege privilegierter französisch-sowjetischer Beziehungen war vor diesem Hintergrund von besonde-

⁸⁴ Vgl. Pierre Renouvin, *Les forces profondes*, in: Pierre Renouvin/Jean-Baptiste Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1964, S. 5–282.

⁸⁵ Vgl. auch Andreas Wirsching, *Internationale Beziehungen*, in: Joachim Eibach/Günther Lottes, *Kompass der Geschichtswissenschaft*, Göttingen 2002, S. 112–125, hier S. 122.

rem Interesse, und das Umfeld der KSZE-Verhandlungen war für Delegation und Regierung ein geeigneter Rahmen für einen Dialog mit dem Osten.

Doch welcher Handlungsspielraum stand dem politischen System dabei zur Verfügung? Aufgrund der verschiedenen Abhängigkeiten im transatlantischen und westeuropäischen Bündnis sowie der wirtschaftlichen Bedürfnisse musste die französische Regierung ihre politischen Prioritäten mit Rücksicht auf die Ziele und Werte ihrer Partner definieren und durchsetzen. Die Intensität des Ost-West-Konflikts bestimmte die politische Großwetterlage und den französischen Handlungsspielraum – wenngleich Frankreich sich dies nie eingestehen wollte und stets die Formel „sortir de Yalta“ im Munde führte. Besonders im Falle eines bewaffneten Konfliktes wäre Frankreich wenig Raum für Eigenständigkeit geblieben, da ein Krieg auch französisches Gebiet erfasst hätte. Bei nachlassender Spannung im Kalten Krieg wuchs jedoch der Freiraum, und die politischen Verantwortlichen ergriffen dann jede Möglichkeit, um Frankreichs Willen zur politischen Unabhängigkeit zu bekunden. Allerdings hatten diese Unabhängigkeitsäußerungen auch zur Folge, dass sich die Bundesrepublik, die ihre Sicherheit nicht alleine gewährleisten konnte, den USA annäherte. Auch ihr Handlungsspielraum wuchs bei abnehmender Spannung im Ost-West-Konflikt, wodurch wiederum ein Unsicherheitsfaktor für Frankreich entstand. Somit hatte die Formel „sortir de Yalta“, d. h. die Überwindung der Vorherrschaft der Supermächte in Europa, immer eine Grenze in dem Sicherheitsproblem Deutschland. Diese Bewegungsräume französischer Sicherheitspolitik in Europa gilt es in der Arbeit im Verhältnis zur KSZE abzustecken und zu prüfen, welche Auswirkungen die Veränderungen im internationalen Kontext hatten.

Allgemein ist festzuhalten, dass besonders die französische Regierung, die stets auf der Bewahrung ihrer Unabhängigkeit bedacht war, in außenpolitischen Themen eine Gratwanderung vollführte zwischen außenpolitischer Abhängigkeit und Autonomie. Für die Untersuchung gilt es dennoch folgende übergeordnete Fragestellungen zu klären: Welche Faktoren beeinflussten den französischen Handlungsspielraum im internationalen System? Inwiefern wurde der französische Handlungsspielraum durch nationale Strategien oder bi- und multilaterale Verflechtungen beeinflusst? Wie wirkten sich im Untersuchungszeitraum stattfindende Veränderungen des internationalen Koordinatensystems auf das Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeitsstreben und internationaler Abhängigkeit aus?

Die französische Verhandlungsführung in den KSZE-Konferenzen war von den strategischen Überlegungen der verantwortlichen außenpolitischen Akteure beeinflusst. Wie in den empiriereicheren Kapiteln gezeigt wird, in denen einige „Impulse“ herausgegriffen wurden, die Frankreich in den Verhandlungen setzte, engagierte sich die französische Delegation besonders am Anfang der Verhandlungen vornehmlich bei „weichen“ Themen wie dem kulturellen Austausch, um die französisch-sowjetischen Beziehungen möglichst geringen Belastungsproben auszusetzen. Als deutlich geworden war, dass Moskau nicht gewillt war, Paris ohne weiteres den Status des privilegierten Gesprächspartners in Westeuropa zu

gewähren, verhärtete sich die französische Verhandlungsführung. Zum strategischen Verhandlungstrumpf *par excellence* wurde nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan der Vorschlag für eine europäische Abrüstungskonferenz.

Die Delegation, vornehmlich bestehend aus den Elitebeamten des französischen Verwaltungssystems (Enarquen) und damit loyalen Staatsdienern, handelte auf Anweisung des Außenministeriums, dem die großen politischen Linien wiederum vom Elysée diktiert wurden. Wie in Kapitel I dargestellt, hatte die Delegation für die Durchsetzung der Vorgaben eine bis dato ungekannte Freiheit. Somit stellt sich auch die Frage nach der Rolle und der Eigenleistung der Delegation.⁸⁶

3. Gliederung

Die eingangs erläuterten Fragen geben bereits einen Hinweis auf die Vorgehensweise der vorliegenden Arbeit: Um die französische KSZE-Politik in der Zeit zwischen 1969 und 1983 zu untersuchen, behandelt die Studie nicht nur die konkrete Konferenzdiplomatie Frankreichs, sondern bettet diese in die großen Leitlinien der französischen Außenpolitik ein. Aufgrund der Bedeutung, welche die jeweiligen Präsidenten für die Definition der französischen Außenpolitik hatten, orientiert sich die Arbeit an den Eckpunkten ihrer Amtszeiten. Dadurch ergibt sich vereinzelt eine Unterbrechung in der Darstellung des Konferenzgeschehens, doch ist dieser Aufbau sinnvoll, wenn es darum geht, die Entwicklung der französischen KSZE-Politik zu untersuchen. Zudem fließen auf diese Weise auch andere Aspekte in die Analyse ein, wie zum Beispiel die Wahrnehmung des KSZE-Prozesses durch die französische Öffentlichkeit oder innenpolitische Einflüsse. Ferner ist so gewährleistet, dass die Reaktionen auf die internationalen Rahmenbedingungen nuanciert dargestellt werden können.

Daraus ergibt sich eine Gliederung der Arbeit in vier Teile. Im ersten Teil werden die für die französische Außenpolitik und die KSZE-Verhandlungen zuständigen Akteure vorgestellt. Im zweiten Teil wird untersucht, wie Georges Pompidou und seine Regierung auf den Vorschlag der Staaten des Warschauer Paktes einer europäischen Sicherheitskonferenz reagierten, welchen Stellenwert die KSZE für Pompidou und seine Außenpolitik hatte und welche Rolle die französische Delegation in Helsinki und Genf spielte. Der dritte Teil widmet sich der Präsidentschaft von Valéry Giscard d'Estaing und analysiert dessen Herangehensweise an die KSZE und die Anpassungen im Vorgehen, die er angesichts der sich verändernden internationalen Rahmenbedingungen vornahm. Dabei wird besonders der Frage nachgegangen, welche Absichten der neue Präsident mit der KSZE verfolgte und wie er versuchte die bi- und multilaterale Ebene zu verbinden, um seine Ziele zu erreichen. Giscard engagierte sich mehr als Pompidou für die KSZE

⁸⁶ Vgl. dazu Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris 1989; vgl. auch Ezra N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France. The Administrative Elite*, Princeton 1974.

und ging sogar so weit, während der Konferenz von Belgrad persönlich einzugreifen. Daher wird darauf eingegangen, welche Relevanz die KSZE zu unterschiedlichen Zeitpunkten für Frankreich hatte und wie sich dies auf die Verhandlungen auswirkte. Die Wahrnehmung der KSZE-Verhandlungen durch die französische Öffentlichkeit und die Frage, ob eine gegenseitige Beeinflussung von Regierung und Öffentlichkeit existierte, sind ebenfalls Bestandteil der Darstellung. Im vierten und letzten Teil werden die ersten Jahre der Präsidentschaft von François Mitterrand betrachtet und untersucht, ob der sozialistische Präsident die Politik seiner Vorgänger weiterführte oder ob er eine eigene und davon abweichende Auffassung vom Entspannungs- und KSZE-Prozess hatte. In die Zeit seiner Präsidentschaft fiel die Verhandlung des Mandats für die Einberufung einer europäischen Abrüstungskonferenz während der Konferenz von Madrid. Da dies sowohl für Frankreich als auch für den KSZE-Prozess von besonderer Bedeutung war, wird diesen Verhandlungen besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Aufgrund der Komplexität und Detailliertheit der KSZE-Verhandlungen stehen die Verhandlungsabschnitte im Mittelpunkt der Studie, bei denen Frankreich wesentlich beteiligt oder impulsgebend war. Zudem werden ausschließlich die Konferenzen von Helsinki/Genf, Belgrad und Madrid näher behandelt, da die Expertenkonferenzen von Montreux und La Valette für die französische Regierung von sekundärer Bedeutung waren und ihre genauere Analyse daher keine weiterführenden Erkenntnisse liefern kann als die der „Hauptkonferenzen“ des KSZE-Prozesses.

I. Die Akteure

1. Der Präsident

Wie bereits eingangs erwähnt, basierte die französische Außenpolitik auf anderen Grundprinzipien als beispielsweise diejenige der Bundesrepublik, denn das politische System der V. Republik war und ist seit de Gaulle vom Staatspräsidenten dominiert. Während in den übrigen westeuropäischen Ländern der Regierungschef und der Außenminister die wichtigsten außenpolitischen Entscheidungen trafen, waren diese in der V. Republik in eine Statistenrolle abgedrängt. Der Verfassungstext schrieb diese schwache Stellung keineswegs vor, denn Artikel 20 und 21 wiesen sowohl der Regierung als auch dem Premierminister die Kompetenz zu, „die Politik der Nation“ zu „bestimmen und zu leiten“, also auch auf die Außenpolitik Einfluss zu nehmen. In Verbindung mit den präsidentiellen Befugnissen ergab sich daraus eine Teilung der Gewalt zwischen Staatsschef und Regierung. Faktisch konnte davon aber keine Rede sein. Anstatt ihren Handlungsspielraum auszuschöpfen, haben alle Premierminister akzeptiert, dass sie lediglich der ausführende Gehilfe des Präsidenten waren und dessen Entscheidungen nur in sehr geringem Maße beeinflussen konnten. Ihre Zuständigkeit beschränkte sich darauf, dem Präsidenten die Aufgaben abzunehmen, die besonderer Vorbereitung bedurften oder kompliziert zu erklären waren. Wenngleich sie bei der Nominierung des diplomatischen Personals oder auch der Einsetzung der Botschafter teilweise gegenzeichnend tätig wurden, waren sie an der Festlegung und Ausgestaltung der Außenpolitik letztlich nicht beteiligt.¹ Obwohl die Verfassung dem französischen Präsidenten nicht die volle Kompetenz in außenpolitischen Fragen zuwies, so ist doch allen Präsidenten gemein, dass sie die Kontrolle über die außenpolitischen Entscheidungen in den Händen halten wollten und die Außenpolitik als ihr „*domaine réservé*“ betrachteten.² Zu diesem Urteil kam auch der Generalsekretär des Quai d'Orsay Jean-Marie Soutou, der in seinen Erinnerungen schrieb, dass die Existenz eines *domaine réservé* in Bezug auf die Konzeption und Durchführung der Außenpolitik in der V. Republik eine Tatsache sei, auch wenn die juristische Begründung dafür fehle.³ Daher hatte selbst der außenpolitische Ausschuss der Nationalversammlung wenig Möglichkeit, die Außenpolitik zu beeinflussen, denn er wurde von der Regierung nur in unzulänglicher Weise informiert und nicht an der Ausarbeitung der Politik beteiligt. Die Ausschussmehrheit akzeptierte sogar, dass die Außenpolitik als die ureigenste Domäne des Präsidenten galt, und nahm

¹ Vgl. Alfred Kimmel, Verfassungsordnung und außenpolitische Entscheidung in der V. Republik, in: Hartmut Elsenhans/Gert Junne/Gerhard Kiersch/Birgit Pollmann, Frankreich, Europa, Weltpolitik. Festschrift für Gilbert Ziebura, Opladen 1989, S. 110.

² Vgl. idem, S. 111.

³ Vgl. Georges-Henri Soutou, Jean-Marie Soutou. Un diplomate engagé. Mémoires 1939–1979, Paris 2011, S. 516.

hin, dass der Außenminister bei Anhörungen auf unbequeme Fragen mit Verweisen auf die Geheimhaltung, die das nationale Interesse erfordere, auswich.⁴ Eine Folge dessen war, dass der Ausschuss von der Presse wiederholt mit den Namen „le club le plus chic dans le monde politique“ oder „agence de voyage de luxe“ bedacht wurde.⁵

Der Einfluss der Oppositionsparteien blieb ebenfalls begrenzt. Nicht umsonst schrieb Gilbert Ziebur: „Die Mitwirkung der pluralistischen Kräfte [ist] weitgehend ausgeschaltet oder höchstens auf allgemeinste Konsultationen beschränkt.“⁶ Dieses Urteil von 1974 gilt auch für die folgenden Jahre. Nach der Wahl Giscard im Mai 1974 setzte sich sogar noch stärker als unter seinen Vorgängern die Praxis durch, dass nicht nur die Richtlinienkompetenz, sondern auch die Entscheidungskompetenz beim Präsidenten lag.

Ebenso wie die Regierungschefs folgte das Außenministerium den Vorgaben des Präsidenten und gab ihm Rechenschaft darüber, was auf der operativen Ebene geschah. Auch wenn das Außenministerium über einen eigenen Beraterstab verfügte und in Eigenregie Entscheidungen entwerfen konnte, so lag das letzte Wort stets beim Elysée und oftmals wandten sich die Referenten der Ressort-Ministerien selbst in Detailfragen direkt an den Beraterstab der Präsidialkanzlei, um ihre Anweisungen zu erhalten. Daher wurde das Amt des Außenministers zum Teil als „victime de la V^e République“ bezeichnet.⁷ Dieses Verhalten ist wesentlich darauf zurückzuführen dass der Außenminister dem Präsidenten untergeordnet ist, von ihm ernannt wird und auch jederzeit wieder abberufen werden kann. Zudem ernannten die Präsidenten für dieses Amt zumeist einen ihnen ergebenen Mitarbeiter ohne große politische Erfahrung, auf dessen Loyalität sie sich verlassen konnten. So war es kein Zufall, dass die Außenminister des hier behandelten Zeitraums meistens Beamte des Staatsdienstes ohne Mandat im Parlament waren: Michel Jobert, Jean Sauvagnargues, Louis de Guiringaud, Jean François-Poncet und Claude Cheysson. Nur Michel Debré und Maurice Schumann waren Parlamentsmitglieder. Die meisten waren „Männer des Präsidenten“, ganz besonders Michel Jobert und Jean François-Poncet, die beide vor ihrer Ernennung das Amt des Generalsekretärs des Elysée innehatten, was für eine besonders enge Bindung zum Präsidenten sprach. So überließ der ab Mitte 1973 aufgrund seiner Krankheit sehr geschwächte Pompidou einen Großteil der Arbeit seinem gaullistischen Außenminister Michel Jobert – wobei dieser allerdings nicht immer in dessen Sinne agierte. Seine viel beachtete Rede anlässlich der Eröffnung der Verhandlungen in Genf im Juli 1973 provozierte beispielsweise eine Verschlechterung der franzö-

⁴ Vgl. Alfred Kimmel, Verfassungsordnung und außenpolitische Entscheidung in der V. Republik, S. 109.

⁵ Jean-Jacques Roche, *Diplomatie et présidentialisme. Une politique étrangère hors contrôle*, in: *Le Trimestre du monde*, 23 (1993), 3, S. 107–120, hier S. 115.

⁶ Vgl. Gilbert Ziebur, Frankreich. Theorie und Praxis der Fünften Republik, in: Wilhelm Cornides/Dietrich Mende/Wolfgang Wagner (Hrsg.), *Die internationale Politik (1958–1969)*, München 1971, S. 288.

⁷ Vgl. Cohen, *La Monarchie nucléaire*, S. 33.

sisch-sowjetischen Beziehungen, die Pompidou kurz vor seinem Tod während einer Reise nach Russland wieder auszuräumen versuchte. Jedoch war dies eine Ausnahme; meistens herrschte absolute Loyalität.

Die Wahl des Außenministers hing somit weniger davon ab, ob die politische Grundhaltung mit der des Präsidenten übereinstimmte, als davon, ob seine Persönlichkeit mit der des Präsidenten kompatibel war. Denn auch wenn der Präsident nur wenig von seiner Entscheidungsgewalt im Bereich der Außenpolitik abgab, so wollte er sich doch mit dem Außenminister auf Augenhöhe beraten können. Nahm der Beamte das Angebot des Präsidenten an, so wurde er zugleich Chef der Verwaltung des Außenministeriums und einer der engsten Mitarbeiter des Präsidenten. Giscard gewährte seinem Chef der Exekutive die Gunst einer wöchentlichen persönlichen Besprechung, die nur sehr wenigen zuteil wurde. Dessen Freiheit, Initiativen zu ergreifen beschränkt sich jedoch meistens auf den ihm vom Präsidenten zugedachten Spielraum. Seine Vorschläge und Ideen wurden zwar beachtet, doch konnte er nicht hoffen, die Diplomatie durch seinen eigenen Stil zu prägen. Die Entscheidungen, die er traf, waren in letzter Instanz die des Präsidenten. Selbstverleugnung war für den Außenminister Pflicht. Waren seine Entscheidungsvorschläge gut, gereichten sie dem Präsidenten zur Ehre, waren sie es nicht, konnte der Präsident die Schuld auf ihn schieben. In diesem Fall ließ das Außenministerium der Presse standardisierte Bemerkungen zukommen, wie zum Beispiel „der Präsident war nicht informiert worden“ oder „man hat den Präsidenten vor vollendete Tatsachen gestellt“. Bei Meinungsverschiedenheiten galt stets die Ansicht des Präsidenten.

Ein weiteres Handicap des Außenministers gegenüber dem Präsidenten war sein vergleichsweise niedriges Informationsniveau. Denn ganz im Gegenteil zum Staatspräsidenten wurde der Außenminister nicht über alles in Kenntnis gesetzt. Ein großer Teil der Information, die dem Präsidenten zugetragen wurde, landete nicht auf dem Schreibtisch des Außenministers. So war es ihm oft unmöglich, mit dem Präsidenten auf derselben Ebene zu diskutieren, da nur dieser einen vollständigen Blick über die laufenden Angelegenheiten des Staates hatte. Der Außenminister befand sich nicht, wie der Präsident, im Mittelpunkt des Entscheidungsmechanismus. Hinzu kamen die intensiven persönlichen Kontakte zwischen den Staats- und Regierungschefs. Der Präsident empfing eine große Anzahl Besucher ohne Zeugen. Die Gespräche zwischen Giscard d'Estaing und dem deutschen Bundeskanzler Helmut Schmidt liefen beispielsweise ausschließlich unter vier Augen ab, was zur Folge hatte, dass die offiziellen Wege über das Außenministerium immer weniger genutzt wurden. Der Präsident vertrat Frankreich bei Gipfeltreffen, und größere Entscheidungen mussten mit seiner Zustimmung getroffen werden. Er konnte unilateral agieren, mit seinen ausländischen Kollegen verhandeln, ohne zwangsläufig vorher seinen Premier- oder Außenminister zu konsultieren oder zu informieren. Wie die früheren Monarchen, so reservierte sich auch der französische Staatspräsident „le secret du roi“, das heißt die Möglichkeit, als Einziger von gewissen Angelegenheiten Kenntnis zu haben. Die Ratschläge, die der Präsident einholte, waren nicht verpflichtend. Er konnte stets gegen die Mei-

nung all seiner Minister und all seiner persönlichen Berater handeln und für sich beanspruchen, alleine Recht zu haben. So ist es nicht überraschend, dass Charles de Gaulle, als er 1966 ankündigte aus dem integrierten Teil der NATO auszutreten, nur drei Minister von seiner Entscheidung in Kenntnis setzte und dass diese keinerlei Einflussmöglichkeiten hatten.⁸

Selbst im Fall einer plötzlichen Krise, die eine schnelle militärische Intervention verlangt, ist der Präsident nicht verpflichtet, das Verteidigungsministerium zu befragen. Er ist nicht darauf angewiesen, darauf zu warten, dass sich sein Beraterstab einigt. Interne Rivalitäten oder endlose Diskussionen können seine Entscheidung nicht beeinflussen. Der Präsident kann frei wählen, wie er am besten auf eine Krisensituation reagiert, zum Beispiel mit der Einberufung eines aus nur einigen wenigen kompetenten Personen bestehenden Krisenstabs, oder mit einer direkten Aussprache mit dem Verteidigungsminister oder dem Generalstabschef der Streitkräfte. Mit der Ankunft Pompidous begann allerdings eine Aufstockung des Personals im Kabinett des Außenministers, so dass letztlich jeder Mitarbeiter des Ministers zu einer Art Ressortchef wurde. Das Ergebnis war, dass es immer schwieriger wurde eine kohärente politische Strategie zu entwickeln. Denn die Ausarbeitung einer Entscheidungsstrategie für die internationale Politik, die in Frankreich meistens in Form einer „zusammenfassenden Notiz“ eines zuständigen Diplomaten im Außenministerium ihren Anfang nimmt, wird dadurch unklarer, dass die „Notiz“ nicht mehr immer in ihrem ursprünglichen Zustand dem Elysée übermittelt wird, sondern oftmals den Weg über verschiedene andere Abteilungen des Außenministeriums nimmt und dabei an Präzision einbüßt.⁹

Georges Pompidou war in außenpolitischen Fragen wenig erfahren, da er als Premierminister von de Gaulle wie oben dargestellt keine außenpolitischen Kompetenzen besaß. Jedoch hatte er sich stets für die internationalen Fragen interessiert und überlegt, wo die französische Außenpolitik anders ausgerichtet werden könne. Er war kein Visionär wie sein Vorgänger de Gaulle, sondern handelte eher intuitiv und zog es vor, sich den Umständen anzupassen anstatt einem vorgefertigten Plan zu folgen. Einmal im Amt, entwickelte er ein leidenschaftliches Interesse für die Außenpolitik, unternahm viele Staatsbesuche und private Reisen und pflegte persönliche Kontakte mit anderen Staatsoberhäuptern. Da er von seinem Charakter her pragmatisch und vorsichtig veranlagt war, ließ er sich gerne beraten und tauschte sich auch mit seinen Außenministern aus, so dass diese noch nicht das Gefühl hatten, von der Bestimmung der Außenpolitik ausgeschlossen zu sein. Dies verhielt sich anders unter Giscard d'Estaing, der die Außenpolitik als sein persönliches, in seiner Verantwortung liegendes Gebiet verstand. Nicht umsonst bezeichnete er das de facto semipräsidentielle Verfassungssystem¹⁰ in einer

⁸ Vgl. idem, S. 19f.

⁹ Vgl. Soutou, Jean-Marie Soutou, *Un diplomate engagé*, S. 503.

¹⁰ Zur Diskussion des Begriffs „semipräsidentiell“ vgl. Winfried Steffani, *Semi-Präsidentialisismus. Ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 26 (1995), 4, S. 621–641; Armel Le Divellec, *Die dualistische Variante des Parlamentarismus. Eine französische Ansicht zur wissenschaftlichen*

Pressekonferenz vom 25. Juli 1974 als „régime présidentieliste“¹¹, denn er war davon überzeugt, dass der Präsident die größte Macht im Staat besitzen müsse. Die Außenpolitik interessierte ihn im Übrigen auch deshalb, weil sie sein innenpolitisches Prestige steigerte. Da Giscard die Außenpolitik selbst bestimmen wollte, wurden besonders zur Zeit seiner Präsidentschaft die außenpolitischen Entscheidungen größtenteils im Elysée getroffen. Dort arbeiteten neben dem Generalsekretär, zuerst Claude Pierre-Brossolette, später Jean François-Poncet und schließlich Jacques Wahl, die diplomatischen Berater Gabriel Robin und Patrick Lecercq. Der Großteil der strategischen Posten war zudem von Diplomaten besetzt, die Giscard entweder persönlich nahestanden oder die seine politischen Grundüberzeugungen teilten, wie zum Beispiel Jean-Marie Soutou, Jean Laloy, François de Laboulaye und Henri Froment-Meurice. Die sehr persönliche Ausrichtung der Außenpolitik unter Giscard d’Estaing wurde noch dadurch verstärkt, dass sich während seiner Amtszeit drei Minister nach jeweils nur kurzer Amtszeit in der Leitung des Quai d’Orsay ablösten. De Gaulles Außenminister Couve de Murville hingegen war zehn Jahre lang im Amt geblieben. Unter Giscard fand sich das Außenministerium oft vor vollendete Tatsachen gestellt, was sogar dazu führte, dass der zweite Außenminister Louis de Guiringaud 1977 eine Reform anstieß, um Frankreichs Handlungen im Ausland kohärenter zu gestalten und den diplomatischen Spielraum zu vergrößern. Erfolg hatte er dabei freilich nicht. Giscard hielt die Zügel fest in der Hand und handelte oftmals, ohne sich vorher mit seinem Außenminister zu beraten, obwohl dieser wie erwähnt allwöchentlich zu einer Besprechung in den Elyséepalast kam.

Die stärkste Ausprägung fand der präsidiale Regierungsstil unter Mitterrand. Er führte keine wöchentlichen Gespräche mit seinem Außenminister mehr, sondern wandte sich meistens direkt an den Finanz- oder Wirtschaftsminister. Der Außenminister wurde nur bei sehr dringlichen Fällen gerufen. Als Mitterrands erster Außenminister Jean Pierre Cot nach zwei Jahren Amtszeit seinen Posten verlassen musste, erklärte sein Nachfolger Christian Nucci, er werde alles tun, um die Entscheidungen des Präsidenten auszuführen. Mitterrand bestätigte: „C’est moi qui détermine la politique étrangère de la France, pas mes ministres (...) Il n’est pas interdit aux ministres de penser ou d’avoir une opinion (...) Il n’est pas concevable qu’une politique soit mise en œuvre sans mon accord, plus exactement sans mon impulsion.“¹²

Unter dem Außenminister waren die einzelnen Abteilungen des Quai d’Orsay für die Analyse der verschiedenen Politikbereiche und die Ausarbeitung der französischen Strategie zuständig. Neben der Europaabteilung gab es beispiels-

Fata Morgana des semipräsidentiellen Systems, in: ZParl, 27 (1996), 1, S. 145–151; Romy Messerschmidt, Vom mächtigen Superpräsidenten zum machtlosen Repräsentanten? Zum Wandel des Präsidialamtes der V. Republik und den Diskussionen um eine Verfassungsreform in Frankreich, in: ZParl, 34 (2003), 2, S. 390.

¹¹ Vgl. Pierre Avril, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris 1994, S. 182.

¹² Zitiert in: Cohen, *La Monarchie nucléaire*, S. 37; Jean-Claude Pomonti in: *Le Monde* vom 20. 1. 1983.

weise Abteilungen für Amerika, Afrika, den Nahen Osten etc. Die Europaabteilung war in die Abteilungen West- und Osteuropa untergliedert, und diese bestanden wiederum aus einzelnen sachbezogenen Bereichen, wie der KSZE- oder Abrüstungsabteilung. 1974 wurde von Michel Jobert das Centre d'Analyse et de Prévision (CAP) gegründet, das in den Folgejahren stetig an Bedeutung gewinnen sollte, wenn es um die Analyse und auch um die Planung der Außenpolitik ging. Das CAP war dem ministeriellen Kabinett direkt zugeordnet, funktionierte aber unabhängig von den anderen Abteilungen des Außenministeriums und übermittelte seine Zusammenfassungen und Untersuchungen direkt an den Elysée. Mit dem Antritt Giscard d'Estaings begann sich die Praxis zu etablieren, dass jeder neue Außenminister eine „aide-mémoire au Roi“ (AMR) vom CAP erhielt, das heißt eine Zusammenfassung der praktizierten Außenpolitik Frankreichs, die implizit auch eine Aufforderung war, die bestehenden Prioritäten weiterhin zu respektieren. Jean Sauvagnargues hat als erster Außenminister ein solches AMR erhalten.¹³

Wichtig für die Ausarbeitung der französischen Verhandlungstaktik und direkten Bindeglied zwischen dem Präsidenten und der Verwaltung war die „cellule diplomatique“ des Elysée, die „diplomatische Zelle“. Diese kleine, aus einigen wenigen Beratern bestehende Abteilung beeinflusste die Entscheidungsfindung des Präsidenten, indem sie einen Teil der Informationen an den Präsidenten filterte und auch Meinungen äußern konnte, welche von der des Außenministers abwichen. Der diplomatische Berater der Zelle entstammte meistens dem Außenministerium und sollte gemeinsam mit dem Außenminister die französische Außenpolitik analysieren. Ein Großteil seiner Aufgaben war Verwaltungsarbeit, denn er wählte für den Präsidenten die wichtigsten Telegramme aus, erstellte anhand der aus dem Außenministerium übermittelten Akten eine Synthese und bereitete mit Hilfe der zusammenfassenden Notizen aus dem Quai die Reden des Präsidenten vor. Er hielt auch die Kontakte zu den ausländischen Diplomaten aufrecht.¹⁴ Aufgrund dieser Nähe zum Präsidenten stellt sich die Frage, wie groß der Einfluss des diplomatischen Beraters und der Diplomaten insgesamt auf die außenpolitischen Entscheidungen war. Tatsächlich veränderte sich die Bedeutung der Zelle im Lauf der Zeit. Unter de Gaulle hatte sie den geringsten Einfluss. Unter Pompidou nahm sie bereits eine zentrale Stellung ein, besonders bei den Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien zu den Europäischen Gemeinschaften (EG). Unter Giscard d'Estaing hatte sie ganz besonderes Gewicht, da das Tandem des atlantisch-europäisch ausgerichteten Jean François-Poncet und des gaullistischen Gabriel Robin entscheidende Impulse für die Fortführung dieser drei Facetten – atlantisch, europäisch, gaullistisch – der französischen Außenpolitik gab. Von allen Beratern im Elysée hatte Gabriel Robin einen besonderen Platz. Er war während der letzten drei Monate der Präsidentschaft Pompidous sein diplomatischer Berater und

¹³ Interview mit François Plaisant am 3. 3. 2009.

¹⁴ Vgl. Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris 1999, S. 32.

wurde nach einigem Zögern von Giscard d'Estaing in dieser Stellung bestätigt. Er blieb fünf Jahre lang in diesem Amt, bevor er zum Direktor der politischen Angelegenheiten ernannt wurde.¹⁵ Während dieser fünf Jahre hat er die Außen-, Entspannungs- und KSZE-Politik scharfsinnig begleitet und nicht selten Ratschläge für das weitere Vorgehen erteilt. Aus den Quellen lässt sich leider nur ansatzweise ablesen, wie sehr Giscard diese Anregungen beherzigt hat. Gabriel Robin selbst antwortete auf die Frage, ob Giscard seine Ratschläge beachtet habe, dass er dies nicht mit Sicherheit sagen könne, da Giscard seine Entscheidungen nicht kommentiert habe. Der Austausch von Informationen zwischen dem Präsidenten und seinem nächsten Berater blieb unilateral. Robin lieferte Giscard seine Analysen, bekam aber im Gegenzug weder Kommentare noch die Protokolle der Gipfelgespräche mit den ausländischen Staatsoberhäuptern zu sehen.¹⁶ Giscard behielt es sich vor, von den Ideen seiner Berater nur diejenigen zu übernehmen, die sich mit den seinen überschneiden, und handelte oftmals gegen die Ratschläge seiner Diplomaten. Einige Male aber, dies wird sich später noch zeigen, konnte Robin den Präsidenten davon überzeugen, seinen Anregungen zu folgen.

Ab 1981 änderte sich die Verwaltungsstruktur, nicht aber die Kompetenzverteilung. De Gaulle und seine beiden Nachfolger hatten eine Organisation ins Leben gerufen, in der Disziplin und Ordnung herrschte. Die Kompetenzen jedes Beraters waren eindeutig abgegrenzt und in den Abteilungen herrschten klare Hierarchien. Die diplomatischen Angelegenheiten mussten immer vom Generalsekretariat des Elysée abgezeichnet werden. Unter Mitterrand wurde die Aufteilung komplexer, denn der Präsident vertraute dieselbe Angelegenheit verschiedenen Beratern an, ohne auf deren hierarchische Stellung zu achten.¹⁷ Die Entscheidungsgewalt behielt er sich dennoch vor. Wenngleich er 1981 mit den linken Kräften angetreten war, um „anders zu regieren“, bedienten sie sich nach seiner Wahl all jener Machtinstrumente, die sie unter den Vorgängern kritisiert hatten, und während Mitterrands erster Amtsjahre erreichte die Machtkonzentration im Elysée ein Niveau wie kaum jemals zuvor.¹⁸

Die Verfassungsstruktur der V. Republik und der Herrschaftsanspruch der französischen Präsidenten auf dem Feld der Außenpolitik verdeutlichen, dass die relative Autonomie der französischen Außenpolitik kein Mythos ist und dass die meisten richtungsweisenden Entscheidungen tatsächlich von den Präsidenten getroffen wurden. Besonders wenn es darum ging, die großen Linien der Vorgehensweise im Ost-West-Konflikt zu definieren, hatte der Präsident das letzte Wort. Vollkommen unbeeinflusst war er dabei freilich nicht, und besonders im Fall der KSZE-Politik bleibt zu messen, wann welche Kräfte aus dem inneren oder dem internationalen Umfeld auf die Politikmechanismen im Elysée einwirkten und welche Schlussfolgerungen daraus gezogen wurden.

¹⁵ Vgl. Cohen, *La Monarchie nucléaire*, S. 57.

¹⁶ Interview mit Gabriel Robin am 6. 3. 2009.

¹⁷ Vgl. Kessler, *La politique étrangère de la France*, S. 33.

¹⁸ Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, *Frankreichs Europapolitik*, Wiesbaden 2004, S. 45.

2. Die Verhandlungsebene

Die französische KSZE-Politik wurde auf drei Ebenen vorbereitet. Die oberste Ebene war, wie eben ausgeführt, die des Präsidenten. Er gab die großen Linien der Ost-West-Politik vor, an die sich das Außenministerium zu halten hatte. Das Außenministerium als zweite Ebene definierte in diesem Sinne die Vorgehensweise der französischen Delegation in den KSZE-Verhandlungen und erstattete dem Elysée durch die Weiterleitung von Telegrammen oder zusammenfassenden Notizen darüber Bericht. Die Berater des Präsidenten werteten die Informationen aus und unterbreiteten sie kommentiert dem Präsidenten. Die dritte Ebene war die der Delegation, die sich aus Diplomaten des Quai d'Orsay zusammensetzte. Dazu lässt sich insgesamt anmerken, dass Diplomaten meistens eine geschlossene soziale Einheit und eine verhältnismäßig kleine Elite ihres Landes darstellen. Normalerweise bilden die politische Führung und die diplomatische Elite eines Landes im außenpolitischen Entscheidungsprozess eine Symbiose. Durch die Nähe zur politischen Führung erachten sich die Diplomaten als Verteidiger ihrer Institution – nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene. Sie vertreten die vorgegebene Politiklinie und verfolgen das Ziel der Sicherung des Status quo. Daher wurde bereits festgestellt, dass Diplomaten sozusagen qua Amt verschlossen und misstrauisch gegenüber externen Akteuren (Parlament, Militär oder auch Öffentlichkeit) sind. Bei ihnen bildet sich ein Überlegenheitsgefühl heraus, das auf der subjektiven Wahrnehmung basiert, dass die vielschichtigen Mechanismen des internationalen Staatensystems nur durch Diplomatie beherrscht werden können.¹⁹ Dass die französischen Diplomaten und KSZE-Delegierten treue Staatsdiener waren, steht außer Frage. Nicht nur ihre sehr genormte Ausbildung an der ENA (École Nationale d'Administration), sondern auch die Art der Organisation des diplomatischen Dienstes waren dafür verantwortlich. Samy Cohen spricht von den Beamten des Quai als „Commis“ (Gehilfen) und bringt damit zum Ausdruck, wie wenig eigene Entscheidungskompetenz sie im machtpolitischen Gefüge der V. Republik hatten. Tatsächlich beschwerten sich die französischen Diplomaten teilweise selbst über die Bevormundung durch den Präsidenten und seine Berater. So betitelte beispielsweise der Botschafter Albert Chambon ein Buch „Mais que font donc ces diplomates entre deux cocktails?“²⁰ Zwar war seine eigentliche Intention das Bild der zur Bedeutungslosigkeit verdammt Diplomaten zu widerrufen; doch der Eindruck geringer Entscheidungskompetenz des diplomatischen Korps blieb bestehen.²¹

Im Gegensatz zu vielen anderen Verhandlungen war es nun allerdings eine Besonderheit der KSZE, dass die französische Delegation sehr viel Freiheit hatte und

¹⁹ Vgl. Melanie Morisse-Schilbach, Diplomatie und europäische Außenpolitik. Europäisierungseffekte im Kontext von Intergouvernementalismus am Beispiel von Frankreich und Großbritannien, Baden-Baden 2006, S. 51 f.

²⁰ Vgl. Albert Chambon, *Mais que font donc ces diplomates entre deux cocktails?*, Paris 1983.

²¹ Vgl. Cohen, *La monarchie nucléaire*, S. 168.

im Sinne der vorgegebenen Richtlinien über das konkrete Vorgehen selbst entscheiden konnte. Anders als sonst üblich in der französischen Außenpolitik, wurden die Unterhändler nicht von ihrem Minister „an der Leine gehalten“.²² Dies erklärt sich auf der einen Seite dadurch, dass das Tagesgeschäft der KSZE kompliziert war und intensive Einarbeitung erforderte. Die Themenvielfalt, der Detailreichtum und auch das spezielle Konferenzvokabular machten es den Verantwortlichen in der Hauptstadt oft unmöglich, mehr als die großen Linien festzulegen.²³ Die multilaterale Konferenzdiplomatie ließ sich nicht auf Gipfelebene betreiben, und abgesehen davon, dass der konkrete Konferenzablauf die Aufmerksamkeit des Präsidenten nur wenig fesselte, war er aus der Entfernung gar nicht im Detail zu verfolgen.

Pompidou, der sich sehr für die Außenpolitik interessierte, hatte der Einberufung der KSZE zwar zögernd, aber doch verhältnismäßig schnell zugestimmt, da er sich davon günstige Entwicklungen erwartete. Anschließend nahm er eine positive, aber dennoch abwartende Haltung ein. Sein Ausspruch „Si c'est l'apothéose, j'y serai“ verdeutlicht seine Haltung. Vor allem während der Verhandlungen bezüglich der Formulierungen der Schlussakte von Helsinki oblag es somit dem Außenministerium, die französische Verhandlungsstrategie auszuarbeiten. Dem Präsidenten wurden lediglich die wichtigsten Probleme mitgeteilt, so dass dieser über die einzuschlagende Richtung entscheiden konnte. Angesichts dieser relativen Handlungsfreiheit der Delegationsmitglieder stellt sich die Frage, ob die französische KSZE-Delegation in ihrer Arbeit bestimmte Handlungsmuster annahm, d. h. ob ein sogenannter Sozialisierungsprozess stattfand.²⁴ Die KSZE-Verhandlungen waren ein neuer Rahmen, an den sich alle Beteiligten anpassen mussten und der zweifellos Verhaltensregeln vorgab. Sowohl die offizielle als auch die inoffizielle Abstimmung (die „Gangdiplomatie“) verlangten von den Delegierten ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen und Verhandlungsgeschick, da oftmals vitale nationale Interessen hinter einer bestimmten Formulierung standen. Insofern fand sicherlich eine Sozialisierung der Delegierten sowohl durch als auch für die KSZE statt. Wie von allen Beteiligten bestätigt, war das Ergebnis dieses Prozesses die Herausbildung eines eigenständigen Gebildes mit eigenen Spielregeln, dessen Funktionsmechanismen von außen kaum zu durchblicken waren. So kam es, dass die Zusammenarbeit der Europäer während der Genfer Verhandlungen so eng war, dass nicht einmal ein Ereignis wie der Jom-Kippur-Krieg sie hat stören können. Jacques Andréani berichtet, dass die Konferenz in einer Art Blase stattfand und von außen praktisch nicht beeinflusst wer-

²² Interview mit Jacques Andréani am 2.3.2009.

²³ Vgl. Andréani, *Le Piège*, S. 57.

²⁴ Vgl. zu Sozialisierungsprozessen Thomas Risse, Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: Gunther Hellmann/Klaus Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2003, S. 120. Vgl. ausführlich Jeffrey T. Checkel, *Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions*, in: *International Organization*, 55 (2001), 3, S. 553–588.

den konnte. Lediglich KSZE-relevante Themen konnten zu Missstimmigkeiten oder heftigen Debatten führen.²⁵

Während der multilateralen Vorbereitungsgespräche im Tagungszentrum Dipoli bei Helsinki 1972/1973 übertrug der Quai d'Orsay dem französischen Botschafter in Finnland, Gérard André, die Aufgabe, die französische Position zu verteidigen. Der 1913 geborene André hatte viele Jahre an der französischen Botschaft in London verbracht und war 1969, zum Zeitpunkt seiner Ernennung zum Botschafter in Finnland, bereits ein erfahrener Diplomat. Er setzte die Weisungen aus Paris gewissenhaft um und engagierte sich dafür, dass in den multilateralen Vorbereitungen Frankreichs Forderungen gehört und so weit wie möglich durchgesetzt wurden. Jacques Andréani, der spätere Delegationsleiter in Genf, war zu diesem Zeitpunkt noch in Paris für die „Angelegenheit KSZE“ zuständig. Er kam nur sporadisch nach Dipoli und wechselte sich bei seinen Reisen mit seinem Mitarbeiter Alfred Siefer-Gaillardin ab. Während der jeweiligen Pausen zwischen den vier Verhandlungsphasen der Multilateralen Vorgespräche weilten beide wieder in Paris. Zu diesem Zeitpunkt waren auf französischer Seite nur sehr wenige Personen für die KSZE tätig: Es gab in Dipoli während der Vorgespräche nur einen Berater, Alain Pierret, einen Praktikanten, Gérard André als Delegationsleiter und entweder Alfred Siefer-Gaillardin oder den zweiten und später ersten Sekretär der französischen Botschaft in Moskau Jacques Laureau, der Notizen machte oder protokollierte und der im Anschluss die Telegramme verfasste. Diese Beamten waren noch nicht ständig eingesetzt, sondern wurden für zwei oder drei Monate von den benachbarten Botschaften wie Moskau oder Warschau für diesen Dienst beurlaubt.

Nach Abschluss dieser Vorbereitungen, während derer heftig um die Dauer der zukünftigen Konferenz und die den Arbeitskommissionen zu erteilenden Mandate gestritten worden war, ernannte der Quai d'Orsay Jacques Andréani zum Leiter der französischen Delegation in Genf. Bis zur Unterzeichnung der Schlussakte war es nun seine Aufgabe und die seiner jetzt viel zahlreicheren Mitarbeiter, die französische Sicht der Entspannung in die multilaterale Konferenzdiplomatie einzubringen. Übrigens etablierte er dabei ein ähnliches Führungsprinzip wie das Außenministerium: er versammelte seine Mitarbeiter morgens zur Besprechung des Fortgangs der Verhandlungen, ließ ihnen aber sonst weitgehend freie Hand. Hauptaufgabe war es, einerseits die europäischen Positionen im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit abzustimmen und andererseits bilaterale Verhandlungen mit der sowjetischen und den Delegationen einiger WVO-Staaten zu führen.

Jacques Andréani konnte zum Zeitpunkt seiner Ernennung zum Delegationschef bereits auf eine abwechslungsreiche Tätigkeit in der Zentralverwaltung, an den französischen Botschaften in Washington und Moskau sowie bei der NATO zurückblicken. Vor allem der Posten des ersten Beraters der ständigen Vertretung Frankreichs bei der NATO, den er von 1970 bis 1972 bekleidete, hatte ihm ermöglicht, die KSZE-Vorbereitung des Westens aus nächster Nähe zu verfolgen. Als er

²⁵ Interview mit Jacques Andréani am 2.3.2009.

die Leitung der französischen Delegation in Genf übernahm, verfügte er demzufolge nicht nur über die nötigen Kenntnisse bezüglich der Prioritäten der Teilnehmerstaaten, sondern auch hinsichtlich der sich abzeichnenden Schwierigkeiten bei der Vereinbarung der verschiedenen Interessen. Obwohl er später noch viele wichtige Posten bekleidete – er war unter anderem Botschafter in Kairo, Rom und Washington –, war die KSZE für ihn laut seiner eigenen Aussage eine der faszinierendsten Aufgaben seines Lebens.²⁶

Die Delegation bestand aus vier Hauptmitarbeitern, von denen sich jeder um einen der in Genf verhandelten Themenkörbe kümmerte. François Plaisant, Jurist und Absolvent der Verwaltungs-Eliteschule ENA, war für die sicherheitspolitischen Fragen des ersten Korbes zuständig und führte seine Aufgabe mit größtem Engagement aus, bis er gegen Ende der Verhandlungen aus persönlichen Gründen nach Paris zurückkehren musste und von dem Mitarbeiter der Europaabteilung Henri Ourmet ersetzt wurde. Pierre Renard befasste sich mit dem militärischen Teil des ersten Korbes, den vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM).²⁷ Robert Richard war für die Probleme des zweiten Korbes, die Vereinbarungen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit, verantwortlich, die allerdings weniger aufreibend waren als die des ersten und dritten Korbes. Für den dritten Korb war Jacques Chazelle eingeteilt. Chazelle war der Älteste und derjenige, der in der Hierarchie am höchsten stand. Daher unterzeichnete er alle Telegramme, die nach Paris geschickt wurden. Doch abgesehen von dieser hierarchischen Regelung arbeiteten die Delegierten gleichberechtigt miteinander, und die „équipe de quatre“, das „Vierergespann“²⁸, funktionierte während der gesamten Dauer der Verhandlungen reibungslos. Dies ist bemerkenswert, da zwischen Plaisant und seinen Kollegen Richard und Renard ein Altersunterschied von immerhin zehn bis fünfzehn Jahren bestand. Doch die Arbeit wurde von keinerlei persönlichen Eitelkeiten oder Ähnlichem überschattet. Jeder setzte sich für sein Aufgabengebiet ein, und einmal in der Woche berief Chazelle ein Koordinierungstreffen ein, in dessen Verlauf sichergestellt wurde, dass es keine Überschneidungen der Zuständigkeiten gab und dass alle vier Delegierten dieselbe Linie verfolgten. Natürlich hatten sie verschiedene Mitarbeiter zu ihrer Unterstützung. Pierre Renard wurde von einem Militärexperten beraten, und François Plaisant hatte einen Praktikanten der ENA und alle zwei bis drei Monate einen neuen jungen Gesandten aus den verschiedenen französischen Botschaften zur Unterstützung. Für den dritten Korb waren aufgrund der Fülle der zu besprechenden Punkte neben Michel Rougagnou und Jacques Chazelle noch drei weitere Beamte nach Genf entsandt worden. Einer da-

²⁶ Vgl. Andréani, *Le Piège*, S. 57.

²⁷ Militärische Vertrauensbildende Maßnahmen sollten durch Information, Inspektion und Kontrolle Transparenz schaffen und militärische Aktivitäten reduzieren. Ziel war die Etablierung von Verhaltensregeln für den Gebrauch der bestehenden militärischen Potenziale. So verhandelte der Westen in den späteren KSZE-Verhandlungen mit der UdSSR über die Ankündigung von militärischen Manövern sowie die Einladung von Beobachtern. Vgl. Schlotter, *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, S. 222.

²⁸ Interview mit François Plaisant am 3. 3. 2009.

von war für kulturelle Fragen, einer für den Bereich Information und der dritte für den Bereich menschliche Kontakte zuständig.

Ähnlich wie während der Multilateralen Vorgespräche in Dipoli war Andréani auch in Genf nicht die ganze Zeit vor Ort, sondern wechselte sich mit seinem Mitarbeiter Alain Pierret ab. Diesen beauftragte er, der Delegation seine Instruktionen zu überbringen und ihm im Gegenzug über die Stimmung in Genf zu berichten. Abgesehen von den Botengängen Pierrets, schickte die Delegation regelmäßig Telegramme nach Paris und erhielt ihre Antworten von der zuständigen Stelle im Außenministerium, das heißt von der von Andréani geleiteten „Cellule CSCE“. Jeden Freitag sandte die Delegation ein Telegramm, in dem sie die Hauptpunkte der Verhandlungen zusammenfasste. Darüber hinaus wurden bei akuten Problemen Telegramme nach Paris geschickt. Dabei konnte es vorkommen, dass Andréani antwortete: „Décidez vous-même, c'est votre liberté de négociateur!“²⁹ Andréani selbst bereitete die Akten und Vorschläge in Paris vor. Dafür gab es interministerielle Treffen mit den betroffenen Ministerien, zum Beispiel mit dem Bildungs- oder dem Kultusministerium, der Abteilung für kulturelle Angelegenheiten im Quai d'Orsay, der Abteilung für Information oder auch dem Innenministerium, wenn es um Visaangelegenheiten oder Fragen der Personensicherheit ging oder wenn verhindert werden sollte, dass die Delegation Dinge vorschlug, die gegen das französische Recht verstießen. Aus diesem Grund gab es auch langwierige und sehr präzise Vorbereitungen mit dem juristischen Dienst des Quai d'Orsay. Die Sitzungen in Genf begannen jeden Morgen um 10 Uhr, daher traf sich die Delegation um 9 Uhr, um das Vorgehen und die Strategie des Tages zu besprechen. Während dieses morgendlichen Treffens berichteten die Delegierten auch über ihre inoffiziellen Besprechungen, die außerhalb der offiziellen Sitzungen auf den Gängen stattgefunden hatten.³⁰

Andréani nahm auch an der alle zwei Wochen stattfindenden Sitzung des Koordinierungsausschusses teil, der die Arbeit der drei Unterkommissionen kontrollieren und lenken sollte. Dort wurden der allgemeine Verlauf der Konferenz und eventuelle Probleme besprochen und dort wurde auch über die möglichen Folgen der KSZE diskutiert.

Die französische KSZE-Delegation war übrigens nicht nur in sich harmonisch, sie fügte sich auch in vollkommener Solidarität in den Rahmen der 1970 gegründeten EPZ ein, für welche die KSZE-Verhandlungen die erste Bestandsprobe waren.³¹ Frankreich hatte sogar nachdrücklich darauf gedrungen, dass diese Konsultationen stattfanden. Es war unter anderem deshalb so sehr an derartigen ausschließ-

²⁹ Idem.

³⁰ Interview mit Jacques Andréani am 2.3.2009.

³¹ Die damals neun Mitglieder der EWG hatten sich 1970 zusammengeschlossen, um sich um die Ausarbeitung und die Verwirklichung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik zu bemühen. Durch die Angleichung der nationalen Standpunkte und die Entwicklung gemeinsamer Grundauffassungen wollte die EPZ ein möglichst geschlossenes Auftreten der EWG gegenüber Drittländern, in den internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen erreichen. Europa sollte seine Stimme in der Weltpolitik angemessen vertreten können.

lich europäischen Abstimmungsmöglichkeiten interessiert, um ein Gegengewicht zu den bisher konkurrenzlos bestehenden NATO-Abstimmungen zu schaffen. Die Entwicklung der EPZ-Konsultationen während der Genfer Verhandlungen übertraf Frankreichs Erwartungen: „la concertation à Neuf se traduit, à la satisfaction de chacun de ses membres et en particulier à la nôtre, par une action dynamique et favorable au bon déroulement de la Conférence.“³² Es fand fast täglich eine Sitzung aller Delegationen statt. Gemeinsame Dokumente wurden ausgearbeitet, die dann erst in den Sitzungen des Politischen Komitees der EPZ dem politischen Direktor und daraufhin, wenn es wichtig war, dem Minister vorgelegt wurden. So kam auch die Struktur der Dokumente zustande, über deren Formulierungen debattiert wurde. Zuerst wurde jedem Dokument ein „CSCE“ (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) beigelegt. Als es nach einigen Änderungen vom Politischen Komitee angenommen worden war, hieß es „CP“ (comité politique), und als es von den Ministern angenommen war, „RM“ (réunion ministérielle).³³

Die Rolle der französischen Delegation in Genf wird von allen Beteiligten ausnahmslos als einzigartig und unerreicht von den späteren KSZE-Delegationen bezeichnet. Nie mehr hatten die französischen Delegierten so viel Freiheit. Weder in der Konferenz von Belgrad noch in Madrid gab es ein so harmonisches Zusammenspiel aller Beteiligten. Während der Konferenz von Belgrad verfügte die französische Delegation allein schon aufgrund des stockenden Verhandlungsverlaufs und der sich verhärtenden Fronten zwischen Ost und West über weniger Handlungsspielraum. Dazu kam, dass Giscard d'Estaing weitaus mehr persönliches Interesse an der KSZE zeigte, als es Pompidou getan hatte, und vieles selbst kontrollieren wollte. Daher bestand Giscard darauf, entgegen der Vorstellung des Außenministeriums, das es bei nur einem Vertreter Frankreichs bewenden lassen wollte, dem für Belgrad zuständigen Delegierten Philippe Richer den Senator André Bettencourt zur Seite zu stellen. Der französische Präsident wollte damit demonstrieren, dass Frankreich der ersten KSZE-Folgekonferenz große Bedeutung zumaß. Allerdings hatte er mit Bettencourt jemanden ausgewählt, der keine Ambitionen hatte, sich in Szene zu setzen. Damit deckte sich die Auffassung des Quai d'Orsay wieder mit der des Präsidenten, wonach die KSZE zu diesem Zeitpunkt nur als Mittel dienen sollte, um den Dialog mit dem Osten aufrechtzuerhalten. Die Bestimmungen der Schlussakte sollten nochmals betont und ihre bisherige Implementierung überprüft werden. Wegen der spontanen Entscheidung Giscard, dem zuerst ernannten Richer den höherrangigen Bettencourt „vor die Nase zu setzen“, war das Verhältnis zwischen den beiden Diplomaten nicht gut. Nach den Berichten des deutschen Vertreters zeichnete sich die französische Delegation in Belgrad durch „Sprunghaftigkeit“ aus und „stand unter [einem] Unstern“.³⁴

³² MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3819, zusammenfassende Notiz/Zusammenarbeit mit den Neun und KSZE, 30. 11. 1973.

³³ Interview mit Jacques Andréani am 2. 3. 2009.

³⁴ Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Fischer vom 22. 3. 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 88, S. 437.

In Madrid nahm der Handlungsspielraum der französischen Delegation wieder zu, und die Diplomaten wurden mit Sorgfalt ausgewählt. Frankreich hatte ein spezielles Ziel vor Augen: Während der Madrider Konferenz sollte das Mandat für eine dem französischen Vorschlag entsprechende Abrüstungskonferenz verhandelt werden. Zudem erschien die KSZE zu diesem Zeitpunkt als geeigneter Mechanismus, um die Krisen in den Ost-West-Beziehungen zu steuern. Jedoch war die Delegation auch in Madrid weniger homogen, als sie es in Genf gewesen war, was hauptsächlich daher rührte, dass die Konferenz ständig unterbrochen wurde und regelmäßig neue Diplomaten die Reise in die spanische Hauptstadt antraten. Als Delegationschef wurde zunächst Jacques Martin, dann Guy de Commynes de Marsilly (1981–1982) und ab Oktober 1982 Gilles Curien ausgewählt. Alle drei taten sich bei den Verhandlungen nicht sonderlich hervor, sondern nahmen eine steuernde Rolle im Hintergrund ein und ließen ihren Mitarbeitern weitgehend freie Hand. Für die Verhandlung des Mandats für die Einberufung einer europäischen Abrüstungskonferenz war zwischen 1980 und 1982 der Abrüstungsexperte und spätere Botschafter in Prag und Warschau Benoit d’Aboville zuständig. Er hielt sich jeweils von Dienstag bis Donnerstag in Madrid und den Rest der Woche in Paris auf. Er wurde von dem ihm gleichrangigen Jean Desazar de Montgailhard unterstützt, der bereits seit 1977 an der Ausarbeitung des französischen Vorschlags der Abrüstungskonferenz beteiligt war und d’Abovilles volles Vertrauen besaß. Ähnlich wie die Delegation in Genf 1973 konnten d’Aboville und Desazar in Madrid nach ihrem eigenen Gutdünken handeln und besaßen das Vertrauen des Präsidenten und des Außenministeriums. Wieder einmal war die Verhandlungsmaterie so kompliziert, dass die Debatten in Madrid für die Diplomaten in Paris schwer nachzuverfolgen waren. Desazar war während des gesamten Zeitraums der Konferenz in Madrid anwesend und führte 1983 die Verhandlungen fort, als d’Aboville zum stellvertretenden Europadirektor im Außenministerium ernannt wurde und die KSZE-Verhandlungen nur noch aus Paris verfolgen konnte. Ferner war der spätere französische Botschafter in Papua-Neuguinea Jean-Michel Dasque Teil der französischen Delegation in Madrid. Da er aber von seinen Kollegen nicht als geschickter Verhandler angesehen wurde, war er nur unmaßgeblich an den Debatten über den dritten Korb beteiligt und wurde von d’Aboville und Desazar nicht in die Details der Verhandlung des Mandats eingeweiht. Für die Diskussion der Menschenrechte war Marc Finaud, ein junger Staatssekretär und begabter Diplomat, zuständig. Sowohl Desazar als auch Finaud spielten auch später während der Vorbereitungskonferenz in Helsinki und der eigentlichen Abrüstungskonferenz in Stockholm 1986 eine große Rolle.³⁵

3. Die Öffentlichkeit

Der Begriff „Öffentlichkeit“ existiert im französischen Wortschatz nicht. Meistens wird der Terminus „*opinion publique*“ (öffentliche Meinung) verwendet, der je-

³⁵ Interview mit Benoit d’Aboville am 11. 1. 2011.

doch nur eine Facette der gesellschaftlichen Kräfte beschreibt, die in Frankreich die Öffentlichkeit ausmachen. Um eine zu allgemeine Interpretation zu vermeiden, sollen hier die Begriffe „öffentliche Meinung“ und „Öffentlichkeit“ verwendet werden, um das Publikum zu charakterisieren, dem sich Präsident und Regierung zuwandten. Quelle dafür ist die veröffentlichte Meinung, wie sie in Meinungsumfragen, Äußerungen der wichtigsten national verbreiteten Zeitungen und Zeitschriften, Parlamentsdebatten und im Fernsehen zu Tage trat.

Das politische Kommunikationssystem eines Landes funktioniert in zwei Richtungen. Medienvertreter informieren die Bevölkerung über Entscheidungen und Debatten der Regierung und tragen damit zum Meinungsbildungsprozess bei. Andersherum greifen sie Strömungen aller Schichten auf und bringen die Ansichten der Bevölkerung in politischen Kommentaren auf den Punkt. Wer waren die Akteure dieses Systems in Frankreich? Diejenigen, die über die Regierung berichteten, gehörten in Frankreich zur Elite der Journalisten, innerhalb derer wiederum eine kleine Anzahl Starjournalisten den nationalen Meinungsbildungsprozess beherrschte. Sie hatten oft mit den amtierenden Politikern gemeinsam studiert und pflegten einen kameradschaftlichen Umgang mit ihnen. Diese kleine Pariser Gruppe, die „*élite politico médiatique*“, spielte sich nicht selten vertrauliche Informationen zu. Oft waren die großen Journalisten mit Zugang zum Elysée regierungstreu, was dazu führte, dass bei der Bevölkerung eine gewisse Politikverdrossenheit eintrat.

Wie zuvor beschrieben, war der Präsident bei außenpolitischen Entscheidungen tonangebend. Da er und seine Partei aber von den Bürgern gewählt wurde, hing seine politische Zukunft auch davon ab, in welcher Gunst er bei seinen Wählern stand. Das temperamentvolle französische Volk ließ sich oft zu Kundgebungen und Streiks hinreißen, wenn es mit innenpolitischen Begebenheiten nicht einverstanden war. Doch wie stand es bei außenpolitischen Themen und Entscheidungen? Nahm die öffentliche Meinung zu den außenpolitischen Entscheidungen des Präsidenten Stellung? In welchem Maße beschäftigte sich die öffentliche Meinung mit den KSZE-Verhandlungen? Wie sehr nahm sie Anteil an den Menschenrechtsverletzungen im Ostblock, und forderte sie eine stärkere Verurteilung durch die französische Regierung? Nachdem der sowjetische Einmarsch in Prag die Intellektuellen und Reformer von der Unmöglichkeit der Reformierung des kommunistischen Regimes überzeugt hatte, traten die osteuropäischen Menschenrechtsaktivisten stärker in den internationalen Vordergrund. Statt das System zu verändern, ging es ihnen nunmehr v. a. darum, minimale Freiräume zu sichern und eine humanere Behandlung einzufordern.³⁶ Durch ihre immer unverblümmtere Offenlegung der Verbrechen der kommunistischen Diktatur bildete sich im Westen eine Kommunismus-kritische Öffentlichkeit heraus. Wie sehr diese jedoch die Wahrung der Menschenrechte einforderte, wie sehr sie dabei auf die

³⁶ Vgl. Detlef Pollack/Jan Wielgohs, *Comparative Perspectives on Dissent and Opposition to Communist Rules*, in: Dies., *Dissent and Opposition in Communist Eastern Europe. Origins of Civil Society and Democratic Transition*, Aldershot 2004, S. 231–266.

KSZE-Verhandlungen Einfluss nahm und wie sehr sie ihre eigene Regierung in die Pflicht nahm, soll im Folgenden untersucht werden.

Das Verhältnis der französischen Präsidenten zur öffentlichen Meinung war seit de Gaulle insgesamt ein gespaltenes. Der General war der Überzeugung, er müsse das Volk, das ihn gewählt hatte, direkt ansprechen. Doch gleichzeitig verachtete er die Launenhaftigkeit der öffentlichen Meinung, der ein Politiker unterworfen war, und ersann eine Taktik: „Aussi le politique met-il tout son art à la séduire, dissimulant suivant l'heure, n'affirmant qu'opportunément. Pour devenir le maître, il se pose en serviteur et fait avec ses rivaux enchère d'assurances. Enfin, par mille intrigues et serments, voici qu'il l'a conquise: elle lui donne le pouvoir.“³⁷

Pompidou war weniger verächtlich, was die öffentliche Meinung anbelangte. Er empfing häufig Journalisten zum Mittagessen, war mit einigen von ihnen sogar befreundet und bemühte sich, seine Politik zu erklären. Es lag ihm daran, die öffentliche Meinung nicht zu brüskieren, wie ein erklärender Brief an Raymond Aron von Juli 1968 belegt. Aron hatte die Entscheidungen des Premierministers Pompidou nach den Protesten des Mai 1968 kritisiert, und Pompidou erläuterte ihm wortreich, er habe die Sorbonne den Studenten zurückgegeben, weil er erkannt habe, dass die öffentliche Meinung auf der Seite der Studenten war und keine andere Handlung akzeptiert hätte.³⁸

Als Valéry Giscard d'Estaing 1974 an die Macht gelangte, war er sich der Veränderungen durch den Beginn des Zeitalters der audiovisuellen Medien bewusst und bemühte sich, seine Politik direkt zu vermitteln. Er sah sich als Kommunikator und war der Ansicht, dass die öffentliche Meinung das Kraftfeld darstelle, mit dem jeder Politiker arbeiten muss. Aus diesem Grund forderte er auch von den Ministern der Regierung Barre, die öffentliche Meinung stets im Auge zu behalten, da diese letztlich entscheidend sei.³⁹ Von den Journalisten hatte Giscard allerdings keine sehr hohe Meinung. Er bezeichnete sie als Kopisten und unterstellte ihnen, dass sie von den Themen, über die sie Kommentare verfassten, keine Ahnung hätten.⁴⁰ Ob Giscard die Anliegen der öffentlichen Meinung immer richtig zu deuten wusste, wäre eine wissenschaftliche Untersuchung wert. In einem seiner ersten Fernsehinterviews vom Mai 1975 antwortete Giscard auf die Frage des Journalisten, ob er die „Wellen“ der öffentlichen Meinung im Elyséepalast spüre, mit der Aussage, dass er die Presse lese, fernsehe und Radio höre, dass er aber auf diese Weise nicht die Bewegungen der öffentlichen Meinung spüre. Vielmehr sei es eine Art direkte Intuition.⁴¹ Wie noch zu sehen sein wird, ließ sich Giscard in außenpolitischen Fragen von der öffentlichen Meinung nicht beeinflussen, sondern handelte „intuitiv“, ohne vorher seine Berater, Minister oder Vertreter der „Öffentlichkeit“ zu konsultieren.

³⁷ Charles de Gaulle, *Le Fil de l'Épée et autres Écrits*, Paris 1990, S. 211.

³⁸ Vgl. Éric Roussel, *Georges Pompidou (1911–1974)*, Paris 2004, S. 230.

³⁹ Vgl. Charles Debbasch, *L'Elysée dévoilé*, Paris 1982, S. 101.

⁴⁰ Vgl. Michel Bassi, *Cinq présidents à armes égales*, Paris 2005, S. 250.

⁴¹ *Elysée Portes ouvertes. Visages d'un Président* (TF1), 20. 5. 1975. Vgl. Sabine Seggelke, *Frankreichs Staatspräsident in der politischen Kommunikation*, Berlin 2007, S. 175.

François Mitterrand hatte in den Anfangsjahren seiner politischen Karriere mehrmals selbst als Journalist gearbeitet und hatte sich schnell mit dem Milieu der Medien vertraut gemacht, da er großen Wert auf den Aufbau eines Netzwerkes von Verbündeten legte. Im Elyséepalast übte er seine Reden oftmals vor Journalisten, um zu testen, wie seine Ausführungen beim Publikum ankommen würden.⁴² Die Kenntnis der Welt der Journalisten und der Austausch mit ihnen bedeutete jedoch nicht, dass Mitterrand diese Berufssparte besonders schätzte. Zum einen misstraute er den Journalisten, da er gegen den Widerstand der Medien Präsident geworden war, zum anderen hielt er sie für oberflächlich und unpräzise.⁴³ Mitterrand, der das Präsidialsystem auslebte, hatte das Selbstbewusstsein, sich von der öffentlichen Meinung zu distanzieren. Er verkündete *coram publico*, dass die Rolle des Präsidenten der Republik nicht darin bestehe, der öffentlichen Meinung zu schmeicheln. Doch auch hier werden wir sehen, dass er mitunter auf Kritik der öffentlichen Meinung mit der Anpassung seiner politischen Linie reagierte.

Journalisten waren nicht das einzige Verbindungsglied zwischen der Regierung und der öffentlichen Meinung. Auch die französischen Intellektuellen spielten eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Interaktion zwischen offizieller Politik und deren Perzeption durch die Bevölkerung. Welchen Einfluss hatten sie auf die Regierung?

In ihrem *Dictionnaire des Intellectuels français* erklären Jacques Julliard und Michel Winock 1996 zur Definition des Intellektuellen, dass es sich um eine Person handle, die Kompetenz und Bekanntheit in einem wissenschaftlichen, künstlerischen oder literarischen Bereich erlangt hat und die – gestützt auf diese Kompetenz – sich in die Bereiche der Politik, des Sozialen, der Moral, der Öffentlichkeit einmischt.⁴⁴ In dieser Definition gehörten zu den französischen Intellektuellen vornehmlich Geisteswissenschaftler, Philosophen, Politikwissenschaftler, Soziologen, Historiker oder Publizisten.

Sie nahmen in Frankreich einen besonderen Platz ein, denn sie trugen durch ihre Stellungnahmen und Kommentare in erheblichem Maße zur Meinungsbildung bei. Der Intellektuelle übernahm die Rolle des Gesellschaftskritikers und gründete seine Denktradition auf die Prinzipien der Aufklärung und einen bereits damals bestehenden Antagonismus von Macht und Geist. Sinnbildlich drückte sich dieser Gegensatz in der französischen Gesellschaft in dem Konflikt zwischen „rive gauche“ und „rive droite“ in Paris aus. Denn das Zentrum des Geistes befand sich auf der linken Seite der Seine und das Zentrum der politischen Macht auf der rechten. Dieser Antagonismus ließ keinen regelmäßigen Austausch zwischen beiden Seiten zu, so dass die politische Macht relativ unbeeindruckt von

⁴² Vgl. Serge July, „Une certaine idée des Français“, in: *Le Débat*, 91 (1996), S. 4–22.

⁴³ So das Urteil von Jacques Attali und Roland Dumas im Interview mit Sabine Seggelke. Vgl. Seggelke, *Frankreichs Staatspräsident in der politischen Kommunikation*, S. 150.

⁴⁴ Vgl. Jacques Julliard/Michel Winock, *Dictionnaire des Intellectuels français. Les personnes. Les Lieux. Les moments*, Paris 1996, S. 12.

den intellektuellen Debatten regieren konnte.⁴⁵ Wie weiter unten gezeigt wird, galt dies auch im Hinblick auf die KSZE-relevanten Themen. Die Empörung der Intellektuellen über die Behandlung der Dissidenten in Osteuropa sollte zwar die französischen Bürger, nicht aber die Regierungen Pompidou und Giscard d'Estaing beeinflussen. Erst Mitterrand nahm die tonangebenden Intellektuellen ernst und versuchte sie zu gewinnen, um seine eigene Politik zu stützen.

⁴⁵ Vgl. Richard Münch, Gründzüge und Grundkategorien der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Frankreichs, in: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.), Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 39.

II. Die Ära Präsident Pompidou

1. Die Zustimmung zur Einberufung der Konferenz

1.1. Frankreichs zögerliche Reaktion auf die Budapester Erklärung

Der erstmals 1954 erfolgte Vorschlag der Sowjetunion, eine Konferenz europäischer Staaten einzuberufen, war vom Westen abgelehnt worden, da das sowjetische Ziel, dadurch die weitere Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Staatengemeinschaft bzw. in die NATO zu verhindern und ihre Neutralisierung zu erreichen, zu offensichtlich gewesen war. Die Idee wurde vorerst ad acta gelegt. Als der polnische Außenminister Adam Rapacki in einer Rede vor der UN-Vollversammlung am 14. Dezember 1964 den Vorschlag wieder aufgriff, gab er der Idee jedoch eine andere Richtung. Er regte eine Konferenz an, auf der das „gesamte Problem der Sicherheit in Europa“ erörtert werden sollte.¹ Damit sollte die Diskussion über den Vorschlag des polnischen Parteichefs Władysław Gomułka, die nuklearen Rüstungen in Mitteleuropa einzufrieren, verstärkt werden.² Die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Paktes griffen die Initiative Rapackis nur zögernd auf und äußerten sich zwei Jahre lang nicht dazu. Erst mit dem Rechenschaftsbericht von Generalsekretär Breschnew auf dem 23. Parteitag der KPdSU im März/April 1966 wurde der Vorschlag einer Konferenz europäischer Staaten offizielle Politik der Sowjetunion.³ Ab diesem Zeitpunkt maß der Warschauer Pakt dem Projekt einer europäischen Sicherheitskonferenz größere Bedeutung bei. Diese Entwicklung erreichte ihren Höhepunkt in der Budapester Erklärung der Staaten des Ostblocks vom 17. März 1969, in der besonders deutlich die Notwendigkeit der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz betont wurde: „Es gibt keine gewichtigen Gründe, die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz aufzuschieben.“⁴ In dem Appell war die bisherige Polemik der Vorschläge des Ostens weitestgehend ausgeblendet. Zwar waren noch immer eine Reihe von Grundforderungen für die europäische Sicherheit genannt, wie zum Beispiel die Anerkennung des Status quo, der Verzicht der Bundesrepublik auf Verfügungsgewalt über Kernwaffen und die Respektierung des besonderen Status von West-Berlin, aber es wurden keine Vorbedingungen für das Zustandekommen einer europäischen Sicherheitskonferenz aufgezählt. Grund für diese stärkere

¹ Vgl. die Rede des polnischen Außenministers, Adam Rapacki, am 14. 12. 1964 vor der UN-Vollversammlung, in: Europa-Archiv (EA) 1965, S. D 210–212.

² Vgl. Helga Haftendorn, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. 1955–1982, Baden-Baden 1983, S. 415.

³ Vgl. den Rechenschaftsbericht des Ersten Sekretärs der KPdSU, Leonid I. Breschnew, am 29. 3. 1966 auf dem 23. Parteitag der KPdSU, Auszüge in: EA 1966, S. D 258–266. Vgl. auch AAPD, 1966, Bd. 1, Dok. 142, und AAPD, 1966, Bd. 2, Dok. 240.

⁴ Budapester Appell der Staaten des Warschauer Paktes vom 17. 3. 1969, in: EA 1969, S. D 152 f.

Verbindlichkeit im Ton war zweifellos die Tatsache, dass Moskau die negativen Wirkungen des Einmarsches in die Tschechoslowakei vertuschen und es der Aufforderung der NATO zu Gesprächen über eine beiderseitige Truppenreduzierung eigene Vorschläge entgegensetzen wollte.⁵

Frankreich befand sich zu dieser Zeit im Umbruch. Charles de Gaulle, der 1958 die fünfte französische Republik gegründet hatte und seitdem die Regierungsgewalt unangefochten in Händen hielt, stellte die Nation vor die Wahl. In einem Referendum im April 1969 schlug er den Transfer einiger Machtbefugnisse an die Regionen und die Transformierung des Senats vor, indem er Regionalräte aus Repräsentanten der professionellen und gewerkschaftlichen Organisationen einzuführen beabsichtigte. Doch die Franzosen sprachen sich dagegen aus, und de Gaulle zog die Konsequenzen. Am 28. April 1969 trat er vom Amt des Präsidenten zurück. Somit war nicht nur das Amt des Präsidenten von 28. April bis zum Amtsantritt Georges Pompidous am 20. Juni 1969 vakant, sondern auch die Monate vor und nach der Regierungsübernahme waren hauptsächlich von innenpolitischen Problemen beherrscht. Da es nicht zwingend erforderlich schien, die Vorschläge des Ostens sofort zu kommentieren, enthielt sich Frankreich in dieser Zeit jeglicher Reaktion. Dies hieß jedoch nicht, dass die Vorschläge nicht analysiert wurden.

Das Außenministerium hatte im Budapester Appell vom 17. März 1969 zwar die neue Tonlage erkannt, hielt aber auch fest, dass sich die Grundaussage nicht verändert habe, da es noch immer darum gehe, die Zusammenarbeit der europäischen Länder enger zu gestalten und die geeigneten Mittel zu erwägen, um die Auflösung der NATO und des Warschauer Paktes zu erleichtern. Man war sich im Quai der Tatsache bewusst, dass der konziliante Ton gegenüber dem Westen der Tatsache geschuldet war, dass Moskau sich gegen China absichern und die Niederschlagung des Prager Frühlings vergessen machen wollte. Als positiv verbuchten die Beamten, dass der Text nicht über das Ziel der Auflösung der Allianzen hinausging und nicht mehr die Möglichkeit eines wiedervereinigten (und neutralisierten) Deutschlands erwähnte. Der Quai d'Orsay vermerkte, der Appell von Budapest sei viel sachlicher als die früheren Vorschläge dieser Art, vor allem weil er sich jeglicher Polemik gegenüber den USA enthalte und sich lediglich darauf beschränke, den Preis zu erwähnen, den Deutschland für die Sicherheit in Europa zu zahlen habe.⁶ Dennoch ähnelte der Text dem vom Juli 1966 hinsichtlich seines Ziels der Verankerung des Status quo in Europa und der Anerkennung der DDR.

⁵ Vgl. Haftendorn, Sicherheit und Entspannung, S. 415–419.

⁶ MAE, Direction d'Europe 1966–1970, 2032, Notiz, 2. 7. 1969. Vgl. auch das Telegramm von Maurice Schumann an Roger Seydoux vom 4. 7. 1969, in: Documents Diplomatiques Français (DDF), 1969, 2, Dok. 11, S. 30–32. Bei den von Deutschland zu erfüllenden Bedingungen handelt es sich um die Unverletzlichkeit der Grenzen in Europa – die Oder-Neiße-Grenze sowie die Grenzen zwischen der Bundesrepublik und der DDR mit eingeschlossen –, den Verzicht der Bundesrepublik auf die Forderung der alleinigen Vertretung des deutschen Volkes und auf den Besitz von Atomwaffen. Westberlin sollte einen Spezialstatus haben und nicht Teil Westdeutschlands sein.

Somit blieb die französische Reaktion auf den Appell zunächst zögerlich.⁷ Das Außenministerium hielt es für ratsam, vorerst mit allen an der europäischen Sicherheit interessierten Staaten weiterhin bilaterale Beziehungen zu unterhalten. Wenngleich es der Einberufung einer Sicherheitskonferenz inzwischen prinzipiell aufgeschlossen gegenüberstand, wollte es vermeiden, eine solche Konferenz verfrüht anzuberaumen, da dies unweigerlich ihr schnelles Scheitern verursachen würde. Man hielt den Entspannungsprozess für noch nicht weit genug fortgeschritten, um eine Multilateralisierung des Prozesses der Zusammenarbeit zwischen Ost und West in Angriff zu nehmen. Eine verfrühte Einberufung hätte lediglich eine Annäherung der beiden Supermächte zum Ergebnis. Vielmehr war man in Paris der Ansicht, und darin war man sich auch mit der Bundesrepublik einig⁸, dass vor einer Einberufung zunächst Struktur und Methode der Konferenz sowie ihre Ziele definiert werden müssten.⁹ Dies teilte die französische Regierung auch dem Kreml mit. In einem Telegramm, in dem sie zum Budapester Appell Stellung nahm, erklärte sie, dass eine solche Konferenz noch einige Probleme aufwerfe, über welche die französische Regierung bereit sei mit der sowjetischen Führung zu sprechen. Paris habe insbesondere noch Fragen in Bezug auf die sowjetische Vorstellung von der Zusammensetzung, den Arbeitsmethoden und der Vorbereitung der Konferenz. Dabei merkte die französische Regierung an, dass es während eines solchen Gesprächs sinnvoll sei, auch die politischen Fragen zu diskutieren, die vornehmlich die europäischen Staaten interessierten, wie zum Beispiel die wirtschaftliche, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit, die Probleme bei der Entwicklungshilfe, den Schutz der Menschenrechte, die Freizügigkeit von Personen, Ideen und Information sowie den Kulturaustausch.¹⁰ Diese Ansicht sollten auch die französischen Botschafter in den Ostblockstaaten gegenüber ihren Gesprächspartnern vertreten.

Für die Diplomaten des Quai d'Orsay waren also bei weitem noch nicht alle Bedingungen gegeben, um einer Einberufung der Konferenz endgültig zuzustimmen. Eine Rede, die der Verteidigungsminister Michel Debré am 10. April 1969, also noch vor de Gaulles Rücktritt und nur sechs Tage nach der wiederholten offiziellen Bestätigung der französischen Mitgliedschaft in der NATO, auf der NATO-Tagung in Washington hielt, drückte am besten aus, welche Haltung die französische Regierung in Bezug auf die europäische Sicherheitskonferenz zu diesem Zeitpunkt einnahm. Während sich die meisten NATO-Staaten der Idee einer Sicherheitskonferenz nicht abgeneigt zeigten, warnte Debré davor, sich einer Illusi-

⁷ Zu den Überlegungen bezüglich der Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz zur Zeit der Präsidentschaft von de Gaulle vgl. Marie-Pierre Rey, *De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne, 1958–1969*, in: Maurice Vaisse (Hrsg.), *De Gaulle et la Russie*, Paris 2006, S. 213–229. Vgl. auch Badalassi, *En finir avec la guerre froide*.

⁸ Vgl. den Bericht des französischen Botschafters in Bonn, François Seydoux, an den französischen Außenminister, Maurice Schumann, vom 18. 7. 1969, in: DDF, 1969, 2, Dok. 48, S. 113 f.

⁹ MAE, Direction d'Europe 1966–1970, 2035, Telegramm mit Instruktionen aus Paris an die Botschaften, 7. 5. 1969.

¹⁰ MAE, Direction d'Europe 1966–1970, 2035, Telegramm des Generalsekretärs (Hervé Alphand) an die Botschaft in Moskau, 4. 7. 1969.

on hinzugeben oder vorschnell zu handeln. Keine Konferenz einzuberufen sei besser als der relativ wahrscheinlich zu erwartende Misserfolg einer Konferenz, wenn sie zu den derzeitigen Bedingungen einberufen würde. Es sei besser, die Fragen reifen zu lassen.¹¹ Das größte Problem sei die Repräsentation der DDR. Die beiden deutschen Staaten könnten erst dann an einer Konferenz teilnehmen, wenn sich ihre Beziehungen verbessert hätten.¹²

Darauf aufbauend erteilte das Außenministerium verschiedene Instruktionen. Zunächst sollte der französische Botschafter in Moskau, Roger Seydoux, der sowjetischen Regierung vermitteln, dass Frankreich zwar keine Notwendigkeit sehe, von der Einberufung einer Konferenz auszugehen, dass man aber bereit sei, Gespräche über die Modalitäten einer Konferenz zu führen: Die konkrete Organisation einer Konferenz könne zwar noch nicht erörtert werden, doch über die eventuell in die Tagesordnung aufzunehmenden Themen seien Diskussionen möglich. Es solle geprüft werden, ob die Konferenz überhaupt Erfolgchancen habe und wie konzessionsbereit die Sowjetunion sei. Erst wenn ein Erfolg der Konferenz einigermaßen sicher scheine, sei es sinnvoll, die Fragen der Vorbereitung, der Teilnahme und der verschiedenen organisatorischen Probleme anzugehen.¹³ An die Adresse der Staaten Ostmitteleuropas richtete die französische Regierung die unmissverständliche Bemerkung, die Diskussion der europäischen Sicherheit könne nur in einem echten Klima der Entspannung stattfinden, in dem die europäischen Staaten sich frei fühlten, ihre nationale Politik jenseits jeglichen Drucks der Blöcke zu entwickeln. Um dieser Anmerkung den nötigen Nachdruck zu verleihen, wollten die Diplomaten in Paris Zeit gewinnen und gaben der finnischen Regierung, die bereits die Einladung ausgesprochen hatte, die Konferenz in Helsinki abzuhalten, eine hinhaltende Antwort, obwohl Italien und Belgien sich schon zustimmend geäußert hatten.¹⁴ In der Zwischenzeit wollte das Pariser Außenministerium mittels bilateraler Gespräche ermitteln, ob und wie die sowjetischen und osteuropäischen Positionen sich entwickelten. Diese Strategie wurde auch noch angewandt, als die Einberufung der Sicherheitskonferenz bereits feststand.¹⁵

Das französische Außenministerium hatte somit in der Übergangszeit offiziell eine Haltung eingenommen, die alle Wege offen ließ. Es lehnte die Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz nicht ab, unterstützte sie aber auch nicht. Doch obwohl es noch nicht vollständig von der Nützlichkeit der Konferenz

¹¹ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruete vom 11. 4. 1969, in: AAPD, 1969, Bd. 1, Dok. 120, S. 1468.

¹² Dies erklärte Debré/Kissinger am 9. 4. 1969. Vgl. das Gespräch Debré/Kissinger vom 9. 4. 1969 in AN, 5AG1/202.

¹³ MAE, CSCE 1968–1975, 26, zusammenfassende Notiz, 19. 5. 1970.

¹⁴ AN, 5AG2/1041, Notiz für den Präsidenten (J.B. Raimond), 7. 8. 1969.

¹⁵ MAE, CSCE 1968–1975, 26, zusammenfassende Notiz, 19. 5. 1970. M. de Beaumarchais in Prag im Oktober 1969, M. Macovescu in Paris und M. Jurgensen in Belgrad im November 1969, M. Alphand in Moskau und M. de Beaumarchais in Budapest im Januar 1970, M. Grozev in Paris und M. de Beaumarchais in Warschau im März 1970. Vgl. auch den Bericht des französischen Botschafters in Moskau, Roger Seydoux, an den französischen Außenminister, Maurice Schumann, vom 7. 7. 1969, in: DDF, 1969, 2, Dok. 16, S. 41 f.

überzeugt war, sandte es bereits einen kaum verdeckten Aufruf an die Staaten des Warschauer Paktes, größere Autonomie gegenüber der Sowjetunion zu entwickeln und damit deren Ziel der Erhaltung des Status quo zu konterkarieren.

1.2. Erste Zeichen der Zustimmung

Als Pompidou am 20. Juni 1969 in den Elyséepalast einzog, stand Frankreichs endgültige Haltung zur Einberufung der Sicherheitskonferenz noch nicht fest. Vor allem im Außenministerium waren die Meinungen trotz der Aufrufe an den Osten nicht einheitlich. Die „Hardliner“ befürchteten, dass eine europäische Konferenz unter der Beteiligung der DDR Dokumente hervorbringen könnte, die, auch wenn sie keinen Friedensvertrag darstellten, die Annahme der Vereinbarungen der Konferenz von Potsdam aus dem Jahre 1945 bedeuteten. Dies könne unerwünschte Ergebnisse haben, wie zum Beispiel die Kodifizierung neuer Grenzen in Europa oder die Schaffung neuer Staaten. Ihrer Meinung nach sollte sich die französische Regierung fordernder zeigen und die Außergewöhnlichkeit dieses Unternehmens unterstreichen: Allein für die wohlwollende Prüfung des sowjetischen Vorschlags seien bedeutende Konzessionen von Moskau einzufordern. Der politische Direktor Claude Arnaud erklärte beispielsweise scherzend: „Au fond on devrait demander aux Soviétiques de détruire le mur de Berlin. Alors à ce moment là ça aurait un sens de faire une conférence européenne.“ Doch die „Hardliner“ waren in der Minderheit, und der Großteil der Mitarbeiter des Außenministeriums stand der Frage abwartend gegenüber.¹⁶

Pompidou selbst hatte keine vorgefertigte Meinung zu einer Sicherheitskonferenz. Natürlich wollte er nicht in die sowjetische Falle tappen, doch ging er nicht so weit, inakzeptable Forderungen zu stellen, die für Moskau zweifellos eine Provokation gewesen wären. Sein diplomatischer Berater, Jean-Bernard Raimond, erinnert sich, Pompidou sei dem Vorschlag gegenüber sehr offen gewesen und habe ihn beauftragt, eine präzise Notiz zu dem Thema zu verfassen, damit er sich eine Meinung bilden könne.¹⁷ Die Betonung lag auf „präzise“, denn Pompidou war der Ansicht, dass in der Außenpolitik „une erreur sur un seul terme peut avoir des conséquences incalculables.“¹⁸ Raimond folgte der Anweisung und erläuterte seinem Präsidenten ganz im Einklang mit der vorherrschenden Meinung im Außenministerium, dass Paris einen Vorschlag, dessen Inhalt es sei, die Entspannung und die Annäherung der europäischen Völker zu fördern, nicht einfach zurückweisen könne. Einige Länder des Ostens, wie Rumänien oder die Tschechoslowakei, könnten mit Hilfe einer solchen Konferenz Ziele verfolgen, die von denen der Sowjetunion abwichen, und somit versuchen, ihre Autonomie oder zumindest ihre Sicherheit zu verbessern. Außerdem führte Raimond an, dass sich

¹⁶ Interview mit Jacques Andréani am 2. 3. 2009.

¹⁷ Interview mit Jean-Bernard Raimond am 15. 9. 2009.

¹⁸ Jean-Bernard Raimond, Georges Pompidou et l'Union Soviétique, in: Association Georges Pompidou, Georges Pompidou et l'Europe, S. 172.

einige Länder des Westens, vor allem Italien, Belgien und Spanien, an der Konferenz interessiert zeigten. Trotzdem, so fügte er hinzu, sollte Paris die Konferenz auf keinen Fall bedingungslos akzeptieren, da die Sowjetunion damit immer noch Ziele verfolge, die Frankreich ablehne. Allem Anschein nach folgte Pompidou den Erklärungen seines Beraters. Im Juli wurde über die französische Botschaft in Moskau eine Notiz von Hervé Alphand an die sowjetische Regierung geschickt. Darin erklärte der Generalsekretär des Außenministeriums, dass ein solches Treffen einige Probleme aufwerfe, über welche die französische Regierung aber bereit sei, mit der sowjetischen zu sprechen. Abgesehen davon, dass Paris und Moskau gemeinsam die von der Sowjetunion und den Staaten des Warschauer Paktes vorgeschlagenen Themen auf ihre Konferenztauglichkeit prüfen könnten, sei es auch denkbar, neben den politischen Fragen einige andere Punkte zu besprechen, wie zum Beispiel

- die Entwicklung der wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit,
- die Probleme der Entwicklungshilfe,
- Fragen zum Schutz der Menschenrechte, der Freizügigkeit von Menschen, Ideen und Information oder
- Fragen zum Fortschritt des kulturellen Austausches.¹⁹

Einige Monate bevor Frankreich offiziell der Einberufung der Konferenz zustimmte, machte es also bereits einige Vorschläge zu Themen, die später den dritten Korb ausmachen sollten. Die französische Regierung interessierte sich dabei besonders für die Freizügigkeit und die menschlichen Kontakte, denn Frankreich verstand sich seit 1740 als Beschützerin der katholischen Minoritäten im (ehemaligen) osmanischen Reich und dabei insbesondere der Armenier.²⁰ Nach dem Völkermord der Türken an den Armeniern waren viele der Überlebenden nach Frankreich geflüchtet und hatten sich in Paris und Marseille in Gemeinschaften zusammengefunden. Stalin schlug ihnen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs vor, nach Armenien „heimzukehren“, und lockte einen Teil von ihnen mit dem Versprechen eines neuen Lebens in die Sowjetunion. Einige hundert Familien armenischen Ursprungs, von denen viele bereits die französische Staatsbürgerschaft erhalten hatten, entschieden sich 1946/1947 zu einem Neuanfang in der UdSSR. Doch ihre Enttäuschung war groß, als sie das ganze Ausmaß der miserablen Lebensbedingungen und des rigiden politischen Systems erkannten. Viele wünschten wieder auszureisen, erhielten dafür jedoch keine Erlaubnis. Noch 20 Jahre später hatte gut ein Drittel dieser Familien trotz wiederholter Anträge kein Aus-

¹⁹ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2035, Generalsekretariat, zusammenfassende Notiz von Hervé Alphand, 4. 7. 1969. Die Notiz wurde über die französische Botschaft in Moskau an die sowjetische Regierung geschickt.

²⁰ 1740 gewährte der Sultan des osmanischen Reiches Mahmud I. dem König von Frankreich das Recht, mittels diplomatischer Repräsentationen die Rechte der maronitischen Christen in Syrien und im Libanon zu verteidigen. Vgl. Winfried Baumgart, Die Europäischen Großmächte und die europäische Intervention in Syrien 1860/61, in: Historisches Jahrbuch, 106 (1986), S. 361–385, hier S. 362f.

reisevisum erhalten, und viele von ihnen waren Opfer von harten repressiven Maßnahmen geworden.²¹ Dieses humanitäre Problem wurde für Paris zu einem Dauerthema, das bei jedem Besuch eines französischen Regierungsmitglieds in der Sowjetunion zur Sprache gebracht wurde und dem die sowjetischen Autoritäten stets mit größtem Widerstand begegneten. Auch als bei dem Aufenthalt von Maurice Schumann 1969 in Moskau eine Delegation der armenischen Familien vor der französischen Botschaft kampierte, um den Außenminister zu treffen, blieb Breschnew davon völlig unbeeindruckt.²² Eine der humanitären Verpflichtungen, die sich die französische Regierung somit für die KSZE-Verhandlungen auferlegte, war die Unterstützung dieser Bevölkerungsgruppe beim Erhalt einer Ausreisegenehmigung. Ein weiteres Thema war die Anwesenheit von über 80 000 polnischen Arbeitern in Frankreich, die in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg zumeist als Bergarbeiter beschäftigt worden und nun eingebürgert waren. Sie und ihre in Polen lebenden Verwandten hatten starkes Interesse an einem regelmäßigen Besuchsverkehr, und die französische Regierung versuchte diesem Wunsch entgegenzukommen.²³ Unter anderem aus diesen Gründen setzte sich Frankreich im späteren KSZE-Prozess für die Erleichterung der Reisebeschränkungen und damit auch (diskret) für die Ausreise von prominenten Dissidenten aus der Sowjetunion und anderen Ostblockstaaten ein.

Gleichzeitig zu seiner Zustimmung zur Sicherheitskonferenz gab Pompidou dem Botschafter der Sowjetunion in Frankreich, Walerian Sorin, zu verstehen, dass Paris und Moskau verschiedene Auffassungen von der KSZE und den Methoden ihrer Vorbereitung hätten.²⁴ Pompidou sah keinen akuten Handlungsbedarf, vielleicht auch deshalb, weil er erkannte, dass Frankreich in das Dilemma geraten könnte, zwischen den unabhängigkeitswilligen Ostblockstaaten und der Sowjetunion wählen zu müssen. Denn Frankreich sah sich sowohl als Wortführer der durch das sowjetisch-amerikanische Kondominium bedrohten Nationen als auch als privilegierter Gesprächspartner der Sowjetunion. Somit stellte sich die Frage, ob man die kleinen Ostländer favorisieren sollte oder die UdSSR, die auf der KSZE vor allem ihren Autoritätsanspruch absegnen lassen wollte.²⁵

Erst zwei Monate später, im Oktober 1969 und damit vor der Prager Erklärung des Warschauer Paktes vom 30. Oktober, lässt sich die nächste Initiative erkennen. Bezeichnenderweise für den Verlauf der späteren Konferenz kam die erste offizielle Reaktion Frankreichs nicht vom Präsidenten selbst, sondern aus dem Außenmi-

²¹ Interview mit Pierre Morel am 20. 7. 2009. Vgl. den Bericht des französischen Botschafters in Moskau, Roger Seydoux, an den französischen Außenminister, Maurice Schumann, vom 30. 9. 1969, in: DDF, 1969, 2, Dok. 203, S. 494 f.

²² Idem.

²³ Vgl. Reinhard Lohmann, Die KSZE-Beschlüsse zur Familienzusammenführung, zu Verwandtenbesuchen und zu Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch, S. 432.

²⁴ AN, 5AG2/112, Anhörung von Walerian Sorin, Botschafter der UdSSR, Zusammenfassung des Gesprächs mit Präsident Pompidou, 21. 7. 1969.

²⁵ Vgl. Pierre Hassner, Frankreich, in: Eberhard Schulz (Hrsg.), Die Ostbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, München 1977, S. 180.

nisterium. Wie im ersten Kapitel beschrieben, wurden während der Verhandlungen vom Präsidenten nur die Richtlinien der KSZE-Politik vorgegeben, die Tagespolitik aber von den Diplomaten und Experten des Außenministeriums geführt. So entwarf das Außenministerium im Vorfeld der Reise des Ministers Maurice Schumann nach Moskau einen Text, der im Anschluss an die Reise als gemeinsame Erklärung von Frankreich und der Sowjetunion unterzeichnet werden sollte. Der französische Standpunkt war darin deutlich definiert:

„Ils [la France et l'URSS] ont reconnu que la proposition de réunion d'une conférence pour la discussion des problèmes de la sécurité dans l'ensemble de l'Europe et l'instauration d'une coopération s'étendant à tout le continent méritait d'être étudiée avec soin. Dûment préparée et conçue de telle façon qu'elle ne soit pas de nature à consolider la politique des blocs, elle pourrait constituer l'un des moyens permettant de favoriser le développement des relations entre tous les pays européens et la consolidation de la paix. La France et l'US sont décidées à continuer d'échanger des vues entre elles à ce sujet, ainsi qu'avec les autres pays intéressés.“

Pompidous Randnotiz verdeutlichte seine Einstellung: „Sur la procédure de discussion avec les Russes, je m'en remets aux diplomates. La formule me convient.“ Er fügte hinzu, dass die Russen unbedingt ein Kommuniqué haben wollten, in dem die europäische Sicherheit vorkomme. Man müsse sich diesem Willen fügen.²⁶ Warum, erklärte er nicht, doch die Vermutung liegt nahe, dass er darin den Preis für gute Beziehungen zu Moskau sah.

1.2.1. Die Moskaureise von Maurice Schumann im Oktober 1969

Mitte Oktober 1969 reiste Schumann mit dem Text im Gepäck nach Moskau. Im Vorfeld der Reise sprach er sich dafür aus, den Paragraphen zur Sicherheit, der in das Abschlusskommuniqué aufgenommen werden sollte, etwas vager zu formulieren. Denn zu konkret formuliert, werde er den Gegenstand langwieriger Verhandlungen bilden anstatt nahezu unverändert als Endprodukt der Konsultation zu dienen.

Vor Ort in Moskau erklärte Schumann seinem sowjetischen Pendant Andrei Gromyko, dass Frankreich sich zwar sehr für das Konferenzprojekt interessiere, dass es aber auch seiner zentralen Idee treu bleibe: dass die Annäherung zwischen Ost und West die Ablehnung der Unterteilung der Welt und vor allem Europas in Blöcke voraussetze. Die Konferenz müsse also 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 de Gaulle. Also müsse unbedingt vermieden werden, dass die Konferenz zu einer erneuten Festigung der Blöcke führe. Sie solle im Gegenteil die Konsolidierung des Friedens fördern.²⁷ Dies war freilich zö-

²⁶ AN, 5AG2/1041, Notiz (J.B. Raimond), 1. 10. 1969; AN, 5AG2/1049, Generalsekretariat, Notiz für den Präsidenten, 21. 1. 1970. Randvermerk des Präsidenten.

²⁷ AN, 5AG2/112, Drittes Gespräch zwischen Schumann und Gromyko, 11. 10. 1969.

gerlich ausgedrückt, doch im Kreml begrüßte man bereits diese theoretische Bereitschaft zur Eröffnung einer Konferenz überschwänglich.²⁸

Das französisch-sowjetische Kommuniqué, das am Ende des Besuches von Maurice Schumann in Moskau veröffentlicht wurde, übernahm in großen Zügen die Wünsche Frankreichs:

„La France et l'URSS poursuivront leurs efforts en faveur de la détente en Europe, du développement des contacts et de l'élargissement de la coopération entre tous les Etats européens, indépendamment de leur régime politique et social et de leurs alliances. Les deux parties sont d'accord pour estimer qu'en s'engageant dans une telle voie, les pays européens parviendront à créer un climat de confiance qui pourra favoriser la discussion des grands problèmes qui se posent en Europe, rendre possible leur règlement, et établir ainsi une paix stable sur la base des principes d'indépendance de souveraineté nationale, d'égalité, d'intégrité territoriale, de non-recours à la force et de non-ingérence dans les affaires intérieures. Les deux ministres considèrent que, dûment préparée, une conférence européenne pourrait constituer un moyen efficace de développer la coopération entre tous les Etats européens grâce à leurs efforts communs, de mettre fin à la division de l'Europe en blocs, et par là, de renforcer la sécurité et la paix.“²⁹

Vor allem der bekundete Wille zur Auflösung der Blöcke war ein Entgegenkommen der Sowjetunion gewesen, und Maurice Schumann zeigte sich darüber sehr erfreut: „Cette condamnation de la politique des blocs était peut-être le résultat le plus important de mon voyage.“³⁰ In der Euphorie übersah er dabei möglicherweise eine Nuance, denn während der französische Text das Wort „Blöcke“ (*blocs*) verwandte, hieß es in der russischen Version lediglich „politisch-militärische Gruppierungen“. Dies bedeutete, dass die Sowjetunion die Beziehungen der sozialistischen Staaten untereinander nicht zum Gegenstand einer gesamteuropäischen Konferenz machen wollte. Das Entgegenkommen Moskaus während des Besuches von Maurice Schumann war also lediglich ein Lippenbekenntnis. Mit der abschließenden Wortwahl bewies Moskau, dass die Konferenz in die Richtung von Verhandlungen zwischen Warschauer Pakt und NATO gelenkt werden sollte. Die Sowjetunion wollte offenbar nicht an den Militärbündnissen rütteln, während es das erklärte Ziel Frankreichs war, diese aufzulockern.³¹ Ob Maurice Schumann diese Nuance im sowjetischen Vokabular erkannt hat, ist nicht bekannt. In jedem Fall hatte Frankreich bereits vor der Veröffentlichung der Prager Erklärung der Außenminister der Staaten des Warschauer Paktes am 31. Oktober 1969 gegenüber Moskau bekundet, dass die Konferenz sinnvoll sein könne. Und Moskau hatte sich in Bezug auf die Wünsche Frankreichs kooperativ gezeigt.

Diese Prager Erklärung der Außenminister des Warschauer Paktes bewies, dass die WVO-Staaten ihren Vorschlag einer europäischen Sicherheitskonferenz überdacht hatten. Die Erklärung war im Ton noch positiver gehalten als der Budapester Appell vom März 1969. Die Notwendigkeit politischer Voraussetzungen für

²⁸ Vgl. Julie M. Newton, *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, New York 2003, S. 90.

²⁹ AN, 5AG2/112, *Französisch-sowjetisches Kommuniqué*, 13. 10. 1969.

³⁰ Vgl. Marie-Pierre Rey, *La tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente (1964–1974)*, Paris 1991, S. 86.

³¹ Vgl. Walter Schütze, *Großbritannien und Frankreich. Höfliche Zurückhaltung*, in: Hans-Peter Schwarz/Helga Haftendorn, *Europäische Sicherheitskonferenz*, Opladen 1970, S. 39–47, hier S. 40.

die Einberufung der Konferenz oder gar einer Auflösung der Bündnisse war nicht mehr genannt.³² Die Themen waren vage und auslegbar und damit auch für die westlichen Staaten akzeptabel. Eine Diskussion der Thematik rückte im Westen also wieder in den Vordergrund. Sollte die Konferenz wirklich einberufen werden, und wenn ja, welche Themen sollten besprochen werden? Dies waren die Leitfragen, mit denen sich die westlichen Regierungschefs und ihre Berater nun auseinandersetzen mussten.

Die beiden – und einzigen – im Prager Angebot enthaltenen Punkte für eine Tagesordnung analysierten die Pariser Diplomaten sehr genau, sahen sie aber insgesamt noch nicht als ausreichend starke Basis für eine Konferenz an. Der erste Punkt war dem Prinzip des Verzichts auf Androhung oder Anwendung von Gewalt gewidmet. Die Sowjetunion hoffte so, in multilateralem Rahmen über ein Thema diskutieren zu können, das seit 1966 Teil ihrer Verhandlungen mit der Bundesrepublik war, worüber aber noch keine Vereinbarung getroffen werden konnte. Für Frankreich war dieses Prinzip v.a. deshalb problematisch, weil die WVO-Staaten es mit dem Prinzip der Unantastbarkeit der Grenzen – auch der deutschen –, also der Verankerung des Status quo, verbanden.³³ Darüber hinaus waren die Experten des Außenministeriums der Meinung, dass die Unterzeichnung eines Dokumentes, das wie die Prager Erklärung nur gewisse allgemeine Prinzipien ohne weitere Präzisierung enthielt, nicht sehr viel Bedeutung habe. Diese Prinzipien fänden sich bereits in der Charta der Vereinten Nationen. Die Erfahrung habe gezeigt, dass auch eine Wiederholung der Prinzipien in einem Schlussdokument einer Konferenz nicht verhindern könne, dass die eine oder andere Seite diese Prinzipien unterschiedlich auslege. Die Formulierung einer Verpflichtung zum Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt in Europa war für die Diplomaten der Abteilung Osteuropa im Außenministerium sehr kompliziert und schwer lösbar vor dem Hintergrund, dass ein präzises Abschlussdokument geschaffen werden sollte, das der Situation in Europa gerecht würde. Nach der Meinung der Experten musste dieses Problem des Gewaltverzichts im Interesse der Entspannung analysiert werden, um Regeln zur Eingrenzung der Nachteile zu finden, so dass Prinzipien gefunden werden könnten, welche die Nachteile begrenzten, die durch die Existenz zweier antagonistischer politischer Systeme entstehen. Sie gefielen sich in der Annahme, dass eine Entspannung der Beziehungen und eine Zunahme der Kontakte zwischen Ost und West zu einer Entwicklung der französisch-sowjetischen Zusammenarbeit führen könne, die für die restlichen Länder Europas beispielhaft wäre. Die Einberufung einer europäischen Konferenz bedeute dann, dass es zwischen den Ländern Europas trotz der unterschiedlichen Ideologien ähnliche Sorgen und Anliegen gäbe. Daher überlegten sie sogar, ob es in einer Erklärung über die Sicherheit Europas nicht sinnvoll sei, davon auszugehen, dass die gemeinsamen Interessen stärker seien als

³² Vgl. Erklärung der Konferenz der Außenminister des Warschauer Paktes in Prag vom 31. 10. 1969 betr. Europäische Sicherheitskonferenz, in: EA 1969, S. D 551f.

³³ Vgl. AN, 5AG2/104, Gespräch zwischen Beaumarchais und Ruete in Bonn, 10. 11. 1969.

die ideologischen Unterschiede. Wenn die Konfrontation der Blöcke die Hauptursache für die Unsicherheit sei, unter der die europäischen Länder litten, müssten die Auswirkungen der Konfrontation der Blöcke beschränkt werden, damit die europäischen Staaten sich sicherer fühlen könnten – selbst in einer Zeit, in der die militärischen und politischen Allianzen noch bestanden. Es seien also Prinzipien zu definieren, deren Einhaltung zu einer größeren gegenseitigen Toleranz zwischen den bestehenden Systemen führe. Diese Forderung nach Akzeptanz zwischen den beiden Teilen Europas zog sich in der Folge durch die gesamte KSZE-Politik Frankreichs.

Der zweite Punkt der Prager Erklärung betraf Vereinbarungen über die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen allen europäischen Staaten. Die Spezialisten in Paris waren davon überzeugt, dass die Zusammenarbeit der europäischen Länder auf diesen Feldern verstärkt werden müsse. Allerdings wollte die französische Regierung noch weiter gehen. Im Anschluss an die Prager Erklärung wurde zum ersten Mal in einer internen Notiz des Außenministeriums festgehalten, dass das Prinzip der Zusammenarbeit auf der Sicherheitskonferenz nicht nur im Hinblick auf die wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Bereiche untersucht werden solle, sondern auch hinsichtlich der Bereiche Erziehung, Kultur und Information. Denn Frankreich habe den Austausch in diesen Bereichen schon immer als sehr wichtig für die Annäherung und die Verflechtung zwischen europäischen Ländern sowie für die Schaffung eines Vertrauensklimas betrachtet. Somit sollte nach Meinung der Pariser Diplomaten auch während der KSZE-Verhandlungen verkündet werden, wie wichtig die Vermehrung der Kontakte und die Intensivierung des Austausches im Bereich der Ideen, der Kunst, der Lehre und der Information sei. Es erschien ihnen ebenfalls angebracht, über Regeln und Institutionen nachzudenken, welche dieses Vorhaben erleichtern könnten.³⁴ Dabei muss erwähnt werden, dass Frankreich die Kultur schon lange als Mittel erkannt hatte, um seinen Einfluss jenseits seiner Grenzen aufrechtzuerhalten oder zu steigern. Es war eines der ersten europäischen Länder, das neben der Diplomatie und der Außenwirtschaftspolitik systematisch auswärtige Kulturpolitik betrieb. Besonders während des Kalten Krieges, als die Fronten klar gezogen waren und Staaten bei offenen Versuchen der Machtausübung Gefahr liefen, eine internationale Krise auszulösen, war die Kultur ein Mittel, um die eigene Bedeutung subtil bewusst zu machen. Für den Umgang mit der Sowjetunion waren die kulturellen Beziehungen ein bevorzugtes Instrument, um die Annäherung zwischen Paris und Moskau zu fördern, weshalb in den Jahren 1965–1975 mehrere Kulturprotokolle unterzeichnet wurden.³⁵

³⁴ MAE, Direction d'Europe 1966–1970, 2675, Notiz (Europäische Sicherheit/Französische Position), 9. 1. 1970.

³⁵ Vgl. Maurice Vaisse, *La puissance ou l'influence. La France dans le monde depuis 1958*, Paris 2009, S. 246. Im Jahr 1970 war der kulturelle Austausch mit der Sowjetunion freilich noch sehr begrenzt. Vgl. den Bericht des französischen Botschafters in Moskau, Roger Seydoux, an den französischen Außenminister, Maurice Schumann, vom 23. 5. 1970, in: DDF, 1970, 1, Dok. 270, S. 684–686.

Die Kulturpolitik wurde als „soft power“ bezeichnet, im Gegensatz zur militärischen Macht, der „hard power“.³⁶ Dass Frankreich während der KSZE besonders auf den kulturellen Austausch setzte, ist nur folgerichtig, denn die französische Regierung sah in der Konferenz die Möglichkeit, die Politik, die es ohnehin schon betrieb, in größerem Stile fortzusetzen.

Die Punkte, die auf der Konferenz nicht besprochen werden sollten, benannten die Beamten bereits zum Zeitpunkt der Prager Erklärung. Dazu gehörte allem voran die Deutsche Frage. Sie sollte gesondert behandelt werden, da in einem so großen multilateralen Rahmen keine Aussicht auf eine erfolgreiche Behandlung dieses Themas bestand. Desgleichen sollten die Fragen, die das Berlin-Statut betrafen, nicht auf der Tagesordnung stehen.³⁷

Ab Januar 1970 standen sowohl Quai d'Orsay als auch Elysée recht einheitlich hinter der Idee einer europäischen Sicherheitskonferenz. Pompidou schien sie sogar noch deutlicher zu unterstützen als sein Außenministerium, denn ein Gespräch mit seinem Innenminister Jean de Lipkowski von Januar 1970 illustriert, dass ihm die Zustimmung zur Konferenz nicht deutlich genug war und dass gewisse Meinungsverschiedenheiten zwischen Elysée und Quai d'Orsay bestanden. Pompidou beschwerte sich über die harte Haltung, die das Außenministerium bezüglich der Einberufung der Sicherheitskonferenz eingenommen hatte, da dies den Eindruck vermittele, dass Frankreich einen unnachgiebigeren Standpunkt vertrete als die USA. Wenn Frankreich sich nicht isolieren wolle, müsse es sich den Russen gegenüber positiver zeigen. Und warum solle es nicht ein positives Signal hinsichtlich der Konferenz geben, bevor die anderen Staaten es taten? So könne es seine Rolle als Anführer der Entspannung mit Moskau aufrechterhalten und die Beziehungen zur Sowjetunion intensivieren.³⁸ Pompidous erster Staatsbesuch in Moskau war für Oktober 1970 vorgesehen. Da er den Russen sonst nicht viel zu sagen habe, sei es gut, wenn er ihnen eine formellere Zustimmung Frankreichs zur Einberufung der Konferenz überbringen könne.³⁹

Hier ist ein Punkt erwähnt, der während der gesamten KSZE eine Rolle spielte: Die französische Regierung hatte mit den Sowjets beim Thema Europa wenig Berührungspunkte und daher lieferten die Vorbereitung und die Verhandlungen der KSZE sowohl Anlass für Gespräche als auch Inhalt für substanzielle Diskussionen.⁴⁰ Zwar bestand der offizielle Rahmen der französisch-sowjetischen Bezie-

³⁶ Diese Bezeichnung wurde erfunden von Joseph S. Nye, „Soft Power“, in: *Foreign Policy*, 1990, 80 (3), S. 153–171.

³⁷ MAE, Direction d'Europe 1966–1970, 2675, zusammenfassende Notiz, Europäische Sicherheit/Französische Position, 9. 1. 1970. Schütze, Großbritannien und Frankreich. Höfliche Zurückhaltung, S. 44.

³⁸ Vgl. Georges-Henri Soutou, President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente, in: Helga Haftendorn/Georges-Henri Soutou/Stephen F. Szabo u. a., *The Strategic Triangle. France, Germany, and the United States in the Shaping of the New Europe*, Washington, D.C. 2006, S. 233.

³⁹ AN, 5AG2/1041, Unterredung von Herrn de Lipkowski mit Pompidou, 6. 1. 1970.

⁴⁰ AN, 5AG3/1094, MAE, Europaabteilung, zusammenfassende Notiz (Jacques Andréani)/Der französisch-sowjetische Dialog gestern und heute, 2. 2. 1979.

hungen noch, und die gegenseitigen Staatsbesuche waren das Zeichen, dass beide Seiten ihn aufrechterhalten wollten, doch der politische Inhalt dieser Beziehungen ließ mehr und mehr zu wünschen übrig. Auch wenn es keine Streitpunkte oder Polemik gab, so stellten die französischen Diplomaten doch auf beiden Seiten eine gewisse Enttäuschung und eine leichte Abnahme des gegenseitigen Interesses fest. Einer der Hauptgründe dafür war die sowjetische Niederschlagung des Prager Frühlings, welche die öffentliche Meinung in Frankreich stark beeinflusst hatte und ausschlaggebend dafür war, dass die französische Regierung Moskau weniger entgegenkommend behandelte und der offene Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit schwieriger wurde. Doch waren die privilegierten Beziehungen zu Moskau auch aus anderen Gründen in Gefahr. Paris hatte im Dialog mit Moskau Konkurrenz aus Deutschland und den USA bekommen. Raymond Aron kommentierte in einem seiner Leitartikel in der Tageszeitung *Le Figaro*, dass Frankreich sich zwar beglückwünsche, der Bundesrepublik und den USA hinsichtlich des Umgangs mit dem Osten den Weg gewiesen zu haben, dass aber eine allzu frequentierte Straße ihren Charme verlöre.⁴¹

Auch wenn der sowjetische Vorschlag einer Sicherheitskonferenz nur vordergründig wie ein Friedensangebot erschien und der Hintergedanke Moskaus, mit Hilfe der Konferenz die sowjetische Hegemonie über Osteuropa zu verankern, niemandem verborgen bleiben konnte, wollte Paris eine positive Haltung einnehmen. Außerdem strebten die französischen Diplomaten danach, den Dialog mit Moskau aufrechtzuerhalten, erstens, um nicht die Definition der Entspannungspolitik den beiden Großmächten zu überlassen und um in der Lage zu sein mit Moskau alle weltpolitisch relevanten Probleme anzusprechen, zweitens, weil die Sowjetunion einer der größten Abnehmer der französischen Schwerindustrieprodukte war, und drittens, weil es angesichts der wachsenden Konkurrenz zur Bundesrepublik auch innenpolitisch gesehen günstig erschien, diese Verbindung zu pflegen.⁴² Außerdem waren die französischen Diplomaten überzeugt, dass dieser Wunsch auf Gegenliebe stoße, da auch die Sowjetunion ein fundamentales Interesse an einem engen Verhältnis zu Frankreich habe, und zwar nicht nur wegen des Zugangs zu französischen Krediten und Technologien, sondern auch wegen der politischen Anerkennung in den Zeiten des Kalten Krieges.⁴³

Die KSZE bot also die ideale Gelegenheit, um auf unkomplizierte Weise mit Moskau zu diskutieren und die multilaterale Zusammenarbeit gemeinsam zu planen. Die Gespräche über die KSZE boten die Möglichkeit, ein „Stück Weg gemeinsam zu gehen“. Dabei bezweckte die französische Regierung auch, dass Moskau, wenn es sich bei seinem Vorschlag einer Sicherheitskonferenz unterstützt fühlte, Paris und nicht zuletzt dem Westen allgemein in anderen Bereichen entge-

⁴¹ Raymond Aron, *Les Européens et les deux grands de quoi avez-vous peur?*, 17.8.1973, in: Georges-Henri Soutou, Raymond Aron. *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, Bd. 3: *Les Crises (Février 1965 à avril 1977)*, Paris 1997, S. 1241.

⁴² AN, 5AG3/1094, MAE, Europaabteilung, zusammenfassende Notiz (Jacques Andréani)/Der französisch-sowjetische Dialog gestern und heute, 2.2.1979.

⁴³ Idem.

genkam.⁴⁴ Daher wollte Frankreich weiterhin auch den bilateralen Austausch und die Zusammenarbeit mit Moskau fördern und begrüßte es sehr, dass Moskau eine Art Charta der französisch-sowjetischen Zusammenarbeit entwerfen wollte. Das Problem dabei war allerdings, dass Moskau keine Vereinbarung auf politischem Niveau anstrebte. Es hatte vielmehr angeregt, dass Frankreich und die Sowjetunion in „einem neuen Schritt“ eine „qualitative Veränderung ihrer Beziehungen“ einleiteten. Ziel sollte es sein, die Zusammenarbeit durch eine vertragsähnliche Vereinbarung irreversibel zu gestalten. Dies erschien den französischen Diplomaten zu riskant. Sie hatten sich seit längerem darum bemüht, mit den anderen Partnern eine Politik des Vertrauens und des Gleichgewichts aufzubauen. So erwogen sie, eine weniger politisch formulierte Vereinbarung zu treffen, die nicht die Nachteile eines Vertrages hatte, die Sowjets aber dennoch zufrieden stellen konnte. Angesichts der zahlreichen geplanten gegenseitigen Besuche wollte Paris aber vermeiden der sowjetischen Parteiführung allzu viele Vorschläge zu unterbreiten, um nicht voreilig alle Trümpfe auszuspielen.⁴⁵

Die Befürchtung, dass Moskau die Situation umgehend für seine Zwecke ausnützen werde, lag nahe. Dies wurde auch während des Austausches der Entwürfe für das nach der Reise Schumanns zu veröffentlichende gemeinsame Kommuniqué deutlich. Die Sowjets beharrten darauf, einen Paragraphen über den europäischen Status quo und die Anerkennung der Unverletzlichkeit der Grenzen einzufügen und wollten hinsichtlich der Sicherheitskonferenz viel verbindlichere Formulierungen wählen, als es Paris vorschwebte.⁴⁶ Besonders die von den Sowjets gewünschte Formel der „territorialen Integrität aller europäischer Staaten“, die für sie die Garantie der Trennung von Ost- und Westdeutschland bedeutete, wollte Paris nicht unterzeichnen. Zwar war die französische Regierung kein großer Freund der Idee einer deutschen Wiedervereinigung, aber sie konnte aus Gründen der Diplomatie keine Formulierungen unterschreiben, die den endgültigen Charakter der Teilung verankerten und somit die Idee bestätigten, dass die Regelung der Deutschen Frage bereits erfolgt sei.⁴⁷ Des Weiteren wählten die Sowjets nicht, wie der französische Entwurf vorgab, den Ausdruck „pays européens“, sondern schlugen die Formulierung „Etats européens“ vor, um so die DDR mit einbeziehen zu können. Während der Pariser Text die Hoffnung ausdrückte, dass die Zusammenarbeit zwischen europäischen Ländern zur Schaffung von Bedingungen für eine endgültige Regelung der noch offenen politischen Probleme beitrage und dass so die Teilung Europas beendet werden könne, sprachen die Sowjets von den „conditions permettant d'assurer la sécurité européenne et de mettre ainsi un terme à la division de l'Europe en groupements militaires opposés“. Die Aussage „règlement défi-

⁴⁴ Interview mit Jacques Andréani am 2.3.2009.

⁴⁵ MAE, Direction d'Europe 1966–1971, 2675, zusammenfassende Notiz, 12. 1. 1970.

⁴⁶ AN, 5AG2/1018, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz, Beobachtungen bezüglich des von der Sowjetunion präsentierten Gegen-Kommuniqué-Projekts, 25. 9. 1970.

⁴⁷ AN, 5AG2/1018, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz, französisch-sowjetisches Kommuniqué-Projekt: Paragraph über die Grenzen, 2. 10. 1970.

nitif“ im französischen Text sollte zeigen, dass der Moskauer Vertrag zwischen Willy Brandt und Alexei Kossygin die Deutsche Frage nicht beendet hatte. Der Ausdruck „groupement militaire“ stand der breiter angelegten Formulierung „bloc“ gegenüber.⁴⁸ Falls Maurice Schumann ein Jahr zuvor bei seiner Freude über die in der Erklärung erwähnte „Überwindung der Blöcke“ die Auslegung der Sowjetunion nicht erkannt hatte, so führte nun kein Weg mehr an dieser Erkenntnis vorbei. Paris lehnte den sowjetischen Text ab, empfand die Perspektive einer Sicherheitskonferenz aber als lohnend genug, um die Einberufung ins Auge zu fassen und den Sowjets dafür ein positives Signal zu geben. Denn Paris war der Meinung, die Konferenz müsse erst einmal abgehalten werden und solle ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen, bevor ein abschließendes Urteil gefällt werden könne. Michel Debré fasste dies ein wenig später in der Formulierung zusammen, die er von dem sowjetischen Marschall Gretschnko übernahm: „après la CSCE, qui vivra verra.“⁴⁹

So erläuterte Hervé Alphand, der Generalsekretär des Quai d'Orsay, dem stellvertretenden Außenminister der Sowjetunion Nikolai Kozyrev, Frankreich wolle die Einberufung der Konferenz nicht unnötig verzögern. Er wiederholte die Aussage Schumanns, die Konferenz solle ein Erfolg werden und auf keinen Fall zu einer Stärkung der Blöcke führen. Bei dieser Gelegenheit erklärte sich Alphand auch damit einverstanden, dass der Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt sowie die Entwicklung der Zusammenarbeit in den Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und des Handels in die Tagesordnung der zukünftigen Konferenz aufgenommen würden. Jedoch betonte er, man dürfe sich nicht darauf beschränken, die von den europäischen Ländern in der Charta der UNO oder in anderen internationalen Texten bereits eingegangenen Verpflichtungen lediglich zu wiederholen. Vielmehr müsse man weiter gehen. Alphand sprach außerdem die Forderung aus, die nicht nur Frankreich sehr am Herzen lag, sondern die auch die KSZE nachhaltig prägen sollte: Er betonte, auf der Konferenz solle auch der kulturelle Austausch sowie der Austausch von Menschen und Ideen zwischen allen Ländern Europas besprochen werden.⁵⁰ Damit nahm Frankreich in diesem Bereich die Rolle eines Vorreiters ein, denn früher als seine EPZ- und NATO-Partner verlangte es die Aufnahme eines Tagesordnungspunktes bezüglich der Entwicklung des kulturellen Austausches und der Verbreitung von Informationen, die ja eine freiere Bewegung von Personen, Ideen und Informationen voraussetzte.⁵¹ Kulturpolitik bedeutete für Paris, jegliche Art von Ausdrucksmöglichkeit zu fördern und die dafür

⁴⁸ AN, 5AG2/1018, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz, Beobachtungen bezüglich des von der Sowjetunion präsentierten Gegen-Kommuniqué-Projekts, 25. 9. 1970.

⁴⁹ AN, 5AG2/1018, Gespräch des Verteidigungsministers mit Marschall Gretschnko, 27. 9. 1972.

⁵⁰ AN, 5AG2/112, Erstes Gespräch von Alphand mit Kozyrev, sowjetischer Vize-Außenminister, 15. 1. 1970. Vgl. auch den Bericht des französischen Botschafters in Moskau, Roger Seydoux, an den französischen Außenminister, Maurice Schumann, vom 16. 1. 1970, in: DDF, 1970, 1, Dok. 23, S. 57f.

⁵¹ MAE, CSCE 1968–1975, 24, zusammenfassende Notiz/Vorschläge im Bereich des kulturellen Austausches, o. D.; MAE, CSCE 1968–1975, 7, Unterdirektion Osteuropa, zusammenfassende Notiz/KSZE und Freizügigkeit von Ideen und Personen, 18. 3. 1971.

nötige Freiheit zu sichern. Das Ziel war, Kultur im weitesten Sinne zu demokratisieren und auch die Kultur der Staaten des Ostens einem breiteren Publikum zugänglich zu machen.⁵² Nach Ansicht der Pariser Diplomaten war Kultur im 20. Jahrhundert keine für eine Elite reservierte Domäne, sondern gemeinsames Gut aller Menschen. Daher hielten sie es für notwendig, alles zu unternehmen, um eine wirkungsvolle Weitergabe zu sichern, weil davon auch die Aufnahme freiheitlicher Gedanken durch die Gesellschaften im Osten abhing.⁵³

Die französische Überlegung bezüglich des kulturellen Austausches fand Eingang in das Kommuniqué der Ministerratstagung der NATO am 26./27. Mai 1970 in Rom, also knappe fünf Monate nach der Äußerung Alphands. Darin hieß es: „Zu den zu erkundenden Themen, welche die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa berühren, gehören insbesondere:

- a) Die Grundsätze, die für die Beziehungen zwischen Staaten maßgebend sein sollten, einschließlich der Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt;
- b) Die Entwicklung von internationalen Beziehungen mit dem Ziel, zu einer größeren Freizügigkeit von Menschen, Ideen und Informationen sowie zur Förderung der Zusammenarbeit im kulturellen, wirtschaftlichen, technischen und wissenschaftlichen Bereich und auf dem Gebiet der menschlichen Umwelt beizutragen.“⁵⁴

Im Juni 1970 änderten auch die Staaten des Warschauer Paktes ihren Tagesordnungsentwurf. In der Budapester Erklärung schlugen sie neben der Entwicklung der Beziehungen im wirtschaftlichen Bereich die Förderung der kulturellen Beziehungen vor.⁵⁵

1.2.2. Die Moskaureise von Georges Pompidou am 7. Oktober 1970

Wie geplant demonstrierte Pompidou während seiner Moskaureise, die nicht ganz zufällig nur zwei Monate nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrages zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion erfolgte, deutlich sein Interesse an der Sicherheitskonferenz. Er erklärte, da das Ziel der französischen Politik die Vertiefung der Entspannung sei, begrüße er die KSZE.⁵⁶ Zum Auftakt seiner

⁵² MAE, CSCE 1968–1975, 7, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Zwischenstaatliche Konferenz über die Kulturpolitik der europäischen Staaten, Entwurf für Instruktionen, o. D.

⁵³ Idem.

⁵⁴ Vgl. Kommuniqué über die Ministertagung des Nordatlantikrates am 26./27. Mai 1970 in Rom, in: Friedrich-Karl Schramm/Wolfgang-Georg Riggert/Alois Friedel, Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954–1972, Frankfurt/M. 1972, S. 138. Die französische Regierung begrüßte das Kommuniqué, lehnte jedoch die Paragraphen 6 und 7 über die militärischen Aspekte der Entspannung ab, um die Sowjetunion nicht unnötig zu provozieren und einen Block-zu-Block-Dialog zu vermeiden. Vgl. Jean Klein, Sécurité et désarmement en Europe, Paris 1987, S. 61.

⁵⁵ MAE, CSCE 1969–1975, 7, zusammenfassende Notiz/KSZE und Freizügigkeit von Menschen und Ideen, 18. 3. 1971.

⁵⁶ Vgl. die Zusammenfassung des Gesprächs des Präsidenten mit den sowjetischen Führern im Kreml vom 7. 10. 1970, in: DDF, 1970, 2, Dok. 161, S. 430–442.

Reise wiederholte er während eines nichtöffentlichen Abendessens mit Breschnew in einer Datscha bei Moskau Frankreichs Zustimmung zur Einberufung der KSZE und betonte, diese gelte, obgleich sich manche Länder dem Konferenzprojekt gegenüber weniger enthusiastisch zeigten.⁵⁷ Pompidous Entgegenkommen geschah auch mit dem Kalkül, den französisch-russischen Dialog zu intensivieren und für Frankreich den Platz des bevorzugten Partners der Sowjetunion bei Themen der Entspannung in Europa zu sichern. Wie erwähnt, gab es seit einiger Zeit kein konkretes Gesprächsthema mehr zwischen Frankreich und der Sowjetunion. Die KSZE war somit ein willkommener Anlass, um den Dialog wieder zu beleben. Umso vorteilhafter, wenn es dabei um das Thema Entspannung ging. Im Kreml wurde die Zusage zu einer aktiven Vorbereitung der Sicherheitskonferenz freudig begrüßt. Man war sogar überrascht über das Entgegenkommen der Franzosen.⁵⁸

Auch wenn die Ergebnisse der Konsultationen noch nicht präzise waren, verdeutlichte das nach der Reise Pompidous veröffentlichte Kommuniqué, dass Pompidou und Breschnew sich umeinander bemühten. Frankreichs Hoffnung, die französisch-sowjetischen Beziehungen wieder zu intensivieren, war durchaus begründet, denn die Sowjetunion demonstrierte Konzessionsbereitschaft. Pompidou und der Kremlchef betonten, wie sehr sie die Stärkung ihrer gegenseitigen Beziehungen wünschten, und sprachen sich, ganz in der Linie de Gaulles, für Entspannung und vertiefte Zusammenarbeit aus. Im gemeinsamen Protokoll wurden engere und regelmäßige Konsultationen in Krisenzeiten und bei wichtigen internationalen Problemen vorgesehen, um der politischen Zusammenarbeit neue Impulse zu verleihen.⁵⁹ Die Sowjetunion kam Frankreich besonders dadurch entgegen, dass sie sich bereitfand, in der Erklärung festzuschreiben, man habe mit Zufriedenheit die Initiative begrüßt, durch welche die Länder des Ostens und des Westens dazu aufgerufen seien, ihre Kontakte und ihre Verbindungen aller Art zu fördern und zu vertiefen. Frankreich erklärte sich im Gegenzug bereit, folgende Formulierungen als gemeinsame Ziele in die Erklärung aufzunehmen: Die Normalisierung und die Verbesserung der politischen Beziehungen, die Unverletzlichkeit der Grenzen aller europäischen Staaten und den Verzicht des Rückgriffs auf Gewalt oder die Androhung von Gewalt, da nur eine gemeinsame Initiative die Grundlage für eine Lösung der Probleme der europäischen Sicherheit sein könne. Nur so sei es möglich, die Teilung Europas in Blöcke zu überwinden und den Frieden auf dem Kontinent zu sichern. Paris akzeptierte so zum ersten Mal das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen, über das während der späteren KSZE-Verhandlungen noch heftig gestritten werden sollte. Tatsächlich war die Grenzproblematik für Frankreich weniger brisant als für das geteilte Deutschland,

⁵⁷ Vgl. die Zusammenfassung des Gesprächs des Präsidenten mit den Herren Breschnew, Kossygin und Podgorny während eines Essens in einer Datscha in der Nähe von Moskau vom 12. 10. 1970, in: DDF, 1970, 2, Dok. 167, S. 455–463.

⁵⁸ Vgl. Newton, *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, S. 90.

⁵⁹ Vgl. die Zusammenfassung des Gesprächs des Präsidenten mit den Herren Breschnew, Kossygin und Podgorny während eines Essens in einer Datscha in der Nähe von Moskau vom 12. 10. 1970, in: DDF, 1970, 2, Dok. 167, S. 455–463.

das sich die Möglichkeit der Wiedervereinigung erhalten wollte. Frankreich strebte nicht nach Grenzänderungen und, wie bereits erwähnt, sah es in der Teilung Deutschlands nicht nur Nachteile. Eine Verankerung des territorialen Status quo war also ein Zugeständnis, das Paris problemlos machen konnte. Zwar wusste man in Paris, dass Moskau sich die Vorherrschaft über die Staaten des Warschauer Paktes sichern wollte, doch erschien eine Grenzdebatte nicht der richtige Weg zu sein, um dies zu verhindern. Vielmehr setzte Paris auf eine Stärkung des Dialogs, um so die Staaten des Warschauer Paktes zu mehr Autonomie gegenüber Moskau zu animieren. Hintergedanke dieser Strategie war stets, dass Frankreichs Einfluss als Gesprächspartner gestärkt und so seine Rolle als führende Nation in Europa ausgebaut werden sollte. Kern der Pariser Ostpolitik war der Wille, an die traditionellen Bindungen zu den Staaten Ost- und Mitteleuropas anzuknüpfen, die bestanden, bevor diese nach dem Krieg unter das sowjetische Joch gefallen waren. Die KSZE war ein Mittel, um die von de Gaulle initiierte Politik der Annäherung an den Osten wiederaufzunehmen und weiterzuführen.

Breschnew hingegen akzeptierte entgegen seinen eigentlichen Wünschen die Formulierung, dass die KSZE „sorgfältig vorbereitet“ werden solle. Ihm wäre lieber gewesen, die Konferenz schnell ohne große Vorbereitungen einzuberufen und die Verhandlungen kurz zu halten, um möglichst zügig in einem feierlichen Schlussakt den territorialen Status quo zu verankern. Doch Frankreich und ein Großteil der anderen westlichen Länder, eine Ausnahme waren zu Beginn die USA, bestanden darauf, die Konferenz erst nach intensiver Vorbereitung einzuberufen, damit die Verhandlungen substanzielle Ergebnisse erreichen könnten. Moskau hatte daher nur die prinzipielle Zustimmung Frankreichs zur aktiven Vorbereitung der Konferenz erzielt, nicht aber die Festsetzung eines Termins oder den Ausschluss außereuropäischer Staaten.

Für Paris war es ein Erfolg, dass eine sorgfältig vorbereitete KSZE von beiden Seiten als entspannungsfördernd und als Instrument anerkannt wurde, welches außerhalb der Politik der Blöcke die Beziehungen zwischen den interessierten Staaten erleichtern und eine ständige Zusammenarbeit schaffen solle. Moskaus Einwilligung, dass eine solche Konferenz die Sicherheit durch ein Verpflichtungssystem stärken müsse, um jeden Rückgriff auf Gewalt oder auf die Androhung von Gewalt in den gegenseitigen Beziehungen zwischen Staaten in Europa auszuschließen und das die Prinzipien der territorialen Integrität der Staaten, der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten, der Gleichheit und der Unabhängigkeit aller Staaten garantiere, wertete Paris äußerst positiv. Um ihre Zusammenarbeit zu stärken, betonten beide Länder, dass die Konferenz, um erfolgreich sein zu können, sowohl bilateral als auch multilateral vorbereitet werden solle.⁶⁰

Auch wenn in dem Kommuniqué vereinbart wurde, dass Moskau und Paris in friedensbedrohenden internationalen Situationen sofort bilateralen Kontakt aufnehmen würden, konnten die freundlichen Intentionen hinsichtlich der franzö-

⁶⁰ AN, 5AG2/112, Französisch-sowjetisches Kommuniqué, 13. 10. 1970.

sisch-sowjetischen Beziehungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Frankreich nicht mehr die Rolle des „Pioniers“ in der „Öffnung nach Osten“ spielte und für die sowjetische Westpolitik nur noch eine sekundäre Bedeutung hatte. Denn die Sowjetunion wandte sich verstärkt der Bundesrepublik und den USA zu und benötigte Frankreich somit kaum noch als Vermittler zwischen den Fronten. Die rechtskonservative Tageszeitung *L'Aurore* fasste die daraus bei der französischen Regierung entstehende Stimmung treffend zusammen:

„Paris ist nicht mehr der Katalysator der Ost-West-Entspannung. [...] Nachdem es aufgehört hat, der ausschließliche Motor der Annäherung an Moskau zu sein, empfindet Paris eine starke Frustration. Das klingt nur durch, denn unsere Regierung ist wohl verpflichtet, den Herren Willy Brandt und Richard Nixon öffentlich zuzustimmen, wenn diese dem Weg folgen, der von General de Gaulle vorgezeichnet worden ist. Aber dieses Beipflichten erfolgt mit verkniffenem Mund und nicht ohne Bitterkeit, die ein Schauspieler empfindet, der nun die zweite Garnitur in einem Stück spielt, das er als erster mit aus der Taufe gehoben hat.“⁶¹

1.3. Der französisch-sowjetische Prinzipien-Katalog als Vorlage für die KSZE?

Am 28. September 1971 trug Außenminister Schumann Frankreichs Grundvorstellungen über die Aufgaben der KSZE vor der UN-Vollversammlung vor. Er betonte, dass die Beziehungen zwischen den europäischen Staaten so geregelt werden müssen, dass die Bündnisse nicht die Form von Blöcken annehmen, die einander konfrontativ gegenüberstehen. Allen Staaten müsse „das Recht auf territoriale Integrität, das Recht auf Souveränität mit allen zugehörigen Privilegien und das Recht, von keiner Seite in irgendeiner Weise unter Druck gesetzt zu werden, und frei von jeder Einmischung oder Einmischungsversuchen von außen zu sein“, garantiert werden. Eine der Aufgaben der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa werde darin bestehen, diese Regeln mit größter Präzision zu definieren und sicherzustellen, dass sie genauestens eingehalten werden.⁶²

Als Breschnew im Oktober 1971 die französische Hauptstadt besuchte, wiederholte Pompidou seine Zustimmung zur Einberufung der KSZE und trug damit auch dem geschwächten Selbstbewusstsein Frankreichs angesichts der Erfolge der deutschen Ostpolitik Rechnung. Dem Interesse der Sowjetunion für einen schnellen Start der Konferenz entgegenkommend versprach er, Frankreich werde sich dafür einsetzen, das Konferenzprojekt voranzutreiben und auch die zögernden Länder von dessen Nützlichkeit zu überzeugen.⁶³ Er betonte, dass, auch wenn einige Länder aus verschiedenen Motiven versuchten, den Prozess zu verschieben, dies für Frankreich kein Grund sei, mit dem Verhandlungsbeginn zu warten. Die Verhandlungen könnten beginnen, sobald das Viermächteabkommen über Berlin

⁶¹ So zitiert in der FAZ vom 13. 6. 1972. Vgl. auch Meimeth, Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre, S. 121.

⁶² Vgl. *Le Monde* vom 30. 9. 1971.

⁶³ AN, 5AG2/112, Zweites Gespräch zwischen dem Präsidenten und Herrn Breschnew, Elysée, 26. 10. 1971.

ratifiziert und die Deutsche Frage international gelöst sei.⁶⁴ Da die Berlinfrage von den Vier Mächten diskutiert wurde, war es für Frankreich weder logisch noch wünschenswert, dieses Problem in die Konferenzarbeit zu integrieren. Die französische Regierung bezweckte sogar, angesichts des großen sowjetischen Interesses an einer KSZE für die eigene Zustimmung zur Aufnahme multilateraler Konferenzvorbereitungen substanzielle Zugeständnisse seitens des Kreml im Hinblick auf eine befriedigende Berlin-Regelung zu erreichen. Dieser Zusammenhang war bereits Ende November 1970 von Premierminister Jacques Chaban-Delmas anlässlich seines Besuches in Warschau betont worden. Er hatte erklärt, Frankreich würde weder der Einberufung einer gesamteuropäischen Konferenz zustimmen noch sich an der Vorbereitung von multilateralen Gesprächen beteiligen, wenn nicht vorher eine befriedigende Berlin-Regelung erzielt worden sei.⁶⁵ Am 21. Januar 1971 hatte Pompidou diese Position offiziell in einer Pressekonferenz bestätigt.⁶⁶ Im Mai 1971 wurde Außenminister Schumann aufs Schärfste von seinem sowjetischen Amtskollegen wegen der französischen Zustimmung zu dem von den NATO-Staaten formulierten Junktim kritisiert, mit dem der direkte Zusammenhang zwischen einer befriedigenden Regelung der Berlin-Frage und dem Beginn einer europäischen Sicherheitskonferenz hergestellt worden war. Frankreich hatte den diesbezüglichen Abschnitt des Kommuniqués der NATO-Ratstagung vom Dezember 1970 in Brüssel mitunterzeichnet.⁶⁷ Schuman reiste extra nach Moskau, um zu betonen, dass Frankreich sich der Einberufung einer Konferenz nicht widersetzen würde, auch wenn die Viermächte-Gespräche blockiert seien. Das Problem wurde schließlich durch die Unterzeichnung des Viermächteabkommens gelöst.⁶⁸ Das Eintreten Frankreichs für eine befriedigende Berlin-Regelung bedeutete jedoch nicht, dass Paris die Wiedervereinigung in irgendeiner Form ermöglichen wollte; vielmehr ging es um den Erhalt der Macht über Berlin und eine Möglichkeit der Kontrolle über die deutsche Entwicklung – in welche Richtung auch immer.

Breschnew war unter anderem mit dem Ziel nach Paris gekommen, die französischen Bedenken hinsichtlich eines amerikanisch-sowjetischen Kondominiums zu zerstreuen, Paris zu hofieren und einen außenpolitischen Erfolg zu erringen. Doch er hatte auch einige konkrete Anliegen, die er in Paris vorbringen wollte. Er war verärgert über die französische Chinapolitik und Frankreichs Initiativen in der Abrüstungs- und Verteidigungspolitik und wollte Paris zu einer aktiven Rolle in den laufenden Verhandlungen des Komitees für Abrüstung in Genf überreden.

⁶⁴ Dies war im Vergleich zu anderen westlichen Partnern eine sehr frühe Zustimmung zur Einberufung der Konferenz. Damit wich Schumann von der bisher von den NATO-Mitgliedstaaten vertretenen Linie ab, dass auch Fortschritte in den Gesprächen zwischen der Bundesrepublik und der DDR eine Vorbedingung für die multilaterale Vorbereitung seien. Vgl. dazu AAPD, 1970, Bd. 3, Dok. 568, und AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 109, S. 489.

⁶⁵ Vgl. *Le Monde* vom 28. 11. 1970.

⁶⁶ Vgl. die Pressekonferenz von Pompidou in: *La Politique étrangère de la France* (künftig: PEF), Nr. 1, 1971, S. 54.

⁶⁷ Vgl. *Le Monde* vom 6. 5. 1971. Der Text der Erklärung ist abgedruckt in: EA, 3 (1971), S. D 74–79.

⁶⁸ Vgl. Newton, *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, S. 90.

Mit diesem Wunsch hatte er jedoch keinen Erfolg. Trotzdem wurde in der nach dem Besuch unterzeichneten gemeinsamen Erklärung erneut die Qualität der französisch-sowjetischen Zusammenarbeit gepriesen und festgeschrieben, dass in friedensbedrohenden Situationen bilaterale Konsultationen stattfinden sollen. Ferner vereinbarten die beiden Staaten periodische, mindestens zweimal jährlich stattfindende Konsultationen, sowie konkrete bilaterale Absprachen in Bezug auf die Vorbereitungsmodalitäten der KSZE. Dieses Kommuniqué, das Parallelen zum Moskauer Vertrag zwischen der Bundesrepublik und der Sowjetunion aufwies, war deswegen ein einzigartiges Dokument, weil es den gemeinsamen Willen eines kapitalistischen und eines sozialistischen Landes festhielt, die Beziehungen „auf allen Gebieten so zu gestalten, dass sie als gutes Beispiel für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Staaten mit unterschiedlicher Gesellschaftsordnung dienen.“

Wie bereits in dem Kommuniqué von 1970 schrieben Pompidou und Breschnew in der Erklärung von 1971 bestimmte Prinzipien fest. Doch im Gegensatz zu 1970 wurden diese Prinzipien nun ausdrücklich als für die französisch-sowjetischen Beziehungen geltend benannt und können als bilateraler Entwurf für die Prinzipienklärung der späteren KSZE-Schlussakte bezeichnet werden.⁶⁹

Neben der Bezugnahme auf die Charta der Vereinten Nationen und der Aussage, dass die Politik der Verständigung und der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Sowjetunion weitergeführt werden solle, sprachen sich der französische Präsident und der Kremlchef dafür aus, den Frieden in den Konfliktzonen wiederherzustellen, die internationalen Spannungen zu mindern und die Lebensbedingungen in der Welt zu verbessern. Die Zusammenarbeit zwischen Moskau und Paris sollte anhand folgender Prinzipien organisiert werden:

- Unverletzlichkeit der bestehenden Grenzen
- Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten
- Gleichheit
- Unabhängigkeit
- Verzicht auf die Androhung und Anwendung von Gewalt

So fand Breschnew bei Pompidou nochmals Unterstützung für zwei der Hauptziele, die er mit der KSZE verband: Die Bestätigung der Grenzen und die Sicherung der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Die wiederholte Zustimmung zur Unverletzlichkeit der Grenzen bestätigt, wie wenig problematisch für Frankreich dieses Zugeständnis war. Noch während der Multilateralen Vorgespräche erklärte Außenminister Maurice Schumann seinem Kollegen Gromyko, es gebe keinen Gegensatz zwischen dem sowjetischen und dem französischen Standpunkt bezüglich der Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen.⁷⁰ Auch Breschnew

⁶⁹ MAE, CSCE 1968–1975, 26, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Niederschrift der Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Sowjetunion. Diese Erklärung wurde im Außenministerium von den Beamten Beaumarchais, Seydoux und Arnaud ausgearbeitet. Interview mit Pierre Morel am 20. 7. 2009.

⁷⁰ MAE, CSCE 1968–1975, 26, Gespräch zwischen Schumann und Gromyko, 28. 2. 1973.

hatte in der Prinzipienerklärung von 1971 einen deutlichen Schritt in Richtung Frankreich getan. Er hatte dem Prinzip der Gleichheit zugestimmt, durch dessen Anerkennung Pompidou hoffte, Frankreich wieder in die Reihe der Großmächte einzugliedern. Und vor allem hatte er dem § 13 der Erklärung zugestimmt, der die gegenseitige Verpflichtung nicht nur zur Förderung des kulturellen und wissenschaftlichen Austausches, sondern auch zur Verbreitung der Information und der Entwicklung der menschlichen Kontakte auf kollektiver, individueller, offizieller und privater Ebene enthielt. Damit hatte Paris genau das erreicht, was später die KSZE prägen sollte. Moskau hatte die Behandlung der Fragen der Zusammenarbeit im humanitären Bereich akzeptiert, das heißt implizit die Diskussion der Frage der Menschenrechte. Als Paris sich ungefähr ein Jahr später dafür stark machte, den Kulturaustausch als eigenen Punkt auf die Tagesordnung der KSZE zu setzen, berief es sich auf diesen Paragraphen.

Die Prinzipienerklärung enthielt ebenso die Organisationsstruktur, die Frankreich sich für die multilaterale Vorbereitungskonferenz vorstellte und die ein Jahr später unverändert von der Sowjetunion und etwas später von den NATO-Partnern angenommen wurde. In multilateralen Gesprächen sollten Datum, Tagesordnung und Ort der Konferenz festgelegt werden. Die Konferenz selbst sollte in drei Phasen stattfinden: Zuerst die Ministerphase, dann die Kommissionsphase und zuletzt die Unterzeichnung des Schlussdokuments. Diese Unterteilung in Phasen war die Idee Frankreichs, das damit dem Konferenzmechanismus Beständigkeit geben und einen Prozess der Kontinuität schaffen wollte.⁷¹ Zudem hoffte Paris damit zu erreichen, dass die Sowjets sich ständig in der Rolle des Antragstellers für den Übergang zur nächsten Konferenzphase befänden, woraus der Westen einen erheblichen Verhandlungsvorteil ziehen könne, da Breschnew, für den lediglich die Unterzeichnung der Schlussakte zählte, ein schnelles Ende der KSZE wünschte.⁷² Die Sowjets fügten sich diesem Wunsch der Franzosen und akzeptierten am 20. Juli 1972 das Prinzip einer Konferenz in drei Phasen, wobei sie darauf bestanden, dass die dritte Phase auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs stattfinden solle.⁷³ Dies war allerdings nicht im Sinne Frankreichs und seiner Partner, denn sie wollten erst dann über das Niveau der dritten Phase entscheiden, wenn die Resultate der zweiten Phase vorlägen. Nur wenn diese substantiell und für den Westen positiv ausfielen, sollte die Schlussakte auf höchster Ebene unterzeichnet werden. Andernfalls wollte man sich mit der Unterzeichnung durch die Außenminister begnügen.⁷⁴ Diese unterschiedlichen Auffassungen sollten noch zu einigen Auseinandersetzungen führen.

⁷¹ AN, 5AG2/115, Zusammenfassung des Staatsbesuchs von Maurice Schumann in Ottawa, 23. 9. 1971.

⁷² AN, 5AG3/934, MAE, Politische Abteilung, Europadirektor, zusammenfassende Notiz, Die Politik der Sowjetunion in Europa nach der KSZE, 3. 7. 1975.

⁷³ MAE, CSCE 1968–1975, 2, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz für den Politischen Direktor, Französisch-deutsche Konsultationen vom 11. August. Fragen bezüglich der KSZE, 9. 8. 1972. Vgl. auch Newton, *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, S. 91.

⁷⁴ MAE, CSCE 1968–1975, 6, zusammenfassende Notiz, KSZE, 21. 12. 1972.

Unmittelbar nach den französisch-sowjetischen Gipfelgesprächen legte Außenminister Schumann am 3. November 1971 dar, dass Frankreich davon ausgehe, dass „eine der besten Methoden – vielleicht überhaupt die beste –, die Sicherheit des Kontinents zu verstärken, darin besteht, dass man – entsprechend der französisch-sowjetischen Erklärung vom 30. Oktober – den Völkern hilft, einander besser kennenzulernen“, indem man die „Schranken abbaut, die hier und dort noch die Reisen von Personen, den Austausch von Informationen, die Zirkulation von Ideen behindern; dass man dafür sorgt, dass ohne Beeinträchtigung der Souveränität eines dieser Staaten eine echte gegenseitige Durchdringung ihre Völker einander näher bringt.“⁷⁵

Einmal entschlossen, zu einem positiven Resultat der KSZE beizutragen, trieb Pompidou seine Diplomaten zur Eile an. Als er Mitte November 1971 in einem Telegramm aus Rom las, das italienische Außenministerium, habe vor, die Konferenz ohne präzise Verhandlungsvorstellung der westlichen Partner einzuberufen, forderte er, möglichst schnell einen französischen Verhandlungsvorschlag vorzulegen.⁷⁶ Überhaupt wies Pompidou seine Diplomaten an, die westlichen Partner von der Einberufung der Konferenz zu überzeugen und keine fadenscheinigen Gegenargumente zu akzeptieren.⁷⁷ Gleichzeitig schien es der französischen Regierung wichtig, Moskau entgegenzukommen und ihr Konferenzziel des kulturellen und humanitären Austausches in die sanftere Formel „einer langsamen und progressiven Entwicklung des Austausches“ zu betten.⁷⁸ Mit der zügigen Zustimmung zur Einberufung der KSZE und der Formulierung einer provisorischen Organisationsstruktur bezweckte Paris seinen europäischen Partnern zuvorzukommen und dadurch bei Moskau seinen Ruf als Vermittler und „Freund“ der Sowjetunion zu stärken. Dies schien im Übrigen zu funktionieren, denn Moskau erachtete Pompidou schließlich als so wichtigen Vermittler, dass es sogar darauf verzichtete, die französische kommunistische Partei (KPF) weiterhin zu unterstützen, so dass diese sich 1972 mit den Sozialisten verband und das „gemeinsame Programm“ formulierte.⁷⁹ Nun wollte Paris auch seine europäischen Partner davon überzeugen, die KSZE zum ersten politischen Prüfstein der neu gegründeten Struktur der EPZ zu machen. Nicht mehr nur die NATO, sondern auch die Europäer unter sich sollten über die Sicherheitskonferenz beraten und eine eigene Strategie entwickeln. Als sich am 19./20. November 1970 die Außenminister der Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft zu ihrem ersten Konsultationstreffen im Rahmen der im Luxemburger Bericht vereinbarten außenpolitischen Zusammenarbeit in München trafen, hatte das französische Außenministerium dem amtierenden deutschen EG-Ratspräsidenten bereits mitgeteilt, es gedenke neben dem Nahostproblem die Vorbereitung einer europäischen Sicherheitskonferenz als Thema für eine

⁷⁵ Vgl. die Rede des französischen Außenministers Maurice Schumann vor der Nationalversammlung am 3. 11. 1971, in: EA 1971, S. D 564.

⁷⁶ AN, 5AG2/1041, Telegramm aus Rom, 11. 11. 1971.

⁷⁷ AN, 5AG2/1041, Notiz von Jean-Bernard Raimond für Michel Jobert, 9. 12. 1971.

⁷⁸ Vgl. Soutou, *President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente*, S. 241.

⁷⁹ Vgl. Newton, *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, S. 91.

engere außenpolitische Zusammenarbeit vorzuschlagen. Damit bezweckte Paris, die KSZE aus der exklusiven Behandlung durch die NATO zu lösen und damit die Unabhängigkeit und auch die Einigkeit Europas zu demonstrieren. Dass Paris die Bedeutung Frankreichs in diesem gestärkten Europa erhöhen wollte, verstand sich von selbst. Weder die Bundesrepublik noch die anderen westeuropäischen Staaten waren über dieses Vorhaben erfreut, denn sie befürchteten, dass die politische Zusammenarbeit innerhalb der NATO dadurch beeinträchtigt werden könne. Doch Frankreichs Initiative war von Erfolg gekrönt. Bei den Außenministern setzte sich während des Treffens in München die Meinung durch, dass es kaum ein geeigneteres Thema für die europäische politische Zusammenarbeit gebe. So beschlossen sie, das Politische Komitee der EPZ zu beauftragen, eine besondere Arbeitsgruppe zu bilden, die sich mit der Möglichkeit der Einberufung einer Sicherheitskonferenz befassen solle.⁸⁰ Frankreich hatte also nicht nur Moskau gegenüber seine Zustimmung geäußert und bereits Bedingungen durchgesetzt, es hatte auch seine europäischen Partner dazu animiert, sich gemeinsam mit dem Thema der Sicherheitskonferenz zu beschäftigen und, nicht zuletzt, eine eigene KSZE-Politik zu entwickeln. Dies sollte den Zusammenhalt der westeuropäischen Staaten erheblich stärken und zum Erfolg der frisch begründeten EPZ beitragen. Im Februar 1971 verabschiedete das Politische Komitee der EPZ ein kurzes, sehr allgemeines Mandat, mit dem die Arbeitsgruppe KSZE für den 1. März nach Paris einberufen wurde. Sie erhielt den Auftrag, „alle für die Gemeinschaft relevanten“ Aspekte des Konferenzprojekts zu untersuchen.⁸¹ Die Sechs einigten sich darauf, dass jedes Land für die künftigen Diskussionen eine Studie zu einem bestimmten Thema der KSZE vorbereiten sollte. Frankreichs sollte die Fragen der Vorbereitung und der Durchführung der Konferenz analysieren.⁸²

2. Die Gründe für Frankreichs Zustimmung zur KSZE

Frankreich hatte also der Einberufung einer Sicherheitskonferenz zugestimmt. Im Folgenden soll analysiert werden, welche kurz- und langfristigen Beweggründe für diese Zustimmung relevant waren und in welcher außenpolitischen Tradition diese Überlegungen standen. Besonders in Frankreich waren nicht nur die bereits in der Einleitung beschriebenen systemischen Grundvoraussetzungen (Verfassung der V. Republik, semi-präsidentielles System, daraus resultierende relative Schwäche der Parteien), sondern auch sogenannte Faktoren der „longue durée“ für die Definition der Außenpolitik von Bedeutung. Das heißt, es existierten tiefere Strömungen, die für den moralischen Zusammenhalt der Gesellschaft von Bedeutung waren und deshalb auch Eingang in das außenpolitische Handeln fan-

⁸⁰ Vgl. Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 139.

⁸¹ Vgl. Reinhardt Rummel/Wolfgang Wessels, Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978, S. 128.

⁸² Vgl. Daniel Möckli, European Foreign Policy during the Cold War, New York 2009, S. 65.

den.⁸³ Mindestens seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und spätestens seit der Gründung der V. Republik beeinflussten bestimmte Denkmuster die Richtung der französischen außenpolitischen Entscheidungen. Diese fast schon traditionellen und teilweise auch mentalitätsbedingten Werteschemata gilt es zu den Überlegungen ins Verhältnis zu setzen, die aus akutem strategischem Handlungsbedarf angestellt wurden. Aus der Kombination von traditioneller Prägung und neuen Herausforderungen lässt sich ableiten, weshalb sich Pompidou entschloss, die Konferenz zu unterstützen und erklären, was er sich von ihr versprach. Zudem werden Erklärungen für die politischen Entscheidungen seiner Nachfolger geliefert. Es gilt diese Einflussfaktoren historisch zu erläutern und in Perspektive zu setzen, um zu analysieren, welche größeren Handlungszusammenhänge sich aus ihrer Kombination ergeben.

Alle in diesem Zusammenhang relevanten Denk- und Verhaltensmuster waren dabei Teil des französischen Selbstverständnisses vom eigenen Rang in der Welt. De Gaulle formulierte unmissverständlich die Maxime, der auch seine Nachfolger folgten: „Weil Frankreich es kann, weil es dazu auffordert, weil es Frankreich ist, muss es in der Welt eine Politik machen, die Weltpolitik ist.“⁸⁴ Dies implizierte selbstverständlich die Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten in der Welt, was im französischen Verständnis übrigens zu deren Gunsten geschah: „Unser Handeln ist auf Ziele gerichtet, die, eben weil sie französisch sind, dem Interesse aller Menschen entsprechen.“⁸⁵ Da sich Frankreich stets in der Rolle des „einsamen Streiters“ gefiel, der die Welt nicht den Supermächten allein überlassen wollte, wurden immer wieder bestimmte rhetorische Formeln bemüht, die diesen Anspruch untermauern sollten. Der politische Diskurs war somit stets Teil des politischen Handelns, und die weltpolitische Selbstreflexion nahm in dem Maße zu, wie die reale Bedeutung Frankreichs sank. Es galt das „rayonnement de la France“ zu erhalten und auszubauen, wozu sich sowohl der Verweis auf den Besitz der *force de frappe* und deren Abschreckungsmacht eignete als auch eine intensive Kulturpolitik.

2.1. Fortführung oder Überwindung der gaullistischen Außenpolitik?

Zunächst stellt sich die Frage nach dem fortdauernden Einfluss des Gaullismus auf die Außenpolitik der V. Republik. Hier lassen sich sofort verschiedene Kontinuitäten erkennen: Die Konzeption der französisch-sowjetischen und deutsch-französischen Beziehungen, das Verhältnis zur Nuklearpolitik sowie der damit verbundene Diskurs über die nationale Unabhängigkeit.

⁸³ Vgl. Jacques Bariéty, *Les relations franco-allemandes après la première guerre mondiale*, Paris 1977, S. XII.

⁸⁴ Alfred Grosser, *Frankreich und seine Außenpolitik 1944 bis heute*, München 1986, S. 400.

⁸⁵ So Charles de Gaulle am 31. 12. 1967, zit. in: Grosser, *Frankreich und seine Außenpolitik 1944 bis heute*, S. 400f.

Ein erster Anhaltspunkt für das Fortbestehen gaullistischer Traditionen ergibt sich aus den Grundprinzipien der französischen Entspannungspolitik, die fortan auch für die Gestaltung der französisch-sowjetischen Beziehungen ausschlaggebend waren. Charles de Gaulle hatte nach französischer Vorstellung mit seiner Reise nach Moskau im Juni 1966 die Entspannung mit dem Osten angestoßen. Die Sowjetunion besaß für de Gaulle strategisch-politische Bedeutung, denn durch den Ausbau der französisch-sowjetischen Beziehungen wollte er die französische Unabhängigkeit gegenüber den USA demonstrieren und einen Partner für die Lösung der Probleme auf dem europäischen Kontinent gewinnen. Vor allem die Entwicklung Deutschlands durfte seiner Ansicht nach nicht den Deutschen selbst überlassen werden, weder im Zusammenspiel mit den Amerikanern noch in bilateraler Abstimmung mit den Sowjets. Auch Moskau hatte zu Zeiten de Gaulles Interesse an einem privilegierten Verhältnis zu Frankreich, denn es hoffte damit die NATO zu schwächen, die Verfestigung des gemeinsamen Marktes aufzuhalten und eine Einigung Westeuropas zu verhindern. Zu diesem Zeitpunkt wollte Moskau die Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen ausbauen, um seinen wirtschaftlichen Rückstand aufzuholen und gleichzeitig den Zusammenhalt der Staaten des Warschauer Paktes zu stärken. Obwohl also Frankreich und die Sowjetunion völlig unterschiedliche Ziele verfolgten, wollten sie enger miteinander kooperieren. Daher erklärten sie sich dazu bereit, unter der für beide akzeptablen Rubrik „Souveränität und Nichteinmischung“ eine Entspannungspolitik zu betreiben, deren unausgesprochenes Ziel es war, den Zusammenhalt des jeweils anderen Blocks zu unterminieren. Da der Staat in der traditionellen französischen (gaullistischen) Denkweise einen zentralen Platz einnahm, war die staatliche Souveränität ein absolutes Tabu, so dass die Respektierung der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten eine logische Schlussfolgerung war und von Frankreich ohne weiteres gewährt wurde. Jacques Andréani gibt diesbezüglich zu: „L'Etat occupe dans les réflexes français une place tellement centrale que la souveraineté est un tabou absolu. On traite avec un Etat en faisant profession d'ignorer son comportement envers ses citoyens. C'était une des composantes de la tradition gaulliste que ce rejet hautain des prétentions de l'étranger à jeter un regard sur nos affaires. Il entraînait comme corollaire une hésitation à faire subir aux autres Etats l'ingérence que l'on n'entendait pas supporter soi-même.“⁸⁶

Um die Qualität der bilateralen Konsultationen zu demonstrieren, wurden in der französisch-sowjetischen Erklärung von 1966 die Einrichtung eines „heißen Drahtes“ zwischen Kreml und Elysée sowie regelmäßige Staatsbesuche vereinbart. Während dieser von de Gaulle begonnenen Annäherung an die Sowjetunion sah sich Frankreich als alleiniger Abenteurer und Pionier im Osten Europas. Es verstand diese Politik auch als Herausforderung an die USA und die Bundesrepublik. Diese Phase blieb, trotz späterer Schwierigkeiten, noch lange als „goldenes Zeitalter“ in den Köpfen der jeweils Regierenden beider Länder verankert. Jede Seite bezog sich auch später immer wieder gerne darauf, wenn es darum ging, die Soli-

⁸⁶ Andréani, *Le Piège*, S. 136.

darität der anderen Seite einzufordern. Die Sowjets taten dies in der Regel, um von Frankreich „Kontinuität“ in der politischen Haltung zu verlangen, wenn sie mit den unvermeidbaren Ergebnissen aus der Veränderung der internationalen Beziehungen konfrontiert waren. Die Franzosen erinnerten an die Phase, um zu betonen, dass sie die Ersten waren, die Entspannungspolitik betrieben hatten, und um hervorzuheben, dass die Beziehungen zwischen den beiden Ländern „privilegiert“ waren, auch auf das Risiko hin, in die Rolle des Bittstellers zu geraten.⁸⁷

Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in der Tschechoslowakei im August 1968 hatte sich die Lage geändert. Frankreich erachtete die Intervention als Verletzung des Völkerrechts und pochte auf das vereinbarte Prinzip der Nichteinmischung. Doch vermied es einen direkten Konflikt mit Moskau aus Rücksicht auf die innenpolitische Krise in Frankreich im Mai 1968. Während der Studentenrevolten war Paris auf die kommunistische Partei Frankreichs und die Linkskräfte angewiesen. Die Brisanz des Einmarsches wurde aus diesem Grunde heruntergespielt, und Außenminister Michel Debré erklärte die Prager Ereignisse zu einem „Verkehrsunfall auf dem Weg der Entspannung“. Paris verschloss die Augen vor dem Einmarsch, weil es keine andere Möglichkeit hatte, wenn es den Weg der Annäherung an den Osten weiter beschreiten wollte.⁸⁸ Auch die Sowjetunion konnte es sich nach ihrer Demonstration der Stärke nicht erlauben, ihren Hauptentspannungspartner im Westen zu verlieren, und zeigte sich daher kooperationsbereit.

Daher war Pompidou schließlich geneigt, die sowjetische Initiative im Hinblick auf die Sicherheitskonferenz mit Wohlwollen zu betrachten, weil sie einen Entspannungsprozess propagierte, den Frankreich seit langem selbst zu fördern versuchte.⁸⁹ Obwohl Pompidou bei seinem Amtsantritt als Staatspräsident das Wort von der „Kontinuität und Öffnung“ der nachgaullistischen Politik prägte, waren er und sein Außenminister Schumann Anhänger des de Gaulle'schen Konzepts der Entspannung. Darüber hinaus entsprach es den innenpolitischen Erfordernissen, die Kontinuität der Außenpolitik zu garantieren. Ursache dafür war, dass die aus den Wahlen des Juni 1968 hervorgegangene Nationalversammlung knapp 300 gaullistische Abgeordnete umfasste und eine auf ein Viertel der Sitze geschrumpfte Opposition. Das gaullistische Erbe konnte aus diesem Grund nicht ohne größere Widerstände angetastet werden, zumal de Gaulle zu diesem Zeitpunkt noch am Leben war und die französische Politik sehr genau verfolgte. Auch wenn er in Colombey-les-deux-Églises in vollkommener Abgeschiedenheit lebte, war sein Einfluss omnipräsent, und Pompidou hatte Schwierigkeiten, der Politik seinen eigenen Stempel aufzudrücken. Nach dem Tod des Generals machte Pom-

⁸⁷ AN, 5AG3/1094, MAE, Europaabteilung, Notiz des Europadirektors (Jacques Andréani)/Der französisch-sowjetische Dialog gestern und heute, 2. 2. 1979.

⁸⁸ So Pompidou zu Kiesinger. AN, 5AG2/1010, Gespräch zwischen Kiesinger und Pompidou, Bonn, 9. 9. 1969.

⁸⁹ Dies betonte er etwa während einer Pressekonferenz in Polen im September 1971. AN, 5AG2/91, Pressekonferenz von Georges Pompidou am 23. 9. 1971.

pidou eine Metamorphose durch und gewann mehr Selbstbewusstsein, „comme si une ombre silencieuse mais pesante avait disparu.“⁹⁰

Wenngleich der Schatten des Generals kleiner wurde, hielten auch die Nachfolger Pompidous an dem de Gaulle'schen Entspannungskonzept fest und verstanden es als bindend für die Ausgestaltung der französisch-sowjetischen Beziehungen. Wie im Folgenden zu sehen sein wird, blieben die Hintergedanken der französischen Entspannungspolitik in dieser Hinsicht konstant. Es ging stets darum, einen privilegierten Kontakt mit der Sowjetunion aufrechtzuerhalten, um dadurch innerhalb Westeuropas und gegenüber den USA an Bedeutung und Einfluss zu gewinnen. Entspannungspolitik war somit für Frankreich auch stets Machtpolitik.

Worin äußerte sich das Erbe de Gaulles in außenpolitischer Hinsicht noch? Einige Monate vor seinem Tod, im November 1970, ließ de Gaulle Präsident Pompidou und dem Verteidigungsminister Michel Debré in einer mündlichen Botschaft ausrichten, er werde sich nicht in die Staatsgeschäfte einmischen, solange sichergestellt sei, dass die wesentlichen Optionen im Bereich der Verteidigung und der nationalen Souveränität weitergeführt würden.⁹¹ Diese „wesentlichen Optionen“ bezogen sich hauptsächlich auf den Status Frankreichs und können folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Aufrechterhaltung der vollen außenpolitischen Handlungsfreiheit,
- Festhalten an dem Vetorecht in internationalen Gremien,
- keine föderative Entwicklung im Sinne der Ausbildung einer supranationalen Gemeinschaft,
- Aufrechterhaltung der nationalen Verteidigungshoheit sowie Ablehnung von Strukturen militärischer Integration und
- Aufrechterhaltung der absoluten Verfügungsgewalt über die französischen Nuklearstreitkräfte.⁹²

Zwar waren diese Grundsätze keine Verpflichtungen, doch nicht nur Pompidou, sondern auch seine Nachfolger im Amt hielten sich an die Mehrzahl dieser Prinzipien. Sogar Pompidous Wirtschafts- und Finanzminister, der liberale spätere Präsident Valéry Giscard d'Estaing, erklärte dem Vorsitzenden des Ministerrats der UdSSR Kossygin: „la France va continuer sa politique conformément aux directives du Général de Gaulle. Après le changement politique qui est intervenu en France, il y en a qui ont cru que ou qui ont cherché à faire croire que nous avons abandonné un tel élément de cette politique qui détermine notre rôle dans le monde. L'avenir prouvera qu'il n'en est rien.“⁹³

⁹⁰ Vgl. Éric Roussel, Georges Pompidou, Paris 1984, S. 417.

⁹¹ Vgl. Jean Raymond Tournoux, Jamais dit, Paris 1971, S. 375. Seiner Aussage nach überbrachte der Schwiegersohn de Gaulles, General de Boissieu, Georges Pompidou und Michel Debré diese Nachricht.

⁹² Vgl. Walter Schütze, Frankreichs Außenpolitik im Wandel von De Gaulle zu Pompidou, in: EA 1972, S. 13.

⁹³ AN, 5AG2/112, Gespräch zwischen Giscard d'Estaing und Kossygin, Moskau, 16. 10. 1969.

Konkret auf Europa bezogen, bedeutete diese Politik, dass v. a. drei Ziele verfolgt wurden:

- Die Deutsche Frage, die als Hauptgrund und gleichzeitig als Angelpunkt des Kalten Krieges angesehen wurde, sollte aus dem exklusiven Einflussbereich von Washington und Moskau herausgelöst und stärker in den europäischen Rahmen gelegt werden.
- Die deutschen Grenzen im Westen, im Süden, im Norden und im Osten sollten verankert werden, und die Bundesrepublik sollte keinen Zugang zu Nuklearwaffen erhalten.
- Die Prioritätensetzung in den Ost-West-Beziehungen sollte umgekehrt werden, d. h., Entspannung und Zusammenarbeit sollten Priorität über Themen der Abrüstung erhalten, da dies ein exklusiver Bereich sowohl des Wettbewerbs als auch des Dialogs zwischen den USA und der UdSSR war.⁹⁴

Besonders die in den „wesentlichen Optionen“ genannte Sorge um den Erhalt der Entscheidungsgewalt über die französischen Kernwaffen war ein weiteres gaullistisches Element, das die Politik Pompidous und seiner Nachfolger prägte. Das von Samy Cohen definierte und bereits erwähnte Prinzip der „monarchie nucléaire“ beschreibt treffend diese Situation, in der jeder Staatspräsident darauf bedacht war, die Verfügung über diese machtvolle Waffe persönlich innezuhaben. Mit einem selbst formulierten Dekret hatte sich de Gaulle 1964 die alleinige Oberhoheit über die Kernwaffen gesichert, obwohl sich gemäß der Verfassung von 1958 Präsident und Premierminister die Kompetenzen im Bereich der Sicherheitspolitik teilen sollten. Da aber die Entscheidungserlaubnis über die französischen Kernwaffen in der Verfassung nicht geregelt worden war, leitete de Gaulle das Recht seiner Verfügungsgewalt aus einem anderen Teil der Verfassung ab, die den Präsidenten als „le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire“ definierte. In seiner Interpretation war die Verfügung über die Nuklearwaffen damit mit einem Verfassungsauftrag verbunden.⁹⁵ Die uneingeschränkte Entscheidungsgewalt über eine solch zerstörerische Waffe verlieh de Gaulle in den Augen der Öffentlichkeit den Nimbus eines allmächtigen Staatenlenkers: „The exclusive control of this apocalyptic force, the power to ‚destroy the human species‘, gave the President a touch of the divine.“⁹⁶ Selbst Mitterrand, der als Oppositionspolitiker diese Art der Machtstruktur offen kritisierte, hielt als Präsident schließlich daran fest. Der Besitz der Nuklearwaffen war seit de Gaulle das Symbol eines neuen und starken Frankreichs, das sich sowohl gegen Angriffe wehren als auch Bevormundung ablehnen konnte. De Gaulle, der in

⁹⁴ Vgl. Youri Roubinski, *La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire*. Les Cahiers de l'IFRI, Paris 1998, S. 16.

⁹⁵ Vgl. Maurice Vaïsse, *Die Außen- und Verteidigungspolitik im Denken und Handeln von General de Gaulle*, in: Ernst Willi Hansen/Gerhard Schreiber/Bernd Wegner, *Politischer Wandel, organisierte Gewalt und nationale Sicherheit*. Beiträge zur neueren Geschichte Deutschlands und Frankreichs, München 1995, S. 487.

⁹⁶ Beatrice Heuser, *Nuclear Mentalities? Strategies and Beliefs in Britain, France and the FRG*, Basingstoke 1998, S. 78.

seinen Memoiren, die er während des Zweiten Weltkriegs in London verfasste, betonte, dass „toute ma vie, je me suis faite une certaine idée de la France“⁹⁷, hatte es verstanden, seinem Land eine militärische Bedeutung zu geben, die einen Anspruch auf gleichberechtigte Partnerschaft mit den beiden anderen westlichen Nuklearmächten zumindest nicht als vollkommen abwegig erscheinen ließ. Bei seinem Austritt aus dem integrierten Teil der NATO 1966 sprach der General davon, dass der Kernwaffenbesitz die nationale „indépendance“ in der Weltpolitik garantiere.

Besonders diese Symbolik wurde von den Folgepräsidenten im Untersuchungszeitraum übernommen. Das Konzept der „indépendance nationale“ war Teil jedes außenpolitischen Programmes und wurde implizit durch den Kernwaffenbesitz gerechtfertigt. Auch Mitterrand sprach davon dass

„la force nucléaire française est et demeurera indépendante. Cette indépendance, avec tout ce qui en découle, n'est pas seulement un principe essentiel de notre souveraineté – c'est sur le Président de la République française, et sur lui seul, que repose la responsabilité de la décision – elle accroît également [...] l'incertitude pour un agresseur éventuel et seulement pour lui. Elle rend du coup plus effective la dissuasion et par le même [...] l'impossibilité de la guerre.“⁹⁸

Auf die Spitze trieb er seine Ansicht mit dem Satz „la dissuasion c'est moi.“⁹⁹ Dadurch, dass Frankreich im Kalten Krieg seinen Platz zwischen den beiden Blöcken definierte, kompensierte es den erlittenen Machtverlust durch einen real gewordenen Mythos der Doktrin der unabhängigen Nuklearabschreckung.¹⁰⁰

Ähnlich wie beim französischen Menschenrechtsdiskurs klappten Anspruch und Wirklichkeit hier jedoch weit auseinander. Denn realpolitisch betrachtet konnte die Verteidigung der Unabhängigkeit immer nur ein rhetorisches Stilmittel sein. Frankreich konnte schon allein wegen seiner geografischen Lage innerhalb Westeuropas im Hinblick auf seine sicherheitspolitische Situation nicht wirklich unabhängig sein – weder von den politischen Prioritäten und Entscheidungen der europäischen Partner noch von der amerikanischen Sicherheitsgarantie über Westeuropa. Der Diskurs der französischen Regierungen von Pompidou bis Mitterrand im Hinblick auf nationale Unabhängigkeit und Nuklearpolitik änderte sich aber nicht. Angesichts der Tatsache, wie sehr dieser Diskurs auch gesellschaftlich getragen wurde (es herrschte stets innenpolitischer Konsens über den Erhalt der *force de frappe*), kann hier im Sinne Michel Foucaults nicht nur von der Macht dieses Diskurses, sondern auch von einem Spezifikum der V. Republik gesprochen werden, das die Außenpolitik durchgängig prägte.¹⁰¹

⁹⁷ Charles de Gaulle, *De Gaulle A Dit. L'essentiel de la pensée de Charles de Gaulle*, Paris 1989, S. 29.

⁹⁸ François Mitterrand, Interview in Antenne 2 und TF1 am 14.7.1990, in: *Frankreich-Info* Nr. 90-27, 20.7.1990, S. 4.

⁹⁹ So Mitterrand in der TV-Sendung *L'heure de vérité*, zit. in: *Le Monde* vom 18.11.1983.

¹⁰⁰ Vgl. Ingo Kolboom/Hans Stark, *Frankreich in der Welt. Weltpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, in: Adolf Kimmel/Henrik Uterwedde (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 366.

¹⁰¹ Auf die Theorien von Michel Foucault zur Diskursanalyse soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

Die Weiterführung der Politik de Gaulles bedeutete aber auch eine Verurteilung der Politik der Blöcke, wobei auch hier größtenteils machtpolitische Überlegungen ausschlaggebend waren. De Gaulle hatte mit seiner Annäherung an den Osten zum Dialog zwischen den beiden Teilen des Kontinents aufgerufen. Sein Ziel war dabei die schrittweise Verbesserung der Kontakte mit dem Osten, die Erneuerung und Wiederherstellung des Einflusses der mittleren Mächte, den der Kalte Krieg erstickt hatte, und die Unterwanderung der Politik der Blöcke. Früher als Henry Kissinger hatte de Gaulle verstanden, dass Krieg wegen des Gleichgewichts des Schreckens unmöglich geworden war und dass deshalb die Diplomatie erneut größere Bedeutung erlangt hatte.¹⁰² So wollte er diplomatisch zu einer Arbeitsgrundlage und letztlich zu einer intensiven Zusammenarbeit mit dem Osten gelangen. Dies fand sich ausgedrückt in seinem berühmten Leitsatz „détente, entente, coopération“, den Pompidou übernahm und den auch seine Nachfolger immer wieder anführten. Auch die Hintergedanken blieben in den Köpfen der Nachfolger lebendig. Denn der de Gaulle'sche Austritt aus der NATO war auch deshalb geschehen, weil der General gehofft hatte, damit eine ähnliche Bewegung in Ost- und Westeuropa anzustoßen und eine Situation herbeizuführen, in der die Sowjets ihren Griff über Osteuropa lockern und im Austausch für mehr französischen Einfluss die Schwächung des amerikanischen und deutschen Mitspracherechts akzeptieren würden.¹⁰³ Pompidou betonte in einer Pressekonferenz am 23. September 1971 in Paris, dass ohne diese Politik der Annäherung Ost und West wieder in den Kalten Krieg zurückfallen werden, der dann mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem heißen Krieg werde. Da dies keiner wolle, bleibe er dem Leitsatz treu.¹⁰⁴ Auch Finanzminister Giscard d'Estaing fügte seinen Erläuterungen hinzu, Frankreichs Politik zielen genau wie zu Zeiten des Generals darauf ab, alles zu vermeiden, was zu einer ständigen Teilung Europas in zwei Blöcke führe.¹⁰⁵ Zum selben Zeitpunkt erklärte Außenminister Schumann, dass alles, was die Konsolidierung der Blöcke fördere, schlecht und alles, was die Politik der Blöcke durch eine Politik der Verflechtung ersetze, gut sei.¹⁰⁶ Besonders das Ziel der Stärkung der „coopération“ (Zusammenarbeit) wurde als zukunftsweisend angesehen, da durch Zusammenarbeit die Sicherheit am besten garantiert werden könne. Durch enge Kooperation sollte ein gegenseitiger Interessenaustausch in allen Bereichen stattfinden.¹⁰⁷

Allerdings maß Paris unter Pompidous Präsidentschaft dem Verhältnis zu Osteuropa eine etwas geringere Bedeutung bei. Es ging ihm nicht wie de Gaulle da-

¹⁰² MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3721, zusammenfassende Notiz/Französische und sowjetische Auffassung der Entspannung, 24. 1. 1974.

¹⁰³ Vgl. Pierre Hassner, *The View from Paris*, in: Lincoln Gordon u. a. (Hrsg.), *Eroding Empire. Western Relations with Eastern Europe*, Washington 1987, S. 188–231, hier S. 196.

¹⁰⁴ AN, 5AG2/91, Pressekonferenz von Georges Pompidou, 23. 9. 1971.

¹⁰⁵ AN, 5AG2/112, Gespräch zwischen Giscard d'Estaing und Kossygin, Moskau, 16. 10. 1969.

¹⁰⁶ AN, 5AG2/112, Protokoll eines Gesprächs zwischen Schumann und Kossygin, 10. 10. 1969.

¹⁰⁷ So der Politische Direktor Puaux zu seinem polnischen Kollegen Czyrek, MAE, CSCE 1968–1975, 4, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Protokoll der französisch-polnischen Besprechungen, 6. 6. 1972.

rum, die Staaten aus ihren Bündnissystemen herauszulösen, um sie mittels intensiver, blockübergreifender bilateraler Beziehungen in einen gesamteuropäischen Staatenbund einzugliedern und somit ein den beiden weltpolitisch dominierenden Mächten ebenbürtiges Europa, eine „dritte Kraft“, zu schaffen. Pompidou hatte nicht wie de Gaulle vor ein System zu schaffen, in dem eine französisch-sowjetische Kontrolle über Deutschland eingerichtet und die USA an den Rand gedrängt werden sollte.¹⁰⁸ Er war weniger auf weltpolitische Relevanz Frankreichs und die Verminderung der Macht der USA in Europa bedacht. Im Gegenteil: Die Vereinigten Staaten sollten seiner Meinung nach stark in Europa engagiert bleiben. Ihm kam es bei der Annäherung an den Osten vielmehr darauf an, den Staaten des Warschauer Paktes mehr Autonomie zu geben. Nicht umsonst erkannte er in der geplanten Sicherheitskonferenz bald den Reiz, dass damit den Bürgern der Warschauer-Pakt-Staaten „plus d'air“ gegeben werden könne. Doch das de Gaulle'sche Prinzip der Annäherung an den Osten unterstützte er uneingeschränkt.

In einem Gespräch mit dem sowjetischen Außenminister Andrei Gromyko am 2. Juni 1970 erklärte Pompidou unmissverständlich: „Lorsque le général de Gaulle a pris position sur les relations franco-soviétiques j'étais Premier Ministre et par conséquent du même avis. Je n'en ai pas changé, pour des raisons qui tiennent au fond des choses et non pas à des circonstances passagères.“¹⁰⁹ Und während seiner ersten Moskaureise erklärte er noch ausdrücklicher, das erste Ziel seiner Reise sei es, zu zeigen, dass Frankreich nicht seine Haltung geändert habe und dass es die Freundschaft und die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion fortführen wolle, um damit das Beste für beide Länder zu erreichen.¹¹⁰ Ebenso wie de Gaulle wollte auch Pompidou die französische Unabhängigkeit dadurch stärken, dass sowohl Frankreichs Zugehörigkeit zur westlichen Allianz als auch sein Dialog mit dem Osten aufrechterhalten werde. Außerdem war ihm die geografische und historische Realität bewusst, und er befürchtete die Nähe und Kraft der sowjetischen Streitkräfte. Für ihn gab es nur zwei Lösungen: Sich entweder hinter einer Mauer einzuschließen oder zu versuchen, sich zu verständigen.¹¹¹ Die militärische Macht der Sowjets war für Pompidou besonders beunruhigend. Wiederholt äußerte er dies auch gegenüber seinen Gesprächspartnern. Sowohl in Gegenwart seines britischen Freundes, des Premierministers Edward Heath, als auch des amerikanischen Außenministers William Rogers zeigte er sich „frappé de la puissance militaire et de la conscience qu'ils en ont.“¹¹² Diese Erkenntnis war während seiner

¹⁰⁸ Vgl. Soutou, *President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente*, S. 232.

¹⁰⁹ Protokoll des Gesprächs des Präsidenten mit Gromyko vom 2. 6. 1970, in: DDF, 1970, 1, Dok. 296, S. 773.

¹¹⁰ Vgl. die Zusammenfassung des Gesprächs des Präsidenten mit den sowjetischen Führern im Kreml vom 6. 10. 1970, in: DDF, 1970, 2, Dok. 157, S. 416–424.

¹¹¹ AN, 5AG2/1022, Gespräch zwischen Georges Pompidou und Richard Nixon, 13. 12. 1971.

¹¹² Zusammenfassung des Gesprächs zwischen Rogers und Pompidou vom 7. 6. 1971, in: DDF, 1971, 1, Dok. 251, S. 791; 5AG2/1022, Drittes Gespräch zwischen Heath und Pompidou, Chequers Court, 19. 3. 1972.

gesamten Präsidentschaft ein Grund, um enge und intensive Beziehungen mit Moskau zu unterhalten und keine Missstimmungen aufkommen zu lassen.

Allerdings ging es ihm nicht darum, einfach nur gute Beziehungen aufzubauen. Der Dialog mit der Sowjetunion sollte „privilegiert“ sein. Zudem hatte Pompidou bereits vor seiner Amtszeit als Präsident die Situation der sowjetischen Wirtschaft analysiert und befunden, dass der Kommunismus in diesem Bereich gegenüber dem Kapitalismus unterlegen sei. Seiner Meinung nach war die Wirtschaftspolitik das zentrale Thema, das den Kreml in den kommenden Jahren beschäftigen werde, wenn er verhindern wolle, dass die Wirtschaftskraft der Sowjetunion und ihrer Verbündeten noch weiter hinter die der westlichen Staaten zurückfalle.¹¹³ Dies vorhersehend und weil er in der Sowjetunion einen großen Absatzmarkt für französische Produkte erkannte, wollte Pompidou die wirtschaftliche Dimension der französisch-sowjetischen Zusammenarbeit ausbauen, das heißt mehr Wirtschaftsabkommen mit Moskau abschließen und die französischen Exporte in den Osten steigern. Den Worten seines Beraters Jean-Bernard Raimond nach zu schließen war dies sogar „la condition même d'une bonne coopération entre les deux pays“.¹¹⁴ Dazu sollte der französische Industrialisierungsprozess und die Stärkung der Exportkapazität vorangetrieben werden, nicht zuletzt auch, um den Anforderungen des russischen Marktes gegen die Konkurrenz der exportstarken Bundesrepublik besser gewachsen zu sein. Eine europäische Sicherheitskonferenz bot in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, nicht nur über die Probleme der Sicherheit, sondern mindestens genauso intensiv über die Herausforderungen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu sprechen. Gleichzeitig sollten aber die Wirtschaftskontakte zwischen Frankreich und den Staaten des Ostens in einem strikt bilateralen Rahmen stattfinden.¹¹⁵ Pompidou vertrat nach den Thesen von Samuel Pissar¹¹⁶ und genau wie später auch Giscard d'Estaing die Auffassung, dass der Westen, wenn er die Modernisierung der Industrien der Länder des Ostens fördere und zum Übergang von der Mangel- zu einer Überflussesgesellschaft beitrage, erreichen könne, dass eine Gesellschaft entstehe, in der der Wunsch nach Konsum größer sei als das Verlangen nach Revolution und Ideologie. Der Handel war für ihn ein Mittel, um die Menschen und die Gesellschaften im Osten zu verändern und zu westlichen Anschauungen hinzuführen.¹¹⁷

¹¹³ Vgl. Georges Pompidou, *Le nœud gordien*, Paris 1974, S. 99–116.

¹¹⁴ Raimond, Georges Pompidou et l'Union Soviétique, S. 144.

¹¹⁵ AN, 5AG2/92, Premierminister, Interministerielles Komitee für die Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, zusammenfassende Notiz/Beziehungen zu den Oststaaten, 15. 11. 1973.

¹¹⁶ Samuel Pissar wurde am 18. März 1929 in Bialystok in Polen geboren, wurde mit 13 Jahren deportiert und mit 16 Jahren befreit, womit Pissar einer der jüngsten Überlebenden des Holocaust war. Später war er Anwalt in öffentlichen und privaten Institutionen und stand zahlreichen internationalen Konferenzen vor. Pissar war einer der ersten, der dazu aufrief, über die Ausweitung der wirtschaftlichen, kulturellen und menschlichen Beziehungen zwischen Ost und West die Grenzen zu überwinden und die ehemaligen Feinde zu versöhnen.

¹¹⁷ Auch Giscard war von diesem Konstrukt überzeugt und sah in einer Intensivierung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ost und West ein geeignetes Instrument,

Eine Ablehnung der KSZE kam also aus mehreren Gründen nicht in Frage. Zum einen hätte Paris damit seine eigenen bereits angestoßenen Entspannungsinitiativen in Frage gestellt und eine Gelegenheit ausgelassen, die Entspannung zu vertiefen. Und zum anderen sah Paris die Möglichkeit, auf der Konferenz Themen zu verhandeln, von denen es sich selbst Vorteile versprach. Der Erhalt der privilegierten Beziehungen zur Sowjetunion war somit eine Voraussetzung für die Verwirklichung der französischen Entspannungsziele und wurde auch von Giscard und, unter etwas anderen Vorzeichen, von Mitterrand als solche erkannt.

Grundsätzlich führte Pompidou zwar die Politik de Gaulles fort, setzte aber durchaus auch eigene Akzente. So war sich Pompidou beispielsweise mehr als de Gaulle der Bedeutung der stabilisierenden Wirkung eines geeinten Europas bewusst und rückte daher von de Gaulles Ablehnung einer Schaffung supranationaler Strukturen Europas ab. Aus diesem Grund machte er Jacques Chaban-Delmas zu seinem Premierminister und berief Maurice Schumann an die Spitze des Quai d'Orsay, „le plus européen des gaullistes et le plus gaulliste des Européens.“¹¹⁸ In Pompidous Augen durfte der Entspannungsprozess nicht vom Prozess der europäischen Einigung getrennt werden. Da Frankreich eine „mittlere Macht“ war, musste es in einem geeinten und starken Europa die für seine eigene Ausstrahlung notwendigen Aspekte suchen. Die europäische Einigung, die für de Gaulle nur ein Instrument darstellte, das Frankreich eventuell für seine Zwecke nutzen konnte, war für Pompidou ein entscheidender Faktor für die Sicherheit in Europa. Gerade in Zeiten der Annäherung an den Osten, mussten in den Augen Pompidous die europäischen Institutionen gestärkt werden, da man dem Osten sonst eine Angriffsfläche bieten würde. So erklärte er Willy Brandt im Dezember 1971: „A mon avis, la politique du rapprochement avec l'Europe de l'Est, la votre et la mienne, présuppose une Europe occidentale forte. Si l'Europe occidentale se divise, cette politique deviendra vite dangereuse.“¹¹⁹

Pompidou ging noch einen Schritt weiter und warb für die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems. Dem amerikanischen Präsidenten Nixon erklärte er am 13. Dezember 1971, dass Westeuropa nicht nur im wirtschaftlichen und politischen, sondern auch im Bereich der Verteidigung geeint werden solle. Denn nur so könne ein Gegengewicht zur Sowjetunion geschaffen werden. Dies sei umso nötiger, als die Vereinigten Staaten immer weniger gewillt seien, die ganze Last der Verteidigung Europas zu übernehmen. Pompidou betonte, dass er natürlich nicht wünsche, dass die Präsenz Amerikas schnell abnehme, dass er aber von

damit beide Seiten zum eigenen Vorteil und ohne auf die notwendige Abgrenzung im sicherheitspolitischen und ideologischen Bereich verzichten zu müssen, gemeinsam ein funktionierendes Friedenssystem aufbauen konnten. Bereits 1972 formulierte er diese Vorstellungen in seinem Vorwort zu Samuel Pisars Studie über den Ost-West-Handel, *Transactions entre l'Est et l'Ouest*, Paris 1972, S. 12.

¹¹⁸ Jean-Claude Allain/Françoise Autrand/Lucien Bély u. a. (Hrsg.), *Histoire de la diplomatie française*, Paris 2005, S. 899.

¹¹⁹ AN, 5AG2/105, Gespräch zwischen Pompidou und Brandt am 3. 12. 1971.

einer unvermeidlichen Verringerung ausgehe. Deshalb müsse Europa geeint sein, um dem Osten solidarisch gegenüberzustehen.¹²⁰

Nach allen zugänglichen Quellen zu urteilen, war die Initiative Frankreichs, die KSZE zum ersten Thema der europäischen politischen Zusammenarbeit zu machen, auch der Überlegung geschuldet, dass Europa eine starke Einheit sein müsse, wenn es gegen die Anfechtungen von außen bestehen wolle. Die KSZE sollte aus der exklusiven Behandlung im Rahmen der Atlantischen Allianz herausgelöst und zu einem innereuropäischen Thema gemacht werden, um Europa mehr politisches Gewicht zu geben. Damit würde nicht nur die Bedeutung Europas gestärkt, sondern auch die Rolle Frankreichs. Pompidou und seine Regierung waren sich sehr wohl der Tatsache bewusst, wie wenig Einfluss sie innerhalb der NATO gegen die „Vetomacht“ Amerika hatten. Unter anderem deshalb wurde die Allianz im KSZE-Prozess auch immer als Besprechungs-, nicht aber Entscheidungsorgan angesehen. In Europa selbst erschien es Paris aber durchaus möglich, die Karten so zu mischen, dass Frankreich hier zur führenden Macht würde.

Ein weiterer Unterschied zur Politik de Gaulles ergab sich aus den internationalen Rahmenbedingungen. Frankreich bemühte sich nicht mehr allein um die Gunst des Ostens, sondern sah sich mehr und mehr in Konkurrenz zur Bundesrepublik und den USA, die sich ebenfalls mit dem Osten austauschten. Besonders seit der Einleitung der neuen Ostpolitik durch die sozial-liberale Koalition von Willy Brandt und Walter Scheel ab 1969 erwachte in Frankreich bei vielen Politikern und in der Presse der berühmte „Rapallo-Komplex“, das heißt die Angst vor den Ergebnissen der Zusammenarbeit zwischen „Slawen und Germanen“. Paris befürchtete die Position des ersten Partners der Sowjetunion in Europa an die Bundesrepublik zu verlieren. Bereits nach der Unterzeichnung des Moskauer Vertrags im August 1970 wurde es daher in seinen ostpolitischen Initiativen etwas vorsichtiger. Es wollte sich nicht „à la remorque“ der deutschen Diplomatie wiederfinden. Unter anderem deshalb lehnte Paris es auch ab, einen Freundschaftsvertrag mit Moskau abzuschließen, denn das Wort „Vertrag“ war nun von der deutschen Initiative besetzt. Pompidou erklärte im Vorfeld seiner Reise nach Moskau im Oktober 1970, die Sowjets müssten verstehen, dass das Treffen auf keinen Fall zu einem Vertrag führen könne. Man schließe nicht mit aller Welt gleichzeitig Verträge ab und „je ne veux en aucun cas apparaître comme si je courrais après Brandt.“ Allerhöchstens könne Paris mit Moskau eine kurze gemeinsame Erklärung abgeben.¹²¹

Zwar erklärte Pompidou in seiner Pressekonferenz vom 23. September 1971, die Vorstellung, Frankreich und die Bundesrepublik befänden sich in einem Wettlauf um die Gunst Moskaus, sei lächerlich,¹²² doch er blieb wachsam. Pompidou war insgesamt zurückhaltender gegenüber Deutschland als de Gaulle, dessen Freundschaft mit Adenauer berühmt war. Der General hatte im Kampf gegen und

¹²⁰ AN, 5AG2/1022, Gespräch mit Richard Nixon, 13. 12. 1971.

¹²¹ AN, 5AG2/1018, Notiz von Georges Pompidou, 28. 9. 1970.

¹²² Vgl. EA 1971, S. D 512.

dann in der Aussöhnung mit Deutschland die bedeutendsten Abschnitte seiner Laufbahn erlebt. Pompidou war weniger als er von einem tiefen historischen Bewusstsein gegenüber Deutschland geprägt. Sein Interesse galt mehr der romanischen Welt. Die Aussöhnung mit Deutschland hatte für ihn den Wert einer Tat, auf die man nicht verzichten kann, ohne sich selbst zu schaden.¹²³ Auch legte er nie seinen Respekt vor dem Machtwillen Deutschlands ab, der noch aus Kriegstagen rührte. Eine Bemerkung zu dem Ersten Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei Edward Gierek untermauert dies anschaulich: „ce sont des Prussiens, une race redoutable.“¹²⁴ Für ihn waren die guten Kontakte zur Sowjetunion auch deshalb von besonderer Notwendigkeit, weil er hoffte, so eine Sicherheit gegen ein neues Erstarken Deutschlands zu erlangen. Gegenüber Gromyko äußerte er im Juni 1970: „il est important et conforme à nos intérêts réciproques que nous ayons des vues communes sur l’avenir de cet ensemble germanique.“¹²⁵

2.2. Die Deutsche Frage aus der Sicht Frankreichs

Das „problème allemand“ oder die „Deutsche Frage“ existierte für Frankreich nicht erst seit der Gründung der beiden deutschen Staaten und der daraus hervorgehenden Frage einer deutschen Wiedervereinigung. Vielmehr kann das deutsch-französische Verhältnis bereits seit 1871 als „von Höhen und Tiefen geprägt“ bezeichnet werden. Die komplexe Geschichte der Nationwerdung Deutschlands und die Frage nach der Identität der Deutschen haben die französische Sicht auf den Nachbarn erheblich beeinflusst. Die Wahrnehmung wechselte dabei von Furcht zu Vertrauen und von Abstoßung zu Anerkennung. Mit der Reichsgründung 1871 wurde das „problème allemand“ für Frankreich existenziell. Seitdem nahm Deutschland stetig an wirtschaftlicher und politischer Dominanz zu. Die in Frankreich vorherrschende Überzeugung von der deutschen Verantwortung für den Ausbruch zweier Weltkriege und den Terror des nationalsozialistischen Regimes führten in Frankreich endgültig zu der Annahme, dass es besser keinen zentralistischen deutschen Einheitsstaat geben dürfe. Zwar war die Haltung v. a. in der politischen und intellektuellen Elite in Frankreich nicht durchgängig deutschlandfeindlich, wofür die zunehmende deutsch-französische Aussöhnung der Beweis war. Jedoch bestanden weiterhin fest verankerte Klischees, die für die Ambivalenz der französischen Wahrnehmung verantwortlich waren. Zunehmend wurde dabei die Furcht vor einer militärischen Bedrohung von dem Respekt vor dem wirtschaftlichen Potenzial der Bundesrepublik abgelöst.¹²⁶

¹²³ Vgl. François Seydoux, Botschafter in Deutschland, Frankfurt 1978, S. 185.

¹²⁴ AN, 5AG2/1016, Gespräch Pompidou mit Gierek, 3. 10. 1972.

¹²⁵ Protokoll des Gesprächs von Pompidou und Gromyko vom 2. 6. 1970, in: DDF, 1970, 1, Dok. 296, S. 773.

¹²⁶ Vgl. Elke Bruck, Französische Deutschlandbilder und deutsche Frage. Perzeptionen vor, während und seit der Vereinigung, in: Revue d’Allemagne et des pays de langue allemande, 28 (1996), 4, S. 607.

Die Frage nach einer deutschen Wiedervereinigung war hier zentral. Charles de Gaulle besaß nicht nur eine „certaine idée de la France“, sondern auch eine „certaine idée de l'Europe et de l'Allemagne“.¹²⁷ Im Hinblick auf Deutschland äußerte er sich wiederholt sehr deutlich. Er war nicht etwa gegen eine Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten, aber er war der Ansicht, dass eine solche an gewisse Bedingungen geknüpft werden müsse. Dazu gehörten die Anerkennung der bestehenden Grenzen sowie die Integration des Landes in eine gesamteuropäische Organisation. In seiner bekannten Pressekonferenz vom 25. März 1965 erklärte er: „La réunification des deux fractions en une seule Allemagne, qui serait entièrement libre, nous paraît être le destin normal du peuple allemand, pourvu que celui-ci ne remette pas en cause ses actuelles frontières, à l'ouest, à l'est, au nord et au sud.“¹²⁸ Obwohl de Gaulle gegen die Besetzung durch das nationalsozialistische Reich gekämpft hatte, waren seine deutschlandpolitischen Ansichten v. a. während seiner Präsidentschaft weniger von Antipathie oder Rache geprägt als vielmehr von geostrategischen Überlegungen. Seine Deutschlandpolitik war stets im Hinblick einerseits auf Frankreichs Rolle in der Welt und andererseits auf seine Beziehungen zur Sowjetunion, zum Ostblock und zu den USA definiert. Bedeutsam war v. a., dass für ihn nicht mehr Deutschland, sondern die Sowjetunion die Bedrohung darstellte und dass er die deutsch-französische Zusammenarbeit brauchte, um dieser Bedrohung adäquat zu begegnen. Ein Abdriften Deutschlands in den sowjetischen Einflussbereich oder in die Neutralität war kein wünschenswertes Szenario. Sein Eintreten für einen neuen Anfang in der Geschichte der deutsch-französischen Beziehungen sowie seine Aussagen bezüglich einer deutschen Wiedervereinigung müssen somit immer vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Balance zwischen Westeuropa und der Sowjetunion seiner Meinung nach nur durch die Zusammenführung Westeuropas unter französischer Führung gewährleistet würde.¹²⁹

Die Überlegungen der nachfolgenden Präsidenten hinsichtlich der deutschen Frage wichen teilweise in der Umsetzung von der Vorstellung de Gaulles ab, nicht aber in Bezug auf das eigentliche Ziel. Obwohl die Rahmenbedingungen nicht immer konstant waren, vertraten Pompidou, Giscard und anfangs auch Mitterrand das Konzept der doppelten Sicherheit, d. h. Sicherheit gegenüber Deutschland und der Sowjetunion; kurz vor der Wiedervereinigung kehrte Mitterrand schließlich zum Prinzip der Einbindung Deutschlands in eine gesamteuropäische Organisation zurück. Dies tat er allerdings weniger, weil sich seine Auffassung

¹²⁷ Vgl. Horst Möller, Charles de Gaulle und die deutsche Frage. Bemerkungen zu Tradition und Wandlung geostrategischen Denkens, in: Georg Jenal (Hrsg.), Gegenwart in Vergangenheit. Beiträge zur Kultur und Geschichte der Neueren und Neuesten Zeit. Festgabe für Friedrich Prinz zu seinem 65. Geburtstag, München 1993, S. 335–347, hier S. 335.

¹²⁸ Vgl. Charles de Gaulle, Discours et messages, Bd. 3: Avec le renouveau. Mai 1958–Juillet 1962, Paris 1970, S. 84f. Für den deutschen Wortlauf vgl. DzD IV/1, S. 1268.

¹²⁹ Vgl. Georges-Henri Soutou, Frankreich und der Albraum eines wiedervereinigten und neutralisierten Deutschlands 1952–1990, in: Dominik Geppert/Udo Wengst (Hrsg.), Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990, München 2005, S. 265.

von der Rolle Deutschlands fundamental geändert hatte, sondern weil dies eine Möglichkeit war, um Deutschland weiterhin kontrollieren zu können.¹³⁰

Doch immer war die Deutsche Frage ein Filter für die Wahrnehmung des Nachbarn. Da für die Mehrheit der Franzosen klar war, dass sich die Deutschen nicht auf Dauer mit der Teilung ihres Landes abfinden würden, wurden Veränderungen im internationalen Mächtegleichgewicht genau beobachtet. Denn eine Veränderung des Status quo enthielt das Risiko, auch Frankreichs internationale Position und damit sein Selbstverständnis zu beeinflussen. Mit Beginn der Präsidentschaft Pompidous herrschte allerdings weniger Furcht vor einer tatsächlichen Vereinigung der beiden Teile Deutschlands, sondern vielmehr vor neutralistischen Tendenzen der deutschen Ostpolitik.

Die Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel verstärkte Pompidous bereits vorhandenes Misstrauen.¹³¹ Zwar äußerte er sich offiziell positiv zur Ostpolitik der Bundesrepublik, da sie sich auf die Schlagworte „Entspannung“ und „Zusammenarbeit mit dem Osten“ berief, die genauso auch im gaullistischen Konzept vorkamen,¹³² doch meinte Pompidou insgeheim dabei nur den ersten Schritt der Ostpolitik, nämlich die Unterzeichnung der Verträge mit dem Osten, welche de facto die Teilung Deutschlands und die Grenzen von 1945 verankerten. Diesen Teil der deutschen Ostpolitik, der dazu beitrug, die bestehenden Spannungen im Ost-West-Verhältnis abzubauen, die aus der Anerkennung der durch den Zweiten Weltkrieg entstandenen Grenzen resultierten, begrüßte auch die französische Presse in vielerlei Stellungnahmen. Derartig begrenzte Zielsetzungen kamen einer französischen Politik entgegen, die angesichts des gesteigerten Bedrohungspotenzials der Sowjetunion an einer Stabilisierung des Status quo interessiert war. Außenminister Maurice Schumann betonte mehrfach, die von der Regierung Brandt/Scheel betriebene Politik füge sich nicht nur nahtlos in das französische Entspannungskonzept ein, sondern sei sogar notwendige Voraussetzung für die Realisierung der Pariser Ostpolitik.¹³³

Alles, was über die Anerkennung der Grenzen hinausging, war Paris jedoch suspekt. Dabei kam womöglich verstärkend hinzu, dass Pompidou die Feinheiten

¹³⁰ Vgl. idem, S. 265–273. Vgl. auch Ulrich Lappenküper, *Prekäres Vertrauen. François Mitterrand und Deutschland seit 1971*, in: Reinhild Kreis (Hrsg.), *Diplomatie mit Gefühl. Vertrauen, Misstrauen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, München 2015, S. 83–96, hier S. 90.

¹³¹ Die Frage, wie stark Pompidous Misstrauen wirklich war und wie er die Bundesrepublik einschätzte, wird in dem von Horst Möller und Maurice Vaïsse herausgegebenen Sammelband „Willy Brandt und Frankreich“ diskutiert. Vgl. Möller/Vaïsse, *Willy Brandt und Frankreich*. Darin v. a. Georges-Henri Soutou, *Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik*, S. 121–154; Hans-Peter Schwarz, *Willy Brandt, Georges Pompidou und die Ostpolitik*, S. 155–165; sowie Wilfried Loth, *Willy Brandt, Georges Pompidou und die Entspannungspolitik*, S. 167–180.

¹³² Vgl. Raymond Aron, *La crise de l'Europe*, 18. 9. 1973, in: Soutou, Raymond Aron, *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, S. 1252.

¹³³ Vgl. die Grundsatzerklärung zur deutschen Ostpolitik, die Maurice Schumann am 28. 4. 1970 vor der Französischen Nationalversammlung abgegeben hat, in: PEF, Nr. 1, 1970, S. 142.

der deutschen Politik nicht kannte. Alle Informationen, die er über Deutschland erhielt, kamen von seinem Beraterteam im Elysée, das ihm die traditionelle geopolitische diplomatische Sichtweise vermittelte und den Bezug zu den psychologischen und politischen Aspekten der Ostpolitik für die deutsche Innenpolitik nicht herstellte. Möglicherweise führte dies dazu, dass er in seiner Einschätzung Deutschlands teilweise zur Übertreibung neigte. Vorgänge, die in Bonn bisweilen nur Tendenzen oder Arbeitsthemen waren, wurden in Paris oftmals für bare Münze genommen.¹³⁴ Willy Brandt scheint sich dessen bewusst gewesen zu sein, denn in seinen Erinnerungen schrieb er, dass in Paris das Misstrauen gegenüber der deutschen Ostpolitik zwischen „sanftem Verständnis und wilder Spekulation“ geschwankt habe.¹³⁵ Pompidou verdächtigte Bonn des Hintergedankens, die Wiedervereinigung Deutschlands in einem neuen und auf einer deutsch-sowjetischen Vereinbarung basierenden europäischen Sicherheitssystem erreichen zu wollen. Als zweite mögliche Alternative befürchtete er ein zu nahes Heranrücken Deutschlands an Moskau als Gegenleistung für die Wiedervereinigung, also eine Neutralisierung, oder wie es damals ausgedrückt wurde, eine „Finnlandisierung“ Deutschlands. Dies hätte die Sicherheit Frankreichs erheblich beeinträchtigt, denn Paris wäre dann zu einem direkten Nachbarn eines von Moskau beeinflussten Gebietes geworden. Diese Angst äußerte Pompidou in einem Gespräch über die Vorteile der KSZE sogar gegenüber Brandt. Er betonte, dass eines der möglichen Resultate der KSZE, nämlich die Auflösung der Blöcke, zu einer Annäherung aller Völker in Ost und West und somit auch der beiden deutschen Staaten führen könne. Positives Ergebnis dieser Entwicklung sei die Verhinderung einer Neutralisierung Zentraleuropas und damit Deutschlands und die politische Zusammenarbeit aller Völker.¹³⁶ Eine Äußerung des späteren Außenministers Pompidous, Michel Jobert, zeigt, wie stark die Angst vor einer Neutralisierung Deutschlands war: „Je n’ai jamais caché que la vocation de l’Allemagne à la neutralité, si rien ne change dans le partage de la puissance entre les deux Grands, me paraît inscrit à l’horizon.[...] Pour préserver l’unité du peuple allemand, l’Allemagne fédérale ne s’opposera jamais de front à la Russie soviétique et cherchera à démontrer, dans la neutralité, son dynamisme, son utilité, et sa puissance d’attraction.“¹³⁷

Das Sicherheitsbedürfnis Frankreichs war sehr groß. Übersetzt bedeutete das Prinzip der doppelten Sicherheit: Die Sicherheit gegenüber Deutschland sollte durch dessen Teilung sowie, ab 1966, durch die engen Kontakte zwischen Paris und Moskau garantiert werden. Die Sicherheit gegenüber der Sowjetunion sollte wiederum durch die Allianz mit den USA und die feste Integration der Bundesrepublik in Europa gewährleistet sein. Diese Auffassung teilte auch Pompidou¹³⁸ und er äußerte sie recht unvermittelt gegenüber dem sowjetischen Marschall

¹³⁴ Vgl. Soutou, *President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente*, S. 236.

¹³⁵ Willy Brandt, *Erinnerungen*, Frankfurt/M. 1989, S. 189.

¹³⁶ AN, 5AG2/106, Erstes Gespräch zwischen Pompidou und Brandt im Elysée am 10. 2. 1972.

¹³⁷ Vgl. Michel Jobert, *L’Autre Regard*, Paris 1976, S. 348.

¹³⁸ Vgl. Georges-Henri Soutou, *Le Président Pompidou et les relations entre les Etats-Unis et l’Europe*, in: *Journal of European Integration History*, 6 (2000), S. 111–146, hier S. 119.

Gretschko: „Nous tenons à être indépendants vis-à-vis des Etats-Unis, mais aussi vis-à-vis de vous-même et des deux à la fois. Conformément à notre esprit d'indépendance, nous avons non seulement de la confiance et de l'amitié envers vous, mais aussi des intérêts communs avec vous, compte tenu de l'évolution possible dans une Europe toujours menacée par la philosophie germanique.“¹³⁹ Die französische KSZE-Politik war ein Mittel, um die Sicherheit gegenüber Deutschland und gegenüber der Sowjetunion sowie allgemein die Sicherheit im Ost-West-Konflikt zu gewährleisten. Und auch hier gibt es Kontinuitäten zu erkennen, die in der Präsidentschaft de Gaulles ihren Anfang nehmen und sich über die gesamte Zeitspanne des Untersuchungszeitraumes erstrecken.

Seit der General Frankreich 1966 aus der integrierten Militärorganisation der NATO herausgelöst hatte, standen sich zwei grundsätzlich divergierende Sicherheitskonzepte gegenüber: Auf der einen Seite befanden sich die „Atlantiker“ und auf der anderen Seite die „Gaullisten“, d. h. die Anhänger einer eigenständigen Sicherheitspolitik. Zahlreiche Nuancierungen und Differenzierungen änderten nichts an diesem Grundgegensatz. Die „Gaullisten“ repräsentierten in diesem Zusammenhang die nationalstaatlich orientierten politischen Kräfte, die mit ihrer Option für die Eigenständigkeit an die politischen und militärischen Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges anknüpften. Sie verurteilten die aus diesem Krieg hervorgegangene Bipolarität, lehnten eine vorausgesetzte unwandelbare Interessenidentität zwischen Nationen, selbst unter Verbündeten, ab und sahen in der Destruktionskapazität der Nuklearwaffen einen weiteren Grund für den Alleingang Frankreichs, weil der Selbsterhaltungstrieb der Nationen jegliche „Garantie“ für andere im Ernstfall versagen lassen würde. Die „Atlantiker“ hingegen orientierten sich eher an supranationalen Kräften und argumentierten, vorwiegend aus wirtschaftspolitischen Gründen, dass die Aufrechterhaltung einer glaubwürdigen Abschreckungskapazität die finanzielle Belastbarkeit Frankreichs überschreite.¹⁴⁰ Trotz dieses Grundgegensatzes zwischen den Befürwortern der stärkeren Einbettung Frankreichs in das atlantische Bündnis und den Unterstützern eines eigenständigen Kurses herrschte insgesamt Konsens hinsichtlich der Notwendigkeit der französischen Nuklearbewaffnung für die Garantie der französischen Sicherheit und damit der Stellung Frankreichs im internationalen Mächtesystem.

Was nun die Einschätzung der deutschen Ostpolitik anging, so erkannte Pompidou zwar deren Wert für den europäischen Kontinent, doch sah er auch die damit verbundenen Gefahren für die Stellung Frankreichs in Europa. Das Verhältnis zu Deutschland mit seiner Ostpolitik wurde dadurch erschwert, dass die Beziehungen zwischen Pompidou und Brandt nicht sonderlich herzlich waren und dass der eigentliche Vordenker der Ostpolitik Egon Bahr in Frankreich sehr

¹³⁹ AN, 5AG2/113, Audienz des Marschalls Gretschko, 1. 12. 1972.

¹⁴⁰ Vgl. Françoise Sirjacques-Manfrass, Bruch oder Kontinuität in der Sicherheitspolitik. Die Zielsetzungen der französischen Parteien, in: Claude Bourdet/Alfred Mechttersheimer (Hrsg.), Europäisierung Europas. Zwischen französischem Nuklearnationalismus und deutschem Nuklearpazifismus, Berlin 1984, S. 71–84, hier S. 72.

unbeliebt war.¹⁴¹ Denn Bahr wurde verdächtigt, die Wiedervereinigung auch zum Preis einer westdeutschen Neutralität durchfechten zu wollen. Ihm wurde unterstellt, der Anführer einer Minderheitsfraktion in der Bundesrepublik zu sein, welche die Wiedervereinigung am Ende eines langen Prozesses anstrebte. Ein neutrales Westdeutschland würde bei diesem Prozess anfangs enge Kontakte zum anderen Teil Deutschlands knüpfen, um dadurch erst eine Einheit der Deutschen und in einem zweiten Schritt die Einheit der beiden deutschen Staaten zu erreichen.¹⁴² Jedoch muss besonders im Hinblick auf das Verhältnis Pompidou–Brandt abwägend geurteilt werden, denn es war nicht, wie oft angenommen, offen feindschaftlich oder missgünstig. Die beiden fanden schlicht keinen persönlichen Zugang zueinander¹⁴³, was auch durch eine Anekdote veranschaulicht werden kann: Das erste Gipfeltreffen zwischen Pompidou und Brandt im Juli 1970 fiel auf Pompidous Geburtstag. Die deutsche Seite hatte daher im Anschluss an das Treffen des deutschen Kanzlers und des französischen Präsidenten ein kleines Geburtstagsfest vorbereitet, um dem französischen Gast eine Freude zu bereiten. Dieser war jedoch nicht erfreut, sondern unangenehm davon berührt, dass man ihn an sein Alter erinnerte. Er war der Meinung, dies gehe weder Brandt noch den deutschen Beamtenstab etwas an.¹⁴⁴ Trotz der Bemühungen war es also schwierig, die Beziehung zwischen Brandt und Pompidou herzlicher zu gestalten. Die deutsch-französischen Beziehungen blieben davon nicht unbeeinträchtigt.¹⁴⁵

Als Folge dieser Umstände ergab sich ein zwiespältiges Verhältnis zu Deutschland. Pompidou erkannte die Notwendigkeit der Lösung der Deutschen Frage. Ein ungelöstes deutsches Problem war in seinen Augen vor allem deshalb ein Hindernis für die Weiterentwicklung Europas, da so die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Außen- und Verteidigungspolitik blockiert wurde.¹⁴⁶ Daher wollte Pompidou die Kontrolle der Sowjetunion über Berlin einschränken und gleichzeitig die Kontrollrechte der West-Alliierten und damit Frankreichs über Berlin aufrechterhalten. Dies wird deutlich durch eine Äußerung von Außenminister Schumann gegenüber seinem polnischen Kollegen Stefan Olzowski. Er erklärte, dass die Rechte der Vier Mächte dafür verantwortlich seien, dass alle bisher geschlossenen Abkommen kein endgültiger Friedensvertrag seien, weshalb die

¹⁴¹ Interview mit Jean-Bernard Raimond am 2. 3. 2009.

¹⁴² Vgl. Raymond Aron, *La crise de l'Europe*, 18. 9. 1973, in: Soutou, Raymond Aron. *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, S. 1253.

¹⁴³ Vgl. zu dieser Frage auch Soutou, Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik, S. 121–154; Schwarz, Willy Brandt, Georges Pompidou und die Ostpolitik, S. 155–165; sowie Loth, Willy Brandt, Georges Pompidou und die Entspannungspolitik, S. 167–180. Alle Beiträge in: Möller/Vaïsse, Willy Brandt und Frankreich.

¹⁴⁴ Interview mit François Plaisant am 3. 3. 2009.

¹⁴⁵ Für die unterkühlten Beziehungen zwischen Pompidou und Brandt vgl. auch Markus Bernath, *Wandel ohne Annäherung. Die SPD und Frankreich in der Phase der Neuen Ostpolitik 1969–1974*, Baden-Baden 2001, S. 59–64.

¹⁴⁶ Vgl. Georges-Henri Soutou, *L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne*, in: *Association Georges Pompidou, Georges Pompidou et l'Europe*, Brüssel 1995, S. 267–314, hier S. 268.

Deutschen weiter auf eine Wiedervereinigung mit friedlichen Mitteln hoffen könnten. Wenn aber die Rechte der Alliierten verschwänden, verlören die Deutschen auch die Hoffnung auf eine Wiedervereinigung, und so würde zwangsläufig die revanchistische, militaristische und chauvinistische Haltung in Deutschland wiedergeboren, unter der Europa so gelitten habe. Schumann fügte noch hinzu, dass die Aufrechterhaltung der Rechte der vier Alliierten garantiere, dass die deutsche Regierung, zu der Paris im Moment Vertrauen habe, zu einem späteren Zeitpunkt keine Alleingänge unternehme. Es müsse unbedingt verhindert werden, dass eines Tages eine Wiedervereinigung Deutschlands von der Entscheidung der beiden deutschen Staaten abhängt, ohne dass die Sowjetunion, die USA, Großbritannien und Frankreich konsultiert würden. Daher sei der Fortbestand der Rechte der Vier für alle Nachbarn Deutschlands von größter Bedeutung, da sie ja in der Vergangenheit Opfer germanischer Übergriffe geworden seien.¹⁴⁷ Die Vier-Mächte-Verantwortung war somit in französischer Sicht der beste Beweis dafür, dass es keinen Friedensvertrag gab, dass also die Teilung Deutschlands nicht als juristisch endgültig betrachtet werden konnte.¹⁴⁸ Dies heißt jedoch nicht, dass der Zustand der deutschen Teilung in Paris als negativ erachtet wurde.

Pompidou war sich der Tatsache bewusst, dass für Frankreich in den Verhandlungen über das Viermächteabkommen, von denen die Bundesrepublik ausgeschlossen war, die Chance bestand, seine Rolle als Vermittler zwischen den beiden Supermächten zu stärken.¹⁴⁹ Somit war er daran interessiert, diese Verhandlungen abzuschließen, bevor eine europäische Sicherheitskonferenz die Variablen der internationalen Beziehungen veränderte. Zudem befürchtete er, dass eine unge löste Deutsche Frage das Scheitern der Konferenz provozieren könne.¹⁵⁰ Aus diesen beiden Gründen verband Pompidou 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. Wie schon erwähnt, hatte Pompidou dabei nicht nur den reibungslosen Ablauf der Konferenz im Sinn, sondern auch den Wunsch, dass, genau wie bei den Klauseln der Ostverträge, durch das Viermächteabkommen erst einmal der Status quo für Deutschland und damit die deutsche Teilung verankert werde. Gegenüber Willy Brandt sprach er diesen Hintergedanken nicht aus. Im Gespräch mit ihm schlug er andere Töne an und wies auf die Bedeutung der Vertiefung der Entspannung und der Zusammenarbeit hin. Genau wie de Gaulle war Pompidou Realist und erkannte, dass Deutschland die Hoffnung auf die Wiedervereinigung brauche. „Livrer l'Allemagne au désespoir“, könne unberechenbare Konsequenzen nach sich ziehen. Auch dies er-

¹⁴⁷ MAE, CSCE 1968–1975, 4, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Protokoll des Gesprächs zwischen Schumann und Olzowski, 3. 10. 1972.

¹⁴⁸ Vgl. den Bericht des Botschafters Freiherr von Braun, Paris, an das Auswärtige Amt vom 9. 2. 1976, in: AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 43, S. 188.

¹⁴⁹ Vgl. Rey, *La tentation du rapprochement*, S. 91.

¹⁵⁰ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2921, Politische Abteilung, zusammenfassende Notiz/KSZE, 20. 4. 1971.

klärt, weshalb sich Pompidou nicht negativ zur deutschen Ostpolitik äußerte und sich in seinen Beratungen mit Brandt diesem Punkt gegenüber stets aufgeschlossen zeigte. Doch gegenüber anderen Gesprächspartnern scheute sich Pompidou nicht, seine Meinung bezüglich der deutschen Ostpolitik deutlich zum Ausdruck zu bringen.

Bei demselben ersten Staatsbesuch in Moskau, bei dem er Breschnew seine Zustimmung zur Einberufung der KSZE mitteilte, betonte Pompidou beispielsweise, dass er genau wie de Gaulle den Deutschen nicht ihre Hoffnung auf eine Wiedervereinigung nehmen wolle, dass er es mit ihr aber nicht eilig habe.¹⁵¹ Damit übernahm er eine Äußerung de Gaulles, von der er wusste, dass sie Breschnew gefiel. Weitere Äußerungen belegen, dass er nicht nur taktisch handelte, sondern in der Tat derselben Meinung war wie de Gaulle. Auch in einem Gespräch mit dem Ersten Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei Edward Gierek erklärte er 1970 recht unverblümt seine Haltung gegenüber Deutschland. Er wies darauf hin, dass Deutschland seit langem das große Problem in Europa sei und dass die germanische Masse in der Mitte Europas alle ihre Nachbarn beunruhige, vor allem dann, wenn diese Gelegenheit hatten, ihren Machtwillen und ihre außergewöhnliche Verbissenheit aus der Nähe zu sehen. Pompidou betonte, dass Polens Neigung, Deutschlands Teilung aufrechtzuerhalten, verständlich sei, dass Frankreich aber nuancierter an das Problem herangehen müsse. Denn erstens folge Frankreich dem Grundsatz des Rechts auf freie Selbstbestimmung für alle Völker. Daher müsse auch den Deutschen die Möglichkeit gegeben werden, sich wieder zu vereinen. Und zweitens sei Frankreich seit langem mit Deutschland im gemeinsamen Markt und im 1963 unterzeichneten Elysée-Vertrag verbunden. Zudem sei Deutschland der bei weitem größte Handelspartner Frankreichs. Doch, fügte Pompidou hinzu: „quant au fond du problème, nous ne souhaitons pas non plus la réunification.“¹⁵² Etwas anders ausgedrückt, aber genauso deutlich, erklärte er: „La situation actuelle est une garantie contre un monde germanique avec lequel on ne sait jamais très bien ce qui se passe. Entre nous, votre position et la nôtre sont semblables et c'est une des raisons de nos liens avec la Pologne.“¹⁵³ Auch Michel Debré, den Pompidou 1969 zu seinem Verteidigungsminister gemacht hatte, sprach diese Haltung klar aus. Zu Marschall Andrei Gretschno sagte er ohne Umschweife: „La politique que nous suivons et que le Général de Gaulle a défini et qu'un militaire soviétique doit bien comprendre, est fondamentalement axée sur le maintien du statu quo pour l'Allemagne. Il s'agit, comme vous l'avez dit, de la division des deux Allemagnes.“¹⁵⁴

Die Furcht vor der Wiedervereinigung war also durchaus vorhanden. Und es ist nicht von der Hand zu weisen, dass Paris in der KSZE die Möglichkeit sah, die

¹⁵¹ Vgl. die Zusammenfassung des Gesprächs des Präsidenten mit den sowjetischen Führern im Kreml vom 7. 10. 1970, in: DDF, 1970, 2, Dok. 161, S. 430–442.

¹⁵² AN, 5AG2/1016, Gespräch zwischen Pompidou und Gierek, 3. 10. 1970.

¹⁵³ Idem.

¹⁵⁴ AN, 5AG2/1018, Gespräch des Verteidigungsministers mit Marschall Gretschno, 27. 9. 1972.

ehrgeizige Ostpolitik Brandts zu überwachen und zu kanalisieren, indem es sie in einen größeren Rahmen einbettete. Die vorherige Strategie, welche darauf abgezielt hatte, mögliche westdeutsche Einigungsbestrebungen durch die Rückversicherung mit Moskau zu kontrollieren, schien nun nicht mehr geeignet, um die Dynamik der Ostpolitik im Zaum zu halten. Henry Kissinger schreibt in seinen Memoiren sehr treffend:

„Georges Pompidou sah in der KSZE die Möglichkeit, die unabhängigen deutschen Vorstöße gegenüber dem Osten zu verhindern und sie in einem multilateralen Rahmen einzubinden. Er befürchtete, dass, auf lange Sicht, der Nationalismus den Sirenen des Ostens antworten werde. Um dieses Problem zu lösen, hatte er nichts Besseres gefunden als die Konferenz über die Sicherheit in Europa, die, wie er dachte, die Neigung eines jeden unterbinden werde, einen Alleinangang zu unternehmen.“¹⁵⁵

Es galt jedoch mit den Deutschen zusammenzuarbeiten und pragmatisch zu bleiben. So äußerte Maurice Schuman gegenüber dem finnischen Außenminister: „Nous ne sommes pas excessivement pressés, bien sûr, de voir se faire la réunification. Mais d'autre part un ordre européen durable n'est pas concevable sur la base du refus de l'autodétermination, car tôt ou tard réapparaîtrait ainsi le nationalisme allemand. C'est pourquoi il conviendrait de laisser à 'l'option allemande' toute les chances d'être reconnue.“¹⁵⁶

2.3. Hoffnung auf die Ansteckungskraft der Freiheit

Pompidou und seine Regierung begrüßten die KSZE noch aus einem anderen Grund, der sich zwar ebenfalls an die Politik de Gaulles anschloss, der aber mit der KSZE eigene Dynamik gewann. Ein Ziel der französischen Entspannungspolitik war die Auflösung der Blöcke. Deshalb bestand für Paris eine notwendige Verbindung zwischen Entspannung und nationaler Unabhängigkeit und deshalb sollten die Staaten des Ostens zu mehr Autonomie gegenüber der Sowjetunion angeregt werden. Der multilaterale Rahmen der KSZE erschien nun als Gelegenheit, um den Satelliten Moskaus dazu zu verhelfen, mit eigener Stimme zu sprechen.

Maurice Schumann erklärte in einer Rede vor der Nationalversammlung am 28. April 1970:

„Si cette conférence n'a pour objet que de placer autour d'une même table l'Allemagne orientale et la République fédérale dans des conditions d'égalité, pour permettre ensuite à l'ensemble des pays d'Europe de délibérer de la renonciation à l'usage de la force (...) alors l'entreprise ne peut conduire qu'à la consécration du statu quo. Si au contraire, elle a pour objet de mettre en présence des pays et non des blocs ou des gouvernements se situant par rapport aux blocs en présence, et si ces pays trouvent dans la conférence l'occasion d'affirmer d'emblée, ou peu à peu et pas à pas, leurs personnalités nationales, alors l'entreprise peut conduire à la consécration de la détente. (...)“¹⁵⁷

¹⁵⁵ Henry Kissinger, Memoiren, 1968–1973, München 1979, S. 433.

¹⁵⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 1, Europaabteilung, Unterabteilung Westeuropa, Gespräch des Ministers mit dem finnischen Außenminister Sorsa (22. 6. 1972), 23. 6. 1973.

¹⁵⁷ Erklärung von Maurice Schumann vor der Nationalversammlung, zitiert in Marie-Pierre Rey, Georges Pompidou, l'Union Soviétique et l'Europe, in: Association Georges Pompidou, Georges Pompidou et l'Europe, S. 154

Pompidou war überzeugt davon, dass die KSZE dazu beitragen werde, die Eigenständigkeit der WVO-Staaten zu stärken. Aus diesem Grunde konfrontierte er Breschnew bei dessen erstem Besuch in Paris im Oktober 1971 mit der Aussage: „Aussi pensons-nous que cette conférence sera encore plus celle des peuples que des gouvernements.“¹⁵⁸ Gegenüber dem italienischen Staatspräsidenten Giovanni Leone bemerkte er: „Bien que les pays de l’Est doivent se présenter en un seul bloc, je pense que cette conférence pourrait leur fournir des possibilités, certes très modestes, mais réelles de libération.“¹⁵⁹ In einem Gespräch mit Nicolae Ceaușescu, der zu dieser Zeit als das Symbol des Widerstands gegen Moskau galt, gab er einen Hinweis auf die Prioritäten der französischen Politik. Pompidou betonte, dass das Interesse solcher Länder wie Rumänien, Jugoslawien und Finnland an der KSZE für Frankreich das beste Argument für ihre Einberufung sei. Die politische Haltung Rumäniens und Frankreichs im jeweiligen Block sei vergleichbar, denn Paris wünsche, dass alle Länder freie bilaterale Beziehungen unterhielten und dass jedes Land während einer europäischen Sicherheitskonferenz frei seinen Standpunkt äußern könne. Alle Länder wollten schließlich unabhängig sein, trotz einer vertraglichen oder freundschaftlichen Verbindung zu einer Großmacht. Dies gleiche dem Willen Frankreichs unabhängig zu bleiben und seine Entscheidungsgewalt in absoluter Souveränität aufrechtzuerhalten. Natürlich habe Rumänien enge und herzliche Beziehungen zu Moskau, was Pompidou befürwortete, da das Beispiel der Tschechoslowakei deutlich gezeigt habe, welche Vorgehensweise falsch sei. Doch auf einer europäischen Sicherheitskonferenz solle auf keinen Fall Moskau für die Staaten des Warschauer Paktes sprechen: „Nous souhaitons que du côté des pays socialistes, il y ait pour chacun la liberté de s’exprimer librement.“¹⁶⁰

Hier waren sich Pompidou und sein Außenminister einig. Auch Maurice Schumann hatte sich für die Einberufung der Konferenz entschieden, als er erkannte, dass die Länder des Ostens, die sich am heftigsten für die Abhaltung einer solchen Konferenz einsetzten, diejenigen waren, die am meisten auf ihre Unabhängigkeit von der Sowjetunion pochten.¹⁶¹ Aus diesem Grund enthielt das nach dem Besuch Ceaușescus veröffentlichte und scheinbar der Linie Moskaus folgende Communiqué einen deutlichen Aufruf zur Emanzipation der Völker Europas. Außerdem wurde für die KSZE-Verhandlungen das Prinzip der Gleichheit aller Teilnehmer hervorgehoben.¹⁶² In den zur selben Zeit verfassten französisch-sowjetischen Texten wurde das Prinzip der Gleichheit zwar erwähnt, aber als nur für die Sow-

¹⁵⁸ AN, 5AG2/112, Drittes Gespräch zwischen Pompidou und Breschnew, 28. 10. 1971.

¹⁵⁹ AN, 5AG2/1016, Protokoll des Gesprächs zwischen Pompidou und dem Präsidenten der italienischen Republik Leone, 27. 7. 1972.

¹⁶⁰ AN, 5AG2/1016, Gespräch zwischen Pompidou und Ceaușescu, 15. 6. 1970. Auch zu Heath sagte Pompidou zwei Jahre später, dass der Konferenzwille der osteuropäischen Staaten das beste Argument für die Einberufung der KSZE gewesen sei. AN, 5AG2/108, Drittes Gespräch zwischen Pompidou und Heath, Chequers Court, 19. 3. 1972.

¹⁶¹ AN, 5AG2/108, Gespräch zwischen Maurice Schumann und Sir Alex Douglas-Home, Paris, 15. 7. 1970.

¹⁶² Rey, *La tentation du rapprochement*, S. 88.

jetunion und Frankreich geltend verstanden, woran sich ablesen lässt, dass die französische Regierung zwei unterschiedliche Diskurse wählte. Wenngleich sie die Autonomiebestrebungen der Länder des Warschauer Paktes diskret förderte, gab sie ihnen gleichzeitig zu verstehen, dass Frankreich keine Politik betreiben werde, die gegen die sowjetischen Interessen in Osteuropa gerichtet sei¹⁶³, und vermittelte auch Moskau diesen Eindruck.

Wiederholt betonte Pompidou, dass die gleichberechtigte Teilnahme der WVO-Staaten an einer Sicherheitskonferenz es Moskau erschweren werde, seine brutalen Machtdemonstrationen wie jüngst in der Tschechoslowakei weiter zu verfolgen. Auf lange Sicht würde so der sowjetische Druck auf die Satellitenstaaten verringert. Engere Beziehungen zwischen Ost und West seien dann möglich, so dass der Frieden gefördert und eine gewisse Liberalisierung für alle eintreten werde.¹⁶⁴ Pompidou war überzeugt, dass an dem Tag, an dem alle Länder an einem Tisch säßen und selbstständige Systeme und Komitees organisierten, die Geschlossenheit des Ostblocks endgültig erschüttert sei.¹⁶⁵ Deshalb sollte auch die Europäische Kommission nicht an den KSZE-Verhandlungen teilnehmen, zumindest nicht in ihrer Eigenschaft als Vertreterin der Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Es ging Paris darum, dass die KSZE eine Plattform werde, auf der jedes Land seine nationalen Ansichten mit einem Maximum an Freiheit kundtun könne.¹⁶⁶ Auch wenn die Teilnahme der Europäischen Kommission als Vertreterin der Gemeinschaft den Vorteil hätte, dass die Sowjetunion diese als politische Einheit anerkennen müsste, überwöge das Risiko, dass im Gegenzug Westeuropa den Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon) als rechtmäßige politische Institution akzeptieren müsste und ihm damit einen Status gäbe, der ihm bislang noch verwehrt war. Zu diesem Zeitpunkt war der Comecon kein gleichwertiger Gesprächspartner für die EWG. Wenn diese aber als eigene Einheit an der Konferenz von Helsinki teilnähme, bestünde die Gefahr, dass Moskau die Gelegenheit nutzte, um die Strukturen des Comecon so zu stärken, dass er zumindest auf dem Papier eine ähnliche Rolle spielen könnte wie die EWG.¹⁶⁷ Dies galt es zu vermeiden, da für Paris die KSZE eine Konferenz der Länder sein sollte.

Ein Gespräch mit dem polnischen Außenminister Stefan Jedrychowsky illustriert Pompidous Überzeugung. Er erläuterte Pompidou im Mai 1970 seine Vor-

¹⁶³ So Pompidou zu Ceaușescu im Juni 1970. Vgl. PEF, Nr. 1, 1970, S. 182.

¹⁶⁴ So zum Beispiel mehrmals zu Brandt. AN, 5AG2/105, Drittes Gespräch zwischen Pompidou und Brandt, Bonn, 6.7.1971; idem, Zweites Gespräch zwischen Pompidou und Brandt, 4.12.1971. Hier betonte er auch, er werde seine Überzeugung Nixon mitteilen, obwohl es schon zwanzig Mal in Washington oder in der amerikanischen Botschaft in Paris gesagt worden sei.

¹⁶⁵ AN, 5AG2/105, Zweites Gespräch zwischen Pompidou und Brandt, 4.12.1971.

¹⁶⁶ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3792, Wirtschafts- und Finanzabteilung, Unterabteilung wirtschaftliche Zusammenarbeit, Redeentwurf über die Frage einer eventuellen Anwesenheit der Europäischen Gemeinschaft bei der KSZE, 1.6.1973.

¹⁶⁷ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3791, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Bericht des politischen Komitees über die KSZE, 30.10.1971.

stellung von dem Beitrag Polens zu Europa. In einem flammenden Plädoyer rief er Frankreich dazu auf, in der europäischen Gemeinschaft eine Politik zu verfolgen, die nicht auf den Bruch mit Osteuropa, sondern auf eine Erhöhung der Kontakte und des Austausches abziele. Zwar konnte Jedrychowsky nicht verhehlen, dass sein Interesse vor allem der Zunahme des wirtschaftlichen Austausches mit Frankreich galt, doch definierte er Europa als eine „communauté de pays libres et égaux qui, indépendamment des différences de leurs régimes, de leurs structures sociales, de leurs idéologies, pourraient coopérer entre eux, assurer la paix et la sécurité ainsi que la coopération multilatérale dans les domaines économique et culturel, afin d'élargir et d'étendre dans l'avenir le grand héritage de tous les pays européens.“¹⁶⁸ Auf diesem Wege könne die Bedeutung des Kontinents in der Welt gesteigert werden. Da es Pompidous Bestreben war, den Menschen im Ostblock zu mehr Autonomie zu verhelfen, bestätigten ihn diese Beteuerungen in seinem Gefühl, dass eine Konferenz, an der die Staaten des Warschauer Paktes beteiligt wären, Positives bewirken könne. Allerdings war er sich im Klaren, dass Polens hauptsächliches Interesse der Verankerung der Oder-Neiße-Linie galt. Er erklärte sogar, dass Frankreich diese Linie ebenfalls als Westgrenze Polens ansehe, aber er ließ sich nicht dazu verleiten, den Polen zu diesem Zeitpunkt ein endgültig positives Signal für die Einberufung einer Sicherheitskonferenz zu geben.¹⁶⁹

In einem Gespräch mit Brandt stellte Pompidou seine Weitsichtigkeit unter Beweis, indem er betonte, die Konferenz mache die Beziehungen zwischen den beiden Teilen Europas elastischer und der sowjetische Block werde dabei viel mehr Schaden nehmen als der Westen.¹⁷⁰ Pompidou glaubte, durch die KSZE könne eine politische Zusammenarbeit aller Völker in Ost und West geschaffen werden. Wenn dies erst einmal gewährleistet sei, gehe es nur noch darum, welches System sich von welchem „bestechen“ lasse. Hier vertraute Pompidou der ansteckenden Kraft der Freiheit, da sie letztlich immer verlockender und durchschlagender sei als der Totalitarismus: „j'ai foi dans la liberté. Elle finit par être toujours plus tentante et plus perçante que le totalitarisme.“¹⁷¹ Je mehr die Vorbereitungen der Konferenz voranschritten, desto mehr war er davon überzeugt, dass sie zu einer Stärkung der atlantischen Allianz und zu einer Schwächung des monolithischen sowjetischen Blocks führen werde. Von einem vollständigen Zusammenbruch des Ostblocks ging Pompidou allerdings nicht aus.¹⁷²

In einem Artikel der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom September 1971 fand Pompidou eine Zusammenfassung seiner Politik. Die Ost-West-Politik Frankreichs sei vor allem von dem Bestreben inspiriert, nicht seinen Rang zu verlieren. Pompidou widerstehe der Versuchung, einen französisch-sowjetischen Freundschaftsvertrag abzuschließen, weil er die Politik der Blöcke ablehne und

¹⁶⁸ AN, 5AG2/1016, Audienz von Stefan Jedrychowski, Außenminister Polens, Paris, 4. 5. 1970.

¹⁶⁹ Idem.

¹⁷⁰ AN, 5AG2/105, Zweites Gespräch zwischen Pompidou und Willy Brandt, Paris, 25. 1. 1971. Vgl. auch DDF, 1971, 1, Dok. 44, S. 171 f.

¹⁷¹ AN, 5AG2/106, Erstes Gespräch zwischen Pompidou und Willy Brandt, Paris, 10. 2. 1972.

¹⁷² AN, 5AG2/106, Erstes Gespräch zwischen Pompidou und Willy Brandt, Bonn, 3. 7. 1972.

mit der ganzen Welt gut Freund sein wolle. Während Moskau den Status quo verankern wolle, wünsche Paris den Austausch von Menschen und Ideen zwischen Ost und West. Das erste Ziel der französischen Diplomatie sei die Durchlässigkeit der Blöcke durch die Freizügigkeit in allen Bereichen in Europa, um so zur Entspannung beizutragen. Der nüchterne Randvermerk des Präsidenten lautete: „pour une fois c'est juste.“¹⁷³

Paris verfolgte also eine ambivalente Politik gegenüber dem Osten. Während Frankreich versuchte, die privilegierten Beziehungen zur Sowjetunion auszubauen und zu gestalten, führte es mit den nach mehr Unabhängigkeit strebenden Staaten des Ostens einen Dialog, der sie in ihrem Willen zu mehr Selbstständigkeit bestärken sollte.

2.4. Der Wille zum Durchbrechen der Logik der Blöcke

Um eine gleichberechtigte Teilnahme der Staaten des Ostens an der Konferenz zu ermöglichen, musste sichergestellt werden, dass die Verhandlungen nicht zwischen den Blöcken stattfanden und dass ein genuin multilateraler Ansatz gefunden wurde. Daher erklärte Pompidou Gromyko am 2. Juni 1970 ausdrücklich: „Rien ne serait plus fâcheux, en effet, si la conférence européenne devait se traduire par un dialogue entre l'URSS et les Etats-Unis. Il faut que tous les pays se rencontrent et parlent librement. La conférence doit ouvrir à tous l'occasion de développer leurs relations bilatérales et multilatérales. Par une telle interpénétration, nous contribuerons à la sécurité de l'Europe.“¹⁷⁴ So war die Multilateralität und die damit verbundene Auflösung des Dialogs der Blöcke auch eine Möglichkeit, um die bilateralen Beziehungen Frankreichs sowohl zu seinen westlichen Verhandlungspartnern als auch mit dem Osten zu stärken. Gegenüber dem polnischen Parteichef Edward Gierek betonte Pompidou: „Nous voulons pouvoir faire notre choix.“¹⁷⁵

Wie schon erwähnt, war eines der Hauptmerkmale der Diplomatie von Charles de Gaulle und seinen Nachfolgern das ständige Streben nach dem Erhalt der Unabhängigkeit Frankreichs. Besonders deutlich wurde dies 1966 mit dem Austritt Frankreichs aus dem militärischen Teil der NATO und dem Aufbau der französischen Nuklearstreitkraft demonstriert. Diese Schaffung eines eigenen Nukleararsenals sollte es Frankreich ermöglichen, auf der internationalen Bühne als eigenständige und ernstzunehmende Macht wahrgenommen zu werden und an den internationalen Rüstungsentscheidungen teilzunehmen. Durch die Existenz einer weiteren militärischen Macht in Europa sollte auch die Gelegenheit geschaffen werden, den bisher ausschließlich zwischen Washington und Moskau geführten (Rüstungs-)Dialog auszuweiten. Die bilateral zwischen den USA und der Sowjet-

¹⁷³ AN, 5AG2/1050, Pressenotiz mit Randvermerk des Präsidenten, 11.9.1971.

¹⁷⁴ Protokoll des Gesprächs von Pompidou und Gromyko vom 2.6.1970, in: DDF, 1970, 1, Dok. 296, S. 776.

¹⁷⁵ AN, 5AG2/1016, Gespräch zwischen Pompidou und Gierek, 3.10.1972.

union stattfindenden SALT-Gespräche über eine Reduzierung der Streitkräfte waren Paris schon deshalb ein Dorn im Auge, weil es an den Gesprächen nicht beteiligt war und das Feld den Supermächten überlassen musste. Neben einem sowjetisch-amerikanischen Kondominium befürchtete Pompidou eine Verminderung des Wertes der amerikanischen Militärgarantie für Europa. Zudem war nicht klar, welche politische und militärische Rolle die französische Nuklearmacht in einem neuen von den USA und der Sowjetunion ausgearbeiteten strategischen Kontext spielen würde. Pompidou wollte vermeiden, dass die USA und die Sowjetunion die französischen Nuklearstreitkräfte in ihre Abrechnung mit einbezogen.¹⁷⁶ Frankreich hatte eine präzise Vorstellung von der Abrüstung. Es wollte in einem neuen politischen Klima einen Zustand schaffen, der jeden Rückgriff auf Gewalt oder Einschüchterung unmöglich machte. Solange die Abrüstung nicht vollkommen war, das heißt von der ganzen Welt praktiziert würde, wollte es die volle Kontrolle über seine militärischen Mittel behalten. In Frankreich war man der Ansicht, dass eine Verbesserung des politischen Klimas vor und nicht erst nach einer Streitkräftereduzierung stattfinden müsse. Daraus folgte, dass die Vertiefung der politischen Entspannung einem Streitkräfteabbau vorausgehen und diesen durch einen natürlichen Prozess herbeiführen müsse. Jeder andere Weg gefährdete in den Augen der französischen Diplomaten das politische Klima und die Sicherheit der westlichen Welt, denn gemäß einer Äußerung des NATO-Komitees galt: „Rien de sûr pour l'Alliance n'est négociable et rien de négociable n'est sûr“.¹⁷⁷ Das bedeutete, dass alles in Gesprächen neu geordnet werden konnte, außer sicherheitsrelevanten Elementen.

Noch mehr lehnte Pompidou allerdings die Verhandlungen über beiderseitige Truppenvermindierungen (MBFR) zwischen den Staaten des Warschauer Paktes und den Staaten der NATO ab, deren Einberufung die NATO-Partner, außer Frankreich, auf der Tagung des Ministerrates im Dezember 1969 befürwortet hatten. Frankreich wollte auf der Basis der Anerkennung des territorialen Status quo und mit Rücksicht auf eine kontinuierliche Wiederherstellung der Selbstbestimmung aller Staaten eine friedliche Ordnung in Europa schaffen. Aus diesem Grund sollte eine Rückkehr zum Kalten Krieg und eine Veränderung des Gleichgewichts vermieden werden. Doch die MBFR-Gespräche drohten dieses Gleichgewicht zu stören¹⁷⁸, da sie zwischen den beiden Blöcken NATO und Warschauer Pakt stattfanden. In den Augen Pompidous und seiner Diplomaten bedeuteten die MBFR-Gespräche die Aufteilung Europas in zwei militärische Systeme, da so die militärischen Allianzen über die zwischenstaatlichen Beziehungen gestellt würden. Das Ungleichgewicht zwischen den europäischen Staaten auf der einen und den USA und der Sowjetunion auf der anderen Seite würde so nur vergrößert. Erklärtes Ziel Frankreichs war, den exklusiven Dialog der Blöcke zu durchbrechen und die Rolle der Staaten in West und Ost zu stärken. Das idealistische

¹⁷⁶ AN, 5AG2/1041, Randnotiz von Georges Pompidou, 13. 5. 1971.

¹⁷⁷ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3004, zusammenfassende Notiz, 22. 12. 1972.

¹⁷⁸ AN, 5AG2/105, Protokoll des Gesprächs zwischen Schumann und Scheel, 19. 11. 1971.

Motiv war dabei, den Staaten im Osten zu mehr Autonomie gegenüber der Sowjetunion zu verhelfen. Der machtpolitische Hintergedanke war, dass die Bedeutung Frankreichs als Gesprächspartner der Staaten im Osten damit gestärkt und Frankreichs Stellung in Europa untermauert werden konnte.

Verständlicherweise hatten Pompidou und seine Diplomaten auch sicherheitspolitische Motive, die sie zu einer Ablehnung der MBFR-Verhandlungen veranlassten. Sie befürchteten, dass die Verhandlungen zu einem Rückzug der amerikanischen Truppen aus Europa und damit zu einer Neutralisierung Zentraleuropas sowie zu einer Erhöhung des politischen Drucks auf Europa führen könnten.¹⁷⁹ Dies würde auch die Schaffung einer europäischen Verteidigung auf Dauer blockieren. Ein Abzug der amerikanischen Truppen aus Zentraleuropa sollte daher vermieden werden. Paris hielt die Erhöhung des eigenen Verteidigungseinsatzes für das beste Mittel, um dies zu gewährleisten. Denn durch eine Verminderung der nationalen Streitkräfte liefen die Europäer Gefahr, sich für ihre eigene Verteidigung nicht mehr zu interessieren.¹⁸⁰ Doch das größte Bedenken Pompidous war, dass die MBFR-Verhandlungen zu einem Abzug aller ausländischen Truppen aus den beiden Teilen Deutschlands führen könnten. Denn dies böte zusammen mit den in der deutschen Ostpolitik enthaltenen Perspektiven der Wiedervereinigung die Möglichkeit, allzu schnell zur Entstehung eines starken und geeinten Deutschlands zu führen, das in seinen Handlungen frei wäre und womöglich auch noch Nuklearstreitkräfte besäße.¹⁸¹ Die Angst vor der Stärke des Nachbarn war bei Pompidou deutlich greifbar und machte sich in zahlreichen Aspekten seiner Überlegungen bemerkbar. Die KSZE sollte ein Rahmen sein, der es ermöglichte, unerwünschte Entwicklungen zu beobachten und Verständigung und Zusammenarbeit zu vertiefen. Eine Einbeziehung militärischer Aspekte erschien Paris dafür ungeeignet, da die KSZE durch eine allzu weitreichende Beschäftigung mit den umstrittenen militärischen Themen Gefahr lief, ihr eigentliches Ziel zu vernachlässigen und im Sande zu verlaufen. Das Thema Truppenreduzierung würde zu langen und fruchtlosen Diskussionen führen und die Konferenz lähmen.¹⁸² Daher setzte Paris sich intensiv dafür ein, die vor allem von den neutralen und blockfreien Staaten (d. h. Schweden, Finnland, Österreich, Jugoslawien und die Schweiz) und den USA anfangs gewünschte Verbindung zwischen MBFR und KSZE zu verhindern. Die KSZE sollte in den Augen Frankreichs etwas Neues sein und sich deshalb nicht mit Fragen der militärischen Sicherheit beschäftigen.¹⁸³ Zudem bestand die Gefahr, dass durch eine Verbindung von MBFR und KSZE die Aufmerksamkeit von der KSZE abgelenkt würde, die ihrerseits „die politischen

¹⁷⁹ AN, 5AG2/1018, zusammenfassende Notiz (Jean-Bernard Raimond), 8. 10. 1971.

¹⁸⁰ AN, 5AG2/105, Protokoll des Gesprächs zwischen Schumann und Scheel, 19. 11. 1971.

¹⁸¹ AN, 5AG2/1018, Gespräch zwischen Pompidou und Breschnew, 29. 10. 1971; und Soutou, *Le Président Pompidou et les relations entre les Etats-Unis et l'Europe*, S. 125.

¹⁸² Vgl. Jacques Vernant, *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: *Wehrkunde*, 3 (1973), S. 116–121, hier S. 119.

¹⁸³ MAE, *Direction d'Europe 1971–1976*, 3018, Gespräch der Politischen Direktoren Deutschlands und Frankreichs, 24. 11. 1972.

Bedingungen“ für eine „wirkliche Abrüstung“ schaffen müsse.¹⁸⁴ Pompidou selbst stellte fest: „Tatsächlich sind Sicherheit und Zusammenarbeit für uns keine getrennten Ziele. Durch die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Völkern entsteht die wirkliche Sicherheit.“¹⁸⁵

Auch für Außenminister Maurice Schumann waren Verhandlungen über militärische Themen in Europa nicht zwingend erforderlich, „da die Spannungen in Europa nicht militärische, sondern politische Gründe haben.“¹⁸⁶ Nur bei den vertrauensbildenden Maßnahmen, die einen praktischen und konkreten Charakter hatten, machte Frankreich eine Ausnahme und befürwortete ihre Aufnahme in die KSZE-Verhandlungen.¹⁸⁷ Zum Beispiel könne die vorzeitige Ankündigung von Truppenbewegungen und Manövern demonstrieren, dass niemand aggressive Pläne hege, und damit das Vertrauen stärken.¹⁸⁸ Allerdings war es nicht einfach, die Trennung von MBFR und KSZE durchzusetzen, denn nicht nur die neutralen Staaten, sondern auch die Mehrheit der Länder der NATO wünschten diese Verbindung. Noch auf einer Tagung der NATO am 30. Mai 1972 wollten die Minister sich nicht auf die endgültige Trennung der beiden Komplexe einigen und vereinbarten die Kompromissformel „Die Minister waren der Auffassung, dass im Interesse der Sicherheit die auf einer Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa vorzunehmende Prüfung geeigneter Maßnahmen – einschließlich bestimmter militärischer Maßnahmen –, die dem Ziel dienen, das Vertrauen zu stärken und die Stabilität zu erhöhen, zu dem Prozess der Verminderung der Gefahr militärischer Konfrontation beitragen würde.“ Diese Formel entsprach vor allem der deutschen Auffassung, dass auf einer KSZE-Konferenz die Thematik der militärischen Sicherheit angemessen zur Sprache kommen müsse. Denn damit wurde eine sachliche Verbindung zwischen der MBFR-Thematik und der KSZE hergestellt, auch wenn MBFR nicht ausdrücklich genannt wurde. Gleichzeitig nahm die Formel darauf Rücksicht, dass Frankreich Verhandlungen über Truppenreduzierungen ablehnte. Doch die Minister hofften noch immer, dass die französische Regierung einlenken werde.¹⁸⁹ Frankreich blieb jedoch unnachgiebig, und erst als die USA und die Sowjetunion sich einigten, dass MBFR und KSZE separat stattfinden sollten, erklärte es sich endgültig mit der baldigen Einberufung der Multilateralen Vorgespräche zur KSZE einverstanden.¹⁹⁰ Obwohl diese Übereinkunft zwischen Moskau und Washington die von Frankreich unerwünschte Kooperation der beiden Supermächte bezüglich der Fragen der europäischen Sicherheit bestätigte, war Paris erleichtert. Damit blieben für die KSZE aus

¹⁸⁴ Vgl. die Rede des französischen Außenministers, Maurice Schumann, vor der Nationalversammlung am 3. 11. 1971, in: EA, 1971, S. D 567.

¹⁸⁵ Archiv der Gegenwart (AdG), 1970, S. 15799.

¹⁸⁶ AdG, 1971, S. 16315.

¹⁸⁷ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, CSCE 32, Telegramm, 1. 5. 1973.

¹⁸⁸ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3004, zusammenfassende Notiz, 22. 12. 1972.

¹⁸⁹ Vgl. den Runderlass des Ministerialdirektors von Staden vom 2. 6. 1972, in: AAPD 1972, Bd. 1, Dok. 150, S. 654.

¹⁹⁰ Noch im September 1972 erklärte Henry Kissinger, die USA wollten eine Verbindung von KSZE und MBFR. AN, 5AG2/117, Audienz von Henry Kissinger, 15. 9. 1972.

dem militärischen Sicherheitsbereich allein die vertrauensbildenden Maßnahmen übrig, die Frankreich als sinnvoll für die Vertiefung der Entspannung erachtete. Die Teilnahme an den MBFR-Verhandlungen verweigerte Frankreich vor allem aus zwei Gründen: Erstens weil mit NATO und Warschauer Pakt zwei Militärallianzen verhandelt und damit eine Vertiefung der Blockstruktur stattfand, die Paris missbilligte. Zweitens weil bei einem positiven Ergebnis der MBFR-Verhandlungen eine militärisch verdünnte Zone in Mitteleuropa entstehen könnte, die Frankreichs Sicherheit gefährden musste.¹⁹¹

Wie bereits erwähnt, sollten der ständige Dialog und die Zusammenarbeit mit dem Osten dazu beitragen, dem Ziel der Schwächung des Ostblocks näherzukommen. Besonders der Kulturaustausch erschien als ein geeignetes Mittel, um langsam eine Öffnung im Osten zu erzeugen. Die Betonung lag auf „langsam“, da bei zu schnellen Entwicklungen das Gegenteil einer Liberalisierung eintreten könne.¹⁹² Schon de Gaulle hatte großen Wert darauf gelegt, dem Osten die kulturellen Werte Frankreichs zu vermitteln. Dabei war er natürlich auch an der Verbreitung der französischen Sprache und damit an der Ausweitung des französischen Einflussbereichs interessiert, um die Bedeutung der französischen Nation zu unterstreichen. Doch gleichzeitig sah er die Möglichkeit, durch kulturellen Austausch auf lange Sicht eine politische Öffnung herbeizuführen. Pompidou setzte auf dieselbe Strategie. Auch für ihn war es ein wichtiges Ziel, die französische Sprache und Kultur über die Grenzen Frankreichs hinaus bekannt zu machen. Die Idee, mit der Vermittlung kultureller Werte eine politische Öffnung einzuleiten, erhielt während seiner Präsidentschaft allerdings neue Relevanz. Pompidou übernahm das Präsidentenamt kurz nach der Niederschlagung des Prager Frühlings und war geprägt von dieser Machtdemonstration der Sowjetunion. Somit war ihm und seinen Mitarbeitern bewusst, dass bei radikalen Handlungen kein Entgegenkommen Moskaus zu erwarten war. Daher schien ein Dialog über „weiche“ Themen besser geeignet, um westliche Ansichten in den Herrschaftsbereich der Sowjetunion einzubringen. Die Entspannung und Zusammenarbeit sollte außerdem nicht nur die Verbindung wirtschaftlicher Interessen beider Blöcke wie zum Beispiel Handelserleichterungen nach sich ziehen, sondern auch den geistigen Austausch zwischen Ost und West fördern.¹⁹³

Die Notwendigkeit eines Dialogs über das Thema Kultur war für Paris deswegen leicht zu begründen, weil die Sowjetunion selbst bereits seit dem Jahr 1964 die Kultur gerne als Instrument ihrer Diplomatie einsetzte, um die Überlegenheit des sozialistischen Systems unter Beweis zu stellen.¹⁹⁴ So war die Förderung des

¹⁹¹ Vgl. Wichard Woyke, *Die Außenpolitik Frankreichs. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010, S. 92.

¹⁹² So Außenminister Schumann zu dem deutschen Botschafter in Frankreich, Freiherr von Braun. Bericht vom 3. 1. 1973 des Botschafters Freiherr von Braun, Paris, an Bundesminister Scheel, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 1, S. 6.

¹⁹³ MAE, CSCE 1968–1975, 24, Unterkomitee KSZE, Beitrag der französischen Delegation, Dokument CSCE (72) F, Multilaterale Vorgespräche über den kulturellen und menschlichen Aspekt, 23. 10. 1972.

¹⁹⁴ Vgl. Albert Salon, *L'action culturelle de la France dans le monde, analyse critique*, Bd. I, Paris 1983, S. 63, zit. in: Rey, *La tentation du rapprochement*, S. 179.

Kulturaustausches für Pompidou eine Möglichkeit, die Aufmerksamkeit der Sowjetunion auf Fragen der Liberalisierung zu lenken, ohne sie dabei mit zu weitreichenden Forderungen zu brüskieren. Im Außenministerium herrschte dieselbe Meinung. Die Beamten waren sich bewusst, dass es unklug wäre, den sozialistischen Staaten den Eindruck zu vermitteln, der Westen betreibe eine Politik der kulturellen Expansion oder wolle „forcer des portes qu'on accepte seulement d'entrouvrir à l'Est.“¹⁹⁵ Dies würde lediglich die einer Öffnung abgeneigten Teile der Bevölkerung bestärken und die Befürworter einer liberalen Informationspolitik behindern. Zu nachsichtig wollte Paris jedoch auch nicht auftreten, denn sonst liefe man Gefahr, diejenigen im Osten zu entmutigen, die hofften, die Konferenz könne den kulturellen Austausch und die Reisebeschränkungen liberalisieren. Daher empfahl das Außenministerium als Strategie für die KSZE-Verhandlungen, die ideologische Debatte möglichst zu vermeiden und sich um konkrete Resultate zu bemühen, wobei jedoch keine unerfüllbaren oder provokanten Forderungen gestellt werden sollten.¹⁹⁶ Zu den Punkten, bei denen es Vereinbarungen für möglich hielt, zählte Paris die Bereiche, bei denen man bereits auf bilateraler Ebene Erfolg gehabt hatte, wie zum Beispiel die Verbreitung von Büchern und Zeitschriften, den universitären Austausch sowie die Zusammenarbeit im Bereich des Films und der Kunst, wobei insbesondere die Gebiete der Musik und der Malerei günstig schienen.¹⁹⁷

Zeitgleich mit seiner Zustimmung zur Einberufung der Konferenz betonte Frankreich, dass die Tagesordnung sich nicht nur, wie von den Sowjets gewünscht, auf Fragen der Sicherheit und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beziehen dürfe, sondern dass sie auch Punkte zur Kultur und zum Austausch von Menschen und Ideen enthalten müsse. So hoffte Frankreich auf lange Sicht auch bei der schwierigen Frage der Menschenrechte Fortschritte erzielen zu können. Diese Strategie galt nicht nur während der Genfer Verhandlungen. Auch in Belgrad hielt man sich noch daran.

2.5. Die Rolle der Menschenrechte in der französischen KSZE-Politik

Da in den 1970er Jahren die Menschenrechte nicht nur wegen der sogenannten humanitären Dimension der KSZE, sondern auch durch verschiedene andere Zusammenhänge eine neue Relevanz erhalten hatten¹⁹⁸, soll hier die Grenze zwi-

¹⁹⁵ MAE, CSCE 1968–1975, 24, Unterkomitee KSZE, Beitrag der französischen Delegation, Dokument CSCE (72) F, Multilaterale Vorgespräche über den kulturellen und menschlichen Aspekt, 23. 10. 1972.

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ MAE, CSCE 1968–1975, 24, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Instruktionen des Außenministers an den ständigen Vertreter Frankreichs bei der NATO/Diskussionen im Atlantikrat über das dem Kulturaustausch und den menschlichen Kontakten gewidmete Kapitel der Tagesordnung der KSZE, 10. 4. 1972.

¹⁹⁸ Vgl. Jan Eckel, Utopie der Moral, Kalkül der Macht. Menschenrechte in der globalen Politik seit 1945, in: Archiv für Sozialgeschichte 49 (2009), S. 437–484.

schen der Verteidigung der Menschenrechte als einem rein deklamatorischen Akt und der Einforderung des Einhalts der Menschenrechte als idealistischem Ziel, sowohl in der Politik als auch in der Öffentlichkeit, abgesteckt werden. Allgemein kann festgehalten werden, dass sich Frankreich als „Land der Menschenrechte“ verstand und dass diese Selbstdefinition zu einer „historischen Meistererzählung“ wurde, wie es Konrad Jarausch formuliert hat, die „komplexe Zusammenhänge auf ein einfaches Grundmuster reduziert“, eine „ideologische Botschaft mit konkreten Handlungsanweisungen“ transportiert und durch „emotionale Appelle schließlich der kollektiven Identitätsbildung“ dient.¹⁹⁹ Frankreich trat also schon alleine deshalb stets mit dem Anspruch auf, Menschenrechte einzufordern, weil dies einer gefühlten moralischen Verpflichtung entsprach. Da die faktische Verwirklichung von Menschenrechten jedoch in erster Linie Aufgabe der Innenpolitik der einzelnen Staaten ist, stellt eine Außenpolitik, die sich menschenrechtlichen Belangen widmet, notwendigerweise eine Einmischung in die Ausübung staatlicher Autorität und damit implizit in die Souveränität fremder Staaten dar, ungeachtet dessen, ob dies durch eine direkte Intervention mit dem Ziel der Änderung der Politik eines anderen Staates vorgenommen wird oder durch das Abschließen internationaler Verträge, welche die einzelnen Staaten auf die Einhaltung menschenrechtlicher Bestimmungen verpflichten – wie z. B. die Schlussakte von Helsinki.²⁰⁰ Das heißt: „When a nation asks foreign governments to improve human rights, whether economic or civil or political, it really strikes at the heart of the other country's political legitimacy and at the heart of its economic system.“²⁰¹ Somit gilt es zu hinterfragen, warum Staaten durch das Eintreten für internationale Menschenrechtsnormen wie die der Schlussakte – wenn auch nicht juristisch bindend – die Gefahr einer Belastung der Beziehungen zu anderen Staaten, in diesem Falle des Ostblocks, oder wirtschaftliche Nachteile riskierten.

Sicherlich war es v. a. während des Kalten Krieges eine Tatsache, dass sich nicht nur die beiden Supermächte, sondern auch mittlere und kleine Mächte dann für Menschenrechte stark machten, wenn sie damit auf dem Feld der Propaganda punkten konnten.²⁰² Gleichzeitig nutzte die Politik als stark rhetorisches Aktionsfeld aber die Menschenrechte als Vorwand, um direktere politische oder wirtschaftliche Interessen zu vertreten, und zweifellos traf dies auch für die französische KSZE-Politik zu. In den KSZE-Verhandlungen galt der Tauschhandel „Sicherheit gegen Menschenrechte“, und auch in direkten bilateralen Kontakten

¹⁹⁹ Vgl. Konrad Jarausch, Die Krise der nationalen Meistererzählungen. Ein Plädoyer für plurale, interdependente Narrative, in: Ders./Martin Sabrow (Hrsg.), Die historische Meistererzählung. Deutungslinien der deutschen Nationalgeschichte nach 1945, Göttingen 2002, S. 140–162, hier S. 142.

²⁰⁰ Vgl. Phillip Rock, Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren, Frankfurt/M. 2010, S. 12.

²⁰¹ Stanley Hoffmann, Duties beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics, Syracuse 1981, S. 116.

²⁰² Vgl. Jack Donnelly, International Human Rights. Dilemmas in World Politics, Boulder 1993, S. 8.

wurde die Forderung nach dem Einhalten der Menschenrechte als moralisches Druckmittel genutzt. Dennoch muss berücksichtigt werden, dass mitunter nicht nur ein rein machtpolitisches Kalkül verfolgt wurde, sondern auch ein genuines Interesse an der Verwirklichung von Menschenrechten bestand und dass wohl meist eine Kombination von Beiden ausschlaggebend für konkrete Handlungen war. Frankreichs verantwortliche Politiker agierten wie viele westliche Regierungen im Kalten Krieg. Sie betonten die Respektierung der Menschenrechte als hohes Ziel *sui generis*, betrieben aber in Wirklichkeit Realpolitik und stellten die Einforderung der Menschenrechte hinter die politischen und wirtschaftlichen Interessen zurück. Somit bestand stets eine Gratwanderung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, denn sie respektierten das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und vermieden direkte Anklagen der kommunistischen Regime, versuchten aber gleichzeitig diskret Druck auf die sozialistischen Machthaber auszuüben, um Härtefälle glimpflich zu lösen. Vor allem sollte das Gleichgewicht zwischen den Blöcken nicht gestört werden. Wenngleich Frankreich mit dem Anspruch auftrat, als „Land der Menschenrechte“ zu gelten, und die KSZE-Verhandlungen theoretisch den Rahmen boten, um diesen Ruf demonstrativ zu verteidigen, hielt sich Frankreich in diesen Jahren an die Regeln des Kalten Krieges. Genau wie bei dem kontinuierlich demonstrierten französischen Willen zur Unabhängigkeit herrschte ein Spannungsverhältnis zwischen Realismus und Idealismus, oder besser zwischen realpolitischem Verhalten und idealistischer Rhetorik.

Frankreichs Menschenrechtspolitik gilt insgesamt als widersprüchlich, denn auch wenn Frankreich seinen Ruf als Ursprungsland der universellen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte stets aufrechtzuerhalten wusste, kümmerte es sich v. a. während des Algerienkrieges wenig um die tatsächliche Einhaltung der Menschenrechte.²⁰³ Wie das Beispiel der europäischen Menschenrechtskonvention zeigt, war Frankreich ebenso wie in anderen Politikbereichen wenig gewillt, staatliche Vollmachten abzutreten, und erachtete die Konvention eher als symbolische Geste. Wenngleich ihre Vertreter maßgeblich an der Ausarbeitung der europäischen Menschenrechtskonvention beteiligt gewesen waren, erwog die französische Regierung erst nach dem Ende des Algerienkriegs 1962 deren Ratifizierung. Hauptverantwortlich dafür war die Befürchtung, wegen des Krieges auf internationaler Ebene zur Verantwortung gezogen zu werden. Mit dem Kriegsende in Algerien fiel dieser Hinderungsgrund weg, so dass Paris nun endlich die schwierige Position Frankreichs vor dem Europarat, als einziges Gründungsland die Konvention noch nicht ratifiziert zu haben, korrigieren konnte. Gleichzeitig wollte man die öffentliche Meinung zufriedenstellen und sein klares Bekenntnis zu den Prinzipien der Menschenrechte wirkungsvoll zum Ausdruck bringen. Nach den fran-

²⁰³ Vgl. Paul Clay Sorum, *Intellectuals and Decolonization in France*, Chapel Hill 1977; Jean-Pierre Rioux/Jean-François Sirinelli (Hrsg.), *La guerre d'Algérie et les intellectuels français*, Brüssel 1991; Fabian Klose, *Menschenrechte im Schatten kolonialer Gewalt. Die Dekolonisierungskriege in Kenia und Algerien 1945–1962*, München 2009.

zösischen Vorstellungen sollte die während des Kriegs abgelehnte Menschenrechtskonvention nun zudem als Garantie für die Grundrechte der in Algerien verbliebenen europäischen Minderheit fungieren. Obwohl die Ratifizierung der Konvention letztlich doch noch bis 1974 auf sich warten ließ, war diese Debatte stellvertretend für den Willen der französischen Regierung, nach dem Ende des Algerienkriegs wieder aktiv am internationalen Menschenrechts-Diskurs zu partizipieren und sich darüber hinaus wieder in Frankreichs traditioneller Vorreiterrolle als „Nation der Menschenrechte“ zu profilieren. Die KSZE-Verhandlungen begannen somit, als sich der Widerspruch zwischen der französischen Kolonialvergangenheit und dem Anspruch, als „Nation der Menschenrechte“ zu gelten, weitgehend aufgelöst hatte. Frankreich schien dazu prädestiniert, im KSZE-Prozess bei der Ausarbeitung der humanitären Dimension und der Einforderung der Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Ostblock an vorderster Front zu stehen. Der KSZE-Prozess bot nicht nur die Gelegenheit, in den konfrontativen und sicherheitspolitischen Dialog des Ost-West-Konfliktes eine Komponente einzubauen, die versprach, den Menschen im Osten das Leben zu erleichtern und damit auch den Austausch zwischen Ost und West zu verbessern. Er bot Frankreich auch die Gelegenheit, sich erneut als Vorreiter in Sachen Menschenrechte zu positionieren. Schließlich sah sich Frankreich nach wie vor als Land der Menschenrechte und verstand es, diesen Ruf sowohl nach innen als auch nach außen zu verteidigen. Wie bereits erwähnt, hatte die französische Regierung während der Vorbereitungen der KSZE 1969 tatsächlich als eine der ersten von der Sowjetunion die Zusage gefordert, auch die Erleichterung menschlicher Kontakte zwischen Ost und West in die Liste der Verhandlungsthemen aufzunehmen. Frankreich präsentierte sich somit als Ideengeber. Doch anders als diese frühe Haltung erwarten ließ, setzte Paris, wie später zu sehen sein wird, bei der Formulierung und Einforderung der humanitären Dimension der KSZE bewusst und konstant auf Zurückhaltung.

3. Frankreichs Rolle während der Multilateralen Vorgespräche

3.1. Festlegung der französischen Verhandlungsziele

Nachdem das Startsignal für die Einberufung der Konferenz gegeben und der Beginn der Multilateralen Vorgespräche (MV) auf den 22. November 1972 festgelegt worden war, begann das Außenministerium mit der Planung der konkreten KSZE-Ziele Frankreichs und seiner Verhandlungsstrategie. Die bereits erwähnte Prinzipienerklärung, die Frankreich im Oktober 1971 mit der Sowjetunion verfasst hatte, diente dabei als Richtschnur. Hier war vermerkt, dass der Wirtschafts- und Handelsaustausch weiterentwickelt, die Zusammenarbeit im Bereich der Industrie und der Technik gefördert, der kulturelle und wissenschaftliche Austausch ausgebaut und die menschlichen Kontakte erleichtert werden sollten. Diese fran-

zösisch-sowjetische Erklärung kann somit auch als Basis für die KSZE-Politik Frankreichs bezeichnet werden, denn sie sollte fortan als Referenzgrundlage dienen, wenn es darum ging, die Ziele der französisch-sowjetischen Beziehungen oder der Entspannung zu definieren.

Doch auch wenn der Ausbau der kulturellen, wissenschaftlichen und sogar menschlichen Kontakte in dieser Erklärung von der Sowjetunion als Zukunftsziel bestätigt worden war, konnte man davon ausgehen, dass Moskau wenig tun würde, um den Inhalt dieser Vereinbarungen in die Tat umzusetzen. Daher war sich Paris auch hinsichtlich des multilateralen Rahmens einige Zeit unsicher, welche Strategie es anwenden sollte, um der vereinbarten Umsetzung des kulturellen, wirtschaftlichen und menschlichen Austausches näherzukommen. Noch im Januar 1972 schien es den Pariser Experten angebracht, für das Kapitel Kultur lediglich einen neutralen Text als Entwurf für die Tagesordnung vorzuschlagen, da die Vorstellungen von Ost und West sehr gegensätzlich waren. Man meinte im Quai, dass so eine Brückierung der WVO-Staaten vermieden, aber gleichzeitig ein Entwurf mit genug Potenzial für eine spätere breite Auslegung verabschiedet werden könnte, der die französischen Erwartungen aber trotz allem klar darstellte. So könne später niemand vorgeben, sie nicht richtig verstanden zu haben.²⁰⁴

Paris wollte zu diesem Zeitpunkt nicht riskieren, die ohnehin schon schwieriger gewordenen Beziehungen zur Sowjetunion weiteren Belastungen auszusetzen, weshalb die Delegation zur Vorsicht aufgerufen wurde.²⁰⁵ Die Konferenz sollte nicht zu einer Konfrontation zwischen Ost und West werden und keine Anklagen gegen die sozialistischen Länder zum Ziel haben, da dies bei den WVO-Staaten einen Verteidigungsreflex auslösen würde, der zu einer Konsolidierung ihrer gegenseitigen Solidarität und damit zur Festigung des osteuropäischen Blockes führen könne.²⁰⁶ Auch eine zu heftige Anprangerung der östlichen Restriktionen im Bereich des menschlichen Austausches sollte vermieden werden, selbst wenn dies von der öffentlichen Meinung im Westen positiv vermerkt würde. Denn dies könnte dazu führen, dass der Osten sich aufgerufen fühlte, Vorschläge zu machen, die zwar dem Anschein nach liberal, in Wirklichkeit aber wirkungslos wären, wie zum Beispiel das Angebot einer gemeinsamen und gleichzeitigen Abschaffung von Kurzzeitvisa. Eine solche Initiative würde die Kontrolle der Regierungen der Staaten des Warschauer Paktes über ihre Völker und über die Reisen von Staatsangehörigen des Westens nicht verhindern. Zudem befürchtete man im Quai, dass einige westliche Länder mit weniger gutem Kontakt zur Sowjetunion als Frankreich versuchen könnten, den privilegierten französisch-sowjetischen Dialog zu stören, indem sie Frankreich dazu anspornten, sich an die Spitze eines „Kreuzzuges im Namen der Liberalisierung des Austausches von Menschen und

²⁰⁴ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2923, zusammenfassende Notiz, 12. 1. 1972.

²⁰⁵ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2924, Protokoll des Treffens des französischen und deutschen Politischen Direktors, Bonn, 9. 10. 1972.

²⁰⁶ Vgl. den Bericht vom 3. 1. 1973 des Botschafters Freiherr von Braun, Paris, an Bundesminister Scheel, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 1, S. 6.

Ideen“ zu stellen. Da die Sowjetunion darauf bedacht war, nicht nur den territorialen, sondern ebenso den moralischen und ideologischen Status quo aufrechtzuerhalten, reagierte sie auf alle Versuche gereizt, die allzu deutlich auf eine Erleichterung der Einbringung liberaler Ideen im Ostblock abzielten.²⁰⁷ Es war also Vorsicht geboten, und die Delegation Frankreichs wurde angehalten, sich um konkrete und präzise Verbesserungen der bestehenden Verhältnisse zu bemühen, anstatt spektakuläre, aber unrealistische Forderungen zu stellen.²⁰⁸ Pompidou sah wenig Sinn in allzu idealistischen Aktionen, weshalb er auch die Verleihung des Nobelpreises der Literatur an Alexander Solschenizyn ablehnte. Er äußerte: „A quoi ca sert? C'est comme lorsqu'on excite les Tchèques: la main de fer s'abat.“²⁰⁹

Paris wollte die Empfindlichkeiten der Sowjetunion berücksichtigen, einerseits, um die eigenen Beziehungen zu Moskau und damit seine Bedeutung in Europa nicht zu gefährden, und andererseits, um den Entspannungsprozess nicht zu blockieren. Der Fokus lag auf einer behutsamen Vorgehensweise. Außenminister Schumann erklärte dem deutschen Botschafter in Frankreich, Freiherrn von Braun, dass man, je mehr man an die „Ansteckungskraft der Freiheit“ glaube, desto weniger eilig vorgehen müsse.²¹⁰ Deshalb vermieden Frankreichs Delegierte in den späteren Debatten auch jegliche Anklänge an die Terminologie des Kalten Krieges, denn sie barg das Risiko, altgewohnte Verhaltensmuster wieder aufleben zu lassen.²¹¹ Z. B. machten sie sich dafür stark, in den KSZE-Verhandlungen tendenziöse Formulierungen wie „freer movement – freiere Bewegung“ zu umgehen. Genau bei diesem Begriff „freer movement“ zeigten sich im übrigen die unterschiedlichen Herangehensweisen innerhalb des westlichen Lagers. Als es darum ging, die Regeln der Prozedur für die Arbeitskommissionen der zweiten Phase festzulegen, gab es zwei Vorschläge für den Titel der dritten Kommission oder den viel beachteten „dritten Korb“. Frankreich und ein Großteil der Europäer bevorzugten den Titel „Kommission für die Entwicklung der menschlichen Kontakte, der Steigerung der Verbreitung der Information und der Stärkung der kulturellen Zusammenarbeit“. Die Amerikaner, Niederländer und teilweise auch die Italiener wünschten dagegen die Bezeichnung „Kommission für die freie Bewegung von Menschen, Informationen und Ideen sowie für die kulturellen Beziehungen.“²¹² Dieser Unterschied in der Bezeichnung demonstrierte, welche Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Frage bestanden, wie man während der Multilateralen Vorgespräche vorgehen sollte, um mit den sozialistischen Ländern über mehr

²⁰⁷ MAE, CSCE 1968–1975, 6, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Telegramm des französischen Botschafters in Moskau (Seydoux), 3. 11. 1972.

²⁰⁸ MAE, CSCE 1968–1975, 24, Unterkomitee KSZE der EPZ, Französische Delegation, Dokument CSCE (72) F, Multilaterale Vorgespräche über den kulturellen und humanitären Aspekt, 23. 10. 1972.

²⁰⁹ Roussel, Georges Pompidou, S. 411.

²¹⁰ Vgl. den Bericht des Botschafters Freiherr von Braun, Paris, an Bundesminister Scheel vom 3. 1. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 1, S. 6.

²¹¹ MAE, CSCE 1968–1975, 11, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 20. 6. 1973.

²¹² MAE, CSCE 1968–1975, 30, NATO-Confidential, Doc CM 72(24), 16. 5. 1972.

Freizügigkeit zu verhandeln. Frankreich war – zusammen mit den Belgiern, den Deutschen und den Briten – der Meinung, dass auf keinen Fall ein Zusammenstoß mit dem Osten über das Thema Menschenrechte und Grundfreiheiten provoziert werden dürfe. Diese Debatte sollte der Phase der Verhandlung des Schlussdokuments vorbehalten bleiben, während der sie dann allerdings umso fundierter sein könne, weil nicht schon vorher Animositäten geschürt worden seien. Die Niederländer und die Amerikaner waren hingegen der Ansicht, dass die Staaten des Ostens schon während der MV eine Tagesordnung akzeptieren müssten, die sie hinsichtlich der Freizügigkeit verpflichtete.²¹³ Sie konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Die Mehrheit der westlichen Verhandlungspartner schloss sich der französischen Herangehensweise an und entschied, dass während der MV noch keine Debatte über die freiere Bewegung von Menschen und Informationen stattfinden solle.

Dennoch war das Formulierungsproblem damit für Paris noch nicht gelöst. Es gab ein weiteres Hindernis, für dessen Überwindung sogar eine Kontroverse mit der Bundesrepublik riskiert wurde. Denn im Gegensatz zu Frankreich, das sich dafür stark machte, den Kulturaustausch als eigenen Tagesordnungspunkt der KSZE zu etablieren, wollte Deutschland in das Dokument über die Prinzipien, welche die Beziehungen zwischen Staaten definieren sollten, eine Erklärung über die „freiere Bewegung“ von Personen in Europa aufnehmen, die sich direkt auf die UN-Charta und die Menschenrechtserklärung bezog.²¹⁴ Doch die Bundesrepublik wurde in einer Sitzung des Politischen Komitees der EPZ am 23. Oktober 1972 überstimmt. Anstatt die Formulierung „freer movement“ in den Entwurf der EPZ für die Prinzipienklärung aufzunehmen entschied man sich, die Formulierung beizubehalten, die Paris bereits in der gemeinsamen Prinzipienklärung mit der Sowjetunion im Oktober 1971 verankert hatte: „Stärkung des kulturellen Austausches, der Entwicklung der menschlichen Kontakte und der Erweiterung der Verbreitung von Information.“ Obwohl Moskau zugestimmt hatte, dass dieses Prinzip für die französisch-sowjetische Zusammenarbeit gelten sollte, wehrte es sich aber gegen dessen Verankerung auf multilateraler Ebene. Als die Mitarbeiter des Außenministeriums, Hervé Alphand, François Puaux und Claude Arnaud, dem sowjetischen Botschafter Juri Dubinin erläuterten, dass dieses Prinzip auch in der KSZE als eigener Punkt in die Tagesordnung aufgenommen werden müsse, verwies dieser auf die rein willkürliche Verbindung zwischen diesen Punkten und bezeichnete die Idee, aus diesem Prinzip einen eigenen Punkt zu

²¹³ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3791, Europadirektion, Unterdirektion Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Ministertreffen der Zehn. Kommentare über den „Bericht des politischen Komitees zur Vorbereitung der KSZE“, 25.5.1972. Frankreich bezweckte mit diesem Vorgehen, dass eine Debatte über Freizügigkeit nicht 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 der Freizügigkeit.

²¹⁴ MAE, CSCE 1968–1975, 2, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz für die politische Abteilung/Französisch-deutsche Gespräche vom 9. Oktober – Fragen bezüglich der KSZE, 3.10.1972; Interview mit Jacques Andréani am 2.3.2009.

machen oder später gar eine eigene Arbeitskommission mit der Ausarbeitung dieser Themen zu beauftragen, als „unvorstellbar“.²¹⁵ Dennoch hatte sich Paris mit diesem Vorstoß zum Vorreiter der noch zögernden sechs europäischen Partner in diesem schwierigen Bereich gemacht.²¹⁶

Mit Genugtuung registrierte das Außenministerium, dass sich am 7. November 1972 während einer Sitzung des Politischen Komitees der EPZ zumindest die Sechs endgültig darauf einigten, dass das Mandat für die Kommission zur Behandlung der kulturellen und menschlichen Aspekte gemäß der französischen Vorlage formuliert werden sollte: „Entwicklung der menschlichen Kontakte, Steigerung des kulturellen Austausches, Steigerung der Verbreitung von Information.“ Die Formulierung der Amerikaner und Niederländer: „freie Bewegung von Menschen, Ideen und Information und Stärkung der kulturellen Beziehungen“, war damit obsolet.²¹⁷

Doch auch wenn Paris sich gegen alle Widerstände für den Kulturaustausch stark machte, war den Experten klar, dass die Sowjetunion und die anderen Staaten des Ostens nicht zulassen würden, dass sich eine Diskussion über die kulturelle Zusammenarbeit in eine Debatte über die Freizügigkeit von Menschen und Information verwandelte, in der sie zwangsläufig die Rolle der Angeklagten spielen würden. Eine solche Entwicklung sollte bei der Besprechung des Tagesordnungspunktes Kultur unbedingt vermieden werden, und zwar nicht nur, um die Sowjetunion nicht zu provozieren, sondern auch aus einer anderen Überlegung heraus. Da Paris verlangt hatte, den kulturellen Austausch auf die Tagesordnung zu setzen, würde alle Kritik der sozialistischen Länder sowie der Spott der westlichen auf Frankreich fallen, falls bei dem Thema Kulturaustausch keine Fortschritte zu erzielen seien. Ein großes Risiko für ein Misslingen bestand darin, dass jeder Vorschlag, welcher der Sowjetunion das Gefühl gäbe, dass der Westen eine Politik der kulturellen „Nascherei“ verfolge, zum Scheitern verurteilt war. Eine solche Diskussion würde lediglich den Widerstand Moskaus provozieren und die Staaten des Warschauer Paktes bei ihren Versuchen einer unabhängigeren Meinungsäußerung mehr behindern, als sie ihnen helfen könne. Um den Eindruck zu vermeiden, dass die Diskussionen über kulturellen Austausch lediglich als Deckmantel für weiterreichende Forderungen dienten, sollten anfangs nur Vereinbarungen getroffen werden, die auch tatsächlich dem Bereich der kulturellen Zusammenarbeit entstammten und sowohl für den Westen als auch für den Osten leicht zu verhandeln wären. In einem zweiten Schritt wollte Paris dann vermitteln, dass die Umsetzung dieser Vereinbarungen eine Liberalisierung der Freizügigkeit und eine Erleichterung der Verbreitung von Information verlange. Im Kalkül der französi-

²¹⁵ MAE, CSCE 1968–1975, 26, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Telegramm des Generalsekretärs Alphand an die Botschafter, 9. 11. 1972.

²¹⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 6, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Telegramm des französischen Botschafters in Moskau (Seydoux), 3. 11. 1972.

²¹⁷ MAE, Direction d'Europe, 1971–1976, 3791, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Politische Zusammenarbeit der Neun. Vorbereitung der KSZE, 9. 11. 1972.

schen Diplomaten konnte der Osten sich dem nicht verweigern, ohne sich selbst zu widersprechen.²¹⁸ Allerdings sollte die anfängliche Rücksicht auf die Sowjetunion nicht übertrieben werden, da Moskau in diesem Fall den Eindruck erhalten könne, dass die westlichen Länder sich nicht für das Problem der Freizügigkeit interessierten, und somit in dem Glauben bestärkt würde, dass eine weiter andauernde Unterdrückung der Völker des Warschauer Paktes unwidersprochen bliebe. Während der Konferenzphase sollte daher versucht werden, ein Maximum an konkreten, den freiheitlich rechtsstaatlichen Prinzipien entsprechenden Ergebnissen zu erzielen. Nur eine derart flexible Vorgehensweise des Westens barg nach Meinung Frankreichs Erfolgchancen, weshalb sich die französische Diplomatie darum bemühte, die EPZ- und NATO-Partner von diesem Vorgehen zu überzeugen.²¹⁹

Frankreichs subtil geplante Vorgehensweise bezweckte vor allem drei Dinge. Erstens sollten die Länder des Ostens ihre Meinung zur Geltung bringen können. Zweitens sollte die KSZE den Staaten Europas, die selbst noch keine Entspannungsinitiativen unternommen hatten, die Möglichkeit bieten, dem Beispiel Frankreichs zu folgen. Drittens sollte die Konferenz dem Austausch mit Moskau und den Ländern des Ostens eine neue Qualität geben. Noch im Dezember 1972, als die Vorgespräche bereits begonnen hatten, sah sich Paris als alleinigen Vertreter dieses Ansatzes, dessen implizites Ziel freilich immer war, Frankreichs Vermittlerrolle in Europa und seine damit verbundene Machtposition auszubauen.²²⁰

Doch es gibt Anhaltspunkte dafür, dass Frankreich seine Konferenzpartner kurzfristig von der Nützlichkeit dieser Strategie überzeugte. In einer vermutlich aus dem Jahr 1973 stammenden Notiz des Außenministeriums wurde vermerkt, dass Frankreich den Staaten des Warschauer Paktes mehrmals erklärt habe, dass es auf der KSZE nicht darum ginge, Streitigkeiten ideologischen Charakters auszutragen, sondern darum, mit ihnen eine gemeinsame Vereinbarung über konkrete Mittel zur Entwicklung kultureller und menschlicher Kontakte zu finden. Darüber hinaus wurde betont, Frankreich habe die meisten seiner Partner davon überzeugen können, ihre „unrealistischen Vorstellungen“ aufzugeben und sich der Haltung Frankreichs anzuschließen.²²¹ Noch 1979 wurde es in Paris als Erfolg angesehen, dass es gelungen sei, die anfangs sechs, dann neun und am Ende sogar zehn Teilnehmer der 1969 gegründeten EPZ auf eine weniger starre Linie einzuschwören. Dies sei einer der Schlüssel zum Erfolg der KSZE gewesen²²² und habe maßgeblich zum Zusammenhalt der Europäer beigetragen.

²¹⁸ MAE, CSCE 1968–1975, 7, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, Vorbereitung der KSZE: Kulturelle Zusammenarbeit, 16. 5. 1972.

²¹⁹ Idem.

²²⁰ AN, 5AG2/1019, Notiz für Pompidou (Jean-Bernard Raimond)/Dossier für die Gespräche mit Breschnew, 27. 12. 1972.

²²¹ MAE, CSCE 1968–1975, 24, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Französische Vorschläge bei der KSZE im Bereich des kulturellen Austausches, o. D.

²²² AN, 5AG3/1094, MAE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz des Europadirektors (Jacques Andréani)/Der französisch-sowjetische Dialog gestern und heute, 2. 2. 1979.

Hier wird verdeutlicht, dass Frankreich nicht so weit ging, seine Interessen und die des Westens aus Rücksichtnahme auf Moskau zu vernachlässigen. Vielmehr nährte es bei seinen europäischen Partnern die Hoffnung, eine anfängliche Zurückhaltung könne später zu besseren Ergebnissen führen.

3.2. Beginn der Multilateralen Vorgespräche

Als am 22. November 1972 in Dipoli nach jahrelangen bilateralen Kontakten und Abstimmungen zwischen den drei Staatengruppen – EPZ, Neutrale und Blockfreie, Warschauer Pakt – die Konsultationen über die KSZE in Europa eröffnet wurden, war sicherlich keinem der Beteiligten klar, was aus der KSZE werden und welche Ergebnisse sie zeitigen sollte.²²³ Die Erwartungen waren – entsprechend der Gegensätzlichkeit in allen Grundpositionen – bei den meisten westlichen Ländern, außer der Bundesrepublik, niedrig. Dennoch schien ein Konsens darüber zu bestehen, dass der Westen eventuell Vorteile aus der Konferenz ziehen könne, was zu einer positiven Ausgangsstimmung führte. Die Sowjetunion war zu Anfang dieser Gespräche hoffnungsfroh, da sie von den Europäern im Vorfeld Zugeständnisse erhalten hatte. Frankreich hatte sich bereit erklärt, das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen ohne jede Einschränkung auf die Tagesordnung zu setzen. Italien hatte die KSZE in einem Kommuniqué als sinnvoll bezeichnet, und auch die Deutschen hatten Moskau ihre Kooperationsbereitschaft signalisiert. Doch die Sowjetunion rechnete nicht mit dem Gewicht und der Wirkung der neuen EPZ, für welche die KSZE die erste Belastungsprobe war. Obwohl jedes Land Moskau in bilateralen Gesprächen entgegengekommen war, kam nun die Multilateralität des KSZE-Prozesses zum Tragen. Die Länder der EPZ kontrollierten sich gegenseitig und sprachen ihre Vorgehensweise ab.²²⁴

Die erste Phase der Helsinki-Konsultationen, die vom 22. November bis 15. Dezember 1972 stattfand, diente der Besprechung der Verfahrensweise und der Darstellung der Ausgangspositionen der an der Konferenz teilnehmenden 35 Regierungen Europas und Nordamerikas. Diese Positionen umfassten die Konferenzziele und die Strategien zu deren Erreichung. Einen Tag nach dem offiziellen Beginn der Vorgespräche wiederholte der französische Botschafter in Helsinki und Delegierte bei den Multilateralen Vorgesprächen Gérard André seinen bereits am 13. November 1972 eingebrachten Vorschlag zur Verfahrensweise. Für alle Entscheidungen sollte das Konsensprinzip gelten, Arbeitsgruppen für politische Fragen und offizielle Berichte über die Diskussionen sollte es nicht geben, die Treffen sollten vertraulich gehalten werden, die Chefdelegierten sollten die Hilfe von Experten in Anspruch nehmen können. Die Diskussion bezüg-

²²³ Zu den Multilateralen Vorgesprächen vgl. auch Marie-Thérèse Bitsch, *La CEE et la mise en route de la CSCE (1970–1975)*, in: Chetail, *Conflit, sécurité et coopération*, S. 51–74.

²²⁴ Vgl. Jacques Andréani, *The Place of the CSCE Process in the Evolution of East-West Relations in the Seventies*, in: Meneguzzi Rostagni, *The Helsinki Process*, S. 80.

lich der Verfahrensweise begann auf der Basis dieser Anregungen,²²⁵ wobei sich der französische Vorschlag gegen den rumänischen durchsetzen musste und erst nach längeren Verhandlungen dank der Vermittlung der Neutralen und Blockfreien ein Kompromiss gefunden werden konnte²²⁶: Den Vorsitz der MV sollte Finnland übernehmen, die Vizepräsidentschaft wurde rotierend vergeben. Zudem wurde für alle zu treffenden Vereinbarungen das Konsensprinzip eingeführt. Dies bedeutete, dass Liechtenstein und San Marino mit dem gleichen Stimmgewicht ausgestattet wurden wie die USA und die Sowjetunion.²²⁷

Da die Debatte um die Festlegung der Verfahrensweise länger gedauert hatte als vorgesehen, begannen die Eröffnungsreden erst eine Woche nach dem offiziellen Beginn der MV. Diese Reden hatten rein formalen Charakter und gaben kaum Impulse für die folgenden Verhandlungen. Dennoch sticht in der Eröffnungsrede des französischen Vertreters die sehr aufgeschlossene Grundstimmung Frankreichs ins Auge. Zweifelsohne erwartete man einen positiven Verlauf der KSZE. Gérard André sprach vom Beginn einer „neuen Phase der Entspannung“ und begrüßte es, dass die in den letzten Jahren erzielten Fortschritte, zu denen Frankreich maßgeblich beigetragen habe, nun durch multilaterale Initiativen bestätigt werden konnten. Sicherheit, Zusammenarbeit und menschliche Kontakte waren die Bereiche, in denen die Konferenz den beteiligten Regierungen eine Verbesserung der Situation liefern solle. Vor allem strebe man eine verstärkte Zusammenarbeit aller Länder im wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Bereich sowie neue Perspektiven in Bezug auf die humanitären Probleme an. André ließ es sich nicht nehmen, Frankreichs Idee einer Konferenz in drei Verhandlungsphasen vorzustellen, die in der französisch-sowjetischen Erklärung von Oktober 1971 erstmals entworfen und in der Zwischenzeit von dem politischen Direktor des Quai d'Orsay Claude Arnaud und dem späteren Delegationsleiter Jacques Andréani verfeinert worden war.²²⁸

Die EPZ hatte diesem Vorschlag bereits am 20. November 1972 zugestimmt, und auch Moskau und ein Großteil der NATO-Partner waren einverstanden. Lediglich die Amerikaner und die Niederländer hatten noch Einwände, wobei die USA den Verdacht hegten, dass dieses Verhandlungskonzept von Frankreich nur erfunden worden sei, um den Sowjets die Einberufung der Konferenz zu erleichtern. Ihrer Vorstellung nach sollte die KSZE mit der Phase der inhaltlich beratenden Kommissionen und Unterkommissionen beginnen und nicht, wie Paris wünschte, mit Multilateralen Vorgesprächen, die sich auf organisatorische Fragen beschränkten. Im Unterschied zu Frankreich wollten die Amerikaner erst dann die offizielle Konferenz einberufen, wenn für den Westen befriedigende Resultate erzielt worden waren, um sich dann auf eine kurze Besprechung zu beschränken,

²²⁵ Ferraris, Report on a negotiation, S. 10.

²²⁶ Für den von Rumänien vorgebrachten Gegenvorschlag und die diesbezügliche Debatte siehe Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2009, S. 155–162.

²²⁷ Vgl. Die Geschäftsordnung der KSZE-Vorkonferenz, in: EA 1973, S. D 343.

²²⁸ Interview mit Jacques Andréani am 2. 3. 2009.

während derer lediglich die vorher ausgearbeiteten Dokumente angenommen würden. Rein verfahrenstechnisch gesehen war der Unterschied zwischen den beiden Konzeptionen gering, aber die politische Wirkung war eine andere, da nach dem amerikanischen Vorschlag gleich mit dem Schwierigsten begonnen werden sollte. Die Aufgabe der französischen Delegation war nun, die europäischen Partner von den Vorzügen ihres Vorschlages zu überzeugen, denn die EPZ-Mitglieder begrüßten zwar die französische Idee, als Verbündete der USA äußerten sie sich während der Treffen der NATO aber auch positiv zum amerikanischen Vorschlag.²²⁹ Erst am 12. Dezember 1972 erklärte die amerikanische Delegation das Konzept einer Konferenz in drei Phasen für eine „gute Arbeitshypothese“, was jedoch keine abschließende Zustimmung bedeutete.²³⁰ Die Überzeugungsarbeit gestaltete sich schwierig und erst nach der Hälfte der MV, während der Plenarsitzungen vom 21./22. Mai 1973, konnte der französische Vorschlag offiziell durchgesetzt und an einer Konferenz in drei Phasen festgehalten werden.²³¹

Parallel zu diesen Diskussionen begannen die Debatten über den Zeitplan der Konferenz, den Entwurf der Tagesordnung, die Teilnehmerliste und die Organisation, das Datum und den Ort für die eigentliche Konferenz, in anderen Worten für die Kommissionsphase. Dabei war allerdings klar, dass vor der Weihnachtspause keine substanziellen Ergebnisse zu erwarten waren, weil Moskau und seine Alliierten eine den westlichen Überzeugungen gegensätzliche Sicht der Dinge vertraten.

3.3. Der Streit um die Mandate

Auch wenn die französische Regierung von der Notwendigkeit einer sorgfältigen Vorbereitung der Konferenz überzeugt war, wollte sie vermeiden, dass sich die Multilateralen Vorgespräche zu einer Art „Vorkonferenz“ entwickelten, die durch die Besprechung zu vieler inhaltlicher Probleme einer späteren intensiven Diskussion vorgreifen und diese entwerten würde. Da die französische Diplomatie hoffte, die KSZE werde ihre eigene Dynamik entfalten, empfand sie es als wenig ratsam, ihr vorgefertigte Formulierungen aufzuerlegen.²³²

Die Multilateralen Vorgespräche sollten vor allem einen Arbeitsrahmen schaffen, der allen Staaten erlaubte, mit einer gleichberechtigten Stimme zu sprechen,²³³ und die Modalitäten der Konferenz festlegte, während der dann anschließend über die tatsächlichen Probleme ausführlich diskutiert würde. Die westlichen Partner und besonders Deutschland waren nicht alle von dieser Herangehensweise überzeugt und tendierten zum Teil dazu, eine Vorkonferenz durchzuführen. Damit wollten sie

²²⁹ MAE, CSCE 1968–1975, 6, Telegramm des französischen Botschafters in Moskau (Seydoux) nach Paris, 3. 11. 1972.

²³⁰ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2925, Telegramm aus Helsinki, 12. 12. 1975.

²³¹ Vgl. Ferraris, Report on a negotiation, S. 32.

²³² MAE, CSCE 1968–1975, 4, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Protokoll der französisch-polnischen Besprechungen, 6. 6. 1972, S. 2.

²³³ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2925, Telegramm aus Helsinki, Einleitende Rede des französischen Vertreters, 27. 11. 1972.

vermeiden, dass ein Treffen der Konferenz auf dem Niveau der Außenminister stattfand, bevor in den deutsch-deutschen Gesprächen ein *Modus Vivendi* und die Bedingungen für den Eintritt der beiden deutschen Staaten in die UNO definiert werden konnten. Doch Paris befürchtete, dass eine verfrühte Besprechung der zu verabschiedenden Dokumente den Staaten des Ostens die Möglichkeit gäbe, während der eigentlichen Konferenz jegliche Diskussion mit dem Argument zu verhindern, dass bereits alles geklärt sei und dass die Teilnehmer nur noch die Schaffung eines ständigen Folgeorgans verhandeln müssten, dem die Aufgabe zukommen sollte, detailliertere Studien zum Inhalt dieser Dokumente auszuarbeiten.²³⁴ Die Einrichtung eines solchen Organs wollte Frankreich unbedingt vermeiden, da es die Gefahr einer sowjetischen Einflussnahme auf westliche Belange als viel zu groß einschätzte. Um diese Entwicklung zu umgehen, schlug Paris vor, nur kurze Mandate für die Arbeit der späteren Kommissionen und Unterkommissionen auszuarbeiten.²³⁵ Diese sollten die während der Konferenz zu besprechenden Themen der Tagesordnung auflisten und die allgemeinen Intentionen der Teilnehmer benennen.²³⁶ Die Mandate müssten zumindest so viel Substanz enthalten, dass später fundierte Diskussionen möglich wären. Die EPZ hätte sich größtenteils mit einer Vereinbarung zufriedengegeben, nach der allgemein gehaltene Arbeitsaufträge Ziel der Multilateralen Vorgespräche sein sollten. Frankreich aber wollte verhindern, dass aus solchen „orientations générales“ nur allgemeine Nachfolgedokumente entstünden, und verweigerte seine Zustimmung zu einer solchen Regelung. Bis Mitte Dezember konnte schließlich ein Konsens darüber hergestellt werden, dass erst während der Konferenzphase präzise Mandate ausgearbeitet werden sollten.²³⁷

Am 14. Dezember 1972 verteilte Frankreich nach Abstimmung mit seinen EPZ-Partnern und in deren Namen ein Dokument, in dem die Bedeutung des Wortes „Mandat“ erklärt wurde. Doch die Eloquenz der Franzosen überzeugte die Sowjetunion nicht. Sie hätte die Ausarbeitung von Mandaten gerne vermieden, denn sie befürchtete, dass bei einer Diskussion der Mandate so erhebliche Meinungsverschiedenheiten auftauchen könnten, dass die Konferenz vertagt werden müsste. Zudem war Moskau aufgrund des geplanten Programmpunktes über den Austausch von Menschen und Ideen beunruhigt und wollte eine Auswirkung auf die Beziehungen innerhalb des Warschauer Paktes vermeiden.²³⁸ Also arbeitete es mit einer Diskussion der Begrifflichkeiten: Das Wort „Mandat“ sei zu imperativ und vermittele, dass eine Organisation dahinter stehen müsse, die seine Einhaltung überprüfe. Dies führe zwangsläufig dazu, dass aus den Vorgesprächen eine endlo-

²³⁴ MAE, CSCE 1968–1975, 2, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Der deutsche Vorschlag einer „Vorkonferenz“, 26. 11. 1971.

²³⁵ Das Wort „Mandat“ wurde erstmals von dem Schweizer Botschafter Campiche in einer Rede am 12. Dezember 1972 in die Diskussion eingeführt. Vgl. Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 167, Anm. 541.

²³⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 6, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz, 21. 12. 1972.

²³⁷ Vgl. Höhn, *Außenpolitik der EG-Staaten*, S. 219.

²³⁸ AN, 5AG2/1019, Notiz für Pompidou (Jean-Bernard Raimond)/Dossier für die Gespräche mit Breschnew, 27. 12. 1972.

se Vorkonferenz werde. Daher müsse das Wort „Mandat“ aus der Terminologie der KSZE entfernt werden. Im Grunde wollte Moskau aber lediglich eine gründliche KSZE-Arbeit verhindern, die dem Dritten Korb eine zu große Bedeutung verschaffte. Moskau hätte es vorgezogen, wenn keine Arbeitskommissionen, sondern lediglich Redaktionskomitees geschaffen worden wären, die keine eigene Denkarbeit leisteten. Außerdem hoffte es, die Aufmerksamkeit auf die eigenen Ziele zu lenken (europäische Sicherheit, ständiges Organ) und die kulturellen und humanitären Fragen zu übergehen.²³⁹ Anhand der Frage des Begriffs der „Mandate“ kamen die unterschiedlichen Zielsetzungen zwischen der Sowjetunion und Frankreich nicht zum ersten Mal, aber besonders deutlich zum Vorschein. Pompidou und seine Diplomaten waren bemüht, Konfrontationen zu vermeiden, und betonten, dass sie nicht an dem Wort „Mandat“ hingen, wenn dies den Sowjets als zu „imperativ“ erscheine. Im Französischen habe das Wort zwei Bedeutungen: Es könne eine einfache Instruktion sein oder eine Delegation von Macht mit imperativen Instruktionen. Doch wolle Paris keine rigiden Instruktionen, sondern lediglich die Erstellung einer Tagesordnung, um Überschneidungen zu vermeiden.²⁴⁰ Das Problem lag aber nicht in der Bezeichnung, sondern in dem Bestreben der Sowjetunion, nicht nur die Themen menschliche und kulturelle Kontakte zu vermeiden, sondern auch während der MV keine Arbeitsaufträge für die folgende Phase auszuarbeiten. Doch hier ließen sich Paris und seine europäischen Partner zum Leidwesen Moskaus auf keine Kompromisse ein,²⁴¹ so dass es der Ausarbeitung der Mandate letztlich zustimmen musste, wenn auch widerwillig. Außenminister Schumann erläuterte dem deutschen Botschafter in Frankreich, Freiherrn von Braun, es gehe bei den Mandaten um eine grundsätzliche Frage. Es handle sich darum, wie weit die Sowjetunion bereit und in der Lage sei, auf dem Wege zu gehen, der zu den Verlockungen der Freiheit führe.²⁴²

Die EPZ-Mitglieder nutzten die vom 15. Dezember 1972 bis 15. Januar 1973 dauernde Konferenzpause, um ihre von diesem Zeitpunkt an konferenzbestimmenden Mandatsvorschläge zu vereinbaren. Obwohl Frankreich zu diesem Zeitpunkt die EPZ-Präsidentschaft innehatte, nahm es dabei keine eindeutige Haltung ein. Zwar setzte es sich innerhalb der EPZ und gegenüber der Sowjetunion für die Ausarbeitung präziser Mandate ein und brachte als Argument vor, dass die Mitglieder der NATO der Idee einer multilateralen Vorbereitungskonferenz, die sich nur mit der Prozedur und nicht mit inhaltlichen Fragen beschäftigen sollte, nur deshalb zugestimmt hätten, weil man vereinbart habe, dort Mandate für die Arbeitskommission der zweiten Phase zu entwerfen. Des weiteren stellte Paris fest, dass die in der Vorbereitungsphase definierten Mandate dazu dienten, die

²³⁹ MAE, CSCE 1968–1975, 26, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz, 26. 1. 1973.

²⁴⁰ MAE, CSCE 1968–1975, 6, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Protokoll des Gesprächs zwischen dem Generalsekretär (de Courcel) und Abrassimov, 20. 1. 1973,

²⁴¹ MAE, CSCE 1968–1975, 26, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Telegramm aus Paris (de Courcel) an die französische Delegation in Helsinki, 23. 1. 1973.

²⁴² Bericht des Botschafters Freiherr von Braun, Paris, an Bundesminister Scheel vom 3. 1. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 1, S. 6.

Probleme zu umreißen, über die in der zweiten Phase verhandelt werden sollte, da man andernfalls Gefahr laufe, eine Konferenz abzuhalten, die lediglich den politischen und territorialen Status quo in Europa verankere.²⁴³ Doch gleichzeitig blieb Paris seiner Strategie treu, Moskau nicht unnötig provozieren zu wollen, weshalb es anfangs nur ein Mandat für die weniger brisanten wirtschaftlichen Fragen beabsichtigte und schließlich sogar entschied, selbst überhaupt kein eigenes Mandat zu entwerfen.²⁴⁴

Dennoch machte Paris seinen Partnern die Konsensfindung schwer, denn es nahm in zwei Punkten eine abweichende Haltung ein. Erstens lehnte es nach wie vor die Behandlung von militärischen Fragen auf der Konferenz ab und zweitens wollte es aus den erwähnten diplomatisch-strategischen Gründen die Erörterung der Fragen des Kulturaustausches der Diskussion der Bewegungsfreiheit vorziehen. Bezüglich des letzten Punktes war mit der Bundesrepublik ein Konflikt entstanden, welcher aber mit einem diplomatischen Tauschgeschäft gelöst werden konnte. Die Deutschen versprachen den Franzosen ihre kulturpolitischen Interessen zu unterstützen, wenn diese im Gegenzug die Vorschläge der EPZ-Partner auf dem Gebiet der vertrauensbildenden Maßnahmen befürworteten. So konnten die noch bestehenden Interessengegensätze entschärft werden und eine einheitliche Position der Europäer entstehen. Am Ende der Konferenzpause präsentierten die am 1. Januar 1973 auf neun angewachsenen Mitglieder der EG ihren Entwurf für die Mandate sowie eine Themenaufgliederung für drei Kommissionen und zehn Unterkommissionen:

1. Kommission für Sicherheitsfragen: Prinzipien und militärische Aspekte der Sicherheit
 - Unterkommission für Grundsätze zwischenstaatlichen Zusammenlebens, darin eingeschlossen Gewaltverzicht, Achtung der Menschenrechte, Selbstbestimmungsrecht der Völker
 - Unterkommission für Vertrauensbildende Maßnahmen auf militärischem Gebiet
2. Kommission für Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt
 - Unterkommission für die Entwicklung des Handels
 - Unterkommission für die Kooperation auf den Gebieten der Industrie, der Erschließung von Rohstoffen und Energiequellen
 - Unterkommission für Verkehr, Tourismus und Informationsaustausch auf wirtschaftlichem Gebiet
 - Unterkommission für Umweltschutz
3. Kommission für menschliche Kontakte, Kultur- und Informationsaustausch
 - Unterkommission für menschliche Kontakte
 - Unterkommission für Kulturaustausch
 - Unterkommission für Kooperation auf dem Bildungssektor
 - Unterkommission für Informationsaustausch

²⁴³ AN, 5AG2/1041, Generalsekretariat des Elysée, zusammenfassende Notiz, 10. 1. 1973.

²⁴⁴ Idem.

Angesichts dieses ersten Entwurfes schlug die Sowjetunion vor, die Fragen des wirtschaftlichen und kulturellen Austausches in einer Arbeitskommission zusammenzufassen, weil sie nicht ohne Grund befürchtete, dass andernfalls dem Themenbereich Kultur zu viel Bedeutung beigemessen werde.²⁴⁵ Frankreich lehnte dies ab und machte sich auch innerhalb der EPZ dafür stark, beide Themenbereiche weiterhin in separaten Kommissionen zu behandeln. Gegenüber seinem deutschen Kollegen Berndt von Staden betonte der französische Politische Direktor François Puaux, dass nur so eine Chance bestehe, den kulturellen und menschlichen Bereich der offiziellen Bevormundung durch Moskau zu entziehen.²⁴⁶ Er versuchte auch Moskau auf die europäische Linie zu bewegen und erläuterte dem an der sowjetischen Botschaft in Paris tätigen Berater Juri Dubinin, dass die Sowjetunion, wenn sie eine Debatte über den Informationsaustausch, die Bewegungsfreiheit von Menschen und kulturelle Fragen akzeptiere, einige der Länder besänftigen werde, die noch in den Kategorien des Kalten Krieges dächten, was erheblich zum Erfolg der KSZE beitragen könne. Wenn sie allerdings eine Diskussion dieser Themen ablehne und darauf bestehe, dass diese in die Rubrik der „wirtschaftlichen Zusammenarbeit“ eingegliedert würden, bliebe der KSZE höchstwahrscheinlich der Erfolg verwehrt, und Moskau werde offener Kritik ausgesetzt.²⁴⁷ Diese Argumente waren gut gewählt. Man wusste in Paris, wie sehr Breschnew einen für ihn positiven Verlauf der Konferenz wünschte. Moskau lenkte ein, und während des Gesprächs der beiden Außenminister am 12. Januar 1973, welches einen Tag nach dem Gipfelgespräch zwischen Breschnew und Pompidou stattfand, akzeptierte die Sowjetunion, dass in der Genfer Phase die kulturellen Fragen separat und nicht, wie zunächst geplant, gemeinsam mit den wirtschaftlichen Fragen behandeln werden sollten.²⁴⁸ Darüber hinaus war Breschnew damit einverstanden, im ersten Tagesordnungspunkt der KSZE die vertrauensbildenden Maßnahmen zu erwähnen, das heißt den Aufruf zum Informationsaustausch über Truppenbewegungen und die gegenseitige Einladung zu Übungsmanövern.²⁴⁹

3.4. Verwirrung um das ständige Folgeorgan

Zum Zeitpunkt seines ersten Staatsbesuches in Moskau war der französische Präsident, der sich zwar positiv, aber abwartend gegenüber den zu erwartenden

²⁴⁵ MAE, Direction d'Europe 1970–1976, 2926, zusammenfassende Notiz, 24. 1. 1973.

²⁴⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 2, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Protokoll des Treffens der französischen und deutschen Politischen Direktoren in Bonn, 9. 10. 1972, 25. 10. 1972. Die Bundesrepublik wollte anfangs die menschlichen Kontakte von den kulturellen Fragen trennen und in einer jeweils gesonderten Kommission behandeln.

²⁴⁷ Dies berichtet der Politische Direktor Puaux dem Generalsekretär des bulgarischen Außenministeriums Petrov. MAE, CSCE 1968–1975, 2, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Protokoll der französisch-bulgarischen Konsultationen am 30. 11. und 1. 12. 1972.

²⁴⁸ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2926, Protokoll des Gesprächs zwischen Schumann und Gromyko am 12. 1. 1973.

²⁴⁹ AN, 5AG2/117, Audienz von William Rogers, 27. 1. 1973.

Resultaten der KSZE gezeigt hatte, zu der Meinung gelangt, dass die KSZE als Instrument für die Verwirklichung der Wünsche des Westens genutzt werden könne.²⁵⁰ Es begann sich bereits abzuzeichnen, dass die Sowjetunion ihre ehrgeizigen Ziele auf Dauer nicht würde aufrechterhalten können und dass der Westen seine Vorstellungen mehr und mehr durchsetzen würde. Georges Pompidou, der auch wegen der im März 1973 anstehenden französischen Parlamentswahlen an dem guten Verhältnis zur UdSSR interessiert war²⁵¹, wollte in dieser günstigen Konstellation möglichst viele Konzessionen im Bereich der menschlichen Kontakte und des Kulturaustausches erreichen, wofür er sogar bereit war, bei den Mandaten Zugeständnisse zu machen, gegen deren präzise Ausformulierung sich Breschnew wehrte. Wie erwähnt bevorzugte dieser eine vage Abfassung der Mandate für die zweite Phase und kurze Texte, um später seine eigene Interpretation durchzusetzen. Für Paris war jedoch die präzise Beschreibung der Mandate die unverzichtbare Ausgangsbasis für ein Gelingen der Konferenz, weshalb es in diesem Punkt nicht diskussionsbereit war. Allerdings hielt es die europäische Formulierung der Mandate für zu anspruchsvoll und ein schrittweises Vorgehen für aussichtsreicher.²⁵²

Doch Pompidou machte v. a. ein besonderes Zugeständnis: Er deutete Breschnew gegenüber an, Frankreich sei mit der Schaffung eines ständigen Folgeorgans einverstanden. Dieses Einlenken war völlig überraschend, da die Schaffung eines KSZE-Folgeorgans, wie es die Sowjetunion angeregt hatte, am 21. November 1972 förmlich von den Außenministern der sechs EG-Staaten und der drei Mitglieds-kandidaten ausgeschlossen worden war.²⁵³ Zudem war es mit einem der wichtigsten französischen KSZE-Ziele nicht vereinbar, da ein solches Folgeorgan Moskau einen weitgehenden Einfluss auf die europäische Politik eröffnet hätte und sowohl zur Stärkung des Ostblocks als auch zur Schwächung der westlichen Allianz beitragen würde. Trotzdem deutete Pompidou Breschnew gegenüber eine französische Zustimmung an:

„Pour ce qui est de l'organisme permanent, on peut s'interroger. Jusqu'ici, la position française a été hésitante, car nos diplomates ne savaient pas exactement de quoi il retourne. Il y a des arguments pour et des arguments contre. Je puis vous dire à titre personnel, que j'incline à penser que les éléments favorables pourraient l'emporter sur les défavorables. Ce n'est pas forcément l'avis de tout le monde. Néanmoins, si mon impression se confirme, elle représente la position définitive de la délégation française.“²⁵⁴

²⁵⁰ Interview mit Jean-Bernard Raimond am 14. 9. 2009.

²⁵¹ Vgl. Newton, *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, S. 91.

²⁵² So Pompidou zu Rogers. Vgl. AN, 5AG2/117, Audienz von William Rogers, 27. 1. 1973.

²⁵³ Bereits am 13. Dezember 1972 brachte Moskau bei den Multilateralen Vorgesprächen den Entwurf einer Tagesordnung ein, die neben den Punkten „Sicherheit“ und „Zusammenarbeit“ einen Punkt „Establishment of a body to deal with the questions of security and co-operation in Europe“ vorsah. AN, 5AG2/92. MAE, Politische Abteilung, zusammenfassende Notiz, 14. 11. 1973. Und AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 1, Anm. 9, S. 5.

²⁵⁴ AN, 5AG2/1019, Protokoll des Gesprächs zwischen Pompidou und Breschnew, 12. 1. 1973. Vgl. zur Reise Pompidous nach Minsk auch den Bericht des Botschafters Freiherr von Braun, Paris, an Bundesminister Scheel vom 3. 1. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 1, S. 3 ff.

In der Tat erhielt die französische Delegation nach dem Gespräch die Instruktion, sich in der Frage des Folgeorgans weniger abwehrend zu zeigen.²⁵⁵

Pompidous Entgegenkommen war umso überraschender, als nicht nur Frankreich, sondern die westlichen Staaten geschlossen der Ansicht waren, dass die Errichtung eines Folgeorgans zurückgewiesen werden müsse. Schon in dem sowjetischen Vorschlag eines europäischen Sicherheitsvertrages von 1954 und der damit verbundenen Schaffung eines ständigen Konsultativorgans hatten sie den Hintergedanken gesehen, die Atlantische Allianz aufzulösen – der Warschauer Pakt existierte 1954 noch nicht. Zum Zeitpunkt der Multilateralen Vorgespräche schienen die Intentionen der Sowjetunion weniger ambitioniert, da Moskau nicht mehr die Auflösung der Allianz verlangte und akzeptierte, dass die Schaffung eines paneuropäischen Organs mit der Aufrechterhaltung der bestehenden Verpflichtungen der einzelnen Staaten kompatibel sei. Zudem äußerte sich die Sowjetunion weder zu den Strukturen des Organs noch zu den Aufgaben, die es übernehmen sollte, sondern wies lediglich darauf hin, man solle einen „Rahmen“ schaffen, in dem die Teilnehmerstaaten politische Beratungen und Gespräche über spezielle Themen abhalten könnten. Der Fokus lag jedoch auf dem Aspekt der politischen Debatte. Nicht die Inkraftsetzung von einzelnen Entscheidungen stand im Vordergrund, sondern die Errichtung eines Forums für allgemeine Diskussionen, beispielsweise über die Vorbereitung zukünftiger europäischer Konferenzen. Die Pariser Diplomaten hatten Schwierigkeiten, die wahren Hintergedanken Moskaus zu erfassen. Zum Beispiel behaupteten die Sowjets, der von ihnen vorgesehene „Rahmen“ solle kein „Sicherheitsrat“ sein und nicht dazu dienen, die bestehenden politischen Schwierigkeiten zwischen den Teilnehmerstaaten zu debattieren. Doch wie, so fragte man sich, sollte eine Institution ohne Entscheidungsgewalt, die kein Sicherheitsrat ist, aber dennoch Raum für politische Debatten bieten soll, strittige Fragen ausschließen? Auch die Bezeichnung „konsultativ“ bot Anlass für Zweifel an der Harmlosigkeit der sowjetischen Absicht, denn der Rat der NATO oder des Warschauer Paktes sowie die Vereinbarungen zwischen den EPZ-Staaten im Bereich der politischen Zusammenarbeit waren ebenfalls als „konsultativ“ betitelt, hatten aber dennoch politische Relevanz.²⁵⁶

Angesichts dieser ungeklärten Absichten Moskaus hatte das Pariser Außenministerium eine Reihe von Einwänden gegen die Schaffung eines ständigen KSZE-Folgeorgans. Vor allem befürchtete man, dass die Errichtung eines Folgeorgans der erste Schritt zur Etablierung eines alle europäischen Staaten umfassenden Sicherheitssystems und zur Auflösung der bestehenden Allianzen sein würde. Eine solche das atlantische Militärbündnis in Frage stellende Entwicklung könnte Westeuropa seiner Sicherheitsgarantie durch die USA berauben und dazu führen, dass Europa aus Furcht vor der militärischen Übermacht der Sowjetunion einer

²⁵⁵ AN, 5AG2/1041, Generalsekretariat, zusammenfassende Notiz (J.B. Raimond), Aktuelle Situation in Helsinki, 20.2.1973. Vgl. auch Soutou, *President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente*, S. 234.

²⁵⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 18, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Ständiges Organ, o. D.

Politik der „halben Abhängigkeit“ von Moskau zustimmen würde. Zwar sah man diese dramatische Entwicklung nicht als sehr wahrscheinlich an, doch schon die theoretische Möglichkeit bestärkte die Diplomaten in der Überzeugung, dass eine enge Verbindung der westlichen Staaten, und insbesondere der Europäer, unabdingbar sei. So könne auch der nächsten Gefahr besser begegnet werden, die von der Errichtung eines ständigen KSZE-Folgeorgans ausgehe: Der Kontrolle und Beeinflussung der nicht-kommunistischen Staaten und ihrer gegenseitigen Beziehungen durch Moskau. Dabei erschienen zwei Szenarien als besonders bedrohlich.

Erstens erschien es möglich, dass Moskau das Zusammenwachsen der Europäischen Gemeinschaft behindern werde, indem es jeden Versuch der Europäer, sich enger zu verbinden, dadurch torpedieren werde, dass es in den jeweiligen Bereichen innerhalb des Folgeorgans eine paneuropäische Zusammenarbeit fordern werde. Zweitens hätte es als Mitglied eines solchen Organs die Möglichkeit, alle gemeinsamen Initiativen der Europäer anzugreifen und als „diskriminierend“ oder als „die Entwicklung des paneuropäischen Austausches behindernd“ zurückzuweisen. Selbst wenn es Moskau nicht möglich sei, großen Druck auszuüben, befürchtete der Quai d'Orsay dennoch, dass es zumindest dauerhaft ein „Klima der Kontroverse“ bezüglich der Fragen der europäischen Integration schaffen könne. Es bestand die Gefahr, dass Moskau versuchen werde, die westlichen oder neutralen Länder zu beeinflussen, die mit dem Fortschritt des gemeinsamen Marktes unzufrieden waren. Darüber hinaus war es möglich, dass Moskau in einer Mischung aus Druck auf einzelne Staaten der EG und allgemeiner Agitation innerhalb des ständigen Organs bei jeder Gelegenheit die Vertiefung der Integration des gemeinsamen Marktes behinderte. Eine weitere unerwünschte Einflussmöglichkeit Moskaus sahen die Pariser Diplomaten im Hinblick auf Deutschland. Denn Breschnew hoffte nicht nur, dass das KSZE-Schlussdokument die für die Sowjetunion günstigen Bestimmungen des im Zuge der deutschen Ostpolitik geschlossenen Moskauer Vertrages von August 1970 noch einmal festschrieb. Auch die Idee der Errichtung eines ständigen Folgeorgans zielte darauf ab, die Politik Bonns zukünftig beeinflussen zu können. Die Politik Westdeutschlands und selbst die Entwicklung der innerdeutschen Kräfte würden von der Sowjetunion einer ständigen Prüfung hinsichtlich der von der Bundesrepublik eingegangenen Verpflichtungen unterworfen. Jede Verletzung, auch wenn sie ihren Ursprung nicht in der Regierung hätte, würde sofort mit den Prädikaten „Nicht-Respektierung des Status von Westberlin“, „Demonstration des Revanchismus“ oder „Revisionismus im Bereich der Grenzen“ versehen und öffentlich gemacht werden.²⁵⁷

Das „Ja“ Pompidous zum Folgeorgan stand daher im Gegensatz zu der bis dahin von Frankreich propagierten Politik, und die französische Regierung hatte einige Mühe, mit diesem plötzlichen Wandel umzugehen. Außenminister Maurice Schumann, der sich direkt nach dem Gespräch zwischen Pompidou und Breschnew am 12. Januar 1973 mit seinem sowjetischen Kollegen Andrei Gromy-

²⁵⁷ Idem.

ko unterhielt, hatte zweifellos von seinem Präsidenten die Anweisung erhalten, sich konzilient zu zeigen. Doch schien er die Meinung Pompidous nicht zu teilen, denn er gab bei der Frage der Schaffung eines ständigen Folgeorgans nicht bedingungslos nach, sondern erklärte, die Lösung dieser Frage hänge von den Resultaten der Konferenz ab. Genau wie seine Berater war Schumann von der Gefährlichkeit einer solchen Institution überzeugt, die den Sowjets erlaubt hätte, die Politik der europäischen Staaten von innen heraus zu beobachten. Dass Schumann und Pompidou sich in diesem Punkt uneinig waren, bestätigt auch eine Aufzeichnung des deutschen Vortragenden Legationsrats I. Klasse Niels Hansen, der zu dieser Zeit u. a. Leiter der Referate „Europäische Einigung und politische Zusammenarbeit“ sowie „Frankreich, Andorra, Monaco, Belgien, Niederlande, Luxemburg“ im Auswärtigen Amt war. Dieser notierte nach einem Gespräch mit Schumann am 22. Januar 1973, der Außenminister habe bezüglich des Folgeorgans als persönliche Meinung geäußert, mehrere Gremien seien ihm lieber als eines.²⁵⁸ Die gleiche Aussage traf der Franzose gegenüber dem deutschen Außenminister Walter Scheel.²⁵⁹ Auch die Delegation in Dipoli/Helsinki schien dem Willen ihres Präsidenten nicht sehr begeistert Folge zu leisten. Zwar lehnte sie nicht ab, die Fragen der Folgen der Konferenz als vierten Punkt in die Tagesordnung aufzunehmen, doch äußerte sie sich hinsichtlich dieses Punktes nicht weiter.²⁶⁰

Pompidous Initiative ist also auf eine persönliche Überzeugung zurückzuführen, für die eine Reihe von Gründen denkbar sind. Seine temporäre Befürwortung der Schaffung eines ständigen Folgeorgans kann ihre Ursache beispielsweise darin haben, dass er mit der KSZE vor allem die Unabhängigkeit der Staaten Ostmitteleuropas fördern wollte und in einem Konsultativorgan die Chance sah, die Möglichkeiten einer sowjetischen Intervention innerhalb des sozialistischen Systems zu verringern. Denn die Länder des Warschauer Paktes könnten das Folgeorgan nutzen, um ihre Unabhängigkeit gegenüber Moskau zu demonstrieren, ohne dabei einen sowjetischen Übergriff wie im August 1968 befürchten zu müssen. Insbesondere Rumänien schien an diese Möglichkeit zu glauben.²⁶¹ Das Szenario, das Folgeorgan als Podium für Auseinandersetzungen innerhalb des Warschauer Paktes oder bei Konflikten der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten wie etwa Finnland oder Jugoslawien mit der Großmacht Sowjetunion zu nutzen, hielten auch die KSZE-Strategen des Außenministeriums für denkbar. Zudem erkannten sie im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den Staaten des Warschauer Paktes und den neutralen und nicht-paktgebundenen Ländern ein positives Argument für die Schaffung eines Folgeorgans. Zum Beispiel könnte das aufgrund der Mazedonienfrage mit bulgarischen Protesten konfrontierte Jugosla-

²⁵⁸ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Hansen vom 22. 1. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 18, S. 95.

²⁵⁹ AN, 5AG2/106, Gespräch zwischen Schumann und Scheel, 22. 1. 1973.

²⁶⁰ AN, 5AG2/1041, Generalsekretariat, Notiz für Pompidou (Jean-Bernard Raimond)/Aktuelle Situation in Helsinki, 20. 2. 1973.

²⁶¹ AN, 5AG2/1019, Notiz für Pompidou (Jean-Bernard Raimond)/Dossier für die Gespräche mit Breschnew, 27. 12. 1972.

wien entweder seinen Konflikt mit Bulgarien vor dem Folgeorgan besprechen oder sogar konkrete Maßnahmen erörtern, die verhinderten, dass Fragen der nationalen Minderheiten in Europa zu einer Konfliktquelle würden. Ein ständiges Folgeorgan könnte somit als Diskussionsforum dazu beitragen, dass alle Länder Europas ihre nationalen Standpunkte außerhalb der jeweiligen Blöcke vortrügen.²⁶² Dem erklärten französischen Ziel der Aufweichung der Breschnewdoktrin²⁶³ schien dies dienlich zu sein. Die Vermutung, dass Pompidou diese Option tatsächlich im Kopf hatte, wird unter anderem durch eine Aussage von ihm gegenüber Brandt gestützt. Nur zehn Tage nach seinem Treffen mit Breschnew erklärte der französische Präsident dem deutschen Bundeskanzler, dass ein KSZE-Folgeorgan keinesfalls eine Kontrolle über die Europäische Gemeinschaft oder die nationalen Regierungen ausüben dürfe, dass er aber überlege, ob eine solche Institution nicht Gewaltakte gegenüber europäischen Staaten erschwere.²⁶⁴ Da man von westlicher Seite keinerlei Gewaltakte beabsichtige, könne man in diesem Aspekt nur Nützliches erblicken. Zwar habe das Folgeorgan in Paris viele Gegner, er selbst frage sich aber, ob es so schlecht sei, wie oft angenommen. Sollte sich dieses jedoch zu einer Kontrollinstanz über das Europa der Neun entwickeln, halte auch er die Sache für inakzeptabel. Allerdings sei er noch mit der Prüfung dieser Frage befasst.²⁶⁵

Eine weitere plausible Erklärung, die auch der damalige stellvertretende Generalsekretär des Elysée und spätere Premierminister Edouard Balladur anführte²⁶⁶,

²⁶² MAE, CSCE 1968–1975, 18, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/ständiges Organ, o.D. Darin wird ausdrücklich betont, dass Frankreich aufgrund dieser Überlegungen eine positive Haltung gegenüber dem Folgeorgan eingenommen habe und dass erst nach der ersten Konferenz entschieden werden könne, in welcher Weise dies gerechtfertigt war.

²⁶³ Am 3. Oktober 1968 erläuterte der sowjetische Außenminister Gromyko vor der UNO-Generalversammlung die sowjetische Auffassung von einem „sozialistischen Commonwealth“: „Diese Gemeinschaft ist ein untrennbares Ganzes, das durch unzerstörbare Bande zusammengeschweißt ist, wie sie die Geschichte bisher nicht kannte. [...] Die Sowjetunion erachtet es für notwendig, auch vor dieser Tribüne zu erklären, dass die sozialistischen Staaten keine Situation zulassen können und werden, in der die Lebensinteressen des Sozialismus verletzt und Übergriffe auf die Unantastbarkeit der Grenzen der sozialistischen Gemeinschaft und damit auf die Grundlagen des Weltfriedens vorgenommen werden.“ Vgl. EA 1968, S.D 555–557. Am 12. November 1968 griff der Generalsekretär des ZK der KPdSU, Breschnew, diese Thesen auf dem V. Parteitag der Polnischen vereinigten Arbeiterpartei (PVAP) in Warschau auf („Breschnewdoktrin“): „Und wenn die inneren und äußeren, dem Sozialismus feindlichen Kräfte die Entwicklung irgendeines sozialistischen Landes auf die Restauration der kapitalistischen Ordnung zu lenken versuchen, wenn eine Gefahr für den Sozialismus in diesem Land, eine Gefahr für die Sicherheit der gesamten sozialistischen Staatengemeinschaft entsteht, ist das nicht nur ein Problem des Volkes des betreffenden Landes, sondern ein allgemeines Problem, um das sich alle sozialistischen Staaten kümmern müssen.“ Vgl. AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 223, S. 984, Anm. 9.

²⁶⁴ AN, 5AG2/1012, Gespräch zwischen Pompidou und Brandt, Paris, 22. 1. 1973.

²⁶⁵ So Pompidou zu Brandt zehn Tage nach seinem Gespräch mit Breschnew. Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris am 22. 1. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 15, S. 67.

²⁶⁶ So äußerte sich Balladur in einem Gespräch mit Benoît d’Aboville. Interview mit Benoît d’Aboville am 7. 8. 2010.

ist, dass Pompidou der aktuellen politischen Situation Genüge tun wollte. Denn zu diesem Zeitpunkt hatte die französische Regierung den Eindruck, dass die Westdeutschen der Schaffung eines institutionalisierten Folgeorgans positiv gegenüberstünden. Tatsächlich hatte die Bundesrepublik am 16. Mai 1972 „Leitlinien“ verabschiedet, in denen festgehalten worden war, dass die Schaffung neuer internationaler Gremien vom Konferenzverlauf abhängig gemacht werden sollte und die Bundesregierung sich die Option offenhalte, Berlin als Sitz solcher Gremien anzubieten. Die Errichtung eines Folgeorgans war darin nicht ausgeschlossen.²⁶⁷ Die Einschätzung der Pariser Regierung war somit nicht ganz abwegig, zumal darüber hinaus die Auffassung herrschte, dass die Bundesrepublik nicht die Errungenschaften der Ostpolitik riskieren wollte, indem sie sich zu deutlich gegen Projekte aussprach, die Moskau am Herzen lagen und die kurzfristig keine elementaren Interessen Bonns in Frage stellten. Diese Sichtweise Bonns ähnelte der Vorstellung, die Paris bei seiner Betonung des Kulturaustausches verfolgte, weshalb Pompidou sie vielleicht umso besser verstehen konnte.

Eine sicherlich zutreffende Erklärung ist, dass der französische Präsident hoffte, im Gegenzug für sein Zugeständnis auf Breschnews Entgegenkommen bei der bereits erwähnten Frage der Mandate zählen zu können. Denn die Mandate waren für Paris die Voraussetzung dafür, dass die KSZE substanzielle Ergebnisse liefern konnte. Diese Vermutung wird auch durch eine Notiz aus dem Außenministerium gestützt, in welcher die KSZE-Abteilung dazu riet, der Sowjetunion in der Frage des Folgeorgans auf keinen Fall entgegenzukommen, ohne eine Gegenleistung im menschlichen und kulturellen Bereich zu verlangen. Am besten sei eine zweifelnde Haltung anzunehmen, um sich für die Zukunft alle Möglichkeiten offenzuhalten und um eventuell auf eine Minimalformel zurückkommen zu können.²⁶⁸ Fakt ist jedenfalls, dass Pompidou sein Zugeständnis an Moskau relativ überraschend machte und seine Regierung damit in Erklärungsnot brachte. Die französische Delegation wurde von ihren Partnern für den Alleingang ihres Präsidenten heftig kritisiert, so dass sie sich im Anschluss hinsichtlich der Frage des ständigen Folgeorgans besonders reserviert zeigte. Sie wollte nicht noch weiter das Misstrauen schüren, Frankreich verständige sich über die Köpfe der anderen hinweg mit Moskau.²⁶⁹ Dieser Verdacht war entstanden, weil Pompidou und Breschnew in ihrer gemeinsamen Erklärung über den Besuch des französischen Präsidenten in Saslawl erneut die Unverletzlichkeit der Grenzen festgeschrieben hatten, deren multilaterale Verankerung bekanntermaßen das Hauptziel Moskaus bei der KSZE war.²⁷⁰

²⁶⁷ Willy Brandt blieb in dieser Frage jedoch reserviert. Vgl. Wilfried Loth, Willy Brandt, Georges Pompidou und die Entspannungspolitik, S. 175.

²⁶⁸ MAE, CSCE 1968–1975, 18, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Ständiges Organ, o. D.

²⁶⁹ AN, 5AG2/1041, Generalsekretariat, Notiz für Pompidou (Jean-Bernard Raimond)/Aktuelle Situation in Helsinki, 20. 2. 1973.

²⁷⁰ Im gemeinsamen Kommuniqué über die Gespräche des Staatspräsidenten Pompidou am 11./12. Januar 1973 in Saslawl bei Minsk wurde die „Richtigkeit der besonders von Frank-

Als Breschnew einige Monate danach den Besuch Pompidous erwiderte, war keine Rede mehr von einer zustimmenden Haltung Frankreichs zur Schaffung eines ständigen Folgeorgans, sondern die Entscheidung wurde ab jetzt von den Schlussfolgerungen der jeweiligen Kommission abhängig gemacht. Diese demonstrativ negative Haltung zum Folgeorgan war nun wohl auch der Einsicht geschuldet, dass ein solches Organ die US-Präsenz in Europa institutionalisiert hätte.²⁷¹

Die Initiative Pompidous und die Hoffnung, die er Breschnew damit in Bezug auf das Folgeorgan vermittelt hatte, war somit nicht nur unerheblich für den weiteren Verlauf der Verhandlungen. Sie konnte auch die französisch-sowjetischen Beziehungen nicht vor einer Verschlechterung bewahren. Moskau fuhr fort, Druck auf Paris auszuüben und ihm seinen Westkurs vorzuwerfen. Zudem wollte es, wie bereits 1970, einen „neuen Schritt“ mit Frankreich machen und einen politischen Vertrag über die weitere Zusammenarbeit der beiden Länder unterzeichnen, der die politischen Beziehungen der beiden Staaten verbindlich regeln bzw. auf ein höheres Niveau heben sollte. Paris konnte ein solches bilaterales Vertragsabkommen jedoch wegen seiner Zugehörigkeit zur NATO und zur EG und wegen seiner engen Beziehungen zur Bundesrepublik nicht akzeptieren.²⁷² Daher musste die französisch-sowjetische Zusammenarbeit innerhalb flexiblerer Grenzen geschehen.

3.5. Frankreichs Zusammenarbeit mit den Neun für den Abschluss der Multilateralen Vorgespräche

Doch zurück zu den MV, die am 15. Januar 1973 nach der ersten Konferenzpause wieder fortgesetzt wurden und mit der Diskussion des Entwurfes der EPZ-Staaten für die Tagesordnung und die Mandate begannen. Hatte Pompidous Vorgehen in Minsk Auswirkungen auf die Verhandlungen in Dipoli? Die französische Regierung konnte als Erfolg verzeichnen, dass die Sowjetunion nun der Trennung von wirtschaftlicher Zusammenarbeit und kulturellen und menschlichen Fragen sowie deren Besprechung in Einzelkommissionen zustimmte. Dies kann aber nicht direkt auf das Zugeständnis zur Errichtung eines Folgeorgans oder das Verhandlungsgeschick der französischen Diplomaten zurückgeführt werden, sondern auf den allgemeinen Druck des Westens. Im Gegenzug akzeptierten Paris

reich und der Sowjetunion verfolgten Politik“ betont, deren Ziel es sei, die „Hauptspannungsursachen in Europa zu beseitigen und die europäische Sicherheit auf der Grundlage der Unverletzlichkeit der gegenwärtigen Grenzen, der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, der Gleichheit, der Unabhängigkeit und des Verzichts auf Anwendung oder Androhung von Gewalt zu verstärken“. Vgl. EA 1973, S. D 207.

²⁷¹ Vgl. den Bericht des Botschafters Sahn, Moskau, an das Auswärtige Amt vom 12. 2. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 45, S. 187.

²⁷² Dies betonte Pompidou zu Beginn der Konsultationen mit Breschnew in seiner Tischrede vom 25. Oktober 1971 in Paris. Vgl. PEF, Nr. 2, 1971, S. 159; AN, 5AG2/1017, zusammenfassende Notiz/Gespräch mit dem französischen Botschafter in Moskau, Vimont (Jean-Bernard Raimond), 23. 6. 1973.

und seine westlichen Partner, dass über eine Aufnahme der Frage der „Folgen der Konferenz“ als vierten Punkt in die Tagesordnung diskutiert wurde, so dass die Schweiz am 29. Januar ein Dokument präsentieren konnte, in dem alle bis dahin vorgelegten Vorschläge in vier den Arbeitskommissionen entsprechende „Körbe“ aufgeteilt waren.

- 1) Politische und sicherheitsrelevante Themen,
- 2) wirtschaftliche Fragen,
- 3) menschliche Kontakte, Kultur und Information,
- 4) Konferenzfolgen.²⁷³

Damit war nicht nur die ab diesem Zeitpunkt bestimmende Themenaufgliederung etabliert, sondern auch der vierte Korb geboren, in dessen Rahmen über die Form der Weiterführung der KSZE diskutiert werden sollte. Die sowjetische Forderung nach einem ständigen Folgeorgan musste sich nun mit der Prozess-Idee des Westens messen, die darauf abzielte, durch die wiederholte Einberufung einer KSZE-Konferenz den Ost-West-Dialog aufrechtzuerhalten.

Bezüglich der Ausarbeitung der Mandate für die Arbeitskommissionen versuchte Moskau noch einmal auszuweichen. Die sowjetischen Vertreter taten im Gespräch mit den französischen Delegierten in Dipoli so, als hätte Pompidou in Minsk auf die Idee der Mandate verzichtet und deren Sinnlosigkeit anerkannt. Sie erklärten, es sei daher nicht mehr wichtig, diesen Punkt zu verhandeln.²⁷⁴ Erst als Paris nachdrücklich und wiederholt betonte, dass Pompidou in der Frage der Mandate keinesfalls zurückgewichen sei – er hatte in dem Gespräch mit Breschnew lediglich so getan, als ob er die bestehenden Vorschläge der EPZ-Staaten nicht kennen würde²⁷⁵ –, und als der Druck des Westens immer stärker wurde, musste Moskau widerstrebend seine Zustimmung zur Ausarbeitung von präzisen Mandaten für die Kommissionen der zweiten Phase geben.²⁷⁶ Moskaus Versuch, eine kurze Konferenz nach seinen Vorstellungen abzuhalten, war damit gescheitert.

Ende Januar 1973 konnten schließlich die Verhandlungen über die einzelnen Vorschläge einer Tagesordnung für die KSZE beginnen. Die Position der EPZ entstand aus Vorschlägen, die Belgien, Italien und Dänemark kurz nach Pompidous Besuch bei Breschnew am 15. Januar 1973 in Dipoli eingebracht und auf die die Staaten Ost- und Ostmitteleuropas zunächst sehr verhalten reagiert hatten. Am Montag nach dem Treffen in Saslawl hatten sich die EPZ-Staaten darauf geeinigt, den dänischen Entwurf, der neben einer ausführlichen Prinzipienliste über die Beziehungen zwischen Staaten detailliert die Fragen des Austausches von Men-

²⁷³ Vgl. zur Entstehung des Schweizer Dokuments über die Körbe: Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 174ff.

²⁷⁴ MAE, *Direction d'Europe 1971–1976*, 2035, Protokoll des Gesprächs zwischen Puaux und Oberemko, 22. 1. 1973.

²⁷⁵ Dies vertraute Pompidou Bundeskanzler Brandt zehn Tage nach seinem Gespräch mit Breschnew an. Vgl. das Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris am 22. 1. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 15, S. 67.

²⁷⁶ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Notiz zur KSZE, 29. 5. 1974.

schen und Ideen aufgriff und das Problem der Zusammenführung von Familien enthielt²⁷⁷, zur Position der EPZ zu machen.²⁷⁸ Bemerkenswert ist, dass Pompidou über diese Einigung erst nachträglich informiert wurde, was die große Handlungsfreiheit der französischen Delegation in Dipoli belegt. Nachdem der Delegationsleiter Gérard André den Entwurf akzeptiert und Paris darüber informiert hatte, bemerkte Pompidou gegenüber Bundeskanzler Brandt, dass er den Text etwas „weitschweifig gefasst“ finde und glaube, dass „man mit dieser Art der Abfassung des Textes die Russen etwas habe pikieren wollen.“²⁷⁹ An diesem Beispiel zeigt sich erneut, dass der französische Präsident in dieser Phase trotz seiner Richtlinienkompetenz in den KSZE-Verhandlungen keine vollständige Kontrolle über die Entscheidungen der Delegation ausübte.

Die Sowjetunion lehnte in dem Vorschlag der EPZ besonders die darin vorgesehene Einrichtung von zehn Unterkommissionen ab, und der sowjetische Delegierte Lew Mendelewitsch präsentierte am 31. Januar die östliche Gegenposition zu dem Vorschlag der Neun. In diesem Entwurf der Sowjetunion war ausführlicher als im Text der EPZ die Bedeutung der Prinzipien der Beziehungen zwischen den Staaten betont, was die Priorität des Themenkomplexes Sicherheit für die Sowjetunion verdeutlichte.²⁸⁰ Viele der Vorschläge des Westens wurden darin nicht aufgenommen, wofür der sowjetische Vertreter leicht durchschaubare Erklärungen vorbrachte. Zu den nicht enthaltenen Punkten gehörten:

- die Trennung des Gewaltverzichtes von der Unverletzlichkeit der Grenzen, da die Unverletzlichkeit der Grenzen zu dem zentralen und zuerst aufgeführten Punkt der Prinzipienerklärung gemacht werden sollte;
- das Thema Menschenrechte, da dies keine „Frage der zwischenstaatlichen Beziehungen“ sei;
- das Thema Selbstbestimmungsrecht der Völker, da es nur im Zusammenhang mit der „Liquidierung des Kolonialismus“ eine Bedeutung habe, und
- der Themenkomplex militärische Fragen, weil dieser „Thema einer anderen Verhandlung sein werde“.²⁸¹

Immerhin war aber der Komplex der vertrauensbildenden Maßnahmen in dem Entwurf enthalten, was bedeutete, dass die Sowjetunion den Zusammenhang zwischen politischen und militärischen Aspekten akzeptiert hatte.²⁸²

Damit waren die Fronten klar. Während die Neun die Formel der Unverletzlichkeit der Grenzen im Sinne künftiger Entwicklungen offenhalten wollten, strebte die Sowjetunion nach einer Bestätigung des territorialen Status quo. Die

²⁷⁷ AN, 5AG2/1041, Generalsekretariat, Notiz für Pompidou (Jean-Bernard Raimond)/Aktuelle Situation in Helsinki, 20. 2. 1973.

²⁷⁸ Vgl. dazu ausführlich Ferraris, Report on a Negotiation, S. 14–19, sowie Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 173–185.

²⁷⁹ So Pompidou zu Brandt. Vgl. Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris am 22. 1. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 15, S. 67.

²⁸⁰ Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 16f.

²⁸¹ Vgl. Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 222; Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 183.

²⁸² Vgl. AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 42, S. 208.

EPZ wünschte eine Formulierung über die Achtung der Menschenrechte und eine Bestätigung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Moskau war dagegen. Differenzen zwischen Frankreich und seinen EPZ-Partnern entstanden, weil diese im Gegensatz zu Frankreich die Einbeziehung militärischer Fragen der Sicherheit für sinnvoll hielten. Zudem waren sie mehr als Frankreich an einer deutlichen Formulierung des Textes über die Bewegungsfreiheit für Menschen, Meinungen und Informationen interessiert. Sie wollten nicht, wie Frankreich, erst über den Umweg des kulturellen Austausches zu Ergebnissen im Bereich der Bewegungsfreiheit kommen. Der Ostblock hingegen warb für eine selektive Bewegungsfreiheit nach von ihm selbst bestimmten Kriterien. Bezüglich des von Moskau gewünschten Folgeorgans war innerhalb der Neun zu diesem Zeitpunkt noch kein Konsens gefunden worden, wie zu reagieren sei.

Kurz nach der Präsentation dieser Vorschläge, zu denen noch der Entwurf der Neutralen und Blockfreien kam, begann in der dritten Phase der MV die Verhandlung darüber, welche Formulierungen Eingang in die Schlussempfehlungen von Dipoli finden sollten.²⁸³ Am 26. Februar 1973 schlug Gérard André nach Absprache mit den EPZ- und NATO-Partnern vor, auf der Basis des Schweizer Entwurfs eine aus Experten der verschiedenen Teilnehmerstaaten bestehende Arbeitsgruppe zu gründen, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit die einzelnen Vorschläge detailliert prüfen solle. Die Staaten des Warschauer Paktes, die mit den Debatten im Plenum schon seit längerem unzufrieden waren, begrüßten die französische Initiative und stimmten dem Vorschlag bereits am 27. Februar zu. Dabei regten sie an, für jeden der vier Tagesordnungspunkte oder Körbe eine eigene Arbeitsgruppe zu gründen.²⁸⁴ Dem wurde nicht entsprochen. Aber die Teilnehmer der Vorgespräche einigten sich darauf, dem polnischen Kompromissvorschlag zu folgen und eine neue Arbeitsgruppe mit der Aufgabe zu betrauen, nacheinander die Themen aller vier Körbe zu beraten. Die für die jeweiligen Teilbereiche zuständigen Experten der Delegationen sollten sich in diesem Rahmen über die möglichen Formulierungen für die Schlussempfehlungen einigen. Zunächst sollten die Fragen des ersten Korbes und zuletzt die des vierten Korbes behandelt werden. Die westlichen Staaten hofften auf diese Weise die diffizilen Probleme der Folgen der Konferenz möglichst spät diskutieren zu können.²⁸⁵ Das Redaktionskomitee sollte die Ergebnisse in den Schlusstext übertragen.

Die Arbeitsgruppe begann am 1. März 1973 mit den Besprechungen. Die Komplexität der zu analysierenden Fragen und die Schwierigkeit, sechs Verhandlungssprachen zu koordinieren, machten allerdings bald eine weitere Untergliederung nötig, so dass die Delegierten dem Vorschlag der Schweiz folgten und die Errichtung von kleineren informellen Arbeitsgruppen, sogenannten „Mini-Gruppen“, vereinbarten. Ihre Aufgabe sollte es sein, einen Vorentwurf der Texte

²⁸³ 1. Phase der KSZE-Vorgespräche: 22. 11. bis 15. 12. 1972, 2. Phase: 15. 1. bis 8. 2. 1973, 3. Phase: 26. 2. bis 6. 4. 1973, 4. Phase: 25. 4. bis 8. 6. 1973.

²⁸⁴ Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 19.

²⁸⁵ Vgl. Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 185.

zu erstellen, über den die große Arbeitsgruppe dann intensiver diskutierte.²⁸⁶ Anfangs waren drei Mini-Gruppen vorgesehen. In der ersten sollte über den Prinzipienkatalog, in der zweiten über die friedliche Streitbeilegung und in der dritten über Mittelmeerthemen diskutiert werden. Die beiden Supermächte waren nicht sofort bereit, über die Prinzipien der Beziehungen zwischen Staaten in einer kleinen Gruppe zu diskutieren, und konnten sich nur auf die Einrichtung einer Gruppe über Mittelmeerfragen einigen. Doch am 9. März beschloss die offizielle Arbeitsgruppe die Schaffung einer Mini-Gruppe über das Problem der politischen Sicherheit, in der die Fragen der Prinzipien der Beziehungen zwischen Staaten und der friedlichen Streitbeilegung erörtert werden sollten. Der Delegierte der Schweiz Edouard Brunner erhielt die Federführung.²⁸⁷ In dieser Mini-Gruppe wurden die wichtigsten Details der MV beraten, was dazu führte, dass sie und die offizielle Arbeitsgruppe zu der eigentlichen Verhandlungsebene der Vorgespräche wurden. Die in diese beiden Arbeitsgruppen abgeordneten Vertreter der 34 Delegationen waren damit die einflussreichsten Unterhändler. Bald darauf wurde eine weitere Mini-Gruppe über vertrauensbildende Maßnahmen geschaffen, in der auch Aspekte des zweiten Korbes debattiert wurden. Nachdem die informellen Gruppen der offiziellen Arbeitsgruppe dabei geholfen hatten, bei den Themen aus dem ersten und zweiten Korb voranzukommen, begann diese im April 1973 mit der Ausarbeitung des Mandats für den dritten Korb, wobei allerdings bald deutlich wurde, wie schwierig die Verhandlungen in diesem Bereich werden würden.

In der vierten und letzten Phase der Multilateralen Vorgespräche, die am 25. April 1973 begann, vereinbarten die Teilnehmer schließlich, dass für jeden Korb eine eigene Arbeitsgruppe geschaffen werden sollte, da ihnen andernfalls eine rechtzeitige Fertigstellung der Schlussempfehlungen von Helsinki nicht möglich schien. In den Verhandlungen innerhalb dieser Gruppen traten besonders der westdeutsche Delegierte (Guido Brunner) und die Gesandten der Sowjetunion (Walerian Sorin und Lew Mendelewitsch) hervor, was nicht verwundert, weil zwischen ihnen der größte Interessengegensatz bestand. Während es der Bundesregierung hauptsächlich darum ging, einen Ersatz für einen Friedensvertrag zu verhindern und die Deutsche Frage offenzuhalten, wollte die Sowjetunion den territorialen Status quo so schnell und so fest wie möglich verankern, um die Vorherrschaft über den Ostblock weiter zu festigen. Demzufolge war es nicht erstaunlich, dass die Debatte bezüglich des Prinzips der Unverletzlichkeit und des Zusatzes der Möglichkeit der friedlichen Veränderung der Grenzen sich sehr temperamentvoll ausgestaltete und die Formulierung der Schlussempfehlungen von Helsinki erheblich erschwerte. Die zu überwindende Schwierigkeit dabei war, dass die Sowjetunion die Unverletzlichkeit der Grenzen als selbstständiges Prinzip in der Prinzipienerklärung der KSZE verankern wollte und die westlichen Staaten darauf bestanden, das Prinzip im konkreten Zusammenhang mit dem Gewaltver-

²⁸⁶ Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 19.

²⁸⁷ Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 186.

bot zu behandeln.²⁸⁸ Die französische Regierung vertrat die Ansicht, dass die Unverletzlichkeit der Grenzen ein unanfechtbares universelles Prinzip der Beziehungen zwischen Staaten sei, ob mit oder ohne den Zusatz des Gewaltverzichts. Aus Loyalität zur Bundesrepublik, die sich die Chance der Wiedervereinigung erhalten wollte, erhielt die französische Delegation in Dipoli von Paris die Anweisung, die deutsche Delegation zu unterstützen und dafür zu plädieren, die Möglichkeit zur friedlichen Grenzänderung zu berücksichtigen.²⁸⁹

Es war Italien, das sich am heftigsten gegen die Verankerung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen ohne den Zusatz des Gewaltverbots wehrte und das die Verhandlungen mit seiner starren Haltung blockierte. Die Italiener wollten vor allem verhindern, dass die Sowjets über die KSZE neues, spezielles Völkerrecht durchsetzten. Die Unveränderlichkeit der Grenzen wäre nach italienischer Auffassung nicht nur ein neuer, der UNO bisher unbekannter Völkerrechtsgrundsatz. Seine Anerkennung wäre auch ein seit langem vergeblich erstrebtes politisches Ziel der sowjetischen Außenpolitik.²⁹⁰ Daher verwies Italien auf seinen Mandatsentwurf vom 15. Januar 1973, in dem es die Unverletzlichkeit der Grenzen in Verbindung mit dem Prinzip der Enthaltung von der Androhung und Anwendung von Gewalt festgeschrieben hatte.²⁹¹ Frankreich und Deutschland bestanden zwar auch darauf, dem Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen die Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung beizufügen, zeigten sich aber verhandlungsbereiter hinsichtlich der Reihenfolge der Auflistung.

Jacques Andréani versuchte den italienischen Delegationsleiter Luigi Ferraris von seinem harten Kurs abzubringen, denn es zeichnete sich ab, dass die harte Haltung des Italieners die Verhandlungen in eine Sackgasse führen werde. Die französische Regierung befürchtete, dass die Neun an Einfluss verlieren könnten, so dass in Dipoli entweder ein mittelmäßiges Ergebnis oder ein schlechter und für die europäischen Verhandlungsteilnehmer „demütigender“ amerikanisch-sowjetischer Kompromiss erreicht werde.²⁹² Pompidou wies seine Delegierten daher an, einen Schritt in Richtung der Sowjets zu machen.²⁹³ Gérard André versuchte den Italienern die französischen Befürchtungen zu erklären, doch diese blieben bei ihrer Überzeugung, dass der Westen, wenn er bei der Grenzfrage nachgebe, den Sowjets ein Druckmittel liefere und sich selbst eines Trumpfes in den Verhandlungen bezüglich der humanitären Fragen beraube.²⁹⁴ Um Verhandlungsfortschritte zu erzielen, ergriff die französische Delegation die Initiative und schlug vor, die Reihenfolge des Schweizer Mandatsvorschlags zu akzeptieren, in

²⁸⁸ Vgl. den Runderlaß des Ministerialdirektors von Staden vom 29.1.1973, in: AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 28, S. 152.

²⁸⁹ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3792, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Redevorlage für den Minister für das Treffen der Außenminister in Luxemburg zur KSZE, 1.6.1973.

²⁹⁰ Vgl. AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 101, Anm. 5, S. 482.

²⁹¹ Vgl. AAPD, 1973, Bd. 1, Dok. 28, Anm. 6, S. 152.

²⁹² MAE, CSCE 1968–1976, 31, Telegramm aus Paris an die Delegation in Dipoli, 27.3.1973; 5AG2/543AP27, Notiz mit Randvermerken des Präsidenten, 28.3.1973.

²⁹³ AN, 5AG2/543AP27, Notiz mit Randvermerken des Präsidenten, 28.3.1973.

²⁹⁴ AN, 5AG2/543AP27, Notiz mit Randvermerken des Präsidenten, 29.3.1973.

dem die Unverletzlichkeit der Grenzen direkt nach der Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt aufgezählt wurde, aber ohne dass die beiden Prinzipien miteinander verbunden waren.²⁹⁵ Damit hoffte sie einen für beide Seiten akzeptablen Kompromiss zu präsentieren. Immerhin wurde so die durch die italienische Haltung verursachte Blockade überwunden. Doch die Diskussion um das Prinzip der friedlichen Grenzänderung war damit nicht beendet. Die französische Delegation verhielt sich in der weiteren Debatte zurückhaltend und überließ die Diskussion den Italienern und den Deutschen. Die Instruktion aus Paris lautete, die beiden Delegationen weder offiziell zu unterstützen noch sich von ihnen zu distanzieren, aber gleichzeitig den anderen Teilnehmern zu verstehen zu geben, dass Paris kompromissbereit sei.²⁹⁶

Das Thema der Unverletzlichkeit der Grenzen war nicht die einzige Schwierigkeit, sondern nur eine von vielen Hürden, die es zu überwinden galt. Da die Arbeit in den Gruppen immer unübersichtlicher wurde, schlug Gérard André in der Plenarsitzung am 13. April 1973 vor, einen Koordinationsausschuss zu schaffen, welcher während der zweiten KSZE-Phase die Arbeit der drei Kommissionen überwachen und lenken und sich auch mit der Frage der Folgen der Konferenz beschäftigen sollte. Eine unterschwellige Hoffnung der französischen Regierung war, dass so die tatsächliche Schaffung einer vierten Arbeitskommission vermieden werden könnte, die explizit den sowjetischen Vorschlag der Schaffung eines „Konsultativorgans für die Sicherheit und die Zusammenarbeit in Europa“ diskutieren müsste, mit allen Nachteilen, die dies für den Westen bedeutet hätte.²⁹⁷ Diese Hoffnung wurde allerdings enttäuscht. Die KSZE-Staaten hielten weiter an dem vierten Korb fest. Und wenngleich sich die Bundesrepublik, die Schweiz und Kanada sofort mit dem Vorschlag Gérard André einverstanden erklärten, war auch hier die Umsetzung nicht reibungslos.

Die französische Delegation hatte das Organ mit folgender Formulierung vorgeschlagen: „Der Koordinationsausschuss soll die Prozeduren studieren, die notwendig sein könnten, um die Entscheidungen der Konferenz umzusetzen und den Prozess zu fördern, der zur Verbesserung der Sicherheit und der Zusammenarbeit in Europa führen soll.“ Die Sowjetunion war mit dem Wort „Verbesserung“ nicht einverstanden, da die russische Übersetzung, *ouprotchenie*, eher Konsolidierung bedeutete. Daher wollte sie das Wort durch „Verstärkung“, *oukreplenie*, ersetzen. Der Delegation Großbritanniens missfiel das Wort „Prozedur“, weil die englische Übersetzung *measures* ihr zu vage war.²⁹⁸ Letztlich wurde vereinbart, dass ein Koordinationsausschuss geschaffen und als eigenes Arbeitsorgan der Konfe-

²⁹⁵ MAE, CSCE 1968–1976, 31, Telegramm aus Paris an die Delegation in Dipoli, 27.3.1973; 5AG2/543AP27, Notiz mit Randvermerken des Präsidenten, 28.3.1973.

²⁹⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 11, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 26.6.1973.

²⁹⁷ MAE, CSCE 1968–1976, 19, Französische Delegation (provisorischer Text), Vorschlag der Schaffung eines Koordinationsausschusses auf der KSZE, 14.2.1973.

²⁹⁸ MAE, CSCE 1968–1976, 32, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 30.5.1973.

renz neben die Kommissionen und Unterkommissionen gestellt werden sollte. In den Schlussempfehlungen waren seine Aufgaben dann in einer längeren Formel zusammen gefasst:

„Auf der Grundlage der während der Konferenz erzielten Fortschritte prüft der Koordinationsausschuss die Maßnahmen, die sich als notwendig erweisen könnten, um die Beschlüsse der Konferenz durchzuführen und den Prozess der Verbesserung der Sicherheit und der Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa zu fördern. Nach Prüfung diesbezüglicher Vorschläge, einschließlich solcher auf dem Gebiet der Organisation, unterbreitet er alle ihm zweckdienlich erscheinenden Empfehlungen. Bei der Prüfung der Folgen der Konferenz erwägt der Ausschuss ebenfalls die Beiträge, die seines Erachtens von bestehenden internationalen Organisationen erbeten werden könnten.“²⁹⁹

In den Multilateralen Vorgesprächen konnte noch nicht auf den Koordinationsausschuss zurückgegriffen werden, die Arbeitsgruppen mussten ihre Probleme auf einem anderen Weg beilegen. Der Abschluss der Debatten erwies sich nicht nur hinsichtlich des Prinzipienkatalogs, sondern auch in Bezug auf die menschlichen Kontakte und die Themen des dritten Korbes insgesamt als schwierig. Im Mai 1973 wurden die Verhandlungen erneut blockiert. Der sowjetische Botschafter in Frankreich, Walerian Sorin, schlug vor, dass in den Paragraphen „menschliche Kontakte“ eine Formulierung aufgenommen werden solle, die nach Meinung des Westens alle vorherigen Resultate in Frage zu stellen drohte. Sie lautete:

„In der Absicht, zu einer wohlwollenden Prüfung und Regelung entsprechender Fragen durch die betreffenden Staaten unter gegenseitig annehmbaren Bedingungen beizutragen, widmet die Kommission besondere Aufmerksamkeit folgenden Themen:

- a) Kontakten und regelmäßigen Begegnungen auf der Grundlage familiärer Bindungen, Familienzusammenführung, Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten,
- b) Reisen aus persönlichen oder beruflichen Gründen; Verbesserung der Bedingungen für den Tourismus auf individueller oder kollektiver Grundlage,
- c) Begegnungen der Jugend; Erweiterung der Kontakte und der Wettkämpfe, besonders auf dem Gebiet des Sports.“³⁰⁰

Es war nicht zu übersehen, dass die Aussagen „wohlwollende Prüfung und Regelung“ sowie „unter gegenseitig annehmbaren Bedingungen“ viel Interpretationsspielraum ließen, um die Formeln nach eigenem Gutdünken auszulegen. Die Italiener demonstrierten als Erste ihre Empörung und kündigten an, die Vorgespräche zu unterbrechen, wenn die Sowjets nicht einlenkten. Diesmal wollte auch die französische Delegation nicht nachgeben, und als der Großteil der Konferenzteilnehmer sich mit der Formulierung zufriedengeben wollte, berichtete sie nach Paris:

„Nos partenaires et alliés feignent de trouver satisfaisante la formule de compromis proposée par Zorine au sujet des principes devant gouverner les contacts humains. Cette formule donne en fait aux Soviétiques toutes les assurances qu'ils recherchent. La France est maintenant isolée dans cette affaire, parmi les Occidentaux, et n'est plus appuyée que par l'Italie et la Suisse. La discrétion dans les débats de nos partenaires et alliés est en complète contradiction avec la fermeté dont ils faisaient preuve naguère sur la question des contacts humains.“³⁰¹

²⁹⁹ Schlussempfehlungen der Helsinki-Konsultationen: <http://www.osce.org/de/mc/40215?download=true> (letzter Aufruf: 2.3.2016).

³⁰⁰ Idem.

³⁰¹ AN, 5AG2/543AP27, Notiz mit Randvermerken des Präsidenten, 24.5.1973.

Aber Präsident Pompidou war der Ansicht, Frankreich solle sich auf keinen Fall isolieren, und riet dazu, den Kompromiss zu befürworten.³⁰² Die Delegation musste sich fügen und akzeptierte widerwillig, dass der sowjetische Vorschlag in die Schlussempfehlungen von Helsinki aufgenommen wurde. Für sie bedeutete dies, dass der Anspruch des Ostens, die Ergebnisse der KSZE nur als allgemein und hinweisend zu betrachten und davon keinen rechtsverbindlichen Charakter für spätere Entscheidungen der Regierungen abzuleiten, gerechtfertigt wurde. Deshalb hätten die Sowjets die Formulierung am liebsten dem gesamten dritten Korb vorangestellt.³⁰³ Daher bekämpfte die französische Delegation während der zweiten Phase der KSZE-Verhandlungen auf Instruktion des Außenministeriums den sowjetischen Vorschlag, um zu verhindern, dass er in die Schlussakte von Helsinki aufgenommen wurde. Sie empfand die dahinter stehende Absicht Moskaus, den Paragraphen „menschliche Kontakte“ zu nivellieren, als inakzeptabel. Obwohl die Schlussakte nicht juristisch bindend sein sollte, hofften die französischen KSZE-Experten doch, dass nach den Verhandlungen konkrete Maßnahmen im humanitären Bereich verabschiedet würden. Der sowjetische Vorschlag war für sie eine demonstrative Infragestellung dieses Wunsches, den es abzulehnen galt. Sie waren der Meinung, dass die Relativierung der Ergebnisse auch nur einer einzigen Unterkommission durch die Voranstellung der sowjetischen Formel nicht nur einen Verzicht auf Ergebnisse im humanitären Bereich bedeutete, sondern auch die Aufgabe der vom Westen mit der KSZE angestrebten Ziele.³⁰⁴

3.6. Frankreichs Bilanz der Multilateralen Vorgespräche

Frankreichs Bilanz gegen Ende der MV fiel positiv aus. Die KSZE-Experten im Außenministerium vermerkten mit Zufriedenheit, dass die Schlussempfehlungen von Dipoli die französischen KSZE-Ziele widerspiegeln, die erst mit den Partnern der EPZ, dann mit den Partnern der NATO und schließlich mit den Teilnehmern der Vorgespräche verhandelt worden waren. In der für die Ausarbeitung der KSZE-Strategie zuständigen Abteilung war man darüber umso erfreuter, als es nicht leicht gewesen war, die westlichen Partner von der Nützlichkeit eines pragmatischen anstelle eines dogmatischen Ansatzes zu überzeugen und den östlichen Partnern zu erklären, dass die KSZE mehr sein solle als nur eine Verankerung des territorialen und politischen Status quo.³⁰⁵ Zufrieden vermerkten die Diplomaten, dass der „Geist von Dipoli“ einen wichtigen Fortschritt in Bezug auf die Prinzipien für die Zusammenarbeit von Staaten und die Prozedur der Konferenz sowie hinsichtlich der freien Diskussion zwischen gleichberechtigten Partnern be-

³⁰² Idem.

³⁰³ MAE, CSCE 1968–1975, 17, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Argumentationsliste für die Unterkommission „menschliche Kontakte“, 4. 11. 1974.

³⁰⁴ Idem.

³⁰⁵ MAE, CSCE 1968–1975, 11, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/KSZE, 19. 6. 1973.

deute.³⁰⁶ Die Mandate, für deren präzise Formulierung sich sowohl die französische Delegation als auch der Präsident eingesetzt hatten, entsprachen den westlichen Vorstellungen. Die Staaten des Warschauer Paktes hatten akzeptiert, dass in das Mandat für die erste Kommission Prinzipien aufgenommen wurden, die Frankreich und seine Partner als Grundvoraussetzung für das harmonische Miteinander von Staaten angesehen hatten:

- die Souveränität und Gleichheit von Staaten,
- die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten,
- das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie
- die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.

Außerdem hatte der Westen durchgesetzt, dass die Bedeutung dieser Prinzipien doppelt bestätigt wurde, indem darauf hingewiesen wurde, dass die Erklärung der Vereinten Nationen über die freundschaftlichen Beziehungen zwischen Staaten beachtet werden solle. Die französischen KSZE-Strategen verzeichneten zudem als Erfolg, dass die Delegationen in Dipoli vereinbart hatten, das Schlussdokument solle den Willen der teilnehmenden Staaten ausdrücken, diese Prinzipien gleichberechtigt und uneingeschränkt zu respektieren und anzuwenden. Der Streit um die Niederschrift des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen hatte bereits in Dipoli deutlich gemacht, dass Moskau versuchen würde, die Prinzipien entweder unabhängig voneinander oder zumindest in unterschiedlicher Gewichtung auszulegen. Deshalb hatte es auch abgelehnt das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen in Verbindung mit dem Verzicht auf die Androhung und Anwendung von Gewalt zu verankern. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde deutlich, dass es während der Kommissionsphase in Genf erneut zu heftigen Debatten kommen und dass sich die Sowjetunion gegen jede Verpflichtung wehren werde, die sich gegen ihr eigenes Referenzsystem richtete, wie zum Beispiel gegen die „Doktrin der eingeschränkten Souveränität“, die sogenannte Breschnewdoktrin. Am Anfang der Studie wurde erwähnt, dass eines der KSZE-Ziele Frankreichs die Überwindung der Blöcke und die Stärkung der Autonomie der Staaten des Warschauer Paktes war. Dies bedeutete implizit auch die Schaffung einer neuen Ordnung in Europa. In dieser Hinsicht ist es interessant zu wissen, dass in den Strategieabteilungen des Außenministeriums die Meinung kursierte, Frankreich sei im Hinblick auf die Aufweichung der Breschnewdoktrin das Land mit dem umfassendsten Anspruch, weil es in Bezug auf die Beziehungen zwischen Staaten juristische und politische Verpflichtungen von Moskau verlangte. Lediglich Italien und die Neutralen unterstützten Frankreich in diesem Bestreben.³⁰⁷

Obwohl sich die französische Delegation gegen eine Behandlung der militärischen Aspekte der Sicherheit bei der KSZE gewehrt hatte, weil sie die Ansicht verteidigte, dass die Abrüstung nur auf globalem und nicht lediglich auf europäi-

³⁰⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 11, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 26. 6. 1973.

³⁰⁷ MAE, CSCE 1968–1975, 11, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 19. 6. 1973.

schem Niveau vorgenommen werden konnte, war die Pariser KSZE-Abteilung mit dem Mandat der Unterkommission „militärische Aspekte der Sicherheit“ zufrieden, denn es besagte, dass auf der KSZE lediglich die vertrauensbildenden Maßnahmen behandelt werden sollten und nicht auch die „anderen militärischen Aspekte der Sicherheit.“ Damit war nicht nur die Verbindung von KSZE und MBFR endgültig ausgeschlossen, sondern auch die Prüfung von Vorschlägen, die zum Ziel hatten, das Rüstungsniveau der europäischen Länder zu limitieren oder zu kontrollieren. Der Hintergedanke der französischen Regierung war, dass auf keinen Fall die französischen Streitkräfte einer wie auch immer gearteten Einschränkung unterworfen werden sollten. Was die konkrete Ausgestaltung der vertrauensbildenden Maßnahmen anging, so hatte die französische Delegation erreichen können, dass ihnen auch die vorherige Ankündigung größerer militärischer Bewegungen zugerechnet wurde. Der Widerstand der Sowjetunion konnte dabei mit der Unterstützung der Neutralen und Rumäniens überwunden werden.³⁰⁸ Obwohl die französische Regierung versuchte, die KSZE von militärischen und rüstungspolitischen Aspekten frei zu halten, sah sie in den vertrauensbildenden Maßnahmen viel entspannungsförderndes Potenzial, weil sie dabei helfen konnten, die Angst einiger europäischer Staaten vor geheimen militärischen Unternehmungen Moskaus zu dämpfen. In Genf galt es allerdings sicherzustellen, dass diese Maßnahmen für alle Länder in gleicher Weise verbindlich würden und nicht, wie von der Sowjetunion beabsichtigt, nur für eine bestimmte geografische Zone in Zentraleuropa.³⁰⁹ Bemerkenswert ist, dass die Pariser Experten schon zu diesem Zeitpunkt, das heißt gegen Mitte des Jahres 1973, an die Definition einer Geltungszone für vertrauensbildende Maßnahmen vom „Atlantik zum Ural“ dachten, um auch die sowjetischen Streitkräfte der Kontrolle zu unterziehen. Weiter unten wird erläutert, wie dieses französische Konzept den KSZE-Prozess nachhaltig beeinflusst hat.

Den Resultaten der MV im wirtschaftlichen Bereich widmete die KSZE-Abteilung wenig Aufmerksamkeit, wohl auch deshalb, weil hier die wenigsten Schwierigkeiten aufgetreten waren. Ganz anders fiel die Reaktion bezüglich des Mandats für die dritte Kommission aus. Die KSZE-Abteilung vermerkte, dass es ein großer Erfolg für den Westen sei, dass die Sowjetunion der Redaktion des Mandats für die dritte Kommission zugestimmt habe und dass demzufolge unter dem recht allgemeinen Untertitel „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ eine Unterkommission Vorschläge erarbeiten solle, um die freiere Bewegung und die freieren Kontakte zwischen den Menschen, Institutionen und Organisationen der Teilnehmerstaaten zu erleichtern. In der Genfer Phase sollte die französische Delegation darauf aufbauen und besondere Aufmerksamkeit auf die Durchsetzung konkreter Maßnahmen legen, wie auf die Kontakte und regelmäßige Zusammenkünfte von Familienmitgliedern, die Familienzusammenführung,

³⁰⁸ Idem.

³⁰⁹ MAE, CSCE 1968–1975, 23, Politische Abteilung, Service des Pactes et du désarmement, Protokoll eines Treffens im Generalsekretariat des Verteidigungsministeriums, 8. 8. 1973.

die Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Nationalitäten, die Reisefreiheit sowie den Jugendaustausch. Ähnlich wie in Dipoli sollte sie aber bei den empfindlichen Themen menschliche Kontakte und Bewegungsfreiheit vorsichtig agieren, da klar war, dass die sozialistischen Staaten konkrete Schritte der KSZE hinsichtlich dieser für sie sehr sensiblen Punkte begrenzen wollten, indem sie sich auf die Respektierung des Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten beriefen. Die Pariser KSZE-Planer setzten also, wie schon vor den Gesprächen von Dipoli, auf einen taktischen Umgang mit der Sowjetunion und den Staaten des Warschauer Paktes. Man befürchtete erneut, dass manche Länder des Westens ihre Aufmerksamkeit zu sehr auf die menschlichen Kontakte und die Verbreitung von Informationen konzentrieren und dabei unrealistische und für die Gesprächspartner des Ostens unannehmbare Vorschläge vorbringen und so die Debatten blockieren würden. Die Delegierten in Genf wurden daher instruiert, im Bereich der dritten Kommission für die humanitären Bestimmungen zwar konkrete, aber doch begrenzte Verbesserungen zu verlangen. Wieder sollte der kulturelle Austausch, den die westlichen Partner nach Meinung der Pariser KSZE-Strategen vernachlässigten, als Mittel genutzt werden, um mit Hilfe eines konsensfähigen Themas fassbare Ergebnisse zu erreichen.³¹⁰ Dabei ist erwähnenswert, dass man im Außenministerium die Aufgabe des dritten Korbes nicht darin sah, das sowjetische Verhalten in sensiblen Bereichen zu verbessern, sondern vielmehr darin, dem Westen ein Mittel zu geben, mit dessen Hilfe er nach seinen eigenen Kriterien die Entwicklung der Entspannung permanent überwachen könne. Damit sollte er in die Lage versetzt werden, die Regierungen und kommunistischen Parteien des Ostblocks zu verpflichten, eine defensive Haltung hinsichtlich bestimmter Themen wie der ideologischen Wachsamkeit und der Verhinderung des Einsickerns westlicher Ideen einzunehmen. So sollten die sozialistischen Machthaber daran gehindert werden, die Ergebnisse der KSZE nach ihren Vorstellungen zu interpretieren und für sich zu nutzen.³¹¹

Die Schlussbilanz der KSZE-Abteilung fiel vor allem deshalb positiv aus, weil die Multilateralen Vorgespräche Ergebnisse geliefert hatten, die für den Westen von Vorteil waren. Selbst wenn es der Sowjetunion gelungen war, dass das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen in die Prinzipienerklärung aufgenommen wurde, stellten die Schlussempfehlungen von Dipoli eine Konferenz in Aussicht, die mit den anfänglichen Wünschen Moskaus nur noch wenig gemein hatte. Aus dessen Plan, ein kurzes Treffen der Partei- und Regierungschefs abzuhalten, um feierlich weitgehend unverbindliche Texte zu verabschieden, deren einziges Ziel die Verankerung des territorialen Status quo gewesen wäre, war das Konzept einer Konferenz entstanden, bei der in vielen detaillierten Verhandlungen neben Themen der Sicherheit auch Fragen der Zusammenarbeit und menschlicher Kontakte

³¹⁰ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, CSCE 11, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 19. 6. 1973.

³¹¹ AN, 5AG3/934, MAE, Politische Abteilung, Direktor der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/die Politik der UdSSR in Europa nach der KSZE, 3. 7. 1975.

behandelt und am Ende grundlegende Prinzipien für das Zusammenleben der Völker in Europa verbindlich vereinbart werden sollten. Bereits zu diesem Zeitpunkt hatten die sozialistischen Partei- und Regierungschefs akzeptieren müssen, dass all diese Themen mit der gleichen Aufmerksamkeit diskutiert würden.³¹²

Die KSZE-Abteilung und die Delegation gingen voller Zuversicht in die Kommissionsphase, in der die eigentlichen Verhandlungen um die Formulierung der Schlussakte stattfinden sollten.

4. Die Eröffnung der zweiten Phase der KSZE

4.1. Französisch-sowjetische Empfindlichkeiten

Die französisch-sowjetische Annäherung der Jahre 1960–1970 beruhte auf Zweideutigkeit. Zwar wünschten Breschnew und seine Regierung die Verankerung des Status quo, da er in ihren Augen die Ergebnisse des Zweiten Weltkrieges legitimieren sollte, welche die Sowjetunion zum Sieger erklärt hatten. Doch gleichzeitig waren ihnen nicht nur die territorialen Ergebnisse wichtig, sondern v. a. die politischen, d. h. die Aufrechterhaltung der kommunistischen Regime im Osten: Es handelte sich somit für Breschnew nicht darum, Jalta zu überwinden („sortir de Yalta“), sondern vielmehr darum, dort für immer zu verharren. Die gaullistische Vision war, wie bereits erwähnt, vollkommen gegensätzlich und zielte auf die Überwindung der Blöcke und des Systems von Jalta. Die Sowjets waren sich dieser Tatsache sehr wohl bewusst.³¹³

Während die ersten Jahre der Präsidentschaft von Georges Pompidou von einer verhältnismäßig großen Begeisterung für den Ausbau des privilegierten Dialogs mit der Sowjetunion und die Einberufung der KSZE geprägt waren, stand die zweite Hälfte seiner Amtszeit im Zeichen einer zunehmenden Enttäuschung über das geringe Entgegenkommen Moskaus und einer Skepsis bezüglich der mit der KSZE zu erreichenden Resultate.

Kurz nach der Amtsübernahme von Georges Pompidou im Juni 1969 erreichten die bilateralen Beziehungen mit der Sowjetunion nicht nur aufgrund der persönlichen Sympathie der beiden Staatshäupter zueinander einen Höhepunkt. Die übereinstimmende Grundhaltung in Bezug auf internationale Fragen führte zu regelmäßigen Treffen und gemeinsamen Erklärungen, die bewirkten, dass sich Frankreich als Schrittmacher des Dialogs zwischen Ost und West fühlen konnte – noch vor der Bundesrepublik oder den USA. Franzosen und Sowjets hatten sich soweit angenähert, wie dies der Entspannung zwischen Ost und West diene. Frankreich hatte dabei an Autorität und Unabhängigkeit gewonnen, und die Sowjetunion hatte in Europa einen Partner mit Vorbildcharakter gefunden.

³¹² Idem.

³¹³ Vgl. K.P. Zouéva, *Sovetsko-frantsanzkié otnochénia i razriadka (1958–1986)*, Moskau, S. 117, zit. in: Roubinski, *La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire*, S. 20.

Mit dem Beginn der KSZE im November 1972 veränderte sich die Situation. Für Moskau waren bereits gegen Ende des Jahres 1971 die dringendsten europäischen Fragen mit Frankreich gelöst, so dass sein Interesse an der Unterstützung durch die französische Regierung nachließ. Gleichzeitig verbesserten sich die amerikanisch-sowjetischen Beziehungen, was besonders durch den Moskaubesuch Nixons und die Unterzeichnung der SALT-Verträge am 26. Mai 1972 deutlich wurde. Moskau ordnete den Austausch mit Frankreich der Verständigung mit den USA unter, was in Frankreich sofort die Furcht vor einem sowjetisch-amerikanischen Kondominium entstehen ließ. Pompidou missbilligte die Intensität der Verhandlungen zwischen Moskau und Washington und war enttäuscht über die daraus resultierende abnehmende Bedeutung der Gespräche zwischen Paris und Moskau. Er notierte immer wieder frustriert, dass Moskau und die USA ohne Einbeziehung Dritter über den Nahen und Mittleren Osten sowie über die Bundesrepublik verhandelten.³¹⁴ Dazu kamen Meinungsverschiedenheiten mit Moskau über Fragen der internationalen Politik, wie zum Beispiel bezüglich der Entspannungskonzeption, der MBFR-Verhandlungen, der Beziehungen zu China und nicht zuletzt der Frage der Menschenrechte.³¹⁵ Auch der Ton in der französischen Presse wurde vorwurfsvoller, und nicht wenige Journalisten beklagten den Widerspruch zwischen sowjetischen Entspannungsinitiativen und ideologischer Verhärtung.³¹⁶

Das Ergebnis war Unzufriedenheit auf beiden Seiten und eine Verhärtung der Fronten. Die Auswirkung dieser Entwicklung auf die KSZE ließ nicht auf sich warten, denn als die französische Regierung erkannte, dass sie nicht mehr auf den Platz des privilegierten Gesprächspartners der Sowjetunion in Europa hoffen durfte, wich die anfänglich konziliante Haltung der französischen Delegation einer ungleich härteren Linie. Von nun an akzeptierte sie nicht mehr alle Auslegungen Moskaus in Bezug auf die Entspannung und scheute sich nicht länger, die Ziele der Sowjetunion beim Namen zu nennen. Beredtes Beispiel hierfür ist der Ausspruch des französischen Botschafters in der Sowjetunion Roger Seydoux: „Le mot détente ne sert plus que de trait d’union qui permet de dissimuler les vraies intentions.“³¹⁷ Somit hatte die Intensivierung des amerikanisch-sowjetischen Dialogs indirekt zur Folge, dass Frankreich in den letzten beiden Jahren der Präsidentschaft Pompidous zu einem beinahe unangenehmen Partner für Moskau wurde.

Das bereits erwähnte Treffen zwischen Pompidou und Breschnew Anfang Januar 1973 in Saslawl bei Minsk hatte noch im Zeichen des gegenseitigen Entgegenkommens gestanden. Zwar hatten sich der französische Präsident und der Kremlchef nicht über eine Präzisierung der Mandate einigen können, doch im-

³¹⁴ Raimond, Georges Pompidou et l’Union Soviétique, S. 176.

³¹⁵ MAE, Direction d’Europe 1971–1976, 3020, zusammenfassende Notiz/Die politischen französisch-sowjetischen Beziehungen, 2. 1. 1974.

³¹⁶ So zum Beispiel Branko Lazitch, La libre circulation des hommes et des informations en URSS et à la conférence d’Helsinki, in: Est-Ouest, nr. 511, 1.–15. Juni 1973.

³¹⁷ AN, 5 AG2/372, Botschaft Frankreichs in der Sowjetunion, zusammenfassende Notiz, die französische und die sowjetische Konzeption der Entspannung, 24. 1. 1974.

merhin hatte sich Breschnew bereiterklärt, die Themenbereiche Kultur und Wirtschaft zu trennen. Einer der Gründe für Breschnews versöhnliche Haltung war, dass er zu diesem Zeitpunkt ein punktuelles Interesse an Frankreich hatte, da dort im März 1973 Wahlen zur Nationalversammlung anstanden. Er wollte das Zustandekommen einer Linksmehrheit im Parlament verhindern, weil eine solche Konstellation das politische und militärische Gleichgewicht Frankreichs hätte stören und dadurch ungünstige Auswirkungen auf den Entspannungsprozess hätte haben können. Ein attraktives Sozialismusmodell im Westen, das unweigerlich auf Osteuropa ausgestrahlt hätte, wäre unter Umständen auch für die brüchig gewordene KPdSU gefährlich geworden. Aus diesem Grund wollte Breschnew Pompidou den Rücken stärken.

Im Laufe des Jahres 1973 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Paris und Moskau. Paris war beunruhigt über die Intensivierung der Beziehungen zwischen Moskau und Washington, was auch zu einer Verschlechterung der Beziehungen Frankreichs zu den USA führte. Kissingers Rede vom 23. April 1973, in der er ausführte, die USA hätten globale Interessen und Verantwortungen, die Europäer hingegen nur regionale, trug nicht dazu bei, die französische Besorgnis zu zerstreuen.³¹⁸ Auch die europäischen Partner fühlten sich überrumpelt und gingen auf Distanz zu Washington. Dies wiederum wollte Paris nutzen, um seine Vorreiterrolle in Europa auszubauen,³¹⁹ was sich allerdings als schwierig erwies, da Paris auch mit der zunehmenden Annäherung der Sowjetunion an Bonn konfrontiert wurde. Der Staatssekretär des Auswärtigen und enge Freund Pompidous Jean de Lipkowski äußerte bereits im Mai 1973 gegenüber Außenminister Gromyko sein Bedauern darüber, bei der Sowjetunion nicht mehr als privilegierter Partner zu gelten, und seine damit verbundenen Sorgen: „Après avoir été les premiers, nous ne voulons pas être les derniers.“³²⁰

Die nächste beunruhigende Initiative der USA ließ zudem nicht lange auf sich warten. Der Wendepunkt in den französisch-amerikanischen Beziehungen war das am 22. Juni 1973 von Washington und Moskau in Kalifornien unterzeichnete Abkommen zur Verhinderung eines Atomkriegs³²¹, wovon der für Paris beunruhigendste Teil die Klausel bezüglich der gegenseitigen Konsultation im Falle eines Konfliktes zwischen zwei anderen Mächten war. Pompidou befürchtete nicht nur eine Einschränkung der amerikanischen Beistandsverpflichtung für Westeuropa, sondern auch „eine Art Vormundschaft über Europa“.³²² Das Abkommen vom

³¹⁸ Kissinger stellte am 23. April 1973 fest: „The United States has global interests and responsibilities. Our European allies have regional interests. These are not necessarily in conflict, but in the new era neither are they automatically identical.“ Vgl. Department of State Bulletin, Bd. 68 (1973), S. 594. Für den deutschen Wortlaut vgl. EA 1973, S. D 221.

³¹⁹ AN, 5AG2/1023, MAE, zusammenfassende Notiz/Gespräche von Reykjavik, 18. 5. 1973.

³²⁰ MAE, CSCE 1968–1975, 26, Telegramm des sowjetischen Botschafter Jacques Vimont nach Paris, 29. 5. 1973.

³²¹ Vgl. dazu auch die Stellungnahme des Ministerialdirektors van Well an die Ständige Vertretung bei der NATO in Brüssel vom 28. 6. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 204, S. 1066 ff.

³²² So in einem Schreiben an Nixon. 5AG2/1021. Vgl. Soutou, President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente, S. 250.

Juni besagte, dass die beiden Unterzeichner sich nicht bedrohen und keine Gewalt anwenden wollten und dass sie sich konsultieren würden, falls die Gefahr eines Nuklearkriegs bestehe oder ein Konflikt zwischen zwei anderen Mächten in einen Nuklearkrieg zu münden drohe. Diese von den USA nicht mit den Bündnispartnern zuvor abgestimmte Vereinbarung irritierte die französische Regierung nachhaltig. Pompidou wollte vermeiden, dass Frankreich zu einer Art Spielzeug zwischen den beiden Großmächten würde.³²³ Während Breschnews Staatsbesuch am 25. und 26. Juni 1973 in Rambouillet bei Paris sprach der französische Präsident seine Furcht vor einer zu engen Verständigung der beiden Länder gegenüber dem sowjetischen Parteichef an. Angeregt von seinem Berater Raimond³²⁴, zeigte er sich irritiert über die Politik der Sowjetunion und wünschte zu wissen, in welche Richtung die Sowjetunion sich bewege und wie er diesen Wandel der sowjetischen Politik interpretieren solle.³²⁵ Denn die Konsequenzen der Verschlechterung der Beziehungen seien für Frankreich in verschiedener Hinsicht erheblich.³²⁶ An erster Stelle fürchtete Pompidou um die Unabhängigkeit Frankreichs als Land und als Teil Westeuropas. Denn wenn die USA und die UdSSR sich in einem Kondominium zusammenschlossen, würden die Länder Europas in die Rolle eines Protégés gedrängt. Auch wenn Nixon eine solche Intention bereits abgestritten hatte, wollte Pompidou sichergehen, dass die amerikanisch-sowjetischen Gespräche und diese von ihm als sehr erstaunlich interpretierte Wende der sowjetischen und amerikanischen Politik nicht Frankreichs Freiheit beeinträchtigte. Er betonte gegenüber Breschnew zwar, dass er die Friedensgarantie begrüße, die von den verbesserten Beziehungen zwischen den USA und der UdSSR ausginge. Doch er wies auch deutlich darauf hin, dass die Politik der Entspannung und des Einverständnisses auf keinen Fall auf Kosten von Frankreichs Unabhängigkeit geschehen dürfe: „J’ai reçu la France libre et je la laisserai telle, quoi qu’il nous en coûte.“³²⁷

Verstimmung machte sich auch auf der anderen Seite des Ozeans breit. Die USA waren sehr ungehalten über die diplomatischen Initiativen Frankreichs. Sie warfen Frankreich vor, den europäisch-amerikanischen Dialog im Jahr 1973 verzögert und erschwert zu haben und damit der Initiative vom 23. April ihr „Momentum“ genommen zu haben. V. a. Henry Kissinger versuchte daraufhin zwar noch eine Weile die französische Diplomatie bevorzugt zu behandeln, doch hielt er dies nicht lange durch.³²⁸ Bald nahm er, der ein äußerst angespanntes Verhält-

³²³ So Pompidou zu Brandt. AN, 5AG2/1010, Gespräch zwischen Pompidou und Brandt, Paris, 30. 1. 1970.

³²⁴ Dieser riet ihm im Vorfeld des Besuches von Breschnew, sich unnachgiebig hinsichtlich der bilateralen französisch-sowjetischen Zusammenarbeit zu zeigen. Frankreich habe die Priorität und die Sicherheit, dass die Zusammenarbeit mit Frankreich für Moskau auf lange Sicht sinnvoll sei. AN, 5AG2/1021, Generalsekretariat, Notiz für Pompidou (Jean-Bernard Raimond), 25. 6. 1973.

³²⁵ AN, 5AG2/113, Gespräch zwischen Pompidou und Breschnew in Rambouillet, 26. 6. 1973.

³²⁶ Idem.

³²⁷ Idem.

³²⁸ Der deutsche Botschafter in Washington von Staden hatte sogar den Eindruck, Kissinger habe mit seinem Versuch die französische Diplomatie bevorzugt zu behandeln demonstrieren wol-

nis zu dem amtierenden französischen Außenminister Michel Jobert hatte, eine unnachgiebige und vorwurfsvolle Haltung ein. Seines Erachtens hatte die amerikanische Regierung bis November 1973 versucht, die Beziehungen mit Frankreich besonders zu pflegen. Man habe alles mit den Franzosen vorher besprochen („we cleared everything with the French“), oftmals vor den Konsultationen im Bündnis. Diese Politik habe keinen Erfolg gehabt. Im Gegenteil sehe man sich einer systematischen Obstruktion und Feindseligkeit Frankreichs gegenüber. Der Sinn der französischen Politik werde ihm von Tag zu Tag weniger verständlich. Dasselbe gelte für die Person Joberts („Jobert is absolutely incomprehensible for me“).³²⁹ So trug auch persönliche Antipathie dazu bei, den politischen Gegensatz zwischen Washington und Paris zu verankern.

4.2. Michel Jobert als *advocatus diaboli*

Auch Pompidous Außenminister Michel Jobert, dessen politischer Einfluss im Quai d'Orsay mit zunehmender Krankheit Pompidous ab Frühjahr 1973 immer größer wurde, sah in der amerikanisch-sowjetischen Annäherung Gefahren für die Sicherheit Europas. In seiner viel beachteten Rede, die er anlässlich der Eröffnung der ersten Phase der KSZE-Verhandlungen am 4. Juli 1973 in Helsinki hielt und die er entgegen den Ratschlägen des Quai selbst redigiert hatte³³⁰, brachte er seine Bedenken zum Ausdruck. Indem er betonte, dass „l'Europe ne peut pas être cette zone spéciale, un terrain de parcours où s'équilibreraient des forces extérieures, un lieu dévolu à ces rivalités“, wies er darauf hin, dass die Sicherheit Europas nicht nur auf ein Abkommen gegründet sein könne, das exklusiv zwischen den USA und der Sowjetunion abgeschlossen worden sei. Eine solche von außen definierte und kontrollierte Sicherheit würde die europäische Passivität in die Zukunft fortschreiben.³³¹ Der bekannte Kommentator Raymond Aron teilte die Sorge Joberts bezüglich der Tatsache, dass die Europäer, indem sie die Verantwortung über ihre Sicherheit Anderen anvertrauten, Gefahr liefen, am Ende allein schon

len, dass der Bilateralismus für ihn eine akzeptable Alternative zum Dialog mit der wenig effizienten Europäischen Gemeinschaft sei. Vgl. den Bericht des Botschafters von Staden, Washington, an Bundesminister Scheel vom 28. 2. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 63, S. 239.

³²⁹ Vgl. den Bericht des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt vom 6. 3. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 75, S. 314.

³³⁰ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, CSCE 11. Entwurf der Rede des Ministers in Helsinki, 27. 6. 1973. Der Entwurf, der von den Beamten im Quai d'Orsay für Michel Jobert angefertigt worden war, war nicht entspannungskritisch. Er hielt im Gegenteil die positive und KSZE-freundliche Linie aufrecht, die Frankreich seit 1969 eingenommen hatte und die aus den Dokumenten des Außenministeriums nach dem Abschluss der Vorgespräche erneut herauszulesen ist. Erst nachdem Jobert die Rede korrigiert hatte, erhielt sie ihre KSZE-kritische Linie. Claude Arnaud berichtet im Gespräch mit Andreas Wilkens, man sei im Quai d'Orsay von der kritischen Tonlage Joberts überrascht gewesen. Vgl. Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 54.

³³¹ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2926, Rede von Außenminister Jobert anlässlich der Eröffnung der KSZE in Helsinki, 4. 7. 1973. Für den deutschen Wortlaut vgl. die Erklärung des französischen Außenministers, Michel Jobert, vom 4. 7. 1973, in: EA 1973, S. D 449–452. Zur KSZE-kritischen Haltung Joberts vgl. auch Badalassi, *En finir avec la guerre froide*, S. 228–233.

aufgrund ihrer Sorglosigkeit und Schwäche ihre Selbstständigkeit zu verlieren. In einem seiner Leitartikel in *Le Figaro* schrieb er, es sei durchaus möglich, dass in den kommenden zehn Jahren die Kommunisten sowohl in Frankreich als auch in Italien mit an der Macht seien, und fragte, was in diesem Fall aus der Europäischen Gemeinschaft und den Freiheiten der Europäer werde. Seiner Meinung nach bestand durchaus die Gefahr, dass sie der vollkommenen Kontrolle der Sowjetunion unterworfen würden.³³² Genau wie Jobert empfand auch Aron, dass die amerikanische Diplomatie die Entwicklung eines sowjetischen Protektorats über Westeuropa begünstige.

Michel Jobert zeigte sich aber in seiner Rede nicht nur bezüglich der Beziehungen zwischen Moskau und Washington beunruhigt. Er stellte auch die Erfolgschancen der KSZE in Frage und machte sich damit bei den Sowjets unbeliebt. Obwohl die KSZE-Strategen des Außenministeriums zuversichtlich in die Konferenzphase blickten und ihrem Minister eine andere Rede vorbereitet hatten, vertrat Jobert eine gänzlich konträre Meinung. Seine Worte waren ein Zeichen seiner tief empfundenen persönlichen Enttäuschung darüber, dass mit der KSZE bisher noch kaum Ergebnisse erzielt worden waren.³³³ Noch vor dem Beginn der tatsächlichen Verhandlungen beschwerte sich Jobert über „l'énorme bavardage“ und riet der Öffentlichkeit, zu bedenken, dass eine solch glänzende Konferenz die Erwartungen durch falsche Zusicherungen fehlleiten könne. Jobert wich auch bei der Zielformulierung von der sonst so vorsichtigen Haltung des Außenministeriums ab und betonte in aller Deutlichkeit, dass die Freizügigkeit, der Austausch von Ideen und Gütern sowie die freie Bewegung von Individuen die Voraussetzung für den Frieden seien. Die Konferenz könne ein Mittel sein, um diesen zu erreichen und in Europa einen Raum der Sicherheit und des Fortschritts für alle Völker zu schaffen.³³⁴

Jobert selbst schrieb im Nachhinein, das Jahr 1973 sei das Jahr gewesen, in dem die Fähigkeit zum Widerstand unter Beweis gestellt worden sei³³⁵, was belegt, mit welchem Kalkül er gehandelt hatte. Die Äußerung seiner tiefen Skepsis gegenüber dem Erfolg der Konferenz und der Appell zur Wachsamkeit zu einem Zeitpunkt, an dem 35 Länder den Beginn der KSZE feierten, versetzte nicht nur die Konferenzteilnehmer in Aufruhr, sondern auch den Kreml. Vor allem die sowjetischen Machthaber missbilligten Joberts Äußerungen, die so anders waren als alles, was sie zuvor von der französischen Regierungsseite gehört hatten. Die Stimmung verschlechterte sich, sehr zum Leidwesen Pompidous, der zwar die Ansichten seines Ministers teilte, aber vermutlich nicht mit dessen selbstständiger Initiative einverstanden war.³³⁶ Die kommunistische Zeitung *L'Humanité*

³³² Raymond Aron, *L'Alliance russo-américaine*, 26. 7. 1973, in: Soutou, Raymond Aron. *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, S. 1239.

³³³ MAE, *Direction d'Europe 1971–1976*, 2926, Rede von Außenminister Jobert anlässlich der Eröffnung der KSZE in Helsinki, 4. 7. 1973.

³³⁴ Idem.

³³⁵ Jobert, *L'autre regard*, S. 312.

³³⁶ Interview mit Jean-Bernard Raimond am 14. 9. 2009.

verhehlte ihre Enttäuschung darüber nicht, dass Frankreich, welches sich als Pionier der Entspannung sah, sich so misstrauisch äußerte und den Enthusiasmus eher dämpfen wollte, anstatt die bisher erreichten Resultate zu feiern. Sie kommentierte ganz im Sinne Moskaus: „M. Jobert a pris un mauvais départ: aucune initiative en faveur de la détente, mais une accumulation de réserves et de réticences.“³³⁷

Diese Kritik an Breschnews Lieblingsprojekt KSZE akzentuierte die ohnehin schon distanzierte Haltung der Sowjetunion gegenüber Frankreich. Moskau ließ die französische Regierung spüren, dass es viel weniger auf ihr Verständnis und ihre Vermittlung im westlichen Lager angewiesen war als noch zu Beginn der Präsidentschaft Pompidous. Schließlich war es eine Tatsache, dass nicht nur der deutsch-sowjetische Vertrag von 1970 und die damit bezweckte Normalisierung der deutsch-sowjetischen Beziehungen, sondern auch die Eröffnung der KSZE bereits erreicht waren. Nun hatte die Annäherung an Washington Priorität, und Moskau reagierte immer gereizter auf den politischen und militärischen Unabhängigkeitswillen Frankreichs.³³⁸ Um jedoch nicht selbst Kritik an Frankreich üben zu müssen, nahm Moskau den Umweg über die KPF und ihren Generalsekretär Georges Marchais. Dieser lancierte eine Kampagne, in der er die Außenpolitik der französischen Regierung anprangerte, und versuchte sie in der öffentlichen Meinung zu diskreditieren. Nicht zufällig kritisierte Marchais besonders den Willen zur Unabhängigkeit der französischen Regierung, womit er indirekt auch hinsichtlich der Diskussion über die Perspektiven der Sicherheitskonferenz und des Dialogs mit dem Osten Position bezog.³³⁹

Angesichts der offensichtlichen gegenseitigen Verstimmung ist es nicht verwunderlich, dass das nach dem Besuch Breschnews in Paris im Juli 1973 veröffentlichte französisch-sowjetische Communiqué durch seinen nichtssagenden Inhalt die ungute Atmosphäre verdeutlichte.³⁴⁰ Raymond Aron brachte die sich abzeichnende Uneinigkeit zwischen Paris und Moskau auf den Punkt: Paris arbeite seit fünfzehn Jahren gegen die Blöcke. Die Sowjetunion verurteile zwar offiziell die Blöcke ebenso, verstehe aber dieselben Worte nicht auf dieselbe Weise. Sie hoffe auf die Auflösung der NATO, wolle aber den Zusammenhalt der sozialistischen Gemeinschaft aufrechterhalten. Beide Seiten seien sich dieser Doppeldeutigkeit wohl bewusst, hüteten sich jedoch davor, das Missverständnis zu zerstreuen. Nur bei der Sicherheitskonferenz sei es nicht möglich, den wahren Sachverhalt zu vertuschen. Während Breschnew eine KSZE mit schnellem und brillantem Ende wünsche und den Erfolg mit einer Unterzeichnung auf höchster Ebene absegnen wolle, zeigten die Franzosen wenig Begeisterung bei dem Gedanken an dieses Szenario. Aron argumentierte, dass der Wiener Kongress eine europäische

³³⁷ Yves Moreau, *La France pessimiste*, in: *L'Humanité*, zit. in: *Le Monde*, 6. 7. 1973, S. 2.

³³⁸ AN, 5AG2/1019, MAE, Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 25. 1. 1974.

³³⁹ MAE, CSCE 1968–1975, 6, Politische Abteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Überlegungen zur Politik der sozialistischen Staaten nach dem Treffen von Prag, 4. 2. 1972.

³⁴⁰ Vgl. den Bericht des Botschafters Freiherr von Braun an das Auswärtige Amt vom 5. 7. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 2, Dok. 217.

Ordnung geschaffen habe, die zwar nur schlecht und recht, aber immerhin ein Jahrhundert gehalten habe. Wenn die Konferenz von Helsinki, deren Anspruch ebenfalls die Schaffung einer neuen Ordnung in Europa war, nun den Fehler begehe, den Vorstellungen Moskaus zu folgen, könne ihr Ergebnis nur die Verankerung des Status quo sein. Die an der Konferenz teilnehmenden Staaten würden sich dann nicht über das Prinzip der Legitimität, sondern über die Teilung Europas zwischen inkompatiblen Prinzipien verständigen.³⁴¹

Die KSZE-Strategen des Außenministeriums blieben trotz der Haltung ihres Ministers zuversichtlich, auch wenn sie wussten, dass die Sowjetunion in der Kommissionsphase ab dem 18. September 1973 in Genf versuchen würde, so viel wie möglich in Bezug auf die Anerkennung der Grenzen zu erreichen und so wenig wie möglich im Bereich des dritten Tagesordnungspunktes in Bezug auf die menschlichen Kontakte, den Informationsfluss und die Kultur zu gewähren. Jedoch wurden die zusammenfassenden Notizen der Angestellten der KSZE-Abteilung kritischer, wofür vielleicht auch Joberts Rede verantwortlich war. Kurz vor Beginn der Genfer Phase reflektierte man über die mit der Konferenz verbundenen Risiken. Die Direktion für politische Angelegenheiten im Außenministerium vermerkte skeptisch, dass die Konferenz einen falschen Eindruck von Sicherheit geben und damit die westlichen Länder dazu verleiten könne, weniger wachsam gegenüber der Sowjetunion zu sein. Dieses Risiko sei noch höher, wenn die Konferenz den Verhandlungen über die Streitkräftereduzierungen eine paneuropäische Öffnung gäbe. Die Diskussion militärischer Probleme während der zweiten Phase könne zur Isolierung Frankreichs führen und die Abwehrhaltung Frankreichs gegenüber der Einbeziehung militärischer Aspekte in die KSZE in einer Art allgemeiner Zustimmung ertränken. Außerdem wäre es möglich, dass eine Sicherheitskonferenz den Fortschritt der europäischen Einigung behinderte, da die Entscheidung für eine gesamteuropäische Zusammenarbeit die Neun dabei blockieren könnte, in neuen Bereichen gemeinsame politische Initiativen oder eine verstärkte Zusammenarbeit zu entwickeln. Allzu konkrete Entscheidungen im Bereich der Sicherheit könnten die engere Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Hinblick auf eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik beeinträchtigen. Zudem sei zu befürchten, dass die Konferenz von der Sowjetunion dazu instrumentalisiert werde, die Kontrolle über ihre Vasallenstaaten noch mehr zu konsolidieren, falls die Formulierung der großen, die Sicherheit regelnden Prinzipien nicht ausgewogen sei. Es bestehe zudem das Risiko, dass den USA mit der KSZE die Möglichkeit gegeben werde, sich in alle europäischen Angelegenheiten einzumischen. All diese unerwünschten Szenarien präsentierten sich in konzentrierter Form in der Idee der Schaffung eines ständigen Folgeorgans, das als Plattform für die Infragestellung der Politik der Europäischen Gemeinschaften und der Haltung einzelner europäischer Staaten instrumentalisiert werden kön-

³⁴¹ Raymond Aron, *Les Européens et les deux grands de quoi avez-vous peur?*, 17.8.1973, in: Soutou, Raymond Aron. *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, S. 1242.

ne.³⁴² Das vorsichtige „Ja“ Pompidous zum Folgeorgan war zu diesem Zeitpunkt vergessen, und in der Genfer Phase sollte unbedingt vermieden werden, dass der Forderung der Sowjetunion stattgegeben werde. Aus diesem Grund hatte die französische Delegation bereits in Dipoli die zuvor erwähnte Schaffung eines Koordinationsausschusses angeregt, der nicht nur die Debatten der verschiedenen Arbeitsgruppen betreuen, sondern auch verhindern sollte, dass eine vierte Kommission für die Diskussion der Frage eines Folgeorgans geschaffen werde. Letzteres war allerdings nicht von Erfolg gekrönt.

4.3. Definition der französischen Verhandlungsstrategie für die zweite Phase

Erklärtes Ziel der zweiten Phase der KSZE war „die Prüfung der Fragen der Tagesordnung fortzusetzen und Entwürfe für Erklärungen, Empfehlungen, Resolutionen oder sonstige Schlussdokumente auf der Grundlage der Vorschläge auszuarbeiten, die während der ersten Phase gemacht wurden, bzw. die noch unterbreitet werden.“³⁴³ Die zu behandelnden Themen waren in den Multilateralen Vorgesprächen auf die erwähnten drei Körbe/Kommissionen und die elf Unterkommissionen verteilt worden. Der ersten Kommission über die Sicherheit wurden zwei Untergruppen – Prinzipienerklärung und militärische Aspekte der Sicherheit – sowie eine spezielle Arbeitsgruppe über die friedliche Streitbeilegung zugeordnet, die zweite Kommission erhielt fünf Untergruppen zu ihrer Unterstützung (Handel, industrielle Zusammenarbeit, Wissenschaft und Technik, Umwelt, Zusammenarbeit in anderen Bereichen), und der dritten Kommission wurden drei Gruppen zugeteilt (menschliche Kontakte, Information, Kultur, Erziehung). Dem von Frankreich vorgeschlagenen Koordinationsausschuss kam die Aufgabe zu, die Konferenzaktivitäten zu steuern. Der Konferenzvorsitz rotierte, die Resolutionen und Beschlüsse in allen Kommissionen und Unterkommissionen sollten nach dem Konsensprinzip gefasst werden. Da in den Multilateralen Vorgesprächen sehr detaillierte Direktiven an die Kommissionen gesendet worden waren, mussten in Genf verschiedene Experten zu den Debatten hinzugezogen werden. Dies hatte zur Folge, dass die Größe der Delegationen mit ihrer ständig wachsenden Zahl von Mitgliedern zu Beginn der Genfer Phase zu Verwirrung führte. Der Arbeitsablauf war so geregelt, dass die Debatten in den Kommissionen unabhängig voneinander stattfanden. Die Delegationsleiter versammelten ihre Mitarbeiter morgens und besprachen mit ihnen die Strategie für den Tag. Daraufhin hatten diese weitgehend freie Hand, um die Position ihres Landes durchzusetzen. Wie zu Anfang erwähnt, haben die französischen Diplomaten diese von den normalen Bedingungen im Außenministerium erheblich abweichende Arbeitsweise als sehr positiv empfunden, denn sie ließ ihnen ungewöhnlich viel

³⁴² MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3722, zusammenfassende Notiz/Französische Politik bezüglich der KSZE, 7. 9. 1973.

³⁴³ EA 1973, S. D. 494, und Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 242.

Gestaltungsfreiheit.³⁴⁴ Die bereits in Dipoli vereinbarte Arbeitsteilung zwischen den neun Partnern der EPZ wurde in Genf beibehalten und intensiviert. Die Partnerstaaten vereinbarten gemeinsam die Haupt- und Unterpunkte, und die für einen speziellen Themenbereich zuständigen Staaten fügten in diese Vorgabe ihre Positionen ein. Im Verlauf der vorbereitenden Diskussionen einigten sich die Partner auf eine gemeinsame Linie und vereinbarten, dass die Staaten, welche ein Thema schwerpunktmäßig behandelten, dieses auch im Namen der Neun verteidigen sollten.³⁴⁵

Die Verhandlungen der Genfer Phase wurden allein durch die Fülle der Vorschläge und Abänderungen sehr komplex. Bereits in den ersten Wochen der Verhandlungen brachten die etwa 400 Delegierten aus den 33 europäischen und zwei nordamerikanischen Staaten in den drei Kommissionen und elf Unterkommisionen zahlreiche inhaltliche Vorschläge für das zu erstellende Ergebnisdokument ein. Bis Mitte November 1973 wurden ca. 131, bis Mitte Januar 1974 ungefähr 200 Vorschläge registriert. Die Schlussempfehlungen von Dipoli sollten den Delegierten während der Genfer Phase eine breite Basis für die Erstellung der Texte der Schlussakte liefern. Diese Empfehlungen waren jedoch so weit gefasst, dass die WVO-Staaten bereits hofften, sie könnten nicht nur als Ausgangspunkt, sondern bereits als Entwurf dienen, den man schnell überarbeiten und zum Schlussdokument transformieren könne. Doch der Eifer der westlichen Delegationen bei der Einreichung detaillierter Vorschläge machte diese Hoffnung des Ostens bald zunichte. Zudem erwiesen sich viele der Kompromisse, die während der Vorbereitungsphase erreicht worden waren, als so mehrdeutig formuliert, dass die Arbeit an den Schlussempfehlungen teils neu begonnen werden musste. Der Abschnitt der auf die Sicherheit bezogenen Mandate umfasste beispielsweise nur zwei Seiten, aber es brauchte fast zwei Jahre intensiver und ununterbrochener Verhandlungen, um dafür einen allgemein akzeptierbaren Text zu entwickeln.³⁴⁶ Die französische Delegation war an allen Debatten und Diskussionen beteiligt. „Impulse“ setzte sie aber vornehmlich in der ersten Kommission und ihrer Untergruppe über die Prinzipienklärung sowie in der dritten Kommission und deren einzelnen Untergruppen. Aus diesem Grund soll in den folgenden Kapiteln auf diese beiden Kommissionen näher eingegangen werden. Da der „zweite Korb“ erstens relativ wenig Probleme und Friktionen zwischen Ost und West hervorrief, die wirtschaftlichen Beziehungen zweitens weiterhin vornehmlich auf bilateralem Niveau stattfanden und sich Frankreich drittens bei den Debatten in der zweiten Kommission nicht besonders engagierte, wird auf die Erörterung von „Impulsen“ in diesem Bereich verzichtet.³⁴⁷

³⁴⁴ Interview mit Jacques Andréani am 2. 3. 2009.

³⁴⁵ Innerhalb der EPZ gab es eine von unten nach oben verlaufende „Entscheidungsstufenleiter“, über welche die Aktionen der neun Partner bestimmt wurde: Delegationen, sous-comité, ad-hoc-Gruppe, Delegationsleiter, Politisches Komitee, Außenminister. Vgl. Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 246.

³⁴⁶ Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 41.

³⁴⁷ Für die Verhandlungen von Korb 2 vgl. Badalassi, En finir avec la guerre froide, S. 377–404.

4.3.1. Erste Kommission

Am 24. September 1973 präsentierte die westdeutsche Delegation nach Absprache mit den Neun ein „erklärendes Dokument“, in dem die westliche Definition der Prinzipien des Gewaltverzichts, der Unverletzlichkeit der Grenzen und der territorialen Integrität dargestellt war. In den folgenden Wochen wurden von den Delegationen der Neun weitere Vorschläge unterbreitet, eine einheitliche Linie konnte aber nicht gefunden werden. Nach langen und intensiven Beratungen mit den anderen EPZ-Staaten übernahm es die französische Delegation Mitte Oktober 1973, den Deklarationsentwurf für die Prinzipien zwischenstaatlichen Zusammenlebens in der ersten Kommission einzubringen. Dies war nur durch eine radikale Kehrtwendung der deutschen Delegation möglich geworden. Diese hatte zuvor in Opposition zu Moskau argumentiert, das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen sei lediglich eine Anwendung des Gewaltverzichts, und sie hatte auch während der Beratungen innerhalb der EPZ darauf gedrungen, die Verbindung zwischen der Unverletzlichkeit der Grenzen und dem Gewaltverzicht aufrechtzuerhalten.³⁴⁸ So wollte sie ihre Deutschlandpolitik absichern und die „europäische Option“ offenhalten, das heißt die Möglichkeit friedlicher und einvernehmlicher Grenzveränderungen im Hinblick auf die Ausgestaltung der Europäischen Gemeinschaften.³⁴⁹ Doch plötzlich, anscheinend nach vorhergehenden Diskussionen mit den Sowjets, hatte sie trotz der niederländischen und belgischen Einwände darauf gedrängt, dass die französische Erklärung so schnell wie möglich vorgelegt werde, obwohl darin bei der Definition der Unverletzlichkeit der Grenzen nicht ausdrücklich auf den Gewaltverzicht Bezug genommen wurde.³⁵⁰ Die französische Delegation begrüßte zwar das deutsche Einlenken, hatte aber auch Bedenken, dass dies bedeuten könne, dass die Deutschen während der Verhandlungen Formeln akzeptieren würden, die viel weiter gingen als der französische Entwurf. Dabei war sie besonders darüber besorgt, dass die Delegation der Bundesrepublik eventuell derartige Konzessionen der Sowjetunion auf bilateralem Weg mitteilen werde, während Frankreich noch die gemeinsame Position verteidigte. Denn ein derartiges Vorgehen könne die Glaubwürdigkeit der französischen Vermittlerrolle in Frage stellen.³⁵¹ Aus den deutschen Akten geht allerdings kein solcher Hintergedanke hervor. Das deutsche Einlenken wird vielmehr damit erklärt, dass der französische Entwurf zwar in Ziffer 3 auf eine ausdrückliche Bezugnahme auf den Gewaltverzicht verzichte, dass er aber dafür in Ziffer 2

³⁴⁸ AN, 5AG2/92, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/BRD und KSZE, Paris, 14. 11. 1973.

³⁴⁹ Vgl. die Aufzeichnungen des Ministerialdirektors van Well vom 13. 11. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 3, Dok. 375, S. 1829.

³⁵⁰ AN, 5AG2/92, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung für Westeuropa, zusammenfassende Notiz/Deutschland und die politische Zusammenarbeit der Neun, 19. 11. 1973. Vgl. auch die Aufzeichnungen des Ministerialdirektors van Well vom 13. 11. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 3, Dok. 375, S. 1829.

³⁵¹ AN, 5AG2/92, MAE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/BRD und KSZE, 14. 11. 1973.

die „Androhung und Anwendung von Gewalt [...] gegen die territoriale Integrität“ verbiete, „was auf dasselbe hinausläuft.“³⁵² Darüber hinaus vermerkte der Ministerialdirektor van Well: „Die weitere Formel stimmt inhaltlich mit der unseren überein, d. h. das Recht auf friedliche und einvernehmliche Grenzänderungen wird mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker verbunden; dadurch wird in der Sache klargestellt, dass Grenzen nicht gewaltsam verändert werden können.“³⁵³ Die westdeutsche schien gegenüber der französischen Delegation ähnliche Befürchtungen zu haben wie die Franzosen gegenüber den Deutschen, denn van Well notierte, dass man „Sympathie“ für das französische Dokument geäußert habe, aber dennoch an den eigenen Vorschlägen festhalten werde, „falls die Franzosen Formeln zustimmen sollten, die wir nicht akzeptieren können.“³⁵⁴ Den Konferenzteilnehmern lag in der ersten Kommission somit nun auch ein Entwurf von westlicher Seite vor, nachdem die Sowjetunion und Jugoslawien bereits während der ersten Konferenzphase in Helsinki jeweils einen Textvorschlag für die Prinzipienerklärung eingebracht hatten, wobei diese beiden Dokumente sowohl in Bezug auf ihre politische Ausrichtung als auch hinsichtlich ihrer Struktur sehr unterschiedlich waren.³⁵⁵

Der französische Entwurf zu den Grundsätzen zwischenstaatlicher Beziehungen, den François Plaisant am 19. Oktober 1973 als „Kompromisstext, der die Helsinki-Diskussionen in Betracht zieht“, präsentierte, war in der Folge, obwohl nicht von allen EG-Mitgliedern vollständig akzeptiert, zum Text des Westens „par excellence“ geworden, über den lange und ausführlich debattiert wurde.³⁵⁶ Der Entwurf enthielt bezüglich des sechsten und achten Prinzips – Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker – die Formel, dass sich jeder Teilnehmerstaat jedweder Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates zu enthalten habe, und richtete sich damit deutlich gegen die Breschnewdoktrin und gegen die Formulierung der Sowjetunion, die mit ihrem Vorschlag zur Nichteinmischung die Autorität und Souveränität des Staates im Hinblick auf alle den Korb 3 betreffenden Fragen bestätigt wissen wollte. Ferner enthielt der französische Vorschlag einen neuen Ansatz bezüglich der Unverletzlichkeit der Grenzen, indem er dieses Prinzip zwar nicht mit dem Prinzip des Gewaltverzichts, dafür aber mit dem Recht auf friedliche Grenzänderung verband. In dem Entwurf hieß es: „Die Teilnehmerstaaten halten ihre Grenzen, wie sie an diesem Tage bestehen, wie immer nach ihrer Auffassung deren rechtlicher Status sein mag, für unverletzlich.“ Hinzuge-

³⁵² So die Aufzeichnungen des Ministerialdirektors van Well vom 13. 11. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 3, Dok. 375, S. 1829.

³⁵³ Idem.

³⁵⁴ Vgl. idem, S. 1830.

³⁵⁵ Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 100. Die jugoslawische Delegation hatte am 5. Juli 1973 den Entwurf für eine „Deklaration der für die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten geltenden Prinzipien“ vorgelegt. Für den Wortlaut vgl. EA 1973, S. D 490–493.

³⁵⁶ Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 101. Vgl. auch FRUS 1969–1976, Vol. 39, European Security, Dok. 176, S. 525.

fügt wurde: „Die Teilnehmerstaaten sind der Auffassung, dass ihre Grenzen nur im Einklang mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und mittels Übereinkunft, in Achtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker geändert werden können.“³⁵⁷ Damit unterschied sich der französische Text von den Vorschlägen der anderen westlichen Delegationen. Als über den Entwurf diskutiert wurde, wehrten sich die osteuropäischen Delegationen nicht gegen das Recht auf friedliche Grenzänderung an sich, sondern gegen dessen Verbindung mit dem Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen. Sie verhandelten auf der Basis des sowjetischen Textvorschlags:

„Die Teilnehmerstaaten erklären, dass sie folgende Prinzipien annehmen werden: Die Unverletzlichkeit der Grenzen, wonach die Teilnehmerstaaten die bestehenden Grenzen in Europa heute wie in der Zukunft als unverletzlich betrachten, keine Gebietsansprüche gegeneinander erheben und anerkennen, dass der Friede in diesem Gebiet nur dann erhalten werden kann, wenn niemand den Versuch unternimmt, die Unverletzlichkeit der gegenwärtigen Grenzen anzutasten.“³⁵⁸

Die Sowjetunion lehnte jede Unterordnung dieses Prinzips unter das Prinzip des Gewaltverzichts ab. Es sollte durch nichts eingeschränkt werden. Die osteuropäischen und westlichen Delegationen konnten sich zu diesem Zeitpunkt nicht einigen, ob und wie der Grundsatz einvernehmlicher Grenzänderungen in der Schlussakte zum Ausdruck kommen sollte. Immerhin war aber deutlich geworden, wie schwierig es für die Sowjetunion war, eine multilaterale Festschreibung der aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangenen europäischen Grenzen zu erreichen. In den folgenden Wochen bis zur Weihnachtspause wurde heftig über die anderen Prinzipien der Beziehungen zwischen Staaten diskutiert, wobei abwechselnd auf den französischen, jugoslawischen und sowjetischen Entwurf Bezug genommen wurde. Die Quintessenz der Debatte war dabei stets, dass der Westen eine dynamische Entwicklung in Europa und eine Liberalisierung im Osten ermöglichen und die Sowjetunion eine Verankerung des Status quo erzielen wollte.

Am Anfang des Jahres 1974 verhandelten die französische und die sowjetische Delegation bilateral über die Formulierung der Unverletzlichkeit der Grenzen. Ein Gespräch zwischen dem französischen Vertreter Geoffroy de Courcel und dem sowjetischen Delegationschef Anatolij Kowaljow im Januar 1974 illustriert die veränderte, weit weniger entgegenkommende Haltung Frankreichs gegenüber der Sowjetunion. Denn während Frankreich anfangs nur zurückhaltend den Zusatz der Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung verlangt hatte, trat es nun entschieden dafür ein und verteidigte den Textentwurf, den es im Oktober 1973 eingebracht hatte. Nachdem der sowjetische Delegationsleiter Kowaljow in den

³⁵⁷ Vgl. den Vorschlag der Delegation Frankreichs in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 19. Oktober 1973: Entwurf einer Erklärung über die Prinzipien der Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten der KSZE, in: EA 1974, S.D 1–3; Vgl. auch: Ferraris, Report on a Negotiation, S. 102, sowie Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 261.

³⁵⁸ Vgl. Sowjetunion: Allgemeine Erklärung über die Grundlagen der Sicherheit in Europa und die für die Beziehungen zwischen den Staaten in Europa geltenden Prinzipien, in: EA, 16/1974, S.D 482.

multilateralen Verhandlungen wiederholt auf Ablehnung gestoßen war, versuchte er nun auf bilateralem Wege mehr zu erreichen. Als Frankreichkenner – er war seit 1967 Mitglied der französisch-sowjetischen „petite commission“ – und Verfechter einer echten Entspannung³⁵⁹ bemühte er sich, Paris dazu zu bewegen, das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen in seiner „kristallinen Reinheit“ zu verankern. Wenn erst einmal Paris, das schließlich den aktuell diskutierten Erklärungsentwurf eingebracht hatte, auf die sowjetische Linie eingeschwenkt sei, so seine Hoffnung, würden auch die anderen westlichen Delegationen nachziehen. Die von ihm geforderte „Reinheit“ bedeutete den Verzicht der Teilnehmerstaaten auf jegliche territorialen Ansprüche sowie auf den Zusatz, dass eine friedliche Grenzänderung möglich sei. Kowaljow appellierte an die Hilfe Frankreichs, um das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen nicht durch das Hinzufügen der friedlichen Veränderbarkeit zu verwässern. Es sollte genauso „rein“ und ohne Einschränkungen verankert werden wie in der französisch-sowjetischen Erklärung von Oktober 1971. Kowaljow betonte, dass die Sowjetunion keine Schwächung dieses Prinzips akzeptieren könne.³⁶⁰

Es wurde bereits erwähnt, welche unterschiedlichen Zielsetzungen bei der Frage des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen aufeinander prallten. Wieder wird deutlich, dass Moskau nicht bereit war, die Wünsche des Westens zu erfüllen. Die Formel der Unverletzlichkeit der Grenzen war auf höchstem Niveau im Kreml ausgearbeitet worden und kann als Quintessenz der KSZE-Ziele Moskaus angesehen werden. Breschnew wollte die Bestimmungen des bilateral mit Bonn unterzeichneten Moskauer Vertrags multilateral verankern und damit zu europäischen Prinzipien erheben. Um zu verhindern, dass die mit der Bundesrepublik vereinbarten Beschlüsse in Frage gestellt oder abweichend interpretiert werden, versuchte Moskau jede Veränderung der Formel zu vermeiden.³⁶¹ Doch die französische Delegation war nicht mehr kompromissbereit. De Courcel erklärte, dass eine friedliche Grenzänderung nicht ausgeschlossen werden könne, und ließ sich trotz intensiver Versuche Kowaljows nicht zu einer Einschränkung dieser Aussage bewegen. Auch wenn Frankreich in dem französisch-sowjetischen Kommuniqué von Oktober 1971 problemlos das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen verankert hatte, weigerte es sich nun, dies noch einmal zu tun. Zum einen, weil Paris keinen besonderen Grund mehr sah, der Sowjetunion entgegenzukommen. Und zum anderen, weil in einem multilateralen Verhandlungsrahmen auch die Standpunkte der anderen Teilnehmer berücksichtigt werden mussten. Jacques Andréani fasste dies in der kurzen Formel zusammen: „Das ist ein anderes Spiel.“³⁶² Angesichts des elementaren Interesses Deutschlands an der Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung war es für die französische Delegation unmöglich, diese Position

³⁵⁹ Vgl. Marie-Pierre Rey, *The USSR and the Helsinki Process, 1969–1975. Optimism, Doubt, or Defiance*, in: Wenger/Mastny/Nuenlist, *Origins of the European Security System*, S. 71.

³⁶⁰ AN, 5AG2/113, Gespräch zwischen Kowaljow und de Courcel, 11. 1. 1974.

³⁶¹ Ferraris, *Report on a Negotiation*, S. 109.

³⁶² Andréani, *The Place of the CSCE Process in the Evolution of East-West Relations in the Seventies*, in: Meneguzzi Rostagni, *The Helsinki Process*, S. 80.

nicht zu unterstützen.³⁶³ Dies war nicht nur für Frankreich das ausschlaggebende Kriterium für die Verteidigung des „peaceful change“. Für die meisten nichtdeutschen Diplomaten hatte das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen keine große Bedeutung. Bis zum Zeitpunkt der KSZE-Verhandlungen hatte die Verankerung der Möglichkeit der „friedlichen Grenzänderung“ noch nie eine Rolle im internationalen oder Völkerrecht gespielt. Die meisten Mitglieder der EG sahen eigene vitale Interessen weder durch die Vereinbarung der Unverletzlichkeit der Grenzen noch durch den Zusatz der friedlichen Grenzänderung verletzt und trugen das deutsche Interesse lediglich aus Loyalität mit. Für Frankreich galt die Verpflichtung zur Solidarität in besonderem Maße. Es hatte sich im Elyséevertrag von 1963 zu engen Beziehungen zu Westdeutschland verpflichtet, und es hatte in der EPZ mit seinem Dokument vom 19. Oktober die Rolle des Sprechers der Neun für die Prinzipien zwischenstaatlicher Zusammenarbeit übernommen. Jedoch wäre es falsch anzunehmen, dass die französische Regierung altruistisch handelte. Wie bereits erwähnt, war ein Ziel der französischen Diplomatie die Auflösung der Blöcke. Daher erschien der französischen Regierung die Verankerung der Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung als positives und dynamisches Element, welches zur Überwindung der Blöcke beitragen konnte, indem eine Veränderung des territorialen Status quo realisierbar blieb. Dies hieß jedoch nicht, dass Paris eventuelle deutsche Einigungsbestrebungen aktiv unterstützen wollte.

Als Außenminister Andrei Gromyko am 15. Februar 1974, und damit ungefähr einen Monat nach dem Gespräch zwischen Kowaljow und de Courcel, nach Paris kam, beharrte auch Pompidou auf diesem Standpunkt. Gromyko, der sich während dieses Besuches „eher von der unfreundlichen Seite“ zeigte³⁶⁴, beschwerte sich darüber, dass die Genfer Verhandlungen vom Westen künstlich in die Länge gezogen würden. „Westlicherseits produziere man Gerede, weil man keine Fortschritte wolle“³⁶⁵, und wichtige Fragen würden durch die Diskussion nebensächlicher Dinge verdrängt. Gromyko hob hervor, er verstehe nicht, wie Frankreich für eine friedliche, einvernehmliche Änderung von Grenzen eintreten könne. Damit leiste es nur den Revanchisten Vorschub.³⁶⁶ Er bat den Präsidenten, seinen Einfluss zu nutzen, um die Genfer Debatten zu beschleunigen und „gute Dokumente“ auszuarbeiten, so dass die dritte Phase eingeleitet werden könne, und zwar auf höchstem Niveau, als Gipfelkonferenz. Pompidou ließ sich nicht darauf ein und im Gegensatz zu seinen Äußerungen in Saslawl zeigte er sich auch gegen-

³⁶³ Die Deutschen waren sich des Entgegenkommens der Franzosen sehr wohl bewusst. Zwar sahen sie auch, dass die Franzosen in ihrer Politik in erster Linie nicht die Fortsetzung der deutschen Deutschlandpolitik, sondern die Wahrung ihrer eigenen Rechtsposition in bezug auf Deutschland als Ganzes und auf Berlin im Auge hatten, doch war dies in diesem Fall unerheblich. Vgl. die Aufzeichnung von van Well vom 4.6.1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 158, S. 675.

³⁶⁴ So berichtete Jacques Andréani dem Ministerialdirigenten Brunner. Vgl. den Bericht des Botschafters Sahm, Moskau, an das Auswärtige Amt vom 12. 2. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 45, Anm. 15, S. 184.

³⁶⁵ Idem.

³⁶⁶ Idem.

über der Schaffung eines Folgeorgans oder der Abhaltung der dritten Phase auf höchstem Niveau nicht mehr aufgeschlossen.³⁶⁷ Er wies im Gegenteil darauf hin, dass erst das Ergebnis der Genfer Verhandlungen abgewartet werden müsse, bevor entschieden werden könne, ob die Außenminister oder die Regierungschefs das Schlussdokument unterzeichneten. Gleichzeitig unterstrich er die Wichtigkeit der menschlichen Kontakte und betonte, dass die KSZE nur dann den Erwartungen der öffentlichen Meinung entspräche, wenn diese ausgebaut würden. Gromyko machte geltend, die Sowjetunion spreche sich für die Entwicklung der kulturellen, menschlichen und humanitären Kontakte aus. Wenn man sie aber verpflichten wolle, ein Dokument zu unterzeichnen, das die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten erlaube, weise sie dies zurück. Nur wenn die Respektierung des Prinzips der Nichteinmischung garantiert sei, sei Moskau bereit, einen Beitrag zum kulturellen Austausch und zur Lösung der humanitären Fragen zu leisten und ein solches Dokument zu unterzeichnen.³⁶⁸

Auch Pompidous Außenminister Michel Jobert wurde gegenüber Gromyko nachdrücklich, wobei dies nach seiner Rede anlässlich der Eröffnung der ersten Konferenzphase in Helsinki nicht überrascht. Diesmal ging es um das Niveau der dritten Phase der KSZE. Jobert erläuterte Gromyko, Paris habe den Eindruck, dass Moskau und Washington sich bereits über das Niveau der dritten Phase verständigt hätten, und sei darüber nicht erbaut. Außerdem wolle Frankreich auf keinen Fall das Prestige und den Ruf der westlichen Staatschefs für eine Konferenz riskieren, die nur durchschnittliche Ergebnisse hervorbringe. Zum Folgeorgan äußerte sich Jobert nicht, betonte aber, dass die Konferenz keine einmalige Angelegenheit, sondern der Auftakt für weitere Fortschritte sei, dass die Beschlüsse implementiert werden und dass man sich in einigen Jahren zu einer Bestandsaufnahme wiedertreffen solle, um weiter voranzuschreiten. Frankreichs Haltung in dieser Angelegenheit sei nicht die eines widerspenstigen Esels, sondern die einer Taube, die mit weit geöffneten Flügeln fliegt.

Gromyko wies den französischen Einwand zurück, Moskau habe sich mit Washington über das Niveau der dritten Phase verständigt. Vielmehr schlage die Sowjetunion allen Ländern vor, die dritte Phase als Gipfelkonferenz zu organisieren. Er versuchte Jobert unter Druck zu setzen, indem er ihn an die Konkurrenz der USA erinnerte. Explizit betonte er, die Sowjetunion wünsche, dass Frankreich eine positivere Haltung als die USA gegenüber einer Unterzeichnung der Schlussakte auf höchstem Niveau einnehme. Gromyko kritisierte, dass es in Genf inzwischen verpönt sei, seinen Stift herauszunehmen, um die Redaktion des Schlussdokumentes anzugehen. Dabei müsse doch endlich etwas Handfestes verfasst werden, anstatt immer weiter zu diskutieren. Und er beklagte sich über die Vorgehensweise der französischen Delegation, die genau wie die anderen versuche, die Verhandlungen in die Länge zu ziehen. Ohnehin war die Sowjetunion mit der

³⁶⁷ Idem, S. 185. Wobei allerdings Gromyko kein großes Interesse an einem KSZE-Folgeorgan zeigte.

³⁶⁸ AN, 5AG/113, Gespräch zwischen Pompidou und Gromyko, 15. 2. 1974.

Haltung Frankreichs nicht mehr einverstanden. Gromyko warf Jobert Frankreichs veränderten Standpunkt in Bezug auf die Unverletzlichkeit der Grenzen vor. Frankreich habe sich früher als die anderen westlichen Länder positiv geäußert, und Moskau habe angenommen, Paris wolle ebenfalls eine klare Formulierung dieses Prinzips. Plötzlich habe der Westen den Zusatz der friedlichen Veränderbarkeit auf die Tagesordnung gesetzt. Kein Staat, weder die Sowjetunion, noch Frankreich und auch kein anderer europäischer Staat, habe einen Vorteil von einer Verbindung zwischen der Unverletzlichkeit der Grenzen und der friedlichen Veränderbarkeit. Also müsse die Formel heißen: „Die Grenzen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges geschaffen wurden, sind unverletzlich.“³⁶⁹

Auch als Pompidou im März 1974, kurz vor seinem Tod, nach Pizunda am Schwarzen Meer reiste, kam es zu keiner Einigung. Dabei hatte der schwerkranke Präsident sich nicht nur vorgenommen, die französisch-sowjetischen Beziehungen zu beleben, sondern auch einen positiven Abschluss der KSZE herbeizuführen. Er hoffte die Sowjetunion zu weiteren Konzessionen zu bewegen. Bereits während seiner ersten Unterredung mit Breschnew sprach er das Problem der Unverletzlichkeit der Grenzen und der darin enthaltenen Deutschen Frage an. Zwar wies er darauf hin, dass sich Frankreichs Einstellung diesbezüglich nicht geändert habe – Pompidou blieb bei seinem Misstrauen gegenüber Deutschland –, doch er betonte, dass es angesichts der französischen Beziehungen zu Bonn und der Notwendigkeit, dass die Bundesrepublik das Ergebnis der Konferenz akzeptiere, unumgänglich sei, die deutschen Wünsche zu respektieren. Auch wenn die deutsche Ostpolitik nicht immer Frankreichs Interessen entspreche, unterstütze er sie um des Friedens in Europa willen. Breschnew nahm dies zur Kenntnis, beschwerte sich aber darüber, dass nach der Unterzeichnung der französisch-sowjetischen Prinzipienerklärung vom Oktober 1971, in der sich die beiden Länder bereits über die einzelnen Etappen der Konferenz verständigt hatten, die Arbeitskommissionen ständig neue Ideen entwickelten, welche die Einigung über die Formulierung der fundamentalen Prinzipien der Nichteinmischung, der Souveränität und des Verzichts auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt erschwerten. Einige Länder brächten „unrealistische Ideen“ in die Konferenz ein, wie zum Beispiel Italien, das vorgeschlagen habe, auf sowjetischem Territorium ein unabhängiges Theater zu errichten, das über eine eigene Polizei und eigenes Personal verfügen solle. Und er warf Pompidou vor, dass auch Frankreich sich so verhalte, indem es anrege in den Ostblockstaaten kulturelle Zentren, unabhängige Bibliotheken und Kinosäle mit eigener Verwaltung zu schaffen. Breschnew war der Ansicht, dass dies alles für die Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa nicht notwendig sei und Moskau ebenso gut fordern könne im Gegenzug seine eigenen Theater mit eigener Administration in Westeuropa einzurichten. Breschnew wünschte zu wissen, wie Frankreich zu diesen Initiativen stehe und ob es sie für notwendig oder für unwichtig halte. Von Bedeutung sei doch hauptsächlich die Frage der Unverletzlichkeit der Grenzen. Natürlich stehe es in Frankreichs

³⁶⁹ AN, 5AG/113, Gespräch zwischen Jobert und Gromyko, 15./16.2.1974.

eigenem Ermessen, einen Teil seines Territoriums an die Bundesrepublik abzutreten, aber es sei unerlässlich, die Garantie der Unverletzlichkeit der Grenzen schriftlich zu verankern. Breschnew monierte zudem, er verstehe nicht, weshalb Pompidou sich nicht darauf einlassen wolle, die Konferenz auf Regierungsebene anstatt auf Ministerebene abzuschließen. Pompidou begnügte sich damit zu wiederholen, was Jobert bereits betont hatte und was inzwischen die gemeinsame Position der Neun war: Der Rang der Unterzeichner der Schlussakte solle von den Resultaten der Verhandlungen abhängen.³⁷⁰ Pompidou erläuterte, dass auf der KSZE zwar vielversprechende Debatten geführt, aber keine Wunder produziert werden können, und dass sie daher lediglich eine erste Etappe auf dem Weg zu intensiverem Austausch und der Beginn eines lange dauernden Prozesses sein könne. Daher wünsche Frankreich einen zügigen Abschluss der Konferenz.³⁷¹

Erst Anfang April, also zwei Monate nach den französisch-sowjetischen Gesprächen, konnte das Problem des Zusatzes der friedlichen Grenzänderung ansatzweise gelöst werden, wobei diesmal der Westen einen Schritt in die Richtung des Ostblocks machte. So akzeptierten die EPZ-Staaten am 5. April 1974 die von den osteuropäischen Diplomaten geforderte Trennung der friedlichen Grenzänderung vom Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen mit einer Negativ-Formulierung, die zum Teil die französische Formulierung vom 19. Oktober übernahm.³⁷² Sie lautete: „The participating States consider as inviolable all one another's frontiers as well as the frontiers of all States in Europe and therefore will refrain now and in the future from assaulting those frontiers. Accordingly they will also refrain from any demand for or act of seizure and usurpation of part or all of the territory of any participating State.“³⁷³ Gleichzeitig wurde auf einem gesonderten Blatt der Text einer Formel vorläufig registriert, der dem westlichen Vorschlag für eine Formulierung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen entsprach und dem französischem Vorschlag vom 19. Oktober entnommen war. Er lautete: „The participating States consider that their frontiers can be changed only in accordance with the international law through peaceful means and by agreement.“ Damit war zumindest die Grundlage für eine spätere Einigung geschaffen. Doch vorerst schien es den Teilnehmern unmöglich, zu vereinbaren, an welcher Stelle des Textes die Formel platziert werden sollte, so dass diese Formulierung über die friedliche Grenzänderung zum „schwebenden Satz“ wurde. Besonders Moskau wehrte sich nachhaltig dagegen, ihn in dem Prinzip über die Unverletzlichkeit der Grenzen festzuschreiben. Ferner war der Wortlaut des 7. Prinzips über die Menschenrechte und Grundfreiheiten noch ungeklärt, und es fehlten eine Definition des Selbstbestimmungsrechts der Völker und eine Klausel über den Zusammenhang der Prinzipien. Außerdem sollten in der Präambel die

³⁷⁰ AN, 5AG2/113, Gespräch zwischen Pompidou und Breschnew, 13. 3. 1974.

³⁷¹ Idem.

³⁷² MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3793, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/KSZE, 7. 2. 1975.

³⁷³ Zitiert in dem Bericht des Ministerialdirektors van Well an die Botschaft in Moskau vom 28. 1. 1975, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 18, Anm. 3, S. 100.

grundsätzlichen Überlegungen des Westens bezüglich der Ost-West-Beziehungen eingefügt werden.³⁷⁴ Ohne eine Klärung dieser Punkte konnte der Westen seine endgültige Zustimmung zur Registrierung des Prinzips „Unverletzlichkeit der Grenzen“ nicht geben. Immerhin erklärte sich der Ostblock auf Drängen des Westens dazu bereit, die Formel über die friedliche Grenzänderung in den Prinzipienkatalog aufzunehmen. Doch war das Problem damit noch nicht gelöst. Obwohl mit der Formel vom 5. April ein erster Schritt zur Lösung der schwierigen Grenzdebatte getan und der Westen sich der Tatsache bewusst war, dass er immer mehr Trümpfe in der Hand hielt, blieben die Verhandlungen mit den sowjetischen Delegierten zäh und kamen weder im ersten noch im dritten Korb voran.

4.3.2. Dritte Kommission

Wie bereits erwähnt, hatte die Verschlechterung der französisch-sowjetischen Beziehungen während der ersten Phase der KSZE zur Folge, dass die französische Delegation in der zweiten Phase weniger nachsichtig gegenüber der Sowjetunion war als während der Multilateralen Vorgespräche. Dies fiel auch den anderen KSZE-Teilnehmern auf. Der deutsche Vertreter Guido Brunner berichtete nach Bonn:

„Frankreichs Grundeinstellung zur KSZE ist kühler geworden. Die Sorge, durch multilaterale Arrangements in seinem Sonderverhältnis zur Sowjetunion beeinträchtigt zu werden, ist erkennbar; gleichzeitig ein gewisses Profilierungsstreben, um sich unter den Neun den führenden Part zu erhalten. Taktisch bedient sich die französische Delegation nach außen einer betonten Skepsis (Ablehnung einer Gipfelkonferenz als Abschluss, restriktive Einstellung zu möglichen institutionellen Konferenzfolgen).“³⁷⁵

Demonstrative Skepsis war tatsächlich eine Seite des veränderten französischen Auftretens. Darüber hinaus traten die anfänglichen Überlegungen in den Hintergrund, dass konkrete Verbesserungen der menschlichen Situation im Osten nur dann erzielt werden könnten, wenn die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Paktes nicht zu sehr brüskiert würden. Die Delegation um Jacques Andréani setzte sich nunmehr entschiedener für die progressive Liberalisierung der Gesellschaften im Osten ein und wurde zum Vorkämpfer einer festen und dynamischen Position der Neun, auch wenn sie weiterhin versuchte, ohne Polemik zu argumentieren.³⁷⁶ Jedoch konzentrierte sie sich weiterhin vornehmlich auf die Förderung des Kulturaustausches, der, wie bereits erwähnt, als geeigneter Hebel erschien, um auch hinsichtlich der anderen humanitären Bestimmungen Fortschritte zu erzielen. Daher hatte Paris im Juli 1973 einen Entwurf für ein besonderes „Programm für die Entwicklung des kulturellen Austausches und der kulturellen Zusammenarbeit zwischen europäischen Ländern“ ausgearbeitet, das einen

³⁷⁴ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3792, Telegramm aus Bonn, 7. 6. 1974.

³⁷⁵ Vgl. den Bericht des Ministerialdirigenten Brunner, z. Z. Genf, an das Auswärtige Amt vom 14. 12. 1973, in: AAPD, 1973, Bd. 3, Dok. 418, S. 2041.

³⁷⁶ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2926, zusammenfassende Notiz/Eröffnung der zweiten Phase der KSZE, 17. 9. 1973.

Maßnahmenkatalog über den Austausch von Büchern/Publikationen bis hin zur Zusammenarbeit von Ost und West in der wissenschaftlichen Forschung umfasste.³⁷⁷ Dieser Entwurf führte zu Meinungsverschiedenheiten mit den anderen EPZ-Partnern, die größtenteils ein anderes Grundkonzept hinsichtlich des dritten Korbes favorisierten. Besonders die Bundesrepublik war auf die Förderung der individuellen Bewegungsfreiheit bedacht und erwartete sich vom Kulturaustausch keine großen Erfolge. Auch die Engländer und Amerikaner verstanden nicht, weshalb Paris der Kulturpolitik so viel Bedeutung beimaß. Das Insistieren Frankreichs auf der Förderung des Kulturaustausches wurde auch deshalb von vielen EPZ-Partnern negativ bewertet, weil sie befürchteten, dass die osteuropäischen Staaten in Genf versuchen würden, alles, einschließlich der Erweiterung menschlicher Kontakte und des Informationsaustausches, unter einen kulturellen Aspekt zu stellen und damit auf Kulturaustausch zu reduzieren.³⁷⁸ Paris war sich der Tatsache bewusst, dass ein Großteil der EPZ-Partner glaubte, es bewege sich mit den kulturpolitischen Konferenzzielen in der Nähe der Positionen der Sowjetunion. Doch auch wenn über die detaillierten französischen Vorschläge im kulturellen Bereich teilweise gelächelt wurde, weil sie den anderen Konferenzteilnehmern utopisch erschienen³⁷⁹, hielt die französische Regierung weiter an dieser Strategie fest, und dies nicht nur aufgrund der traditionellen französischen Kulturpolitik, sondern weil sie überzeugt war, durch kulturelle Zusammenarbeit eine konkrete Form des Austausches mit dem Osten und damit mehr Entspannung erzeugen zu können. Sie glaubte nicht wie viele andere Delegationen, dass Kultur dem Handelsaustausch folgte, sondern vielmehr, dass sprachlicher und kultureller Austausch eine Voraussetzung für gute außenpolitische und auch wirtschaftliche Beziehungen sei.³⁸⁰

Es bestand somit seit Beginn der Genfer Verhandlungen eine Kontroverse zwischen Paris und seinen EPZ-Partnern hinsichtlich der Herangehensweise an die Debatten über die Bestimmungen des dritten Korbes. Während Bundesaußenminister Walter Scheel kurz vor der Eröffnung der zweiten Phase erklärte, die Entspannungspolitik solle „den Menschen dienen“ und so lange fortgesetzt werden, „bis ihr Erfolg für alle Menschen in Europa gesichert ist“³⁸¹, fiel die Wortwahl in Paris anders aus. Wenngleich die französische Delegation in Genf den Sowjets weniger entgegenkam, lehnten Pompidou und sein Außenminister Jean Sauvagnargues nach wie vor eine Politik ab, die von der Sowjetunion als Affront verstanden werden könnte. Die Entspannung sollte nicht offensiv betrieben werden, da so in Moskau nur eine Blockade erzeugt würde. Beharrlich betonte Paris, dass der Westen seine Forderungen für den dritten Korb nicht zu weit treiben solle,

³⁷⁷ Der Entwurf ist abgedruckt in: Hermann Volle, Wolfgang Wagner (Hrsg.), KSZE in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976, S. 216.

³⁷⁸ Gerhard Henze, Neue Aufgaben der Entspannungspolitik, in: EA 1975, S. 570.

³⁷⁹ Vgl. Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 285, Anm. 602.

³⁸⁰ So Walter Schütze im Gespräch mit Jan Höhn. Vgl. idem.

³⁸¹ Vgl. die Rede des deutschen Bundesministers des Auswärtigen, Walter Scheel, vor dem Deutschen Bundestag am 13. September 1973, in: EA 1973, S. D 538.

und sprach von „kultureller Zusammenarbeit“. Es wurde bereits erwähnt, dass Paris unter diesem Oberbegriff nicht nur Kultur- und Informationsaustausch verstand, sondern damit implizit die Erleichterung menschlicher Kontakte und mehr Freizügigkeit für Personen voraussetzte.³⁸² Paris ging es darum, den Osten nicht von vorneherein zu überfordern. In Bezug auf das übergeordnete Ziel der KSZE, die Lockerung der sowjetischen Vorherrschaft in Osteuropa, unterschieden sich die Ansichten der französischen Regierung nicht von denen ihrer westlichen Mitstreiter. Doch von der französischen Strategie waren die europäischen Partner nicht hundertprozentig überzeugt. Innerhalb der Neun konnte dieser Dissens in der Entspannungskonzeption dann dadurch gelöst werden, dass Frankreich zum Sprecher der EPZ-Staaten im Bereich des Kulturaustausches ernannt wurde und seine Vorschläge den Neun im Prozess der Konsensbildung vorlegte. Auch wenn die Amerikaner und Briten diese immer wiederkehrende Betonung des Kulturaustausches durch Frankreich leicht kritisierend als Aufruf zum „Bolschoi-Scala“ bezeichneten³⁸³, wurde die Ausnahmeposition Frankreichs aus Gründen der Solidarität mitgetragen; allerdings waren die EPZ-Teilnehmer oftmals genervt über die wiederholte französische Betonung der Wichtigkeit der Suche nach „dem, was uns eint“, die „das, was uns trennt“, beiseite lassen sollte.³⁸⁴ Ähnlich ging man mit Deutschland und der Formel der friedlichen Grenzänderung um. Bei der Konsensfindung zwischen den westlichen Staaten während der Verhandlungen ergab sich im Rahmen des Kulturaustausches allerdings ein strukturelles Problem, denn während die Regierungen mit einem zentralistischen System über die Kulturhoheit in ihrem Land verfügten, traf dies auf die Staaten mit föderalistischem System nicht zu. Dies führte dazu, dass die Bundesrepublik, Kanada, die USA, Österreich und die Schweiz 1974 eine Interessengemeinschaft bildeten, um zu weitgehende, mit ihrem kulturellen Föderalismus unvereinbare Forderungen abwenden zu können.³⁸⁵

Auch hinsichtlich der Form des Textes des dritten Korbes war Frankreich nicht ganz im Einklang mit seinen EPZ-Partnern. Wie sich bereits bei den MV gezeigt hatte, bestand ein Unterschied zwischen Ost und West in Bezug auf die jeweils angestrebte Verbindlichkeit der ausgehandelten Formeln. Der Westen wünschte konkrete und detaillierte Beschlüsse, der Osten hingegen hätte die Aussagen gerne kurz und allgemein gehalten. Die Neun waren sich einig, dass sie zuerst die Einzelfragen debattieren und dann die Präambel für den dritten Korb besprechen wollten. Moskau hingegen wünschte erst die Präambel zu verabschieden und dann die inhaltlichen Fragen zu diskutieren. Das Kalkül dieses Wunsches war eindeutig: Durch die Präambel hoffte die Sowjetunion die humanitären Bestimmungen unter den Mantel der Souveränität von Staaten, der

³⁸² 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.

³⁸³ Interview mit Jacques Andréani am 2. 3. 2009.

³⁸⁴ Ferraris, Report on a Negotiation, S. 302.

³⁸⁵ Vgl. Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 286.

Nichteinmischung und der Gesetze und Regeln eines jeden Staates zu stellen und damit von vorneherein bedeutungslos zu machen. Gleich zu Beginn der Verhandlung über die Formulierung der Bestimmungen des dritten Korbes, deren Ziel die freiere Gestaltung von Kontakten, Bewegung und Austausch war, wollte Moskau das Ausmaß dieser Liberalisierung einengen. Die westlichen Staaten reagierten unterschiedlich auf die sowjetische List. Die einen lehnten das Vorhaben Moskaus strikt ab, andere, wie die Bundesrepublik, setzten auf Maßnahmen zur Verhinderung einer missbräuchlichen Auslegung der Vereinbarungen. Für die dritte Gruppe war die französische Delegation federführend. Sie lehnte eine Präambel für Korb 3 ab, da keine Verfügung der Schlussempfehlungen von Helsinki eine solche Präambel rechtfertigte und weil die Sowjets die Verhandlung blockieren könnten, indem sie alle Ergebnisse der Annahme dieser Präambel unterordneten.³⁸⁶ Die französische Delegation erläuterte, es sei voreilig, vor dem Beginn der eigentlichen Arbeit der Unterkommissionen eine Einleitung für Schriften zu verfassen, die noch nicht redigiert seien, und sich dabei auf Texte zu beziehen, die noch nicht existierten.³⁸⁷

Ein Gespräch zwischen dem sowjetischen Delegierten Anatolij Kowaljow und den Franzosen Jacques Andréani und Geoffroy de Courcel veranschaulicht die Debatte um diese Frage: Die beiden französischen Delegierten unterhielten sich über das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Kowaljow fragte, weshalb dieses Prinzip nicht auch für den kulturellen Austausch, die Information und die Erziehung gelten könne. Er plädierte heftig dafür, die Prinzipien Nichteinmischung, Respektierung der Souveränität und Respektierung der Gesetze und Bräuche in eine Präambel vor die Bestimmungen des dritten Korbs zu setzen. Dann, so versprach er, würde sich die Sowjetunion bei der Ausarbeitung der Bestimmungen des dritten Korbs auch viel kooperationsbereiter zeigen. Ohne eine solche Präambel könne sie sich jedoch nicht auf den verstärkten Austausch von Menschen und Ideen einlassen. De Courcel erläuterte, dass eine solche Präambel die Bestimmungen des dritten Korbs außer Kraft setze und dass der Westen dem nicht zustimmen könne, da der dritte Korb so seiner Substanz beraubt und zu einer „leeren Nusschale“ werde. Kowaljow versuchte sich auf ein gegenseitiges Missverständnis hinauszureden und betonte, dass die Sowjetunion durchaus alle Bestimmungen des dritten Korbs in die Tat umsetzen wolle, aber nur auf der Basis der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten. Als de Courcel darauf hinwies, dass die Prinzipienklärung bereits das Prinzip der Nichteinmischung enthielt, unterbrach ihn Kowaljow und wollte bestätigt wissen, dass dies damit auch für den Bereich Kultur gelte. Das Gespräch drehte sich im Kreis, so dass die Franzosen nachdrücklicher werden mussten. Der Delegationsleiter Jacques Andréani erläuterte, dass Respektierung der Gesetze natür-

³⁸⁶ MAE, CSCE 1968–1975, 18, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Französische Delegation, Intervention in der Kommission III bezüglich der „Prinzipien“, 9. 11. 1973.

³⁸⁷ MAE, CSCE 1968–1975, 18, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Intervention in der Kommission III, 20. 2. 1974.

lich heiße, dass beispielsweise ein entsandter Professor nicht die Gesetze des Landes brechen oder subversiven Tätigkeiten nachgehen dürfe. Doch Respektierung der Gesetze könne in keinem Fall bedeuten, dass die existierenden Gesetze nicht geändert werden könnten. De Courcel warf Kowaljow obendrein vor, dass die Haltung der sowjetischen Delegation jeden Fortschritt in der dritten Kommission blockiere und dass sie dies wohl absichtlich tue. Kowaljow gab vor, den wahren Sinn des Problems nicht zu verstehen, bis die beiden Franzosen das Gespräch abbrachen.³⁸⁸

Um einen Kompromiss zu ermöglichen, brachte die französische Delegation schließlich die Idee vor, Mini-Präambeln für die Unterthemen menschliche Kontakte, Kultur- und Informationsaustausch und Zusammenarbeit mit dem Osten zu vereinbaren.³⁸⁹ Um zu verhindern, dass der gesamte dritte Korb durch eine Präambel außer Kraft gesetzt werde – so die Begründung des Vorschlags –, müsse man die Unterschiedlichkeit der Probleme der einzelnen vier Unterkommissionen der dritten Kommission geltend machen und die Verschiedenheit der Entscheidungen betonen, welche die Konferenz in diesen Bereichen treffen müsse.³⁹⁰ Durch die Konzentration auf technische und juristische Details hätten die Diskussionen den Vorteil, weniger politisch zu sein als eine Debatte über allgemeine Einfhrungsklauseln.³⁹¹ Die französische Delegation hoffte, dass der Osten seine Forderung einer allgemeinen Präambel aufgeben und dem Vorschlag der Mini-Präambeln zustimmen werde. Der Hintergedanke dabei blieb den sozialistischen Staaten nicht verborgen: Frankreich bezweckte, dass in jeder der vier einleitenden Mini-Präambeln neben einem undifferenzierten Bezug auf die Prinzipien auch präzisere und passendere Vorbehalte formuliert würden, mit Hilfe derer die Interessen des Westens geschtzt werden könnten.³⁹²

Die Frage, ob eine einzige Präambel für den dritten Korb oder mehrere für die einzelnen Untergruppen verfasst werden sollten, wurde am 29. Januar 1974 von den EPZ-Staaten und am 30. Januar 1974 von den Delegationsleitern intensiv besprochen. Italien schloss sich unmittelbar dem französischen Vorschlag an, doch Belgien, Großbritannien, die Bundesrepublik und Irland bevorzugten die Alternative einer allgemeinen Präambel. Ihrer Meinung nach bargen Mini-Präambeln die Gefahr, von der Sowjetunion für ihre Zwecke missbraucht zu werden. Die neutralen Staaten wiederum wünschten keine Präambeln und regten an, sofort mit dem Entwurf des Textes für den dritten Korb zu beginnen. Die Amerikaner unterstützten den französischen Vorschlag der Formulierung von Mini-Präambeln und versuchten gleichzeitig die sowjetischen Delegationsleiter Kowaljow und

³⁸⁸ AN, 5AG2/113, Gespräch zwischen Kowaljow und de Courcel, 11. 1. 1974.

³⁸⁹ Vgl. Höhn, *Außenpolitik der EG-Staaten*, S. 289.

³⁹⁰ MAE, CSCE 1968–1975, 18, o.A., KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz über die Taktik bezüglich Punkt 3, 8. 10. 73.

³⁹¹ MAE, CSCE 1968–1975, 18, Unterkomitee KSZE, französische Delegation, Dok. KSZE/74/F, 23. 1. 1974.

³⁹² MAE, CSCE 1968–1975, 18, Französische Delegation, Kommission III: Zu debattierende Fragen vor der Wiederaufnahme der Arbeiten, 10. 12. 1973.

Mendelevitsch von ihrer Forderung einer allgemeinen Präambel für Korb 3 abzubringen.³⁹³

Letztlich einigte sich der Westen auf den französischen Ansatz, denn er schien derjenige zu sein, welcher am meisten den Schlussempfehlungen von Helsinki entsprach. Die französische Delegation erläuterte, dass die Mini-Präambeln dazu dienen könnten, größere Klarheit bezüglich der eingegangenen Verpflichtungen zu erhalten. Da auch die anderen westlichen Staaten einsahen, dass eine einzige Präambel für den dritten Korb nach Belieben von den Staaten interpretiert werden könne, einigte man sich auf die Ausarbeitung von Mini-Präambeln.³⁹⁴ Auf der Grundlage eines von den Neutralen vorgebrachten Entwurfs entschieden die KSZE-Teilnehmer am 6. Februar 1974 dann aber doch, dass die dritte Kommission zusätzlich zu den Mini-Präambeln auch einen Text für eine allgemeine Präambel für den dritten Korb entwerfen sollte, der sich an den Paragraphen 42 bis 44 der Schlussempfehlungen von Helsinki orientierte.³⁹⁵ Nachdem die Neun akzeptiert hatten, nun neben den Mini-Präambeln auch für den dritten Korb eine Präambel zu entwerfen, begannen sie auf der Grundlage eines niederländischen Vorschlags mit der Redaktion des Textes. Ihr Ziel war es, die Forderung nach mehr Bewegungsfreiheit für Menschen und Information mit einem allgemeinen Hinweis auf die Prinzipienklärung zu verbinden. So sollte die Interdependenz dieser Beschlüsse gezeigt und eine willkürliche Auslegung durch die Sowjetunion verhindert werden.³⁹⁶

Auf Gipfelebene versuchte Pompidou den Eindruck einer zu unnachgiebigen Haltung der französischen Delegation zu verwischen, weshalb er sich kurz vor seiner Reise nach Pizunda im März 1974 im Bereich des dritten Korbes gemäßigt zeigte. In einem Brief an Breschnew wies er zwar auf die Bedeutung der kulturellen und humanitären Bestimmungen hin, doch sollten sie nur noch eine „bessere Verständigung zwischen den Völkern unseres Kontinents“ fördern. Und er fügte hinzu, dass Paris sich der Notwendigkeit bewusst sei, die verschiedenen Staatsformen zu respektieren, und sich daher an die Regel der Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten halten werde.³⁹⁷ Seinen diplomatischen Berater Gabriel Robin, der 1973 die Nachfolge von Jean-Bernard Raimond angetreten hatte, wies er an, ihm eine Liste mit Themen zu erstellen, bei denen er gegenüber den Sowjets einlenken könnte, um sie versöhnlich zu stimmen.³⁹⁸ Diese Liste ist nicht mehr auffindbar, aber lang dürfte sie nicht gewesen sein, denn die Sowjets kannten die Ziele des Westens.

³⁹³ Vgl. FRUS, 1969–1976, Vol. 39, European Security, Dok. 178.

³⁹⁴ Vgl. Ferraris, Report on a Negotiation, S. 305.

³⁹⁵ Vgl. Höhn, Außenpolitik der EG-Staaten, S. 289. Vgl. auch Ferraris, Report on a Negotiation, S. 306. Für mehr Details über die Beilegung des Präambelstreits vgl. Fischer, Neutral Power in the CSCE, S. 263 ff., sowie Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 159–186.

³⁹⁶ Ferraris, Report on a Negotiation, S. 306.

³⁹⁷ AN, 5AG2/1017, Antwort von Pompidou auf eine Nachricht von Breschnew über die KSZE, 2. 2. 1974.

³⁹⁸ AN, 5AG2/1019, Notiz von Robin an Balladur, 11. 3. 1974. Vgl. auch Soutou, President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente, Anm. 75.

4.3.3. Pompidou's letzte Initiative für die KSZE

Zu Beginn der Konferenz hatte die Sowjetunion mit großem Nachdruck die Errichtung eines ständigen Folgeorgans gefordert, wohingegen insbesondere Frankreich – trotz der Initiative Pompidou – entschieden gegen die Einrichtung einer solchen Kontrollbehörde war, da es befürchtete, dass Moskau damit ein Herrschaftsinstrument über die europäischen Staaten erhielte. Nachdem sich die Diskussionen um dieses Folgeorgan erst lange im Kreise gedreht hatten und dann einfach verebbt waren, ist es interessant, abschließend noch einmal darauf einzugehen. Trotzdem es anfänglich energisch dafür eingetreten war, bestand Moskau zur Überraschung seiner westlichen Partner während der zweiten Phase immer weniger auf der Schaffung eines solchen Organs. Während des Gesprächs zwischen Jobert und Gromyko in Paris im Februar 1974 zeigte sich der sowjetische Außenminister beispielsweise erstaunlich nachgiebig. Obwohl Pompidou in Saslawl ausdrücklich gesagt hatte, dass er geneigt sei, ein Folgeorgan als sinnvoll anzusehen, erklärte Gromyko nun, dass die Sowjetunion bereit sei, auf das Folgeorgan zu verzichten, falls die anderen Konferenzteilnehmer keine Notwendigkeit dafür sähen. Er fügte hinzu, er glaube zu verstehen, dass Frankreich die weitreichenden Entscheidungs- und Handlungsfunktionen eines Folgeorgans fürchte.³⁹⁹ Die Neun hatten sich bereits am 6. Februar und damit zehn Tage vor dem Gespräch mit Gromyko auf eine gemeinsame Position bezüglich des Folgeorgans geeinigt: Die etwaigen Konferenzfolgen sollten von den Ergebnissen der Genfer Verhandlungen abhängen.⁴⁰⁰ Unklar blieb dennoch, ob die Sowjetunion aus rein taktischen Gründen nicht mehr so nachdrücklich die Errichtung eines Folgeorgans forderte oder ob sie tatsächlich kein Interesse mehr daran hatte. Sicher war, dass Moskau nicht länger in demselben Maße darauf bestand wie früher und dass Außenminister Gromyko verbreitete, er würde die Schaffung eines Konsultativorgans begrüßen, aber nicht darauf bestehen, falls es dagegen Einwände gebe. Möglich schien, dass das für die Sowjets bereits jetzt enttäuschende Ergebnis der Konferenz für die veränderte Haltung Moskaus verantwortlich war. Letztlich waren sowohl die Verhandlungen in Dipoli als auch die in Genf für Moskau schwierig zu kontrollieren und unangenehm gewesen, so dass eine Institutionalisierung der KSZE nicht mehr Erfolg versprechend schien. Eventuell war das verminderte Interesse auch ein taktischer Schachzug, um den Westen zu beruhigen und dann den Vorschlag durch weniger verdächtige Initiativen der Staaten des Warschauer Paktes erneut zu lancieren.⁴⁰¹

Jedenfalls erwähnte auch Pompidou im März 1974 in Pizunda die Frage eines Folgeorgans nicht mehr.⁴⁰² Zwar war er in die Sowjetunion gereist, um die guten

³⁹⁹ AN, 5AG2/113, Gespräch zwischen Jobert und Gromyko, 15./16. 2. 1974.

⁴⁰⁰ Vgl. den Bericht des Botschafters Krapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt vom 15. März 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, S. 389.

⁴⁰¹ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3689, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/KSZE, 5. 3. 1974.

⁴⁰² AN, 5AG2/1090, Gespräch zwischen Pompidou und Breschnew in Pizunda, 12. 3. 1974.

Kontakte zu Moskau wiederherzustellen und hatte daher schon im Vorfeld des Treffens in einem Schreiben an Breschnew erwähnt, er hoffe, die spezielle Beziehung zwischen ihren beiden Ländern werde aufrechterhalten, auch wenn andere westliche Länder durch den Entspannungsprozess wichtige Bande zur Sowjetunion geknüpft hätten. Doch versuchte er diesmal nicht, das sowjetische Wohlwollen durch ein Zugeständnis wie das einer Zustimmung zu einem ständigen Folgeorgan zu „erkaufen“.

Wie schon erwähnt, geht aus den Akten hervor, dass sich Pompidou in Saslaw gegenüber dem Folgeorgan aus drei Gründen aufgeschlossen gezeigt hatte: Er war der Ansicht, Deutschland befürworte einen solchen Konsultationsmechanismus, er wollte die Sowjets zu einer konzilianteren Haltung in Bezug auf die Mandate bringen und er sah in der Schaffung eines ständigen Organs die Möglichkeit, die Vorherrschaft der Sowjetunion im Osten zu schwächen.

Er änderte seine Meinung jedoch, als deutlich wurde, dass erstens Deutschland von seiner Ansicht abrückte, zweitens Moskau Paris nicht mehr den Platz des privilegierten Gesprächspartners in Europa einräumte und drittens Moskau die Schaffung eines ständigen Konsultationsorgans nicht mehr verlangte. Pompidous Berater hatten ihrem bereits todkranken Präsidenten eine Woche vor seiner Reise in die Sowjetunion eine Zusammenstellung erarbeitet, in der sie alle brisanten Probleme der KSZE erläuterten. Hinsichtlich des Folgeorgans betonten sie, dass Frankreich die Schaffung eines solchen ablehne. In jedem Fall rieten die Berater ihrem Präsidenten, davon auszugehen, dass die Resultate der Konferenz hinter dem Erwünschten zurückbleiben würden, und sie deshalb nicht als Abschluss, sondern als Beginn eines lange dauernden Prozesses anzusehen.⁴⁰³ Zu dieser Sichtweise der Berater könnte auch beigetragen haben, dass der Koordinationsausschuss etwa einen Monat vor Pompidous Besuch in Pizunda, am 21. Februar 1974, eine Arbeitsgruppe mit der Aufgabe betraut hatte, den Punkt vier der KSZE-Tagesordnung, also die Frage der Folgen der Konferenz, zu untersuchen. Paris musste Stellung beziehen und entschied sich dafür, in der neuen Arbeitsgruppe seine Abneigung gegen jegliche Institutionalisierung der KSZE kundzutun, wobei es auf die Unterstützung Italiens und der Benelux-Länder zählen konnte.⁴⁰⁴ So äußerte auch der französische Außenminister Jean Sauvagnargues gegenüber seinem deutschen Kollegen Genscher „starke persönliche Vorbehalte“ gegenüber dem Gedanken eines Ständigen Organs. Wie die Deutschen wollte er nun einen mittleren Kurs finden zwischen dem Wunsch nach Kontinuität der Entspannungspolitik und der Notwendigkeit, der Sowjetunion kein Instrument zur ständigen Einmischung in Westeuropa zu geben.⁴⁰⁵

⁴⁰³ AN, 5AG2/1090, zusammenfassende Notiz des Generalsekretariats, 6. 3. 1974.

⁴⁰⁴ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3792, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz für den Minister/Ministertreffen vom 14. Februar, 9. 2. 1974.

⁴⁰⁵ Vgl. den Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Dohms vom 3. 6. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 169, S. 719.

Abgesehen von der Tatsache, dass Breschnew in Pizunda nicht mehr auf der Errichtung eines Folgeorgans bestand, zeitigte das Treffen keine Erfolge. So schrieb Michel Jobert nach der Rückkehr Pompidous aus Pizunda: „C'était le voyage de l'inutile. Il aurait pu être reporté, comme tant de rencontres internationales. Il faisait partie de la routine franco-soviétique, de ces conversations souriantes et, somme toute, confiantes, que Georges Pompidou et Léonide Brejnev avaient entre eux, comme une habitude.“⁴⁰⁶ Tatsächlich war Pompidous Staatsbesuch in der Sowjetunion jedoch nicht ohne Sinn. Er diente dazu, die besonderen Beziehungen Frankreichs zur Sowjetunion aufrechtzuerhalten und dabei die KSZE-Positionen des Westens zu verteidigen. Pompidou hatte verstanden, dass die Sowjetunion nicht mehr in der Lage war, ihre anfänglichen Wünsche durchzusetzen, und dass der Westen davon profitieren könne, wenn er auf den Faktor Zeit setze. Diese Rechnung ging in vielerlei Hinsicht auf, nicht zuletzt deshalb, weil sich auch die anderen westlichen Regierungen und ihre Delegationen in Genf entschieden hatten, auf diese Strategie zu setzen. Da Breschnew aus Gründen des persönlichen Prestiges einen schnellen und erfolgreichen Abschluss der Konferenz wünschte, war er mehr und mehr bereit, einige seiner Positionen aufzugeben, um die Konferenz beschließen zu können. Die KSZE-Abteilung des Quai d'Orsay sah sich daher im März 1974 dazu aufgerufen, einen Appell an die EPZ-Partner zu richten, die Verhandlungsstrategie hinsichtlich des dritten Korbes zu verfeinern und einheitlicher zu gestalten. Nur wenn sich die Verhandlungen wirklich auf das Wesentliche konzentrierten, seien konkrete Resultate in Bezug auf die Verbesserung der Bewegungsfreiheit und der menschlichen Kontakte sowie der Reisefreiheit und der Verbreitung von Ideen zu erreichen.⁴⁰⁷

4.4. Wahrnehmung der KSZE und des dritten Korbes in der französischen Öffentlichkeit

Wie wurden die Forderungen der Dissidenten in der Öffentlichkeit wahrgenommen und wie stellte die französische Regierung ihre Politik im Hinblick auf den Ostblock dar? Der tatsächliche Einfluss des öffentlichen Diskurses auf die Regierung steht dabei weniger zur Debatte, denn wie bereits erwähnt, hatte die öffentliche Meinung in Frankreich v. a. aus zwei Gründen keinen oder kaum Zugang zum politisch-administrativen System: weil Frankreichs politische Institutionen durch die Zentralisierung der Macht sehr stark waren und weil der französische Staat die politischen Netzwerke kontrollierte. Daraus folgt, dass die Interaktion und gegenseitige Beeinflussung zwischen öffentlicher Meinung und außenpolitischem Handeln gering war.⁴⁰⁸ Vielmehr gingen französische außenpolitische Ak-

⁴⁰⁶ Jobert, *L'Autre Regard*, S. 386.

⁴⁰⁷ MAE, CSCE 1968–1975, 19, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, CSCE (74), Notiz der französischen Delegation, Bonn, 17. 4. 1974.

⁴⁰⁸ Vgl. dazu auch Risse-Kappen, *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, S. 479–512.

teure mit der Vermittlung von Information und Wissen über internationale Zusammenhänge an die Öffentlichkeit sowohl strategisch als auch taktisch um. Ihr Ziel war es, entweder die eigene politische Haltung zu unterstreichen oder einen eventuellen Widerstand der öffentlichen Meinung im Keim zu ersticken.⁴⁰⁹ Hinzu kommt, dass Ausdrücke wie „groupes de pression“ oder „groupes d'intérêt“ im französischen Verständnis mit dem Begriff des Partikularinteresses verbunden waren, das sich gegen das durch den Staat verkörperte Gemeinwohl richtet. Aus diesem Grund herrschte stets eine latente Feindseligkeit zwischen dem Staat und den Repräsentanten spezifischer partikularer Interessen.⁴¹⁰ Der Staat benutzte das Argument, er sei alleinig für das Gemeinwohl zuständig, um zu verhindern, dass Vertreter partikularer Interessengruppen Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess erhielten.

Es gilt daher vornehmlich die Wahrnehmung der KSZE durch die „Öffentlichkeit“ und dabei insbesondere durch die intellektuelle Öffentlichkeit, d. h. die französischen Leitartikler und Kommentatoren von Rundfunk, Presse und Fernsehen, zu untersuchen. Es ergibt sich eine Überschneidung mit den ersten Jahren der Regierung Giscard, die in diesem Falle nicht zu vermeiden ist und auch nicht vermieden werden muss, da die Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit erst im Jahr 1977 eine spürbare Veränderung erfährt. Darauf wird weiter unten eingegangen.

Die zentralen Fragen für die Analyse der Wahrnehmung der KSZE durch die französische Öffentlichkeit sind:

- Hat das Thema KSZE das Interesse der Intellektuellen erregt, und wenn ja, welche Debatten fanden diesbezüglich statt? Wie wurden die Formulierungen der im Prinzip 7 der Schlussakte verankerten Menschenrechte und die humanitären Bestimmungen des dritten Korbes aufgenommen? Wie ernsthaft war schließlich die intensive rhetorische Unterstützung der französischen Öffentlichkeit für die osteuropäischen Dissidenten? Kann angesichts der großen Solidarisierung mit der Opposition im Osten von einer „Entspannung von unten“ gesprochen werden?
- Inwiefern haben die KSZE-Verhandlungen dazu beigetragen, die in manchen Köpfen noch existierenden Idealbilder des sozialistischen Systems in der Sowjetunion in Frage zu stellen und eine kritische Haltung an deren Stelle zu setzen?
- War die KSZE der Auslöser dafür, dass die Öffentlichkeit über die Menschenrechtsverletzungen in den Staaten des Warschauer Paktes diskutierte oder gab es dafür andere Gründe?
- Existierten Unterschiede zwischen intellektueller Öffentlichkeit und Regierung bei der Behandlung des Themas und wie präsentierte die Regierung ihre Teilnahme an der Konferenz von Helsinki? War die französische Öffentlichkeit

⁴⁰⁹ Vgl. Morisse-Schilbach, *Diplomatie und europäische Außenpolitik*, S. 71 f.

⁴¹⁰ Vgl. Yves Mény, *Interessengruppen in Frankreich. Von Pluralismus keine Spur*, in: Marie-louise Christadler (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bd. 360, Bonn 1999, S. 348.

eventuell ein Resonanzboden für das politische Kalkül der französischen Regierung, die indirekten Druck auf die kommunistischen Regime ausüben wollte?

Alles in allem war die „öffentliche Meinung“ in Frankreich bei Angelegenheiten des Kalten Krieges weniger engagiert als in anderen Ländern, weshalb Presse, Rundfunk und Fernsehen nicht auf eine intensive Beschäftigung mit dem Thema Freiheit und Menschenrechte in den WVO-Staaten vorbereitet waren.⁴¹¹ Aus diesem Grund war auch die Beschäftigung der intellektuellen Öffentlichkeit mit der KSZE vor allem in den ersten Jahren des Helsinki-Prozesses relativ gering. Zeitungen wie *Le Monde* oder *Le Figaro* berichteten zwar über die Fortschritte der Verhandlungen in Dipoli und Genf und die damit verbundenen Herausforderungen, doch eine intensive Auseinandersetzung mit den humanitären Bestimmungen des dritten Korbes fand selten statt. Während die KSZE für breite Schichten der Bevölkerung in Deutschland ein Hoffnungsträger u. a. für die Möglichkeit der Familienzusammenführung war, beschäftigte sich in Frankreich außer den Spezialisten für internationale Beziehungen kaum jemand mit den KSZE-Verhandlungen. Auch für die Schlussakte und die Perspektiven, welche diese für eine Liberalisierung der Gesellschaften im Osten bot, interessierten sich zunächst nur Wenige. Zwar hatte die Berichterstattung über die KSZE zur Folge, dass die Frage nach der Einhaltung der Menschenrechte durch die Regierungen des Warschauer Paktes in den Zeitungen diskutiert wurde, doch fehlte das Bewusstsein von der Bedeutung der KSZE-Bestimmungen. Parallel zu der eher zögernden Beschäftigung mit der KSZE fanden hingegen heftige Debatten über das Schicksal der Dissidenten und deren Beschreibung der Lebensbedingungen in den Staaten des Warschauer Paktes statt. In keinem anderen westlichen Land waren die osteuropäischen Dissidenten so präsent wie in Frankreich. Und in keinem anderen Land war die politische Unterstützung der polnischen Oppositionsbewegung *Solidarność* Anfang der 1980er Jahre so heftig wie in Frankreich. In den diesbezüglichen Debatten wurde jedoch sehr selten thematisiert, dass die KSZE als Hebel genutzt werden könne, um die Opposition im Osten zu unterstützen oder ihr zumindest eine geistige Grundlage für ihren Widerstand zu liefern. Die gleichzeitige Beschäftigung mit der KSZE und den Dissidenten veranlasste einige Kommentatoren eher dazu, Kritik an der KSZE zu äußern. Die fortschreitende Missachtung der geltenden Menschenrechtsnormen in den Staaten des Warschauer Paktes werfe die Frage auf, was eine Konferenz bewirken könne, die solche Verstöße toleriere, so ihr Argument. Die KSZE wurde weniger als Mittel angesehen, um Fortschritte in der Entspannung zwischen Ost und West zu erreichen, sondern viel eher als riskantes Unternehmen, das Gefahr laufe, vom Warschauer Pakt für seine Zwecke instrumentalisiert zu werden. Die Mehrzahl der Journalisten stellte die Frage zur Diskussion, wie die internationale Entspannung mit den zunehmenden Repressalien in den sozialistischen Staaten zu vereinbaren sei und wie es möglich sei, dass besonders ab 1973 die Übergriffe auf

⁴¹¹ Vgl. Andréani, *Le Piège*, S. 134.

die Bürger zunahmen. Angesichts der offenkundigen Missachtung der in Helsinki diskutierten Bestimmungen des dritten Korbes zweifelten viele Kommentatoren und Leitartikler am Sinn der KSZE.⁴¹²

Obwohl es naheläge anzunehmen, dass in Frankreich, dem Land der Aufklärung und der universellen Werte Freiheit, Gleichheit und Mitmenschlichkeit, eine intensive öffentliche Debatte über die mit der KSZE zu fördernden Menschenrechte stattfände, war dies weder in den Medien noch in der Öffentlichkeit der Fall. Einer der Gründe dafür war, dass die Sowjetunion bis in die 1970er Jahre hinein in Frankreich vergleichsweise positiv gesehen wurde. Als Folge ihres großen Anteils an der Résistance in den letzten Jahren des Zweiten Weltkriegs und ihrer starken politischen Stellung während der Jahre der IV. Republik war es der Kommunistischen Partei Frankreichs gelungen, „eine ungeheure Satellitenarmee von Intellektuellen um sich zu scharen, deren berufliches Leben sich zu meist außerhalb der Politik abspielte, aber deren Aktivitäten als Schriftsteller, Wissenschaftler und Künstler in ein Werkzeug des allgemeinen politischen Kampfes umgestaltet wurden.“⁴¹³ Die französische Linke hatte die Existenz des Gulag, der Repression und von Straflagern in der Sowjetunion systematisch und teilweise wider besseres Wissen abgeleugnet. Als Folge davon glaubten noch im Mai 1975 58% der Franzosen, die Sowjetunion sei ehrlich der Sache des Friedens verpflichtet. Nur 43% hielten dies bei den USA für zutreffend.⁴¹⁴ Der Teil der Bevölkerung, der von dem Friedenswillen Moskaus weniger überzeugt war, ging davon aus, dass die sowjetischen Machthaber nicht geneigt seien, die Menschenrechtskonventionen zu achten oder die Mitbestimmung der Politik durch das Volk zu fördern, und ließ sich nicht zu Diskussionen über Freiheit im Osten oder den Zerfall des Sowjetregimes hinreißen. Die KSZE der Jahre 1972–1975 entfachte im öffentlichen Bewusstsein keine Hoffnungen auf die Organisation eines neuen Europas oder gar auf ein Ende des Kalten Krieges und die Wiederherstellung einer Gemeinschaft gleichberechtigter europäischer Staaten und Völker.

Allenfalls mit dem Bereich Kultur konnten die französischen Intellektuellen etwas anfangen. Denn auch wenn klar war, dass die Sowjetunion die Menschenrechtskonventionen nicht gründlicher als bisher einzuhalten gedachte, so signalisierte sie durch ihre Teilnahme an der KSZE zumindest eine kontrollierte Öffnung nach außen, wobei sie allerdings gleichzeitig nach innen ihre Restriktionen verstärkte. Schon kurz nach dem Beginn der MV in Dipoli trat der Widerspruch zwischen dieser Verschärfung der inneren Kontrolle durch das Breschnew-Regime

⁴¹² Vgl. Anne Dulphy/Christine Manigand, *L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki*, in: du Réau/Manigand, *Vers la réunification de l'Europe*, S. 157.

⁴¹³ David Cauter, *Communism and the French Intellectuals. 1914–1966*, Paris 1964, S. 17.

⁴¹⁴ Vgl. Wilkens, *Der unstete Nachbar*, S. 46. Zudem muss angemerkt werden, dass ein Teil der französischen Linksintellektuellen lange Zeit die Ideale des Sowjetsystems verherrlichte. Vgl. dazu: Michael Scott Christofferson, *French Intellectuals against the Left. The Antitotalitarian Moment of the 1970s*, New York 2004.

und der kontrollierten internationalen Öffnung deutlich zu Tage. Denn der Kreml achtete sehr genau darauf, dass so wenig Äußerungen von Andersdenkenden wie möglich ins Ausland gerieten. Allerdings existierte in der Sowjetunion bereits seit den 1950er Jahren der Samizdat, das heißt ein freies Untergrund-Verlagswesen, das nicht auf die öffentlichen, von den offiziellen kulturellen Autoritäten dominierten Editionsstrukturen zurückgriff. Hier wurde nicht-systemkonforme Literatur auf nichtoffiziellen Kanälen weiterverbreitet, so dass die Werke der Andersdenkenden in der Sowjetunion auch im Westen publiziert werden konnten. Im Jahr 1973 institutionalisierte sich dieses Phänomen, und dies just zu einem Zeitpunkt, an dem die Sowjetunion dem Welturheberrechtsabkommen beitrug (27. Mai 1973).⁴¹⁵ Auf den ersten Blick fügte sich diese Unterzeichnung in einen Prozess der Normalisierung. Doch die Auswirkungen waren negativ, da durch die Unterzeichnung des Abkommens jeder Staat vollständiger Besitzer der innerhalb seiner Landesgrenzen verfassten Literatur wurde und jede Zuwiderhandlung gegen die nationalen Bestimmungen bestrafen konnte, indem er sich auf dieses internationale Abkommen berief. Die Sowjetunion war dem Abkommen unter anderem deshalb beigetreten, um Auslandspublikationen ihrer Bürger zu verhindern.⁴¹⁶ Andrei Sacharow und vier andere sowjetische Schriftsteller erkannten den Pferdefuß und thematisierten ihn in einem offenen Brief an die UNESCO.

Dies führte dazu, dass der Kongress für die kulturelle Freiheit, der trotz der Aufdeckung seiner Verbindung zur CIA noch erhebliche Einflussmöglichkeiten bei den europäischen Intellektuellen besaß, im selben Jahr 1973 eine Sitzung in Bad Godesberg einberief, eine Arbeitsgruppe für kulturelle Probleme gründete und einen Text verabschiedete, der gleichzeitig in London in der Times und in Paris in Le Monde veröffentlicht wurde und der von international bekannten Intellektuellen, darunter Raymond Aron, unterschrieben war.⁴¹⁷ Der Text nahm zum dritten Korb der KSZE Stellung und erinnerte daran, dass in diesen Verhandlungen wichtige Interessen auf dem Spiel standen wie die Gedankenfreiheit und die Freiheit der Meinungsäußerung, der freie Kontakt zwischen Akademikern, Gelehrten, Künstlern und Schriftstellern und der freie Verkehr von Wissen, Ideen und Forschungsergebnissen. Ohne eine Anerkennung dieser Prinzipien könnten die Regierungsvereinbarungen über den wissenschaftlichen und kultu-

⁴¹⁵ Das Welturheberrechtsabkommen ist am 6. September 1952 in Genf von 36 Staaten unterzeichnet worden. Am 24. Juli 1971 wurde das Abkommen in Paris revidiert, da es von der Weltgemeinschaft als überholt angesehen wurde. Es sollte eine weltweite Regelung zum Schutz der Urheberrechte darstellen und die Verbreitung der Geisteswerke erleichtern. Die unterzeichnenden Staaten verpflichteten sich, ihre eigenen Gesetzesgrundlagen entsprechend anzupassen.

⁴¹⁶ Vgl. Karen Lass, Vom Tauwetter zur Perestroika. Kulturpolitik in der Sowjetunion. 1953–1991, Köln 2002, S. 298.

⁴¹⁷ Der Text war unterschrieben von: Raymond Aron, Pierre Clarac, Denis de Rougemont, Constantin Doxiadis, Pierre Emmanuel, Georges Friedmann, Louis-Gabriel Robinet, Günter Grass, John Gross, Eugène Ionesco, Leopold Labedz, Siegfried Lenz, Bernard Lewis, André Lwoff, Donald Mc Rae, Golo Mann, Gabriel Marcel, Edgar Morin, Ignazio Silone, Germaine Tillon.

rellen Austausch nur schädlich sein. Die Autoren sprachen sich für eine Beschleunigung der politischen Entspannung aus, stellten aber klar, dass alle Bemühungen, die bisher in dieser Richtung stattgefunden hatten, von einer Verschlechterung der kulturellen Situation begleitet gewesen waren, sowohl innerhalb der osteuropäischen Staaten als auch in den Ost-West-Beziehungen. Besonders zwei Punkte wurden betont: Die Ratifizierung des Welturheberrechtsabkommens durch die Sowjetunion und die Situation der Dissidenten, wobei auch der Brief Sacharows an die UNESCO erwähnt wurde.

Als nächste Initiative organisierte der Kongress für die kulturelle Freiheit im Oktober 1974 eine Tagung zur Unterstützung der sowjetischen und tschechischen Dissidenten in Paris, zu der französische und englische Journalisten und Intellektuelle eingeladen wurden. Tatsächlich waren die Franzosen mit 29 Teilnehmern nicht nur sehr zahlreich vertreten, sondern es befanden sich auch die tonangebenden Leitartikler Georges Liébert von Contrepoint und Jean-Marie Domenach von Esprit unter ihnen. Ebenso waren Organisationen für die Verteidigung der Kultur und der Menschenrechte vertreten wie das Internationale Komitee für die Verteidigung der Menschenrechte in der UdSSR von René Cassin oder die Liga der Menschenrechte von Daniel Mayer. Viele einflussreiche französische Intellektuelle waren vor Ort, etwa François Fejtö, Pierre Daix, Pierre Hassner, Branko Lazitch, Hélène Zamoyska oder Laurent Schwartz. Jede dieser Persönlichkeiten stand für ein spezielles intellektuelles Milieu. Die Zeitschrift Esprit beispielsweise hatte mit Unterstützung der Amerikaner schon seit den 1960er Jahren Kontakte zum osteuropäischen Revisionismus aufgebaut. Nach der Niederschlagung des ungarischen Aufstandes 1956 hatte die Zeitschrift Verbindungen zu den Emigranten geknüpft, die zu der Veröffentlichung einer Spezialausgabe mit dem Titel „Das andere Europa“ geführt hatten.⁴¹⁸ Ergebnis der Tagung war die Schaffung eines Verbindungskomitees, dessen Ziel es war, so gut wie möglich zu helfen, zu informieren und die verfolgten Personen in der UdSSR und der Tschechoslowakei zu verteidigen.⁴¹⁹ Es existierte also ein Bewusstsein französischer Intellektueller für die Brisanz des dritten Korbes und des 7. Prinzips, doch entstand die Debatte darüber nicht aufgrund einer Initiative französischer Intellektueller, sondern auf Vermittlung des Kongresses für die kulturelle Freiheit. Zudem blieb diese Auseinandersetzung auf ein elitäres Milieu beschränkt.

Diese Beschränkung bedingt die Frage, womit die Zurückhaltung der französischen intellektuellen Öffentlichkeit begründet werden kann. Ein Grund dafür, dass die französischen Intellektuellen der KSZE kaum Beachtung schenkten, mag sein, dass sie ein gespaltenes Verhältnis zum Kommunismus und zur Sowjetunion hatten. Wie viele europäische Linksintellektuelle waren auch die französischen seit Anfang der 1950er Jahre geneigt, die Verbrechen Stalins zu ignorieren oder

⁴¹⁸ Vgl. *L'Autre Europe*, Esprit, numéro spécial, Februar 1968; vgl. auch Pierre Gremion, *Intelligence de l'anticommunisme. Le congrès pour la liberté de la culture à Paris (1950–1976)*, Paris 1995, S. 595.

⁴¹⁹ Vgl. Gremion, *Intelligence de l'anticommunisme*, S. 598.

gar zu entschuldigen. Die Antikommunisten hingegen waren der Überzeugung, dass nur ein Krieg oder eine unwahrscheinliche interne Revolution das blutige Terrorsystem verändern könnte, das Stalin ins Leben gerufen hatte. Offene Kritik am Sowjetsystem war somit für die eine Seite zu stark und für die andere zu schwach. Die erste große moralische Erschütterung fand mit dem Einmarsch der Sowjetunion in Prag im August 1968 statt und führte dazu, dass eine große Zahl französischer Intellektueller ihre positive Einstellung gegenüber dem Sowjetideal revidierte. Das Prestige des Kommunismus erlitt durch den brutalen Einmarsch Moskaus einen harten Schlag, so dass die KPF zum ersten Mal nicht nur von rechts, sondern auch von links massiv in Frage gestellt wurde. Dennoch war die Abkehr von der kommunistischen Ideologie noch nicht durchgängig, so dass auch die Beurteilung der Dissidenten oftmals von Voreingenommenheit geprägt war. Noch immer sympathisierten viele Intellektuelle mit den Idealen des Kommunismus, weshalb sie sich auch selbst bestenfalls als „nicht-kommunistisch“ und nicht etwa als „anti-kommunistisch“ bezeichneten. Der „ideale Dissident“ sollte sich nach Meinung der Linksintellektuellen zwar gegen das Breschnew-Regime, aber für einen „echten Sozialismus“ ohne Stalinismus aussprechen. Diesen Vorstellungen entsprachen jedoch die wenigsten Dissidenten. Die Meisten hätten sich gerne von den Lehren Lenins, Stalins und Marx' und sogar von den Idealen der Sozialdemokratie getrennt. Dafür hatten die französischen Intellektuellen kein Verständnis, denn dies bedeutete einen Verrat an ihren eigenen Idealen. Daher wurden viele Dissidenten ebenso wie Solschenizyn unbesehen in die Kategorie „Hinterbliebene des Kalten Krieges“ eingeordnet.

Dies hatte zur Folge, dass zum Beispiel *Le Monde* zögerte, als es zu entscheiden galt, wie sich die Zeitung zu dem Manuskript „Archipel Gulag“ äußern sollte. Sie wagte es damals nicht, einen Antikommunisten öffentlich zu unterstützen.⁴²⁰ Die Zeitung verdankte ihre strategische Rolle in Paris der Tatsache, dass sie offiziell nicht zu der von Sartre und den Kommunisten verachteten „bourgeoisen Presse“ gehörte. Noch dazu hatte sich das Blatt dem „gemeinsamen Regierungsprogramm“⁴²¹ der aus Kommunisten und Sozialisten bestehenden „Union der Linken“ angeschlossen und dadurch, dass es sich nicht an den antikommunistischen Kampagnen beteiligte, den Außenseiter-Status einer zwar bourgeoisen Zeitung erhalten, „die aber nicht war wie die anderen.“ Solschenizyns „Archipel Gulag“ bereitete *Le Monde* nun das Problem, dass der sowjetische Dissident selbst klar antikommunistische Thesen kundgab und damit großen Aufruhr erzeugte. Der Chefredakteur von *Le Monde*, Claude Julien, äußerte sogar öffentlich die Vermutung, die Resonanz des Buches sei auf eine anti-sowjetische Kampagne zurückzuführen, die das in Frankreich geschlossene Bündnis zwischen Sozialisten und Kommunisten zerstören sollte. Das Misstrauen der großen Tageszeitungen gegen-

⁴²⁰ Vgl. Andréani, *Le Piège*, S. 134.

⁴²¹ Das „gemeinsame Regierungsprogramm“ wurde am 26. Juni 1972 von der sozialistischen Partei, der kommunistischen Partei und den Linksradiكالen unterzeichnet. Es sah tiefgreifende Reformen im militärischen, wirtschaftlichen und politischen Sektor vor.

über Solschenizyn und seinen Thesen führte dazu, dass sich im Wesentlichen nur kleinere Wochenzeitungen des Buches annahmen. Am aktivsten war die Revue *Contrepoint*, welche die Linie von *Le Monde* kritisierte und dafür drei Verbündete fand: Edgar Morin, ehemaliger Chefredakteur von *Arguments*, Jean-Marie Domenach, Direktor von *Esprit*, und Georges Suffert, ehemaliger Generalsekretär des Club Jean Moulin. Alle drei ergriffen Partei für Solschenizyn und gegen *Le Monde* und das „gemeinsame Programm“ der Linken.⁴²² Darüber hinaus setzten sich *L'Express* und dessen Leitartikler Jean-François Revel sowie Jean Daniel von *Le Nouvel Observateur* für den sowjetischen Dissidenten ein.⁴²³ Sie machten den „Archipel Gulag“ in der Öffentlichkeit bekannt, indem sie politische Debatten lancierten. Das Buch wurde am 28. Dezember 1973 in Russisch veröffentlicht und im Frühjahr 1974 folgte der erste Band auf Französisch. Im April 1975 wurde Solschenizyn im Fernsehen interviewt. *Contrepoint* mobilisierte renommierte Schriftsteller, damit sie über das Buch schrieben, und engagierte sich auf diese Weise stark in der beginnenden „Affäre Solschenizyn“, denn die Beschreibung der grausamen russischen Konzentrationslager in den Jahren 1918 bis 1956 entfachte in der französischen Öffentlichkeit einen Sturm der Entrüstung. Der Diplomat und Literat Pierre de Boisdeffre schrieb in dem christdemokratischen Blatt *France Forum*: „Grace a Soljenitsine l'indifférence a été rompue.“⁴²⁴ Tatsächlich löste das Buch in Paris eine Krise und eine intellektuelle Neuausrichtung aus, wie sie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr stattgefunden hatte. Wie in einem Brennglas bündelte sich in der Debatte der Intellektuellen um die Affäre Solschenizyn die große Infragestellung des Marxismus-Leninismus. Die gleichzeitig stattfindenden KSZE-Verhandlungen hatten daran jedoch nur einen verschwindend geringen Anteil.

Nachdem das Buch von Solschenizyn die Pariser Intellektuellenlandschaft aufgewühlt hatte, trug die Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki im August 1975 dazu bei, die Debatte über Dissidenten, Opposition im Osten und das Ideal des Kommunismus lebendig zu erhalten. Es war kein Zufall, dass sich die in Frankreich bestehenden Gruppen und Komitees für die Unterstützung der Dissidenten genau im Jahr 1975 zu strukturieren begannen. Anlässlich des internationalen Frauenjahres trafen sich zwanzig Französinnen mit unterschiedlichem politischem Hintergrund, unter ihnen Gilberte Brossolette, Nicole Chouraqui, Marguerite Duras, Annie Kriegel, Clara Malraux, Hélène Missoffe, Ariane Mnouchkine und Madeleine Renaud, zu einer Tagung, um sich im Namen der jüdischen Frauen der UdSSR zu äußern.⁴²⁵ Die 1971 gegründete Konferenz der jüdischen Gemeinschaften für die Juden der UdSSR traf sich 1976 und verlangte

⁴²² Vgl. Gremion, *Intelligence de l'anticommunisme*, S. 608.

⁴²³ Vgl. Friedhelm Boll/Stéphane Sirot, Deutsche und französische Intellektuelle und der Fall Solschenizyn, in: Ilja Mieck/Pierre Guillen (Hrsg.), *Deutschland – Frankreich – Russland. Begegnungen und Konfrontationen*, München 2000, S. 323–344, hier S. 328.

⁴²⁴ Pierre de Boisdeffre, *La leçon de Soljenitsyne*, in: *France Forum*, 136–137, Februar–März 1975.

⁴²⁵ Vgl. *Le Monde* vom 21. und 28. 10. 1974.

die Anwendung des KSZE-Prinzips der Bewegungsfreiheit für Menschen und Ideen. Der Kongress der Mathematiker, der im Januar 1974 gegründet worden war, um den Mathematikern und Dissidenten Leonid Pljuschtsch und Juri Schikanowitsch zu helfen, organisierte am 23. Oktober 1975 an der Mutualité in Paris eine gemeinsame Tagung mit der Liga für Menschenrechte, Amnesty International, den Gewerkschaften Force Ouvrière und Confédération française du travail, der Fédération de l'Education nationale, dem Syndicat de la magistrature und einigen Linksintellektuellen wie Jean-Paul Sartre, Charles Tillon und Vercors (eigentlich Jean Marcel Bruller).⁴²⁶ Schon die Einladung zu dieser Veranstaltung verkündete, dass die Freiheit überall verteidigt werden müsse.⁴²⁷

Die Konferenz von Helsinki war jedoch kein Auslöser für die Diskussion über Menschenrechte und Dissidenten, und nach wie vor ging es in den Debatten der französischen Intellektuellen kaum um die KSZE an sich oder um konkrete Bestimmungen der Schlussakte, sondern um die Unterdrückung der Menschen in den sozialistischen Staaten und die ungerechte Behandlung der Dissidenten. Erst eine private Tagung zum 20. Jahrestag des ungarischen Aufstandes in Paris löste 1976 eine Neuorientierung aus, die für die weiteren öffentlichen Debatten maßgeblich sein sollte. Vorbereitet hatte diese Pariser Konferenz in erster Linie der polnische Philosoph und Kunsthistoriker Krzysztof Pomian, der 1973 nach Paris emigriert war. Pomian zählte zu den Akteuren, welche die Auseinandersetzung zwischen westlichen und ostmitteleuropäischen Intellektuellen besonders in Paris angefacht hatten. Die Vorträge und Diskussionen auf der Konferenz verbanden die Lehren aus der ungarischen Situation 1956 und die Analyse der Entstehung der Bürgerrechtsbewegungen in Polen 1976 mit einer Aktualisierung der Totalitarismuskritik.⁴²⁸ Diese Zusammenkunft führte in Frankreich wenn nicht zu der Herausbildung, so doch zu der Radikalisierung einer bereits existierenden antitotalitären Front und einer Hinwendung zu einer anti-sowjetischen Einstellung eines Großteils der französischen Intellektuellen. Anwesend waren: Raymond Aron, der Mitbegründer der Zeitschrift Contrepoint Alain Besançon, Jean-Marie Domenach, der seit 1938 in Ost-West-Angelegenheiten aktive ungarische Emigrant François Fejtő, der Historiker François Furet, der Politologe Pierre Hassner, die Kommunismusforscherin Annie Kriegel, Claude Lefort, Branko Lazitch, Jean-Jacques Marie und Gilles Martinet. Sie entstammten dem liberalen und dem linken, nicht-kommunistischen Flügel der Intellektuellen, die beide die politischen Lehren aus dem Buch „Archipel Gulag“ ziehen und sie mit den politischen Entwicklungen in Europa nach der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki verbinden wollten. Von tschechischer Seite waren die Herausgeber der Exil-Zeitschrift

⁴²⁶ Zur Kampagne des „Comité international des mathématiciens“ für die Unterstützung von Leonid Pljusch vgl. Christofferson, *French Intellectuals against the Left*, S. 168–178.

⁴²⁷ Vgl. idem, S. 170.

⁴²⁸ Vgl. Ulrike Ackermann, Sündenfall der Intellektuellen. Französische und deutsche Wahrnehmungen der Dissidenz, in: Hans-Joachim Veen/Ulrich Mählert/Peter März (Hrsg.), *Wechselwirkungen Ost-West. Dissidenz, Opposition und Zivilgesellschaft 1975–1989*, Köln 2007, S. 139–147, hier S. 140.

Listy, Pavel Tigrid (später Chef des Radio Free Europe) und Jirí Pelikán, an der Konferenz beteiligt. Der polnische Historiker Adam Michnik und spätere Chefredakteur der Tageszeitung *Gazeta Wyborcza* forderte auf der Konferenz: „La stratégie, qui a été développée lors de cette conférence, devrait exercer de la pression en faveur d’une réalisation réelle des droits individuels et collectifs de liberté qui sont ancrés dans la constitution – aussi abstraits qu’ils soient. Les conclusions d’Helsinki doivent être reconnues et réalisés.“⁴²⁹ Dieses heterogene Intellektuellenmilieu fand während der Tagung einen gemeinsamen Nenner, wurde autonom und löste in Paris einen wachsenden Widerspruch zwischen der Linksunion, das heißt dem Bündnis der Kommunisten und Sozialisten, und den Thesen der osteuropäischen Dissidenten aus.

Einer der aktivsten und einflussreichsten der Beteiligten war Raymond Aron, der freilich nicht das Jahr 1973 abgewartet hatte, um Kritik am kommunistischen System zu äußern. Lange bevor die Verbrechen des sowjetischen Regimes und das offenkundige Scheitern des Kommunismus bei den französischen Intellektuellen die Entzauberung dieses Ideals bewirkten, hatte Aron deutliche Kritik geäußert und sich damit lange Zeit innerhalb der französischen Intellektuellenszene isoliert.⁴³⁰ Jetzt vereinte er in seinem Seminar am Collège de France, wo er seit 1970 einen Lehrstuhl für Soziologie der modernen Kultur innehatte, die aus den führenden französischen Eliteschulen stammenden Linksintellektuellen, die dem Kommunismus abgeschworen hatten. Sie alle arbeiteten auch für die Zeitung *Contrepoint*. Nach der Wahl Giscard d’Estaings zum Präsidenten im Mai 1974 und dem Rückgang des gaullistischen Einflusses in der Regierung spielten die Leitartikel des liberalen Soziologen Aron eine bedeutende Rolle bei der zunehmenden und dauerhaften Infragestellung der kommunistischen Regime in Osteuropa. Der Historiker François Furet war ebenfalls an der Neuausrichtung der französischen Intellektuellen beteiligt. Er hatte sich bereits in den 1950er Jahren vom Kommunismus abgewandt und war nach dem ungarischen Aufstand 1956 aus der kommunistische Partei Frankreichs ausgetreten, weil er die Vorgehensweise Moskaus nicht guthieß und sie nicht mit seinen persönlichen Idealen vereinbaren konnte. Jean-Marie Domenach spielte ebenfalls eine maßgebliche Rolle bei der Kritik an den bisherigen Überzeugungen der französischen Intellektuellen. Er lenkte seine Zeitschrift *Esprit* in die antitotalitäre Richtung und organisierte ab April 1975 eine Reihe von „europäischen Treffen“, die nicht nur Debattierklubs waren, sondern auch die Dissidenten aktiv unterstützten. Auch das „post-trotzkistische“ Milieu hatte Anteil an der Neuausrichtung der Intellektuellen. Es wurde von Männern wie Gilles Martinet, Mitglied des Exekutivkomitees der Sozialistischen Partei und Mitarbeiter der Wochenzeitung *Le Nouvel Observateur*, oder

⁴²⁹ Adam Michnik, *Le nouvel évolutionisme*, in: Perre Kende/Crzystof Pomian (Hrsg.), 1956 Varsovie-Budapest. *La deuxième révolution*, Paris 1977, S. 201–214, hier S. 201.

⁴³⁰ Vgl. Horst Möller, Raymond Aron und die Linksintellektuellen, in: Peter R. Weilemann/Hanns Jürgen Küsters/Günter Buchstab, *Macht und Zeitkritik. Festschrift für Hans-Peter Schwarz zum 65. Geburtstag*, Paderborn 1999, S. 766.

dem Philosophen und ehemaligen militanten Trotzkisten Claude Lefort verkörpert, der 1976 seine Überlegungen zum „Archipel Gulag“ veröffentlichte.⁴³¹

Die Herausbildung einer antitotalitären Front im Pariser Intellektuellenmilieu ist ein interessantes Phänomen, dem sich die historische Forschung bereits angenommen hat.⁴³² Für die hier entwickelte Fragestellung, wie die KSZE von den Intellektuellen und der „breiten“ Öffentlichkeit wahrgenommen wurde, ist sie jedoch von peripherer Bedeutung, denn die KSZE war nicht der Auslöser für die Infragestellung des Sowjetideals durch die französischen Intellektuellen, sondern lediglich ein gleichzeitig stattfindende Diplomatenkonferenz. Es handelt sich also um eine parallele Entwicklung und nicht etwa, wie man glauben könnte, um eine Beeinflussung seitens der KSZE. Die französische Debatte um Dissidenten, Menschenrechte und Opposition hätte auch ohne die KSZE stattgefunden und wäre vermutlich ähnlich verlaufen. Die KSZE wurde von der französischen Öffentlichkeit kaum beachtet. Eine der „engagierten“ Monatszeitschriften, *Études*, brachte die Situation auf den Punkt: „Mais, dans l'Europe dite ‚libre‘, le grand public ne s'en soucie guère: la crise économique qui menace la société de consommation préoccupe bien davantage que les servitudes imposées à ceux de ‚là-bas‘. [...] Des appels ont été lancés à la CSCE, émanant principalement de l'URSS ou de Pologne. Mais bien peu leur font écho, en particulier en France. Pourquoi?“⁴³³

Da vor allem die Publikation des Buches von Solschenizyn im Dezember 1973 und Frühjahr 1974 breite Empörung über das sowjetische System in Frankreich auslöste, stellte sich für die Regierung Pompidou erst zu dieser Zeit die Frage, wie sie mit der öffentlichen Debatte umgehen solle. Anders als später bei Giscard wurde die französische Entspannungspolitik nicht kritisiert, so dass es für die Regierung Pompidou leichter war, die propagierte Linie der Vermeidung von Polemik weiterzuverfolgen. So entschied sich der erste Nachfolger de Gaulles dafür, das Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zu respektieren und zu dem Wirbel um das Buch Solschenizyns nicht öffentlich Stellung zu nehmen. Nur ganz allgemein beklagten die französischen Diplomaten im Gespräch mit ihren sowjetischen Kollegen jede Art von Eingriff in die individuellen Freiheiten. Sie hatten schon genug Mühe mit Moskaus Beschwerden über die umfassende Verbreitung der Werke von Solschenizyn und Sacharow durch die französische Presse.⁴³⁴

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass sowohl die französische Regierung als auch die Öffentlichkeit den KSZE-Verhandlungen und auch den Appellen der Dissidenten aus dem Osten relativ emotionslos gegenübergestanden hätten, zumindest was die Jahre 1970 bis 1976 angeht. So bedauerte der Historiker Alain

⁴³¹ Vgl. Claude Lefort, *Un homme en trop. Réflexions sur „L'Archipel du Goulag“*, Paris 1976.

⁴³² Vgl. Christofferson, *French Intellectuals against the Left*.

⁴³³ André Martin, *Appels de l'Est à la Conférence sur la Sécurité européenne*, in: *Études* 1975/5, S. 703.

⁴³⁴ MAE, *Direction d'Europe 1971–1976*, 3020, Politische Abteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Die neue Affäre Solschenizyn und das Problem der Intellektuellen in der UdSSR, 22. 1. 1974.

Besançon noch im Jahr 1976, dass „wir“ seit einigen Jahren auf dem „mol oreiller de la ,détente“ leben,

„sans que rien d'urgent nous concernant nous oblige à affiner nos concepts. Nous n'avons pas envie d'être dérangés par la voix pourtant très haute des dissidents soviétiques. Leurs livres, fussent-ils écrits par Soljenitsyne et malgré leur succès, n'affectent pas, semble-t-il, la distribution de l'opinion ni la sérénité de nos dirigeants. Nous finissons par nous complaire dans le vague de l'analyse, quitte à faire preuve de prudence devant les engagements trop contraignants, et de 'réalisme' (selon nous) devant les bénéfices tangibles du commerce Est-Ouest.“⁴³⁵

Eine „Entspannung von unten“ fand während der ersten Phase des KSZE-Prozesses somit nicht statt. Die Exilzirkel waren zu elitär und zahlenmäßig zu unbedeutend, als dass eine breite Solidarisierung mit den Bevölkerungen im Ostblock oder gar Hilfsaktionen stattgefunden hätten. Auch die Frage nach einer eventuellen Instrumentalisierung der französischen Öffentlichkeit durch die Regierung als Resonanzboden für ihre Zwecke kann für diese Jahre wohl negativ beantwortet werden. Trotz des Interesses an der Situation der Dissidenten war die öffentliche Aufregung nicht so groß, dass sie als Druckmittel gegenüber den kommunistischen Machthabern hätte eingesetzt werden können. Viel eher versuchte die Regierung die Wogen zu glätten und Kritik an der offiziellen Entspannungspolitik nicht aufkommen zu lassen.

Allerdings setzte in dieser ersten Phase des KSZE-Prozesses eine Solidarisierung der französischen Öffentlichkeit mit den Bevölkerungen im Osten ein, die ca. ab 1977 ihre Früchte zu tragen begann. Wie erwähnt bildeten sich ab 1974 zahlreiche Komitees, die für die Causa der Dissidenten eintraten.⁴³⁶ Vor allem erschienen einige der wichtigsten Exilzeitschriften in Frankreich, wie z. B. die von dem Russen Wladimir Maximow ab 1974 herausgegebene Zeitschrift *Kontinent* und die wichtigste polnische Exilzeitung *Kultura*, die von Jerzy Giedroyc betreut und in Paris ebenfalls ab 1974 verlegt wurde. Ferner existierte in Paris bereits seit 1960 das von Pavel Tigrîd herausgegebene Blatt *Sevedectvi*, *L'Alternative* (von François Maspero zwischen 1979 und 1985 verlegt) und dessen Nachfolgeorgan *La Nouvelle Alternative*, die Karel Bartosek ab 1986 vertrieb. Magyar Füzetek war das von Pierre Kende zwischen 1978 und 1989 betreute ungarische Blatt, und 1984 wurde die Zeitschrift *Lettre internationale* von Antonin Liehm und Paul

⁴³⁵ Alain Besançon, *Court traité de soviétologie à l'usage des autorités civiles, militaires et religieuses*. Préface de Raymond Aron, Paris 1976, S. 20.

⁴³⁶ Zu nennen sind hier vor allem das Comité pour le respect des accords d'Helsinki, die Fondation pour l'entraide intellectuelle européenne, die Association des amis de Soljenitsyne, die Association internationale pour la liberté et la culture, das comité des psychiatres contre les hôpitaux psychiatriques spéciaux, das comité contre l'utilisation de la psychiatrie à des fins répressives, das Comité International contre la répression, das comité pour la défense des libertés dans les pays se réclamant du socialisme, das comité pour la libération des enfants-otages tchécoslovaques, das comité pour la libération immédiate des emprisonnés politiques dans les pays de l'Europe de l'Est, das comité international des mathématiciens, das comité du 5 janvier pour une Tchécoslovaquie libre et socialiste, das comité Borisov, das comité des physiciens pour la défense de Youri Orlov, das comité de défense d'Anatole Chtcharansky, die Gruppe Solidarité avec Solidarnosc, das comité Biermann sowie das comité international de soutien à la Charte 77.

Noirot gegründet. Die zunehmend vernehmbare Kritik der um die Zeitschriften gruppierten Exilzirkel bedingte ab 1977 stärkere Solidaritätsbezeugungen der intellektuellen Öffentlichkeit, welche die Regierung nicht mehr ohne Weiteres ignorieren konnte und z. T. auch in ihren Gesprächen mit Breschnew nutzte, um auf die Notwendigkeit der Implementierung der Schlussakte von Helsinki hinzuweisen.

Vor allem nach der Polenkrise 1981 veränderte sich die Situation maßgeblich, denn das traditionell enge Verhältnis Frankreichs zu Polen bedingte eine allgemeine Empörung, die zu einer breiten Solidarisierung mit der polnischen Bevölkerung, heftigen Debatten und v. a. groß angelegten gesellschaftlichen Unterstützungsmaßnahmen für die *Solidarność*-Bewegung führte. Hier war die Solidarisierung nicht rein rhetorisch, sondern nahm sehr praktische Formen an. Die Franzosen pflegten nicht nur einen regelmäßigen Austausch mit den Polen, sondern sie gewährten auch finanzielle Hilfe, schickten Lastwagen mit Hilfsgütern wie Nahrung, Medikamenten, Spielzeug oder Kleidern in das unter Kriegsrecht stehende Land und organisierten Demonstrationen, um auf die Situation der *Solidarność* aufmerksam zu machen.⁴³⁷ Zu diesem Zeitpunkt betrieb die französische Öffentlichkeit somit ihre eigene „Entspannung“ mit dem Osten, während die Regierung in ihrer offiziellen Rhetorik zwar immer wieder auf die historische Verbindung zwischen Polen und Frankreich hinwies, aber dennoch weiterhin an der Maxime der Nichteinmischung festhielt. Wenngleich zu dieser Zeit auch die öffentliche Solidarisierung mit Dissidenten aus anderen Ostblockstaaten massiv zunahm, blieb der konkrete Einfluss der öffentlichen Debatten auf die Außenpolitik begrenzt. Zwar trifft es zu, dass v. a. Mitterrand die Zeichen der Zeit und die Bewegungen in der Gesellschaft erkannte und zu nutzen wusste, doch von einer Instrumentalisierung dieser Gruppen durch die Regierung kann auch zu diesem Zeitpunkt nicht gesprochen werden.

4.5. Pompidous Vermächtnis für die KSZE

Während die Debatten in Genf anhielten, erschütterte am 2. April 1974 der Tod Pompidous die französische Republik. Dieses Ereignis beeinflusste die französische KSZE-Politik zwar nicht direkt, da die Diplomaten vor Ort gemäß ihrer Instruktionen weiterverhandelten, doch es bleibt zu fragen, inwiefern die von Pompidou geführte Regierung den KSZE-Prozess beeinflusst und welche Grundlagen sie für die Fortführung der französischen KSZE-Politik geschaffen hatte.

Wie bereits ausgeführt, wünschten Pompidou und seine Regierung den Ausbau der privilegierten Beziehungen zur Sowjetunion. In der Zustimmung zu dem von Moskau vorgeschlagenen Konferenzprojekt sahen sie die Möglichkeit, den Kontakt zu Moskau zu stärken, denn die europäische Sicherheitskonferenz lieferte viel Gesprächsstoff für die von de Gaulle in den 1960er Jahren vereinbarten regelmä-

⁴³⁷ Vgl. Bent Boel, *French Support for Eastern European Dissidence, 1968–1989*, in: Villaume/Westad, *Perforating the Iron Curtain*, S. 215–241, hier S. 220.

ßigen Konsultationen zwischen Paris und Moskau. Doch das überzeugendste Argument für die Zustimmung zur Einberufung der Sicherheitskonferenz für Pompidou und seinen Außenminister Maurice Schumann war die Tatsache, dass die Staaten des Warschauer Paktes die Konferenz befürworteten, um dort unabhängig von der Sowjetunion ihre Wünsche geltend zu machen. Paris setzte sich seit de Gaulles Annäherung an den Osten für die Überwindung der Blöcke ein und sah in der gleichberechtigten Teilnahme der osteuropäischen Staaten an der geplanten Sicherheitskonferenz die Gelegenheit, diesem Ziel ein Stück näherzukommen, indem Moskau ein gewisses Maß an Einflussmöglichkeit über seine Satellitenstaaten entzogen wurde. Übergriffe der Sowjetunion wie in Prag im August 1968 sollten von nun an zumindest erschwert werden. Das Ziel der Überwindung der Blöcke und der Stärkung der Autonomie der unter dem Einfluss Moskaus stehenden Staaten war jedoch nicht rein idealistischer Natur. Im Gegenteil verfolgte Paris klare machtpolitische Absichten. Es hoffte sich in einer von den Blockgrenzen befreiten europäischen Staatengemeinschaft als *Primus inter Pares* positionieren und damit auch seine Bedeutung gegenüber den Supermächten steigern zu können. 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 zu betten. Denn dies ermöglichte es, die Initiativen des beunruhigenden östlichen Nachbarn aus der Nähe zu beobachten und damit den eigenen Spielraum zu erweitern. Deshalb hatte die französische Regierung die Bedingung gestellt, dass die KSZE erst dann eröffnet werden dürfe, wenn das Viermächteabkommen über Berlin unterzeichnet sei. Paris wollte sich seine Siegerrechte über die deutsche Hauptstadt sichern und damit die Kontrolle über das erstarkende Deutschland.

Diese stets präsente Sorge um die Konkurrenz zur Bundesrepublik 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, könnte sehr leicht die Wiedervereinigung Deutschlands stehen, ein Ergebnis, das Paris nicht wünschte. Eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten hätte den von Frankreich angestrebten Führungsanspruch in Europa in Frage gestellt, weshalb Paris dieser Option stets reserviert gegenüberstand. Hier wird deutlich, warum Pompidou gegenüber Moskau oder den Regierungs- und Parteichefs der sozialistischen Staaten oftmals betonte, dass er eine deutsche Wiedervereinigung nicht befürworte. Um eine für Paris vorteilhafte Situation zu schaffen, galt es die Entspannung zu vertiefen und aufrechtzuerhalten, aber nicht so sehr zu beschleunigen, dass sich unkontrollierbare Vorgänge entwickelten. Um seinen machtpolitischen Ansprüchen gerecht zu werden, benötigte Paris einen funktionierenden Entspannungsprozess und einen konstruktiven Dialog zwischen Ost und West. Daher setzten sich die

Pariser Diplomaten auf Anweisung des Präsidenten dafür ein, während der KSZE-Verhandlungen eine übertriebene Provokation der Sowjetunion zu vermeiden, da sie befürchteten, dass diese sonst den Entspannungsprozess aus Trotz blockieren werde.

Dabei ist es erwähnenswert, dass Delegation und Elysée/Außenministerium hier nicht einer Meinung waren. Die Delegation hätte die Bezeichnung „freer movement“ ohne Weiteres akzeptiert. Doch Pompidou und sein Außenministerium hielten an der „Tradition der Vorsicht“ fest und wollten die herkömmliche Linie der französischen Diplomatie der Gefälligkeit gegenüber der Sowjetunion weiterverfolgen.⁴³⁸ Aus diesem Grund versuchten sie und in ihrem Auftrag die Delegation, die Formulierung „freer movement“ und allzu weitreichende Forderungen hinsichtlich der Menschenrechte und Grundfreiheiten abzuwenden, und propagierten stattdessen den Kulturaustausch, wobei sie erreichten, dass dieser als eigener Punkt auf die Tagesordnung der KSZE gesetzt wurde. Da mit Moskau und einigen osteuropäischen Staaten schon zuvor auf bilateraler Ebene kulturelle Vereinbarungen getroffen worden waren, sah die französische Delegation hier die Chance eines guten Einstiegs für weiterreichende Forderungen. Die Tatsache, dass Paris sich für den Kulturaustausch stark machte, stand nicht im Gegensatz zu seinem Interesse an der Durchsetzung größerer Bewegungsfreiheit im Osten. Ganz im Gegenteil war der Kulturaustausch ein Mittel zum selben Zweck, denn im Kalkül der französischen Diplomaten setzte er eine Liberalisierung der Kontakte und des Informationsflusses voraus. Damit ging Paris in seinen Forderungen an die Sowjetunion eigentlich sogar einen Schritt weiter als seine westlichen Partner, kleidete seine Absicht aber in eine entgegenkommende Haltung. So wollte es erstens substanzielle Ergebnisse ermöglichen und zweitens die französische Vermittlerposition zwischen Ost und West demonstrieren. Die „nachsichtige“ Haltung der Pariser Regierung gegenüber Moskau ließ nach, als deutlich wurde, dass Moskau Frankreich nicht zu seinem privilegierten Gesprächspartner im Westen machen werde und für Frankreich so keine Möglichkeit mehr bestehe, sein diplomatisches Gewicht zu erhöhen. Ungefähr ab der Mitte der Verhandlungen von Genf – also Anfang des Jahres 1974 – verhärtete sich der Kurs der französischen Delegation, und sie setzte sich nachdrücklicher für eine präzise Niederschrift der Bestimmungen des dritten Korbes und des 7. Prinzips über Menschenrechte ein. Jedoch verzichtete Paris nicht auf seinen Ansatz, über den Kulturaustausch eine Möglichkeit zum Kompromiss zu bieten und damit eine „Entgleisung“ des Entspannungsprozesses zu vermeiden.

⁴³⁸ Interview mit Jacques Andréani am 2. 3. 2009.

III. Die Ära Giscard d'Estaing

1. Neue Akteure, neue Erwartungen, neue Entspannungspolitik?

Als Giscard d'Estaing am 19. Mai 1974 mit nur knapp 400 000 Stimmen Vorsprung vor seinem sozialistischen Konkurrenten François Mitterrand zum neuen Präsidenten Frankreichs gewählt wurde, bedeutete dies den ersten großen politischen Wechsel der V. Republik. Zum ersten Mal seit 1958 übernahm kein erklärter Gaullist das Amt des Präsidenten, sondern mit Valéry Giscard d'Estaing hatte der liberale und proeuropäische Zweig der französischen Rechten gewonnen. Sein knapper Sieg gegen den sozialistischen Kandidaten François Mitterrand war allerdings nur dadurch möglich geworden, dass er von Teilen des gaullistischen Lagers, so insbesondere von Jacques Chirac, gegen den gaullistischen Kandidaten und langjährigen Premierminister Jacques Chaban-Delmas unterstützt worden war. Nachdem er die Stichwahl gegen Mitterrand mit einem Ergebnis von 50,81% zu 49,19% gewonnen hatte, ernannte Giscard Jacques Chirac zum Premierminister und demonstrierte damit nicht nur seine Dankbarkeit für die Unterstützung, sondern auch seine Verbundenheit mit den Prinzipien von General de Gaulle. Er entschied sich auch dafür, nach seiner Ernennung die Nationalversammlung nicht aufzulösen, in der die gaullistische Union des démocrates pour la République (UDR)¹ eine weitaus größere parlamentarische Gruppe (36%) bildete als die Anhänger Giscard (13%). Daraus entstand eine Art Wettbewerb zwischen konservativen und liberalen Gaullisten und die sich daraus ergebenden Spannungen führten 1976 zum Rücktritt des Premierministers Jacques Chirac. Das hieß jedoch nicht, dass die Liberalen nun über eine komfortable Regierungsmehrheit verfügten. Im Gegenteil, die Konkurrenz zwischen den beiden Flügeln der französischen Rechten begann sich damit erst zu institutionalisieren. Auseinandersetzungen zwischen den beiden Richtungen waren vorprogrammiert, und Giscard d'Estaing musste sich wiederholt gegen den Vorwurf behaupten, er verrate das Erbe de Gaulles.

Doch wie sehr entfernte er sich tatsächlich vom Gaullismus? Betrachtet man lediglich das Verständnis, das er vom Amt des Präsidenten hatte, so lässt sich der gaullistische Einfluss nicht übersehen. Er hielt die Außenpolitik noch mehr als der General für seine ureigene Domäne, über die er ohne jegliche Einflussnahme entscheiden wollte. Während Pompidou seinen beiden Außenministern noch einen gewissen Spielraum gelassen hatte, wählte Giscard ausschließlich enge Ver-

¹ 1968 hatten sich die Gaullisten nach der Bezeichnung „Rassemblement du peuple français“ (RPF) und „Union pour la nouvelle République“ (UNR) (ab 1957) den neuen Parteinamen „Union des démocrates pour la République“ (UDR) gegeben. Die UDR ging, nachdem Chirac 1976 an ihre Spitze getreten war, in die neue gaullistische Sammlungsbewegung „Rassemblement pour la République“ (RPR) auf.

traute, um sie an der Spitze des Quai d'Orsay zu platzieren. Er setzte mit der Wahl seiner Außenminister lediglich politische Akzente. Jean Sauvagnargues, der vor seiner Zeit als Diplomat als Lehrer für deutsche Sprache und Literatur gearbeitet hatte und als Botschafter in Bonn (1970–1974) maßgeblich an den Verhandlungen des Viermächteabkommens beteiligt gewesen war, sollte eine Garantie für die Weiterführung der deutsch-französischen Zusammenarbeit und für die Öffnung hin zu Europa bieten. Sauvagnargues war aber auch ein ausgewiesener Afrikaexperte, da er Botschafter in Äthiopien und Tunis und dann Ministerialdirektor für afrikanische Mittelmeerländer und später für die Afrikapolitik insgesamt gewesen war. Daher galt seine Ernennung zudem als Zeichen der Aufgeschlossenheit gegenüber der arabischen und afrikanischen Welt.² Zwei Jahre später ersetzte Giscard Sauvagnargues durch den Berufsdiplomaten Louis de Guiringaud. Dieser war zuvor Frankreichs ständiger Vertreter bei der UNO gewesen und hatte sich während eines Großteils seiner Karriere mit den Problemen Asiens und Afrikas beschäftigt, weshalb er angesichts der veränderten internationalen Lage nach der Ölkrise besonders kompetent erschien. Außerdem stellte er genauso wenig wie Sauvagnargues die Vorrangstellung des Präsidenten bei der Definition der Außenpolitik in Frage. Er betonte, dass der Außenminister bei der Festlegung der außenpolitischen Linien nur beteiligt sei, da der Präsident hierfür die volle Verantwortung trage.³ Als Guiringaud im November 1978 vorzeitig verstarb, wählte Giscard wie bei der ersten Ernennung wieder einen Außenminister, der eine europäische Linie repräsentierte. Jean François-Poncet hatte sich 1971 vom diplomatischen Dienst beurlauben lassen, weil ihm seine Begeisterung für Europa bei seiner Karriere im Wege gestanden hatte. Nun galt seine Ernennung als Zeichen dafür, dass Paris sich hinsichtlich der europäischen Einigung konstruktiv verhalten wollte. Dafür standen auch der bereits 1976 nicht ganz freiwillig erfolgte Rücktritt Jacques Chiracs als Premierminister und die Berufung Raymond Barres, der von 1967 bis 1972 Vizepräsident der EG-Kommission gewesen war. Zudem wollte Giscard mit der Ernennung des Wirtschaftsexperten Barre gewährleisten, dass die französische Regierung sich mehr als vorher den wirtschaftlichen Problemen widmete.⁴

Giscard wählte allerdings nicht alle Mitarbeiter nach ihrem liberalen und pro-europäischen Engagement aus. Sein engster Berater, Gabriel Robin, war erklärter Gaullist und äußerst misstrauisch bei allen die Bundesrepublik oder die europäische Einigung betreffenden Fragen. Auch Michel Poniatowski, der von 1974 bis 1977 Innenminister war und den Präsidenten als Freund beriet, befürwortete die von großer Aufgeschlossenheit geprägte Politik Giscards gegenüber dem Osten vor allem deshalb, weil er hegemoniale Tendenzen der Bundesrepublik und supranationale Übergriffe der EG befürchtete. In ihrer Grundausrichtung blieb Giscard

² Vgl. Grosser, Frankreich und seine Außenpolitik von 1944 bis heute, S. 320.

³ Vgl. Lucien Bély/Georges-Henri Soutou/Laurent Theis u. a. (Hrsg.), *Dictionnaire des Affaires étrangères 1958–2004*, Paris 2005, S. 569.

⁴ AN, 5AG3/1091, Protokoll des Gesprächs zwischen Giscard und Tschervonenko, 23. 9. 1976.

Außenpolitik derjenigen des Generals und Pompidous treu: Giscard setzte auf nationale Unabhängigkeit, auf die nukleare Abschreckung, auf die Ablehnung der Politik der Blöcke und auf die Entspannung zwischen Ost und West.

Als er in einer seiner ersten Pressekonferenzen nach den Grundlinien seiner Außenpolitik gefragt wurde, nannte Giscard Prinzipien, die belegen, dass er zwar die Linie de Gaulles weiterverfolgen, aber auch eigene Akzente setzen wollte. Vor allem sollte Frankreich alle Entscheidungen zwar unter Respektierung der bestehenden Verträge, aber stets in absoluter Souveränität treffen können. Zweitens wollte er eine globale Politik betreiben, da alle Probleme inzwischen auf globaler Ebene stattfänden und daher diese Dimension bei der Lösungssuche miteinbezogen werden müsse. Damit ging er über die eurozentrische Entspannungskonzeption seines Vorgängers hinaus. Für eine „globale“ Entspannung müssten, nach der Meinung Giscard, Ost und West auch bei der Lösung der Probleme in der Dritten Welt zusammenarbeiten und sich dafür von ihrem traditionellen Einflusssphären-Denken lösen. Drittens wollte er die Politik der Konfrontation der Blöcke durch eine Politik der Verständigung ablösen. Lediglich dieses letzte Ziel ließ vermuten, dass Giscard hier eine neue Linie verfolgen werde. Giscard erklärte nämlich, dass er eine liberale Politik betreiben wolle und dass Frankreich, wenn es eine liberale Innenpolitik wünsche, auch die Außenpolitik und das äußere Bild des Landes in liberalem Sinne prägen müsse.⁵ Die gaullistische Komponente war in Giscard's Außenpolitik durchaus enthalten, denn auch für ihn hatte die Aufrechterhaltung der französischen Unabhängigkeit höchste Priorität. Dies erkannte auch die westdeutsche Diplomatie als sie im Oktober 1975 über das erste Amtsjahr von Giscard Bilanz zog. Botschafter Freiherr von Braun schrieb: „Als Konstante muss das ungebrochene französische Nationalgefühl mit seinem Unabhängigkeitsstreben in Rechnung gestellt werden, ebenso wie eine starke Abneigung gegen die Führungsansprüche Dritter, der Glaube an die Berufung, neben den Supermächten in der Welt – mit oder für Europa – schlichtend und stabilisierend wirken zu können, sowie die in der französischen Führungselite verbreitete Ansicht, in Analyse und Prognose anderen überlegen zu sein.“⁶

Diese Feststellung war zweifellos zutreffend. Allerdings war sich Giscard der Tatsache bewusst, dass sich die Welt in den 15 Jahren, die seit der Gründung der V. Republik vergangen waren, verändert hatte und dass so wie bei der Lösung wirtschaftlicher Fragen auch in der Politik die Bipolarität der Multipolarität gewichen war – die KSZE war dafür das beste Beispiel. Die Sowjetunion und die USA waren nicht mehr die einzigen Supermächte, sondern China, Japan, die erdölproduzierenden Länder sowie die Europäische Gemeinschaft gewannen zunehmend an Bedeutung. Im Bewusstsein dieser Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen war Giscard noch mehr als Pompidou darauf bedacht, mit allen Staaten der Welt, oder zumindest mit den wichtigsten, gute Beziehungen zu un-

⁵ AN, 5AG3/872, Pressekonferenz von Valéry Giscard d'Estaing, Paris, 24. 10. 1974.

⁶ Vgl. den Bericht des Botschafters von Braun vom 30. 10. 1975, in: AAPD; 1975, Bd. 2, Dok. 325, S. 1507.

terhalten, um so Frankreich weiterhin die Bedeutung eines gesuchten Gesprächspartners und wichtigen Mitgestalters der Weltpolitik zu erhalten. Er selbst sagte: „Effectivement, je crois que notre rôle, c'est d'être un facteur de conciliation chaque fois que cela est possible, et chaque fois que l'indépendance de notre position nous en donne les moyens.“⁷

Die deutsche Ostpolitik sah Giscard gelassener als sein Vorgänger, wobei die erfolgreiche Einbindung dieser Politik in den Rahmen der KSZE sicherlich ihren Anteil daran hatte. Durch die Multilateralisierung der Ost-West-Beziehungen war die bedrohliche Seite der bundesrepublikanischen Ostpolitik nach der Ansicht der französischen Regierung abgefedert und die Gefahr einer Lockerung des westeuropäischen und atlantischen Zusammenhalts durch einen Alleingang der Bundesrepublik schien vorerst gebannt. Die Pariser Führungselite konnte sich nun sicherer fühlen und das Misstrauen gegenüber der deutschen Ostpolitik abbauen. Die Sympathie, welche der deutsche Kanzler Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing füreinander empfanden, tat das ihre, damit sich ein Klima des Vertrauens zwischen den beiden Staaten entwickeln konnte. Doch auch diese stabilen Eckpfeiler der deutsch-französischen Beziehungen konnten nicht verhindern, dass Paris noch immer Befürchtungen hinsichtlich möglicher deutscher Einigungsbestrebungen hatte.

Angesichts der engen Freundschaft zwischen Giscard und Schmidt und ihrer zahlreichen privaten Unterredungen drängt sich die Frage auf, ob der deutsche Kanzler und der französische Präsident sich über ihre jeweiligen Ansichten bezüglich der deutschen Wiedervereinigung ausgetauscht haben. In den protokollierten Gipfelgesprächen findet sich keine derartige Äußerung, fast scheint das Thema ein Tabu gewesen zu sein. Helmut Schmidt selbst gab eine Erklärung, die einen Hinweis darauf liefert, wie die beiden Staatsmänner an diese Frage herangingen:

„Was jedenfalls Giscard und Schmidt betrifft, so haben diese beiden Fragen [die Ostpolitik und die Wiedervereinigung] keine Beziehung zueinander. Die Franzosen waren ziemlich glücklich über die Teilung Deutschlands. Sie waren sogar sehr zufrieden und ich denke nicht, dass Giscard zu diesem Punkt eine andere Meinung hatte als die meisten Franzosen. Aber er wusste sicher, genau wie ich, dass diese Teilung nicht ewig dauern würde. Ich habe mehrmals während privater Gespräche, aber auch in der Öffentlichkeit gesagt, dass die Dinge sich im 21. Jahrhundert früher oder später ändern werden. Aber ich hatte nicht vorhergesehen, dass 1989 oder 1990 eine Änderung eintreten würde. Ich vermute, dass Giscard die Dinge ähnlich sah: Früher oder später würden sich die Dinge ändern. Aber nicht sofort, weder während seiner Präsidentschaft noch während meiner Kanzlerschaft. Und auch nicht unter seinem Nachfolger François Mitterrand oder unter meinem Nachfolger Helmut Kohl.“⁸

Wenngleich dies in den bilateralen Gesprächen wohl niemals thematisiert wurde, hatte Paris großen Respekt vor der wirtschaftlichen und demografischen Überlegenheit des deutschen Nachbarn und hegte unterschwellige Ängste vor einer mög-

⁷ Zit. in Charles Hargrove, Valéry Giscard d'Estaing, in: *Politique étrangère*, 51 (1986), S. 115–128, hier S. 118.

⁸ So Helmut Schmidt im Gespräch mit Michèle Weinachter. Michèle Weinachter, Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne. *Le double rêve inachevé*, Paris 2004, S. 159.

lichen Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten. Die wachsende deutsche Wirtschaftskraft reichte aus, um die Franzosen zu beruhigen, und Giscard zeigte sich gegenüber seinem Generalsekretär Jean-Marie Soutou besorgt über das Anwachsen des wirtschaftlichen Potenzials der Bundesrepublik.⁹ Die deutschen Diplomaten waren sich dieses Unbehagens in der französischen Regierungselite durchaus bewusst und erkannten die französische Sorge um die politische Berechenbarkeit des wirtschaftlich so schnell mächtig gewordenen Nachbars. Sie erahnten die Frage, ob die Bundesrepublik endgültig für den Westen optiert habe, d. h. ob auch eine unbelastete junge Generation bei zunehmender politischer Bewegungsfreiheit gegen die Versuchungen eines zu weitgehenden Ausgleichs mit dem Osten gefeit sei oder ob sie für eine Wiedervereinigung auch soziale Freiheiten und politische Zusammenarbeit zu opfern bereit sei.¹⁰ Aus der anwachsenden Wirtschaftskraft der Bundesrepublik, kombiniert mit der Perspektive einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten, schien somit eine sicherheitspolitische Bedrohung für Frankreich entstehen zu können, die das labile Gleichgewicht gestört hätte, das zwischen der Pariser Entspannungspolitik und dem Willen zur Vergrößerung der internationalen Bedeutung Frankreichs bestand.

Diese Angst vor einem vereinten und damit wieder erstarkten Deutschland, die bereits Pompidou umgetrieben hatte, war auch bei Giscard noch sehr präsent, wenngleich sie bei ihm weniger stark ausgeprägt war als bei einigen seiner Berater wie beispielsweise bei Gabriel Robin. Zwar war die Frage der Wiedervereinigung für Giscard nicht aktuell, denn er ging davon aus, dass Schmidt kein neutral vereinigtes Deutschland wollte und dass er auch die politischen Rahmenbedingungen nicht für geeignet hielt, um die Teilung Deutschlands insgesamt zu überwinden. Dennoch war er, trotz seiner Freundschaft zu Helmut Schmidt, der einzige französische Präsident, der in seinen Gipfelgesprächen mit Breschnew ausdrücklich betonte, dass Paris die deutsche Wiedervereinigung nicht wünsche. Gegenüber der Bundesrepublik zeigte er sich in der Wiedervereinigungsfrage positiv. So hieß es in einem offiziellen Schreiben 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.“¹¹ Dies bedeutete jedoch nicht, dass Paris tatsächlich daran dachte, deutsche Einigungsbestrebungen aktiv zu unterstützen. In dem Schreiben waren daher auch die Rechte der Vier Mächte er-

⁹ Vgl. Soutou, Jean-Marie Soutou, un diplomate engagé, S. 523. Vgl. auch den Bericht des Botschafters Freiherr von Braun, Paris, an das Auswärtige Amt vom 9.2.1976, in: AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 43, S. 186–190.

¹⁰ Vgl. den Bericht des Botschafters von Braun, Paris, an das Auswärtige Amt vom 30.10.1975 in: AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 325, S. 1508.

¹¹ Vgl. Die Welt vom 6.5.1980.

wähnt. Die verbale Unterstützung des Strebens der Deutschen nach Wiedervereinigung lässt sich mit der Aussage eines damaligen Mitarbeiters im Außenministerium zusammenfassen: „Si tu crains la réunification il faut que tu sois pour car si tu es contre, elle se réalisera contre toi.“¹² Alfred Grosser brachte die zwiespältige Haltung Frankreichs ebenfalls auf den Punkt: „Frankreich will die deutsche Einheit, solange sie unmöglich ist.“¹³

Die Ambivalenz der französischen Deutschlandpolitik war also nicht nur ein Merkmal der Präsidentschaft Pompidous, sondern auch der Giscard d'Estaings. Der Präsident und die Mitglieder seiner Regierung schwankten stets zwischen dem Vertrauen auf die Verlässlichkeit des deutschen Partners und dem Verdacht, dieser könne hinter Frankreichs Rücken andere Interessen verfolgen. Besonders die Altgaullisten der Regierung Giscard missbilligten die intensiven Kontakte, die Westdeutschland mit dem Osten unterhielt. Die Furcht vor einem neutralen vereinten Deutschland bestand weiter. Umso mehr sollte der KSZE- und Entspannungsprozess dazu dienen deutsche Alleingänge zu verhindern. Gleichzeitig wurde weiterhin der Ausbau der französischen Vorreiterrolle in Europa angestrebt.

1.1. Die Klärung der KSZE-Fronten mit Moskau

Nachdem Pompidou, Brandt und Nixon fast gleichzeitig von der politischen Bühne abgetreten waren, kamen bei der sowjetischen Führungselite Zweifel daran auf, ob die neuen Regierungschefs des Westens die Politik ihrer Vorgänger weiterführen würden. Die Sowjetunion hätte sich Chaban-Delmas als nächsten Staatspräsidenten gewünscht, weil er für sie die Kontinuität der gaullistischen Politik repräsentierte. Zwischen Mitterrand und Giscard war Moskau die Wahl schwerer gefallen, denn im Wahlkampf hatte sich Mitterrand klar als der der Sowjetunion geneigtere Kandidat erwiesen: Er hatte ihre Haltung zur KSZE übernommen und für eine französische Teilnahme an den MBFR plädiert, während Giscard die bestehenden Positionen Frankreichs in diesen Fragen aufrechterhalten hatte.¹⁴ Dennoch wurde in der sowjetischen Presse der französische Wahlausgang schließlich mit großer Zufriedenheit zur Kenntnis genommen, denn Breschnew hatte befürchtet, dass der Sieg eines sozialistischen Präsidenten eine zu große Einflussnahme der gemäßigten europäischen kommunistischen Parteien auf die KPdSU nach sich ziehen werde.¹⁵

Doch die ersten außenpolitischen Akzente, welche die Regierung Giscard setzte, ließen Moskau daran zweifeln, ob eine engere Kooperation mit Frankreich möglich sei. Frankreichs Zustimmung zur Gymnicher Formel¹⁶ und Giscard's Un-

¹² Vgl. François-Pierre Barbe, *L'unité allemande pour quand?*, in: *Le Monde* vom 16. 8. 1978.

¹³ Alfred Grosser, *Mein Deutschland*, Hamburg 1993, S. 11.

¹⁴ Vgl. Pierre Hassner, *Frankreich*, S. 182.

¹⁵ Vgl. die sowjetischen Presseberichte in *Le Monde* vom 12. 6. 1974.

¹⁶ Bei einem Treffen der EG-Außenminister am 11. Juni 1974 wurde eine Formel verabschiedet, die vorsah, dass auf Antrag nur eines Mitgliedslandes die USA bei jeder außenpolitischen Initiative zu konsultieren seien.

terschrift unter die Erklärung von Ottawa¹⁷ demonstrierten der Sowjetunion, dass Paris eine pro-europäische und pro-atlantische Linie einschlug. Dies entsprach tatsächlich den Absichten Giscard, doch gegenüber Moskau wollte er diesen Eindruck möglichst verwischen, da er wieder an die Zeit anknüpfen wollte, als Paris privilegierte Beziehungen zur Sowjetunion unterhielt. Mit dieser Taktik hoffte er nicht nur den für seinen Regierungszusammenhalt nötigen Gaullisten, die ihm seinen „Atlantizismus“¹⁸ vorwarfen, den Wind aus den Segeln zu nehmen, sondern es schien ihm auch wegen seines nur knappen Wahlsiegs über den Sozialisten Mitterrand sinnvoll, die Kontakte zu Moskau zu pflegen. Nicht zuletzt war Giscard ebenso wie Pompidou daran gelegen, die internationale Rolle Frankreichs dadurch zu festigen, dass Moskau es als wichtigsten Gesprächspartner in Europa wahrnehme und behandle.

Daher empfing er im Juni 1974 – kaum einen Monat nach seinem Amtsantritt – den sowjetischen Botschafter Stepan Tschervonenko im Elysée, um die besondere Bedeutung der französisch-sowjetischen Beziehungen zu unterstreichen und die Missstimmigkeiten der letzten beiden Jahre vergessen zu machen. Tschervonenko überbrachte dem neuen französischen Präsidenten eine Nachricht Breschnews, in der dieser seine Maximalziele für die KSZE betonte. Das Außergewöhnliche der französisch-sowjetischen Beziehungen unterstreichend, führte er aus, es gehe in erster Linie darum, die „territoriale und politische Wirklichkeit“ in Zentraleuropa zu verankern, die Situation auf dem europäischen Kontinent zu „normalisieren“, gute nachbarschaftliche Beziehungen zu etablieren und eine für alle Seiten vorteilhafte Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern zu schaffen. Ferner beschwerte er sich über die Versuche einiger Delegationen in Genf, die Arbeit der Konferenz durch künstliche Hindernisse zu verlangsamen, und betonte, die KSZE solle im Sommer 1974 abgeschlossen werden. Vor allem hinsichtlich des dritten Punktes der Tagesordnung gebe es zahlreiche Vorschläge, die mit dem Prinzip des Respekts der Souveränität und der Unabhängigkeit von Staaten inkompatibel seien, weshalb Breschnew an den neuen Präsidenten appellierte, die Konferenz gemäß ihrer „gemeinsamen Interessen“ zu beschleunigen und positive Resultate zu ermöglichen.¹⁹ Giscard ließ sich nicht dazu herbei, dem Kremlchef feste Zusagen zu übermitteln, denn er war auch der Bundesrepublik und den europäischen Partnern verpflichtet. Daher begnügte er sich mit einer diplomatischen und sehr vagen Antwort, in der er darauf hinwies, dass Fortschritte möglich seien, ohne dass das „Terrain der Rea-

¹⁷ Erklärung über die atlantischen Beziehungen, am 26. Juni 1974 von den Staats- und Regierungschefs der NATO in Brüssel unterzeichnet.

¹⁸ Giscard wehrte sich gegen den Vorwurf, er sei ein „Atlantiker“. Als britische Journalisten ihn fragten, was er von dieser innerfranzösischen Anklage halte, erwiderte er scharf: „They are talking nonsense“. Er erklärte, der „Atlantizismus“ bedeute die Teilnahme am militärischen Teil der NATO in Zeiten des Friedens. Frankreich sei aber nicht Mitglied dieses Teils der NATO und deshalb könne es nicht als „atlantisch“ bezeichnet werden. AN, 5AG3/995, Interview, das Giscard d'Estaing Kenneth Harris von The Observer gab, Paris, 3. 6. 1977.

¹⁹ AN, 5AG3/1089, Audienz von Tschervonenko, 11. 6. 1974.

lität“ verlassen werde oder Prinzipien zuwidergehandelt werde, über die sich Moskau und Paris geeinigt hätten.²⁰ Zu diesem Zeitpunkt hatte Frankreich in den Vorstellungen Moskaus die Rolle eines Unterstützers im Entspannungsprozess eingenommen. Die Bedeutung, die man den Beziehungen zu Frankreich beimaß, hing davon ab, wie sehr es Moskau bei der Verwirklichung seines Ziels einer „bewaffneten Entspannung“ behilflich sein konnte. Frankreich, mit seinem Pragmatismus und seinem kontinuierlichen gaullistischen Streben nach Unabhängigkeit, trug Moskaus Ansicht nach am meisten zur Entspannung bei und verlangte am wenigsten als Gegenleistung. Daher setzte man im Kreml auf Frankreich als westlichen Verbündeten.²¹

Als Außenminister Sauvagnargues einen Monat später, im Juli 1974, als erster ranghoher Vertreter der neuen französischen Regierung in der sowjetischen Hauptstadt seine Aufwartung machte, versuchte Breschnew somit erneut, Frankreich auf seine Linie einzuschwören und Unterstützung für seine KSZE-Ziele zu erhalten. Breschnew betonte, er habe bereits Pompidou erklärt, dass einige essenzielle Anliegen der Konferenz auf den zweiten Platz gedrängt und zweitrangige Punkte in die erste Reihe gerückt worden seien. Der dritte Korb sei voller unnützer Vorschläge, und es brauche keine KSZE, um die westliche Kultur und Wissenschaft in der Sowjetunion bekannt zu machen. Die Russen hörten bereits das amerikanische und deutsche Radio, und auch Sportsendungen und Opernvorstellungen würden übertragen. Breschnew plädierte dafür, die „Politik der kleinen Schritte“ fortzuführen und nicht weiter über die Zahl der „zu eröffnenden Boutiquen und Kioske zu sprechen.“²² Sauvagnargues hatte Mühe, eine passende Antwort zu finden, denn der in Genf vorgebrachte Vorschlag, in der Sowjetunion unabhängige Theater zu errichten, war tatsächlich französischen Ursprungs. Zwar wollte Paris die Beziehungen zu Moskau verbessern, doch war es nicht bereit dafür die sich schon abzeichnenden Erfolge der KSZE zu opfern. Daher schlug Sauvagnargues einen Mittelweg ein und erläuterte dem Kremlchef, Frankreich wolle dem dritten Korb keinesfalls mehr Gewicht geben als nötig. Die französische Delegation versuche im Gegenteil, die Dinge in ihre vernünftigen Grenzen und auf das von Giscard bereits erwähnte „Terrain der Realität“ zurückzuführen, wo sie „einige kleine Fortschritte“ erhoffe.²³ Eine Annäherung konnte in diesem Gespräch jedoch nicht erzielt werden, weshalb auch die Pressemitteilung, die im Anschluss an die Gespräche veröffentlicht wurde, entsprechend kurz ausfiel.²⁴

Außenminister Sauvagnargues war nicht überzeugt von den bisherigen Erfolgen der KSZE. Kurz vor seinem Gespräch mit Breschnew hatte er im Juni 1974 im NATO-Rat erklärt, dass der Westen seit 1954 den sowjetischen Vorschlag einer Sicherheitskonferenz bekämpft habe und dass sich seine Meinung seitdem nicht geändert habe. Für ihn sei ein paneuropäisches Sicherheitssystem eine Gefahr für

²⁰ AN, 5AG3/1089, Schreiben von Giscard d'Estaing an Breschnew, 5. 7. 1974.

²¹ Vgl. Newton, *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, S. 82.

²² AN, 5AG3/1089, Gespräch zwischen Sauvagnargues und Breschnew, Oreanda, 12. 7. 1974.

²³ Idem.

²⁴ Vgl. Meimeth, *Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre*, S. 131.

die Stabilität des Kontinents. Er betonte ferner, dass die KSZE ohnehin keine besonderen Ergebnisse hervorbringen werde, denn er könne sich nicht vorstellen, dass das totalitäre System der Sowjetunion mit Worten fundamental zu verändern sei. Bestes Beispiel dafür sei, dass die Sowjets nicht ausreichend auf die Demonstration des guten Willens des Westens im ersten Korb geantwortet hätten.²⁵ Nach seinem Gespräch mit Breschnew waren die Fronten jedenfalls klar: Breschnew wollte Frankreich durch das Vorspiegeln intensiver Beziehungen dazu verleiten, in den KSZE-Verhandlungen eine moskaufreundliche Haltung einzunehmen. Paris war daran interessiert, der Freundschaft zur Sowjetunion neue Dynamik zu geben, war aber in den für den Westen ausschlaggebenden Punkten nicht konzessionsbereit. Zudem hatte Moskau im Verlauf der KSZE-Verhandlungen einige Zugeständnisse machen müssen, so dass es möglich schien, auch in dem für die französische Regierung wichtigen Bereich des Kulturaustausches weitere Fortschritte zu erzielen. Frankreich erhoffte sich von der Belebung der Beziehungen zu Moskau also nicht nur die Steigerung der eigenen Bedeutung als Gesprächspartner und Vermittler in Europa, sondern war zudem der Meinung, dank intensiver Kontakte zu Moskau, den KSZE-Tauschhandel „Sicherheit gegen Menschenrechte“ zu einem erfolgreichen Ende führen zu können und damit die sozialistischen Staaten mit dem von Pompidou so bezeichneten „Virus der Freiheit“ zu infizieren.

Moskaus Hoffnung, Frankreich als Verbündeten im Kampf um die Verankerung des territorialen Status quo in Europa zu gewinnen, wurde enttäuscht. Bereits Pompidou hatte die von ihm selbst mit Breschnew unterzeichnete Prinzipienklärung von Oktober 1971 nicht als unverrückbare Vorlage für die KSZE gelten lassen wollen und hatte seiner Delegation in Dipoli und Genf die Anweisung gegeben, eine Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung zu unterstützen. Auch Giscard war nicht bereit, die Interessen Moskaus gegenüber den westlichen Partnern zu vertreten. Im Gegenteil: Mehr noch als Pompidou befürwortete er die Festschreibung der in der ersten und dritten Kommission verhandelten Bestimmungen.

1.2. Giscard und Breschnew in Rambouillet im Dezember 1974

Bereits im Vorfeld des Staatsbesuches Breschnews in Rambouillet im Dezember 1974 war den Experten klar, dass er die Gelegenheit nutzen werde, um Paris für die Durchsetzung seiner Ziele zu gewinnen. Daher mussten die Grundlinien der französischen KSZE-Politik vorher innerhalb der Regierung festgelegt werden. Giscard wollte am Anfang seiner Präsidentschaft keine Unstimmigkeiten zwischen Paris und Moskau entstehen lassen und war sich der Empfindlichkeiten Moskaus durchaus bewusst. Daher verkündete er vor Breschnews Ankunft in der

²⁵ So erläuterte Sauvagnargues seine Ansichten in der NATO. MAE, CSCE 1968–1975, 30, Nato-Confidential, CVR(24)28 Part III, 21. 6. 1974.

französischen Presse, er werde von dem Kremlchef nur so viel Liberalisierung verlangen, wie das sowjetische System verkraften könne.²⁶

Im Rahmen des Besuchs schnitt Breschnew sofort das Thema der Sicherheitskonferenz an und beschwerte sich über die vagen Äußerungen Pompidous bezüglich des Niveaus der dritten Phase sowie den insgesamt unklaren Standpunkt Frankreichs. Alle grundlegenden Fragen schienen ihm geregelt, außer denen, die sich im dritten Korb befanden, in dem „man Gefallen findet zu wühlen.“ Immer mehr belanglose Details seien vorgebracht worden. Selbst Pompidou habe er für den französischen Vorschlag der Eröffnung von Theatern und Kabaretts mit eigener Verwaltung in der Sowjetunion kritisieren müssen. Es sei nun an der Zeit, die Konferenz so schnell wie möglich zu beenden, denn die Völker verstünden schon seit zwei Jahren nicht mehr, worum es in den Verhandlungen gehe. Giscard ließ sich nicht aus der Ruhe bringen und legte Breschnew Schritt für Schritt den französischen Standpunkt dar. Hinsichtlich des Problems der Unverletzlichkeit der Grenzen und der sich gegenüberstehenden Texte aus Moskau und Bonn über den friedlichen Wandel betonte er – der Linie der französischen Delegation in Dipoli und Genf entsprechend –, diese Debatte müsse zwischen Westdeutschland und der Sowjetunion geführt werden. Er bot jedoch an, dass Paris die sowjetische Formulierung akzeptieren könne und gegebenenfalls bereit sei, die Deutschen dazu ebenfalls zu überreden. Im humanitären Bereich war er weniger kompromissbereit. Er kam direkt auf die konkreten Maßnahmen zu sprechen, für welche Frankreich sich einsetzte, wie zum Beispiel die Familienzusammenführung, die es unter humanitären und nicht unter politischen Gesichtspunkten zu betrachten gelte. Giscard plädierte dafür, dass Moskau Initiativen für eine sachliche Lösung dieser Frage ergreifen solle.

Hinsichtlich der kulturellen Angelegenheiten gab er sich weniger fordernd. Er wies Breschnew darauf hin, es müsse eine akzeptable Lösung gefunden werden, damit die Klassiker der Literatur überall gelesen würden und damit Künstler frei reisen könnten. Doch, so fügte er hinzu, dies sei bereits Bestandteil der von Moskau und Paris praktizierten kulturellen Beziehungen. Auch hinsichtlich der Verbreitung von Information nannte er keine konkreten Forderungen, sondern erklärte lediglich, es gehe darum, dass jeder Staat vollständig und wahrheitsgemäß über die anderen Länder informiert sei. Breschnew fühlte sich dennoch angeklagt und erwiderte, die Sowjetunion publiziere alle drei Monate die Wirtschaftsnachrichten. Diese könne er, wenn nötig, auch gerne nach Frankreich, in die USA oder an andere europäische Länder schicken. Giscard wies darauf hin, dass einige Länder der Ansicht seien, die Informationen müssten überall ohne Grenzen und ohne Kontrolle zirkulieren. Natürlich führe die vollkommene Pressefreiheit teils zu Exzessen und sogar zu Missbrauch. Doch müsse der Austausch von Zeitungen erhöht werden, damit zumindest die Regierungsmitglieder vollständig informiert würden. Breschnew beschwerte sich, dass auf der einen Seite von Nichteinmi-

²⁶ Vgl. Michel Tatu, M. Giscard d'Estaing exprime à M. Brejnev son désir de voir rapidement aboutir la conférence sur la sécurité européenne, in: *Le Monde* vom 6. 12. 1974.

schung gesprochen und auf der anderen Seite versucht werde, Zeitungen einzuführen.²⁷

Giscard war mit einem schnellen Ende der Konferenz einverstanden. Allerdings sah er in diesem ersten Gespräch mit Breschnew noch keine Notwendigkeit, die dritte Phase – wie von Moskau gewünscht – auf höchstem Niveau abzuschließen.²⁸ Breschnew nahm dies nicht zur Kenntnis. Im zweiten Gespräch mit Giscard beglückwünschte er ihn, dass er seinen Minister beauftragt habe, eine Formulierung für das gemeinsame Kommuniqué zu erarbeiten, die besage, dass die Konferenz so schnell wie möglich und auf höchstem Niveau abgeschlossen werden solle. Als der Kremlchef im dritten Gespräch Giscard wieder überrumpelte und den Abschluss der Verhandlungen auf höchstem Niveau voraussetzte, erläuterte dieser, der Standpunkt Frankreichs und anderer europäischer Länder sei bis jetzt der gewesen, dass es von den Ergebnissen abhinge, ob die dritte Phase auf höchstem Niveau stattfände. „Pour ma part, je suis prêt à dire: nous souhaitons qu'il y ait des résultats importants et que la signature ait lieu au sommet. Cela signifie qu'il faut qu'il y ait des résultats suffisants, ce qui dépend aussi de l'attitude soviétique.“ Also wollte Giscard die Zustimmung zu einem Abschluss der KSZE auf Gipfelebene von Fortschritten in Korb 3 abhängig machen und legte damit eine härtere Haltung an den Tag als die USA, die zu diesem Zeitpunkt den Abschluss auf Gipfelebene bereits akzeptiert hatten.²⁹ Breschnew überhörte diese unmissverständliche Aufforderung, sich kompromissbereiter zu zeigen, und reagierte erfreut: „Je vous ai appelé jusqu'ici M. le Président, permettez moi de vous appeler Giscard.“³⁰ Wenngleich Giscard's Äußerung keine explizite Zusage bedeutete, war es das erste Mal, dass die französische Regierung sich positiv zur Unterzeichnung der Schlussakte auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs äußerte.

Etwa eine Woche später teilte Giscard auch Kissinger mit, er habe sich bezüglich der dritten Phase zwar nicht festgelegt, aber er habe Breschnew seinen guten Willen demonstriert.³¹ Dieses weite Entgegenkommen Giscard's war überraschend, wenn man bedenkt, dass der gesamte Beraterstab stets betont hatte, die Konferenz müsse erst substanzielle Ergebnisse erzielen, bevor über das Niveau der letzten Phase entschieden werden könne. Giscard's Berater Robin hatte noch im Juli 1974 darauf hingewiesen, dass Paris alles abgelehnt habe, was zu einer übertriebenen Bedeutung der Konferenz führen könne, weshalb es auch die sowjetischen Vorschläge einer Unterzeichnung der Schlussakte auf höchstem Niveau sowie die

²⁷ AN, 5AG3/1089, Erstes Gespräch zwischen Giscard d'Estaing und Breschnew, 5. 12. 1974.

²⁸ Idem.

²⁹ Vgl. Pierre Hassner, Frankreich, S. 181. Vgl. auch das amerikanisch-sowjetische Kommuniqué vom 25. 6. 1973, in: EA 1973, S. D 423.

³⁰ AN, 5AG3/1089, Drittes Gespräch zwischen Giscard d'Estaing und Breschnew, 6. 12. 1974.

³¹ Vgl. Memorandum of Conversation, Martinique, 15. 12. 1974, in: FRUS, 1969–1976, Vol. 39, European Security, Dok. 267, S. 783. Während seines Besuchs in Polen im Juni 1975 erklärte sich Giscard schließlich als erster Staatschef mit dem von der Sowjetunion vorgeschlagenen Datum für das Gipfeltreffen einverstanden.

Schaffung eines institutionalisierten Folgeorgans nicht befürworte.³² Auch der französische Botschafter François de Rose hatte im NATO-Rat im April 1974 die Ansicht vertreten, dass der dritten Phase kein zu „starkes Relief“ gegeben werden dürfe, da die Konferenz dadurch einen „unerwünschten Eigenwert“ erhalte. „Dem Osten müsse vielmehr klar werden, dass es sich bei der Konferenz um eine Etappe in einem langen Prozess handle. Bei der Sowjetunion dürfe nicht der Eindruck entstehen, dass mit der Konferenz ein erster Schritt zur Neuordnung der Sicherheit Europas getan sei, der letzten Endes zur Auflösung des Bündnisses und zu dem von der Sowjetunion gewünschten europäischen Sicherheitssystem führen werde.“³³ Darüber hinaus waren zu dem Zeitpunkt des Gesprächs Giscard-Breschnew noch viele Fragen offen, bei denen die westlichen Regierungen auf weitere sowjetische Konzessionen hofften und deshalb die Zustimmung zu einem Abschluss der dritten Phase auf höchstem Niveau als Trumpf im Ärmel behalten wollten.

Viele der damaligen französischen Diplomaten bezeichnen diese Initiative Giscard's noch heute als „Geschenk“, das er Breschnew gemacht habe, ohne dafür eine Gegenleistung zu verlangen.³⁴ Von der Verfasserin nach den Beweggründen befragt, nennen sie eine spontane Laune des Präsidenten oder seine Hoffnung, die französisch-sowjetischen Beziehungen zu verbessern als mögliche Ursache. Doch waren dies wirklich die ausschlaggebenden Motive, die Giscard so plötzlich einlenken ließen? Sicher hatte Giscard die Absicht, Frankreichs guten Kontakt zur Sowjetunion zu pflegen. Die Verschlechterung des Dialogs in den beiden letzten Jahren der Präsidentschaft Pompidous war ihm nicht entgangen, und genau wie seinem Vorgänger war es ihm ein Anliegen, zur Sowjetunion bessere Beziehungen zu unterhalten als die übrigen europäischen Partner, da dies eine Stärkung der vermeintlichen französischen Vorreiterrolle in Europa bedeuten würde. Breschnew wusste dies und war daher bemüht, den Franzosen damit zu locken. Wiederholt bemerkte er, dass Moskau von allen europäischen Ländern zu Frankreich die engsten Beziehungen habe. Doch möglicherweise hatte Giscard bei seiner Initiative noch einen anderen Hintergedanken. Pompidous vage Zusage zur Schaffung eines ständigen Folgeorgans war fast zwei Jahre her. Damals hatte die französische Diplomatie mit dem Gedanken gespielt, den Sowjets diese unbestimmte Zusage zu machen, um sie im Gegenzug zu anderen Konzessionen zu bewegen. Diese Überlegungen existierten nach dem Amtsantritt Giscard's nicht mehr. Im Gegenteil, Paris lehnte die Schaffung eines ständigen paneuropäischen Folgeorgans ab, und Giscard betonte zwei Monate nach seinem Gespräch mit Breschnew im Februar 1975 gegenüber Kissinger, Frankreich sei der Meinung, der Westen müsse sich unbedingt dem sowjetischen Versuch widersetzen, ein KSZE-Folgeorgan zu schaffen.³⁵ Damit stieß er bei dem amerikanischen Außenminister auf offene Oh-

³² AN, 5AG3/885, Notiz über die KSZE (Gabriel Robin), 5. 7. 1974.

³³ Vgl. den Bericht des Botschafters Kapf, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt vom 23. 4. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 130, S. 561.

³⁴ Interviews mit Jacques Andréani, François Plaisant, Benoit d'Aboville.

³⁵ AN, 5AG3/983, Notiz für Giscard d'Estaing/Gespräch mit Kissinger, 18. 2. 1975.

ren, denn dieser hatte schon im Juni 1974 während der Ratssitzung der NATO in Ottawa betont, dass die USA vermeiden wollten, dass die KSZE die Illusion wecke, die vorhandenen Strukturen seien weniger wichtig und neue müssten an ihren Platz gesetzt werden.³⁶ Die Zusage zu einem schnellen Ende der Konferenz und der Abhaltung der dritten Phase auf höchstem Niveau könnten also durchaus mit dem Hintergedanken gemacht worden sein, von der Zusage Pompidous abzulenken. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit einer Beeinflussung durch den Berater Giscard, Gabriel Robin, der kurz vor dem Gespräch mit Breschnew darauf hingewiesen hatte, dass die französischen Diplomaten keine Hindernisse mehr für die Unterzeichnung auf höchster Ebene sahen, da sich auch die Bundesrepublik positiv geäußert habe.³⁷

Breschnew wollte die günstige Stimmung nutzen und Giscard ein weiteres Zugeständnis entlocken. Er erklärte, der Stein des Anstoßes im dritten Korb sei winzig und die wirklich wichtigen Fragen der Sicherheit und der Zusammenarbeit seien nun geregelt. Nur über die Stelle der Platzierung der Formel über die friedliche Grenzänderung habe man noch nicht entscheiden können, weil die Bundesrepublik noch zögere. Doch da Frankreich nun einverstanden sei, diese Klausel in das die Souveränität betreffende Prinzip einzufügen, könne eine endgültige Regelung nicht lange auf sich warten lassen. Giscard ließ sich darauf ein, dieser Platzierung der Klausel zuzustimmen. Doch ging er nicht so weit, die unterschiedliche Auslegung Bonns und Moskaus zu übergehen, denn Bonn wollte die friedliche Grenzänderung nicht wie Moskau von der Einhaltung des internationalen Rechts abhängig machen. Dennoch blieb Giscard bei seiner Zusage zur Einberufung der dritten Phase auf höchstem Niveau und erklärte sich bereit, dies auch im gemeinsamen Kommuniqué zu verankern. „Nous ne l'avions encore jamais dit jusqu'ici. Nous allons au-devant de vos vœux.“³⁸

Die Tischreden von Giscard und Breschnew lassen auf die unterschiedlichen Konzeptionen schließen, die Moskau und Paris von der Entspannung hatten. Zwar ähnelten sich ihre Aussagen über deren Weiterführung, doch bestand keine Übereinstimmung hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung dieser Politik. Während Breschnew die Bedeutung der „militärischen Entspannung“ betonte und darauf hinwies, dass die französisch-sowjetischen Beziehungen sich vornehmlich auf das Gebiet der Rüstungskontrolle und der Abrüstung konzentrieren sollten, sprach Giscard von der „ideologischen Entspannung“. Gegensätzlicher hätten die Erwartungen nicht sein können. Ein Kompromiss hätte für beide Seiten einen zumindest teilweisen Verzicht auf die jeweiligen Grundprinzipien der eigenen Außen- und Sicherheitspolitik bedeutet. Die Sowjetunion hätte ihr Prinzip der friedlichen Koexistenz vernachlässigen müssen, und Frankreich wäre nicht

³⁶ AN, 5AG3/982, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/USA und KSZE, 19. 11. 1974.

³⁷ AN, 5AG3/885, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin), 4. 12. 1974. Zu dem Thema des Abschlusses der dritten Phase der Konferenz auf höchstem Niveau vgl. auch Badalassi, *En finir avec la guerre froide*, S. 216–223.

³⁸ AN, 5AG3/1089, Drittes Gespräch zwischen Giscard d'Estaing und Breschnew, 6. 12. 1974.

umhingekommen, die Autonomie seines Nukleararsenals zu opfern. Damit waren bereits nach dem ersten Gipfelgespräch zwischen Giscard und Breschnew Konflikte vorgezeichnet, welche die französisch-sowjetischen Beziehungen in den weiteren Jahren der Präsidentschaft Giscard's prägen sollten und die verhinderten, dass sie zu einem Modell für die Ost-West-Entspannung wurden.³⁹

2. Der französische Einsatz für den Abschluss der Genfer Verhandlungen

Parallel zu dem politischen Gespräch zwischen den beiden Regierungschefs traf sich die operative Ebene der Außenminister und Delegationsmitglieder, um das weitere Vorgehen in Genf zu besprechen. Der Delegationsleiter Jacques Andréani nannte drei Punkte, über die noch keine Einigung hatte erzielt werden können und die für Frankreich von besonderer Bedeutung waren:

- der Vorbehalt der Rechte der Vier Mächte in Deutschland,
- die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen und
- die Gleichrangigkeit der Prinzipien.

Außenminister Gromyko antwortete umgehend auf diesen Vorstoß Andréanis, Moskau könne die deutsche Formel der friedlichen Grenzänderung unmöglich akzeptieren, da sie besage, dass die erste Aufgabe des internationalen Rechts sei, die Grenzen zu verändern. Sauvagnargues unterstützte Andréani in diesem Punkt nicht, sondern nahm die gleiche Haltung ein wie sein Präsident gegenüber Breschnew und wollte die Lösung dieser Frage den Verhandlungen zwischen Bonn und Moskau überlassen. Schließlich hatte ja die französische Delegation in Genf die Instruktion erhalten, sich in dieser Sache „nicht hervorzutun“.⁴⁰ Ganz anders verhielt es sich bei der Aufrechterhaltung der Rechte der Vier Mächte. Hier war das Einverständnis Gromykos ohne Schwierigkeiten zu erwirken, da diese Forderung genau den Wünschen Moskaus entsprach. Bei der Frage der Gleichrangigkeit der Prinzipien allerdings prallten nicht nur die Auffassungen von Paris und Moskau, sondern von West und Ost insgesamt aufeinander. Obwohl sich in Genf in Geheimgesprächen zwischen den Vertretern der sowjetischen und der französischen Delegation bereits ein Kompromiss abzeichnete⁴¹, der für beide Seiten akzeptabel war, weil jede ihre Maximalforderungen aufgegeben hatte, wollte sich Gromyko nicht auf die westlichen Bedingungen der Gleichrangigkeit und gegenseitigen Abhängigkeit der Prinzipien einlassen. Nicht ohne Sarkasmus fragte er Jean Sauvagnargues, weshalb man die Prinzipien in Gramm aufwiegen solle. Der französische Außenminister verstand das Kalkül. Ein Verzicht auf den Grundsatz der gegenseitigen Abhängigkeit würde erlauben, lediglich auf das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten zu pochen und auf diese Weise die

³⁹ Vgl. Meimeth, Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre, S. 133.

⁴⁰ Interview mit Jacques Andréani am 2.3.2009.

⁴¹ AN, 5AG3/885, ergänzende Notiz/Treffen vom Rambouillet, 4. 12. 1974.

anderen zu ignorieren. Er bestand daher darauf, sowohl die gegenseitige Abhängigkeit als auch die Gleichrangigkeit der Prinzipien zu verankern, und erläuterte, dass auch eine friedliche Grenzänderung im Hinblick auf das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen interpretiert werden müsse. Doch Sauvagnargues konnte keine Einigung erzielen und musste es den Diplomaten in Genf überlassen, die Verhandlungen diesbezüglich zum Erfolg zu führen.⁴²

Im Folgenden soll nur auf die Punkte eingegangen werden, die für Paris von Bedeutung waren oder bei denen die französische Delegation eine vermittelnde oder impulsgebende Rolle spielte. Demnach wird schwerpunktmäßig der Einsatz der Delegation für die Verabschiedung des Prinzipienkatalogs, ihr Engagement bei der Festschreibung der Bestimmungen des dritten Korbes und Frankreichs Stellungnahme zu den Konferenzfolgen erläutert. Der zweite Korb über wirtschaftliche Zusammenarbeit wird hier erneut ausgeklammert, da die Verhandlungen dort auch ohne einen Eingriff Frankreichs problemlos verliefen.

2.1. Der Prinzipienkatalog

2.1.1. Der Vorbehalt der Rechte der Vier Mächte

Für Frankreich hatte die Aufrechterhaltung der am 4. und 5. Juni 1945 verankerten Siegerrechte der Vier Mächte über Berlin einen hohen Stellenwert.⁴³ Paris sah in der Aufrechterhaltung der Gültigkeit der Nachkriegsabkommen die Grundlage für die Bewahrung des französischen Mitspracherechts bei der Entwicklung der Situation in Gesamtdeutschland. Die Schlussakte sollte nicht so interpretiert werden können, dass der Eindruck entstand, die Deutsche Frage sei bereits endgültig gelöst. Die Pariser Regierung ging nicht davon aus, dass die Schlusserklärung eine offizielle Formel enthalten werde, welche die Rechte der Vier Mächte festschrieb. Daher drängte sie darauf, in das 10. Prinzip ihres eigenen Entwurfes vom 19. Oktober 1973 einen Passus einzufügen, der die Fortgeltung der Rechte der Vier Mächte sicherstellte. Die aus den Vertretern der drei Westmächte und der Bundesrepublik bestehende Bonner Vierergruppe⁴⁴ arbeitete daraufhin folgende Rechtswahrungsklausel oder „Unberührtheitsklausel“ aus: „Die Teilnehmerstaa-

⁴² AN, 5AG3/1089, Protokoll des erweiterten Gesprächs zwischen den Außenministern, Rambouillet, 6. 12. 1974.

⁴³ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Unterabteilung Zentraleuropa, zusammenfassende Notiz/Status von Berlin, 23. 7. 1975.

⁴⁴ Die Delegationsleiter der Bundesrepublik, Frankreichs, Großbritanniens und der USA verständigten sich auf informeller Ebene in der „Vierergruppe“. Diese zur Abstimmung der westlichen Deutschlandpolitik gegründete „Bonner Vierergruppe“ diskutierte in der Vorbereitungsphase auf Botschafterebene deutschlandpolitische Probleme der KSZE. In Genf beschränkten sich die Gespräche hauptsächlich auf diejenigen Aspekte des Prinzipienkatalogs, die das deutsch-deutsche Verhältnis und den Viermächte-Status der Alliierten tangierten, wie z. B. die Frage der Souveränität und der territorialen Integrität von Staaten. Vgl. Helga Hafendorn/Wolf-Dieter Karl/Joachim Krause u. a. (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln 1978*, S. 92, sowie Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess*, S. 61 f.

ten stellen fest, dass die vorliegende Deklaration die Rechte der Teilnehmerstaaten oder die von ihnen geschlossenen oder sie betreffenden zwei- oder mehrseitigen Verträge, Abkommen und im Einklang mit dem Völkerrecht stehenden Vereinbarungen nicht berühren kann und wird.⁴⁵ Der Teilsatz „sie betreffenden“ sollte die Rechte der Vier Mächte abdecken. Die französische Delegation wünschte allerdings eine noch etwas deutlichere Formulierung, weshalb sie am 11. Dezember 1974 den Delegationsleitern der übrigen EG-Mitgliedsstaaten einen neuen Entwurf zu Punkt 10 der Prinzipienerklärung vorlegte, der den Text des französischen Vorschlags vom 19. Oktober 1973⁴⁶ ersetzen sollte.⁴⁷ Am 12. Dezember wurde er ohne vorherige Ankündigung in der Sitzung der Unterkommission 1 (Prinzipien) in Genf eingebracht. Dort wurde zusätzlich auf die Bestimmungen des Völkerrechts und der Charta der Vereinten Nationen Bezug genommen. Die Formel lautete:

„Les états participants reconnaissent que les obligations assumées par eux envers les autres conformément au droit international les lient et doivent être exécutées de bonne foi. Dans l'exercice de leurs droits souverains, dont le droit de déterminer leurs lois et règlements, ils se conforment à leurs obligations juridiques en droit international en outre, ils tiennent dûment compte des documents finals de la CSCE et les appliquent. Les états participants constatent que la présente (titre du document) ne peut affecter et n'affectera pas leurs droits, obligations et responsabilités, non plus que les traités, accords et arrangements conformes au droit international qui les reflètent, antérieurement souscrits par ces états ou qui les concernent. Les états participants réaffirment qu'en cas de conflit entre les obligations souscrites par eux en vertu d'accords internationaux et les obligations qui sont les leurs aux termes de la Charte des Nations Unies, s'ils sont membres de cette organisation, ces dernières obligations prévaudront, conformément à la Charte des Nations Unies.“⁴⁸

Diese Formulierung wurde zwar von den USA, Großbritannien und der Sowjetunion befürwortet, stieß aber bei einigen anderen Staaten aus zwei Gründen auf Kritik. Italien, Rumänien und Deutschland befürchteten, dass in Verbindung mit

⁴⁵ Vgl. auch die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 22. 1. 1975, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 13, S. 75, Anm. 6.

⁴⁶ In diesem Entwurf lautete die Formulierung des 10. Prinzips: „Die Teilnehmerstaaten anerkennen, dass die Verpflichtungen, die sie gegenseitig gemäß dem Völkerrecht übernommen haben, verbindlich sind und guten Glaubens ausgeführt werden müssen. Sie stellen fest, dass die vorliegende Erklärung bilaterale und multilaterale Abkommen, die früher von den Teilnehmerstaaten unterzeichnet worden sind, nicht beeinträchtigen kann. Sie stellen gleichfalls fest, dass nichts in der vorliegenden Erklärung im Widerspruch zu einer Bestimmung der Charta der Vereinten Nationen ausgelegt werden kann. Die Teilnehmerstaaten bestätigen, dass bei einem Konflikt zwischen den von ihnen unterzeichneten Verbindlichkeiten kraft internationaler Abkommen und ihren Verpflichtungen gemäß der Charta der Vereinten Nationen die letzteren nach Art. 103 der Charta der Vereinten Nationen Vorrang haben, sofern sie dieser Organisation angehören.“ Vgl. EA 1974, S. D 3.

⁴⁷ MAE, CSCE 1968–1975, 20, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, EPZ, Dokument CP (75) 1 CSCE Rev 2, Bericht des Unterkomitees KSZE und der KSZE Ad hoc Gruppe an das politische Komitee, Dublin, 24. 1. 1975.

⁴⁸ Da der deutsche Wortlaut nicht verfügbar ist, wurde der französische Text übernommen. Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 22. 1. 1975, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 13, S. 75, Anm. 6, und: MAE, CSCE 1968–1975, 20, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, EPZ, Dokument CP (75) 1 CSCE Rev 2, Bericht des Unterkomitees KSZE und der KSZE Ad hoc Gruppe an das politische Komitee, Dublin, 24. 1. 1975.

der Charta der Vereinten Nationen die Problematik der vornehmlich gegen Deutschland und Japan gerichteten UN-Feindstaatenklausel wieder neu belebt werde.⁴⁹ Die neutralen Staaten sahen in der französischen Formulierung die Möglichkeit einer Bestätigung der Breschnewdoktrin im Osten.⁵⁰ Den befürchteten Bezug auf die Feindstaatenklausel der UN-Charta wiesen die französischen Diplomaten als „nicht aktuell“ zurück. Die Bedenken der neutralen Staaten waren weniger leicht zu entkräften, denn es bestand zweifellos die Möglichkeit, dass die Sowjetunion die Formulierung als Bestätigung ihrer Vorherrschaft im Osten interpretierte. Auch die Sorgen der Bundesrepublik waren ernst zu nehmen.⁵¹ Bonn zögerte, durch diese Formulierung die Frage der Unberührtheit der Rechte der Vier Mächte festzuhalten, und plädierte dafür, statt der Formulierung „Verträge, die sie betreffen“, einen anderen Text zu wählen.⁵² Die bundesdeutsche Delegation argumentierte, dass im Falle einer solchen Erwähnung der Brief zur deutschen Einheit wiederholt werden müsse. Denn in allen Fällen, in denen bisher die Rechte der Vier Mächte angesprochen worden seien (Moskauer Vertrag, Grundvertrag und UN-Beitritt), sei gleichzeitig auch ein Brief zur deutschen Einheit geschrieben worden.⁵³ Die französische Diplomatie sah ein, dass eine solche Prozedur große Schwierigkeiten hervorrufen würde, und entschied sich deshalb dafür, von einer konkreten Erwähnung der Rechte der Vier Mächte in den KSZE-Dokumenten Abstand zu nehmen.

Während eines Treffens am 20. Juli 1974 in Paris einigten sich die beiden Außenminister Genscher und Sauvagnargues darauf, die Formulierung zur Unberührtheit bestehender Rechte und Verträge in Genf so einzubringen, wie sie in der Bonner Vierergruppe am 13. Juni 1974 abgesprochen worden war, das heißt: Die Teilnehmerstaaten an der KSZE stellten fest, „dass die vorliegende Erklärung weder die Rechte noch die von ihnen bisher einseitig oder mehrseitig abgeschlossenen oder sie betreffenden Verträge, Übereinkommen und Abmachungen berührt.“⁵⁴ Bezüglich des am 11. Juli 1973 eingebrachten „package deals“ der Neu-

⁴⁹ Art. 53 der Charta der Vereinten Nationen (heute obsolet). Damit vereinbarten die Unterzeichnerstaaten der Charta, dass gegen Feindstaaten des Zweiten Weltkrieges Zwangsmaßnahmen ohne besondere Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat verhängt werden können, falls die Feindstaaten erneut eine aggressive Politik verfolgen sollten. Dies schloss auch militärische Interventionen mit ein. Als Feindstaaten wurden jene Staaten definiert, die während des Zweiten Weltkrieges Feind eines Unterzeichnerstaates der UN-Charta waren – also Deutschland und Japan. Die Deutschen waren diesbezüglich allerdings von vornherein kompromissbereit, da sie eine gleichartige Formel bereits im Warschauer Vertrag und beim Grundvertrag akzeptiert hatten. Wenn die Drei Mächte auf diesem Text bestanden, wollten sie die Sache nicht daran scheitern lassen. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well, z. Z. München vom 6. 7. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 202, S. 890.

⁵⁰ Vgl. AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 27, S. 148, Anm. 5.

⁵¹ Vgl. dazu auch den Bericht des Botschafters Blech, Genf (KSZE-Delegation) an das Auswärtige Amt vom 18. 3. 1975, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 53, S. 274.

⁵² Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 6. 7. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 202, S. 890.

⁵³ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 22. 7. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 219, S. 969.

⁵⁴ Vgl. AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 219, S. 969, Anm. 5.

tralen, der geänderte Formulierungen zu den Prinzipien 1 und 10 sowie einen Vorschlag für eine Präambel zu Korb 3 enthielt, vereinbarten die beiden Minister, dass der Prozedurvorschlag der Neutralen annehmbar sei, sofern sichergestellt sei, dass das Prinzip 10 in seiner Gesamtheit, das heißt mit der Einfügung über die Unberührtheit bestehender Rechte und Verträge, registriert werde.⁵⁵ Nur drei Tage später, am 25. Juli 1974, erklärten jedoch die Briten, dass für sie diese Formulierung nicht hinnehmbar sei, und schlugen Alternativen zu der bereits mit ihnen abgestimmten Formel vor. Obwohl der französische Botschafter in London versuchte, die britische Regierung zum Einlenken zu bewegen, verweigerte diese ihre Zustimmung.⁵⁶

Frankreich verhielt sich konstruktiv und brachte am 28. Mai 1975 eine verkürzte Fassung der vorherigen Formulierung ein, in der nicht mehr explizit auf die UN-Charta und das Völkerrecht Bezug genommen wurde: „Les états participants constatent que la présente (titre du document) ne peut affecter et n'affectera pas leurs droits, obligations ou responsabilités, spécifiquement définies et reconnues, non plus que les traités, accords et arrangements correspondants.“⁵⁷ Doch diese Fassung wurde in der Bundesrepublik erneut nicht sehr erfreut aufgenommen. Der Vortragende Legationsrat Gehl äußerte sich folgendermaßen: „Es fehlen die Worte, ‚in conformity with international law‘. [...] Sie sollten speziell die ‚arrangements‘ qualifizieren, um zu verhindern, dass die Unberührtheitsklausel einen ‚Pro-Breschnew-Effekt‘ bekommt. Zugleich wurde durch diese Worte angedeutet, dass sich die Unberührtheitsklausel auf Rechte und Rechtspositionen im völkerrechtlichen Bereich bezieht.“ Die französische Formel deckte auch die Rechte der Vier Mächte nicht voll ab. Sie stelle nämlich zumindest in Bezug auf die Verantwortlichkeiten nur auf solche originären Rechtspositionen ab, die „spécifiquement définies et reconnues“ seien.⁵⁸ Auch die jugoslawische Delegation richtete sich gegen den französischen Entwurf und präsentierte einen stark abgeschwächten Gegenvorschlag: „Les états participants constatent que la présente (titre du document) ne peut affecter e n'affectera pas leurs droits et obligations, y compris leurs responsabilités spécifiquement définies et reconnues, non plus que les traités, conventions, arrangements et autres accords correspondants.“⁵⁹ Die Diskussion zwischen Franzosen und Jugoslawen betraf vor allem das Wort „responsabilités“

⁵⁵ Am 11. Juli 1974 legten die blockfreien Teilnehmerstaaten der KSZE, Finnland, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, Österreich, Schweden, die Schweiz und Zypern, den Entwurf eines „package deals“ vor, der geänderte Formulierungen in Ziffer 1 und 10 sowie einen Vorschlag für eine Präambel zu Korb 3 beinhaltete. Vgl. AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 219, S. 969, Anm. 9. Zur Entstehung des „package deals“ vgl. Fischer, *Neutral Power in the CSCE*, S. 278–293, sowie Benjamin Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983*, S. 181–186.

⁵⁶ Vgl. den Runderlass des Ministerialdirigenten Blech vom 25. 7. 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 2, Dok. 223, S. 982 ff.

⁵⁷ Es wurde der französische Wortlaut wiedergegeben, da der deutsche nicht verfügbar ist. Vgl. AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 133, S. 603, Anm. 18.

⁵⁸ Vgl. idem.

⁵⁹ Es wurde der französische Wortlaut wiedergegeben, da der deutsche nicht verfügbar ist. Vgl. AAPD 1975, Bd. 1, Dok. 159, S. 755, Anm. 30.

(Verantwortlichkeiten). Die französische Delegation hatte diesen Begriff gewählt, da ihnen eine Qualifizierung wie „völkerrechtlich“ oder „völkerrechtsgemäß“ zu eng erschienen war. Jugoslawien und einige andere Delegationen lehnten eine Ausweitung des Begriffs der Verantwortlichkeiten in den politischen Raum jedoch ab.

Am 27. Juni 1975 brachte die französische Delegation schließlich einen „revidierten“ Text zur Unberührtheitsklausel mit folgendem Wortlaut in die Prinzipien-Kommission ein: „Les états participants constatent que la présente (titre du document) ne peut affecter et n’affectera leurs droits et obligations, non plus que les traités, accords et arrangements correspondants.“ Doch auch diese Formulierung wurde kritisiert, und einige Delegationen forderten zusätzlich eine Qualifizierung der angesprochenen Verträge, Vereinbarungen und Arrangements „durch eine Formulierung über ihre Vereinbarung mit dem Völkerrecht“. Rumänien befürchtete zudem, die Klausel könne eine politische Grundlage für Angriffe auf die rumänische Souveränität und Unabhängigkeit sein.⁶⁰ Am späten Abend des 5. Juli 1975 produzierte die Prinzipienkommission schließlich folgenden englischen Text zur Aufnahme in die Schlussklauseln des Prinzipienkatalogs und damit nicht in das Prinzip 10: „The participating states, paying due regard to the principles above and, in particular, to the first sentence of (the tenth principle), note that the present (title of document) does not affect their rights and obligations, nor the corresponding treaties and other agreements and arrangements.“ Mit Ausnahme von Rumänien nahmen alle Delegationen diesen Text *ad referendum* an.⁶¹ Diese Formulierung wurde also in der Schlussakte derart mit den anderen Prinzipien verknüpft, dass davon kein völkerrechtlich verminderter Status für eine Staatengruppe abgeleitet werden konnte. Auf deutsch lautete die Formulierung schließlich: „Indem die Teilnehmerstaaten die vorstehenden Prinzipien gebührend berücksichtigen, insbesondere den ersten Satz des zehnten Prinzips ‚Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben‘, stellen sie fest, dass die vorliegende Erklärung weder ihre Rechte und Verpflichtungen noch ihre diesbezüglichen Verträge und Abkommen und Abmachungen berührt.“⁶² Wenn gleich die Rechte der Vier Mächte damit nicht explizit erwähnt waren, war ihre weitere Einhaltung sichergestellt.

2.1.2. Die Unverletzlichkeit der Grenzen

Es wurde bereits erwähnt, dass der Westen am 5. April 1974, drei Tage nach dem Tod Pompidous, die Trennung der friedlichen Grenzänderung vom Prinzip der Unverletzlichkeit akzeptiert und provisorisch die Formel „The participating states consider that their frontiers can be changed only in accordance with the interna-

⁶⁰ Vgl. AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 171, S. 803, Anm. 7.

⁶¹ Idem.

⁶² Vgl. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, S. 10, online unter: <https://www.osce.org/de/mc/39503?download=true> (letzter Aufruf 2.3.2016).

tional law through peaceful means and by agreement“ festgehalten hatte. Obwohl der Westen damit eine weitreichende Konzession gemacht hatte, waren die diesbezüglichen Verhandlungen in der Unterkommission Prinzipien seitdem blockiert, da die Bundesrepublik diesen Wortlaut nicht akzeptieren wollte und Moskau keine Kompromissbereitschaft zeigte. Die französischen Diplomaten versuchten mit der deutschen Delegation über deren Revisionsvorstellungen der Formel der friedlichen Grenzänderung zu verhandeln, um einen EPZ-internen Konsens zu erreichen, gelangten aber nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis.⁶³ Westdeutschland riskierte, sich im Kreis der Neun zu isolieren. Um die Situation nicht weiter zu verkomplizieren, erhielt die französische Delegation die Anweisung, sich in diesem Bereich weiterhin nicht hervorzutun, die Initiative der Bundesrepublik zu überlassen und sich jeder Lösung anzuschließen.⁶⁴ Dies nahm die deutsche Delegation erfreut zur Kenntnis, weshalb Ministerialdirigent van Well in seinen Aufzeichnungen festhielt: „Allein die Franzosen [...] haben das Problem erkannt. Sie sind daher bereit uns zu unterstützen.“ Er war sich allerdings auch der dahinter stehenden Motivation bewusst und notierte weiter: „Dass sie dabei in erster Linie nicht die Fortsetzung unserer Deutschlandpolitik, sondern die Wahrnehmung ihrer eigenen Rechtspersönlichkeit in Bezug auf Deutschland als Ganzes und auf Berlin im Auge haben, braucht uns nicht zu schrecken, weil sie bereit sein dürften, gleichzeitig der Bedeutung der Zulässigkeit friedlicher Grenzänderung in dem von uns gewünschten Sinne Rechnung zu tragen.“⁶⁵ Während der intensiven Debatte über den Wortlaut des Zusatzes der friedlichen Grenzänderung musste gleichzeitig entschieden werden, an welcher Stelle der Satz in die Prinzipienklärung aufgenommen werden sollte. Moskau war bemüht durchzusetzen, dass die Klausel nicht in das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen, sondern in das der souveränen Gleichheit eingefügt wurde.

Die Verhandlungen waren an beiden Punkten blockiert. Zwar hatte US-Außenminister Kissinger während eines Besuchs von Präsident Nixon in Moskau im Juni 1974 die Initiative ergriffen und der sowjetischen Seite einen Vorschlag unterbreitet, dank dem eine für beide Seiten akzeptable Lösung näher rückte. Kissinger präsentierte Gromyko die Formulierung: „In accordance with international law the participating states consider that their frontiers can be changed through peaceful means and by agreement.“⁶⁶ Als aber die amerikanische Delegation während des letzten Treffens der für die Ausarbeitung der Prinzipien zuständigen Unterkommission, am 26. Juli 1974, diesen Vorschlag einbrachte und, von den Neun unterstützt, anregte ihn in das erste Prinzip über die Souveränität der Staaten ein-

⁶³ Interview mit Jacques Andréani am 2.3.2009.

⁶⁴ Idem; AN, 5AG3/1089, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/UdSSR und KSZE, 6.11.1974.

⁶⁵ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors van Well vom 4.6.1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 158, S. 675.

⁶⁶ Zitiert in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 18, S. 102. Zum Gespräch des amerikanischen Außenministers Kissinger mit dem sowjetischen Außenminister Gromyko über friedliche Grenzänderungen vgl. AAPD 1974, Bd. II, Dok. 198.

zufügen, wollte die Sowjetunion nicht zustimmen und hielt weiter an der Formulierung vom 5. April fest, die für sie weniger bindend war.⁶⁷ Da das Prinzip der friedlichen Grenzänderung für die Zukunft der Bundesrepublik essenziell war, verwandten ihre Beauftragten von allen westlichen Delegation die größte Energie darauf, Moskau zum Einlenken zu bewegen. Im Oktober 1974 reisten Bundeskanzler Schmidt und Außenminister Genscher nach Moskau und waren sogar bereit, ihre Forderungen bei einigen Punkten des dritten Korbes zu reduzieren. Gromyko blieb aber hartnäckig, denn Moskau wollte an der Formulierung vom 5. April festhalten. Doch auch die Deutschen gaben nicht nach und konnten Kissinger dafür gewinnen, mit ihnen gemeinsam neue Vorschläge auszuarbeiten. Die USA wollten den Deutschen die Möglichkeit zur Gestaltung der Zukunft eines wiedervereinigten Gesamtdeutschlands bieten. Kissinger, der sich zuvor kaum für die KSZE interessiert und erklärt hatte „I couldn't care less what they do in the European Security Conference. They can write it in Swahili for all I care“⁶⁸, wurde nun für den Westen zum wichtigsten Akteur. In einem Gespräch mit Gromyko gegen Mitte Februar 1975 konnte er einen Vorschlag ausarbeiten, der sowohl für Moskau als auch für die Bundesrepublik akzeptabel war. Am 17. März 1975 brachte die amerikanische Delegation in Genf den Text ein, der endlich von allen angenommen wurde. Er lautete: „[Die Teilnehmerstaaten] sind der Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“⁶⁹

Im Mai 1975 wurde schließlich vereinbart, dass das Recht auf friedliche Grenzänderung nicht wie von der Bundesrepublik gewünscht im Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen untergebracht werden sollte, sondern dem sowjetischen Wunsch entsprechend im ersten Prinzip über die souveräne Gleichheit von Staaten. Damit entsprach der Text des Prinzips über die Unverletzlichkeit der Grenzen weitgehend dem sowjetischen Vorschlag. Um nun der Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung die entsprechende Gewichtung zu geben, musste der Westen durchsetzen, dass alle Prinzipien ausschließlich in Abhängigkeit voneinander galten.

2.1.3. Die Gleichrangigkeit der Prinzipien

Der französische Erklärungsentwurf vom 19. Oktober 1973 enthielt in Ziffer 11 bereits eine Formulierung, die festschrieb, dass die Prinzipien gleichrangig und

⁶⁷ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3793, Telegramm aus Dublin/Ministertreffen vom 13. 2. 1975, KSZE, 10. 2. 1975.

⁶⁸ Minutes of Secretary of State Kissinger's Staff Meeting, in: FRUS, 1969–1976, Vol. 39, European Security, Dok. 265, S. 779.

⁶⁹ MAE, CSCE 1968–1975, 20, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, EPZ, Unterkomitee KSZE, Dokument: KSZE 75, Berichtentwurf für das Ministertreffen, 15. 5. 1975. Für die Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik und den USA bei der Ausarbeitung der Formel zum *peaceful change* vgl. Gottfried Niedhart, *Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation*, in: Bange/Niedhart, Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 2–52.

nur in Abhängigkeit voneinander auslegbar sein sollten. Sie lautete: „Die Teilnehmerstaaten erklären, dass die Entwicklung ihrer Beziehungen und der Fortschritt ihrer Zusammenarbeit auf allen Gebieten von der strikten Einhaltung der oben aufgeführten Prinzipien abhängen. Sie erkennen an, dass diese Prinzipien gleichwertig sind und dass ein jedes von ihnen im Zusammenhang mit den anderen ausgelegt werden muss.“⁷⁰ Die sowjetische Delegation hatte diese Formulierung abgelehnt und gefordert, dass jedes Prinzip unabhängig von den anderen angewendet werden dürfe. Damit bezweckte sie, das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen ohne den Zusatz der friedlichen Grenzänderung auslegen zu können. Sie machte sich also dafür stark, die Möglichkeit der friedlichen Grenzänderung nicht in dem Prinzip über die Unverletzlichkeit der Grenzen, sondern in dem Prinzip über die souveräne Gleichheit der Staaten zu verankern. Nachdem dies tatsächlich erreicht war, wollte sie auch die westliche Forderung der Gleichrangigkeit der Prinzipien insgesamt abwehren. Ihr Ziel war es, den Prinzipien nur eine „wichtige Bedeutung“ zuzugestehen. Es wurde bereits erwähnt, wie Gromyko im Gespräch mit Sauvagnargues im Dezember 1974 taktierte, um den französischen Außenminister von seiner Forderung nach einer gleichrangigen Auslegung der Prinzipien abzubringen.

Der Druck des Westens wurde allerdings so groß, dass Moskau seinen Standpunkt nicht aufrechterhalten konnte. Die sowjetische Delegation lenkte ein und akzeptierte den Teilsatz „sie müssen in gleichem Maße ohne Einschränkung respektiert werden.“ Doch auch damit wollte sich der Westen noch nicht zufrieden geben, denn der französische und deutsche Textentwurf sahen vor, dass die Prinzipien „in gleichem Maße *und* ohne Einschränkung“ respektiert werden müssen.⁷¹ Um ein Ende der Debatte zu ermöglichen, entwarf die französische Delegation eine Ausweichformulierung: „Alle unten aufgelisteten Prinzipien haben einen wichtigen Wert und müssen in gleichem Maße und ohne Einschränkung respektiert werden, wobei jedes unter Beachtung der anderen ausgelegt wird.“⁷² Der Halbsatz „unter Beachtung der anderen“ war bereits ein Entgegenkommen im Vergleich zu der ursprünglichen Forderung Frankreichs vom Dezember 1974, die noch das Wort „Gleichrangigkeit“ enthielt.⁷³ Am 16. Januar 1975 beschloss das KSZE-Unterkomitee im Rahmen der EPZ in Dublin, dass die EG-Mitgliedsstaaten „nachdrücklich darauf bestehen“ sollten, diese Elemente in der Prinzipienerklärung zu erhalten.⁷⁴ Während seines Besuches in Moskau im März 1975 konnte Außenminister Jean Sauvagnargues seinem sowjetischen Kollegen Gromyko eine Konzession abringen, die dieser drei Monate zuvor noch nicht hatte machen wol-

⁷⁰ Vgl. EA 1974, S. D 2.

⁷¹ Hervorhebung von der Verfasserin.

⁷² MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3021, Politische Abteilung, zusammenfassende Notiz/UdSSR und KSZE, 26. 2. 1975.

⁷³ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3021, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/Treffen der Politischen Direktoren Frankreichs und Deutschlands am 21. 2. 1975, 19. 2. 1975.

⁷⁴ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 22. 1. 1975, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 13, S. 76, Anm. 8.

len. Gromyko gestand zu, dass der Ausdruck „folglich“ vor dem Teil des Satzes über die Anwendung der Prinzipien eingefügt wurde, der nun lautete: „Alle die vorstehend aufgeführten Prinzipien sind von grundlegender Bedeutung und werden folglich gleichermaßen und vorbehaltlos angewendet, wobei ein jedes von ihnen unter Beachtung der anderen ausgelegt wird.“ So besagte der Text, dass die Prinzipien auf gleiche Weise und ohne Einschränkung Anwendung finden, weil sie alle wichtig waren. Indirekt bedeutete dies ihre Gleichrangigkeit.⁷⁵ Diese Formel wurde am 9. Mai verabschiedet und so in die Schlussakte aufgenommen.

2.2. Der Dritte Korb

Auch in der dritten Kommission über die humanitären Bestimmungen gestalteten sich die Verhandlungen zum Zeitpunkt des Amtsantritts von Giscard als sehr schwierig, denn die Sowjets versuchten nach wie vor alle Maßnahmen, die zu einer Vereinfachung der Bewegungsfreiheit von Menschen und Ideen führen sollten, den Prinzipien der Souveränität von Staaten und der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten unterzuordnen und sie dadurch bedeutungslos zu machen. Zuvor wurde bereits erwähnt, wie die französische Delegation durch ihren Vorschlag der Ausarbeitung von Mini-Präambeln nach einem Kompromiss suchte. Dies konnte die Situation zwar geringfügig entspannen, aber es bedurfte eines klaren Zeichens des Entgegenkommens von Seiten der westlichen Staaten, um die Verhandlungen wieder flott zu machen: Vor der Sommerpause in Genf, die vom 26. Juli bis 2. September 1974 andauerte, konnten sich die Teilnehmer schließlich auf die Annahme einer Präambel für den dritten Korb einigen, die besagte, dass die Zusammenarbeit zwischen Staaten im Bereich der Kultur, der Information und der menschlichen Kontakte unter Berücksichtigung der im ersten Korb definierten Prinzipien geschehen solle. Gleichzeitig war entschieden worden, dass die Definition des Prinzips der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten gestärkt werden solle, indem das Recht jedes Staates auf die Festlegung seines eigenen Rechtssystems betont werde.⁷⁶ Trotz der Einigung auf die allgemeine Präambel wollte die französische Regierung den Inhalt des dritten Korbes aber so konkret wie möglich gestalten. Die Regierung Giscard d'Estaing übernahm die KSZE-Verhandlungen zu einem Zeitpunkt, an dem die französischen Forderungen hinsichtlich der menschlichen Kontakte, der Verbreitung von Information und des kulturellen Austausches präziser geworden waren, so dass sie nun davon nicht abweichen wollte. Auch wenn Giscard, wie erwähnt, aus diplomatischen Gründen an Breschnew keine allzu weitreichenden Forderungen stellen wollte, sollten die Bestimmungen des dritten Korbes der Schlussakte konkret sein. Hier demons-

⁷⁵ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3021, Politische Abteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Protokoll des Treffens der Politischen Direktoren Frankreichs und Deutschlands am 27. 3. 1975, 4. 4. 1975.

⁷⁶ AN, 5AG3/1089, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/UdSSR und KSZE, 6. 11. 1974.

trierte Paris, dass Moskau nicht mit einem Entgegenkommen Frankreichs in diesen Fragen rechnen konnte.

Dabei setzte sich Paris sowohl für seine eigenen als auch für die Vorschläge ein, die es zusammen mit den EPZ-Staaten vorgebracht hatte, wozu beispielsweise die Verbesserung der Bedingungen des Grenzverkehrs, die Familienzusammenführung und die Eheschließung sowie der Ausbau der Verbreitung von Informationen und des öffentlichen Zugangs zu diesen Informationen zählten.⁷⁷ Vorschläge, welche die französische Delegation selbst gemacht hatte und die sie weiterhin durchsetzen wollte, betrafen vorwiegend den Bereich der Kultur. Sie hatte einen Erklärungsentwurf eingebracht, der die Ziele der kulturellen Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Staaten definierte und gleichzeitig eine Reihe konkreter Maßnahmen vorschlug, wie zum Beispiel die Verbreitung von Büchern und Filmen, die Organisation von internationalen kulturellen Veranstaltungen, die Zusammenarbeit im Bereich der Edition und der Übersetzung wissenschaftlicher Werke sowie die Weiterentwicklung des wissenschaftlichen Austausches. Im Bereich der Bildung hatte sie Vorschläge bezüglich des Sprachunterrichts und der Zusammenarbeit im pädagogischen Bereich eingebracht.⁷⁸ Dazu vermerkten die deutschen Beobachter, dass Frankreich das stärkste Interesse am kulturellen Bereich gezeigt habe und dass die Verhandlungsführung in diesem Bereich fast ausschließlich in den Händen der Franzosen liege, die ihre Vorschläge in informellen bilateralen Gesprächen mit den Sowjets verteidigten und dazu tendierten, ihre westlichen Partner nach Einigung mit den Sowjets vor vollendete Tatsachen zu stellen. Dies wurde im Übrigen nicht ausschließlich negativ gesehen; vielmehr ergaben sich für die Bundesrepublik Vorteile aus der Verlängerung der Verhandlungen durch den Umfang der französischen Vorschläge: „Was Korb III betrifft, sind wir in sowjetischer Hinsicht nicht die einzigen und nach Abschluss des Textes zur Familienzusammenführung überhaupt nicht mehr diejenigen, die besondere Schwierigkeiten bereiten.“⁷⁹

Der sowjetische Widerstand war bei allen diesen Themen, aber besonders bei dem Vorschlag zur Eröffnung von ausländischen Kino- und Lesesälen auf sowjetischem Territorium, tatsächlich noch immer groß.⁸⁰ Obwohl vier Länder des

⁷⁷ Dazu gehörte die Verbesserung des Vertriebs von ausländischen Zeitungen sowie die Verbesserung der Wahrnehmung dieser Zeitungen durch die Öffentlichkeit, die Möglichkeit, ausländische Publikationen zu abonnieren, die Einstellung der Störung der Radiosender, die Anpassung der Regeln bezüglich der Berufsausübung von ausländischen Journalisten und bezüglich der Weitergabe ihrer gesammelten Information, die Schaffung von europäischen Zentren für Journalisten und die Veröffentlichung eines den teilnehmenden Staaten gemeinsamen Ost-West-Magazins sowie die Organisation von Fernsehdebatten, die von mehreren teilnehmenden Staaten ausgestrahlt würden. AN, 5AG3/1089, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/UdSSR und KSZE, 6. 11. 1974.

⁷⁸ Für eine detaillierte Darstellung der einzelnen Vorschläge im kulturpolitischen Bereich sowie deren Durchsetzung vgl. auch Badalassi, *En finir avec la guerre froide*, S. 325–340.

⁷⁹ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats Gehl vom 22. 1. 1975 über den Stand der KSZE-Verhandlungen, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 13, Anm. 19, S. 79.

⁸⁰ Lesesäle waren in der französischen Definition Kulturzentren, die über eine Bibliothek, einen Lesesaal mit Büchern und Zeitschriften und einen Ausleihservice verfügten. Bei ausreichen-

Warschauer Paktes, Rumänien, Polen, Ungarn und die Tschechoslowakei seit einigen Jahren französische Lesesäle eingerichtet hatten und es damit keinerlei Probleme gab, wehrte sich Moskau in den KSZE-Verhandlungen nachhaltig gegen die Schaffung solcher Institutionen in der Sowjetunion und lehnte auch jegliche Diskussion darüber ab. Die französische Regierung war bereit, den Vorschlag der Kinos aufzugeben. Die Errichtung der Lesesäle wollte sie aber gegen den sowjetischen Widerstand in der Schlussakte verankern, unter anderem auch deshalb, weil die Sowjetunion bereits 1957 auf bilateralem Weg die Zusage gemacht hatte, französische Lesesäle zu errichten, dies aber nie verwirklicht hatte.⁸¹ Das Thema wurde zu einem Streitpunkt zwischen der französischen und der sowjetischen Delegation. Ähnlich wie bei der Debatte um die Mandate interpretierten Breschnew und seine Delegierten die Aussagen Pompidous und Giscard nach ihrem Gusto und wiesen darauf hin, dass Pompidou in Pizunda und Giscard in Rambouillet auf die Errichtung von Lesesälen verzichtet hätten.⁸² Diese Interpretation war jedoch fragwürdig, zumal Giscard d'Estaing selbst in seinen Memoiren bezüglich der Relevanz der Punkte der Schlussakte betont: „Certains [points] pouvaient paraître futiles, tel que la liberté d'ouvrir des centres d'information dans les pays de l'Est et d'y diffuser les journaux occidentaux. Mais quel serait, sans cela, le contenu pratique de la liberté d'information?“⁸³

Die französische Regierung war lediglich dazu bereit den Text des Vorschlags anzupassen, um ihn für die Sowjets akzeptabler zu gestalten, auf ihn verzichten wollte sie aber nicht. Der Vorschlag der Errichtung von Lesesälen in den Teilnehmerstaaten der KSZE war für sie nicht nur deshalb von Bedeutung, weil sie darin eine Gegenleistung für das westliche Entgegenkommen im ersten Korb sah, sondern auch, weil dies einer der wenigen spezifisch französischen Punkte war, die im dritten Korb enthalten waren. Nachdem die Bundesrepublik im Bereich der menschlichen Kontakte und der Familienzusammenführung Konzessionen erreicht hatte, die Engländer bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten und die Amerikaner bei der Abschaffung der Rundfunkstörungen, war Paris bestrebt, bei einem französischen Thema ebenfalls Erfolge zu erzielen. Zudem erschien der Vorschlag der Errichtung von Lesesälen als eine der konkretesten Forderungen Frankreichs, denn viele andere Aspekte des französischen Entwurfs behandelten allgemeinere Aspekte der kulturellen Zusammenarbeit. Darüber hinaus war die Frage der Errichtung von Lesesälen bereits ein Verhandlungsgegenstand in den Debatten bezüglich eines bilateralen französisch-sowjetischen Kulturabkommens gewesen, weshalb die französische Regierung in den KSZE-Verhandlungen umso weniger auf ihre Forderung verzichten wollte. Sie

dem Platz beherbergten sie ebenfalls einen Kinosaal und einen Ausstellungsbereich. Dort gab es Französischkurse und die Möglichkeit, Tagungen in französischer Sprache abzuhalten.

⁸¹ AN, 5AG3/1089, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/UdSSR und KSZE, 6. 11. 1974.

⁸² AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/KSZE, Lesesäle, 17. 3. 1975.

⁸³ Valéry Giscard d'Estaing, *Le pouvoir et la vie*, Bd. 2: *L'affrontement*, Paris 1991, S. 137.

erkannte deutlich, dass es in dem Moment, in dem das Thema erst einmal multilateral ad acta gelegt worden sei, keine Möglichkeiten mehr gäbe, auf bilateraler Ebene erfolgreich zu sein. Der Vorschlag der Lesesäle war für Paris somit auf der einen Seite ein Machbarkeitstest und sollte auf der anderen Seite die Qualität der Beziehungen zu Moskau prüfen. Außerdem waren die Diplomaten der KSZE-Abteilung der Ansicht, dass er für die KSZE insgesamt von Vorteil sein könne, da er wegen seines präzisen und konkreten Charakters für eine breite Öffentlichkeit verständlich sei und daher möglicherweise dazu führe, dass diese ein positives Urteil über die KSZE fälle. Auch aus diesem Grund wollte Paris die Forderung weiter aufrechterhalten, und sei es nur, um im Zweifelsfall den späteren Verzicht darauf aufzuwerten.⁸⁴ Das Problem der Lesesäle konnte allerdings während der Verhandlungen für Frankreich nicht zufriedenstellend gelöst werden, und die Debatten in Genf wurden noch mehrmals durch die sowjetische Weigerung blockiert, die Öffnung von Lesesälen und eine weitere Verbreitung der französischen Bücher und Zeitungen zu akzeptieren. Letztlich wurde in die Schlussakte ein sehr unverbindlicher Passus aufgenommen, der besagte, dass die Möglichkeiten verbessert werden sollten, die Veröffentlichungen der jeweiligen Länder in den großen öffentlichen Bibliotheken und ihren Lesesälen sowie in den Universitätsbibliotheken zu lesen und auszuleihen.⁸⁵

Neben den erwähnten Themen bestand noch immer das Problem der von Frankreich als Kompromiss vorgeschlagenen Mini-Präambeln, die den einzelnen Unterpunkten von Korb 3 vorangestellt werden sollten und die Moskau zu nutzen hoffte, um deren Inhalt zu entkräften. Hier waren die französischen Diplomaten maßgeblich beteiligt, die Verhandlungen zu einem Abschluss zu bringen, der beide Seiten zufriedenstellte. In direkten und geheimen Absprachen mit den sowjetischen Gesandten, die überwiegend im November 1974 stattfanden, konnten die beiden Delegierten Jacques Chazelle und Michel Rougagnou einen Textentwurf für die Präambel des Thementails „menschliche Kontakte“ ausarbeiten, der den Formulierungswünschen der osteuropäischen Diplomaten entgegenkam und auch für den Westen akzeptabel war. Die Delegierten erinnern sich, sie seien so oft in der sowjetischen Vertretung in Genf gewesen, dass die Hunde nicht mehr gebellt hätten.⁸⁶ Zwar waren nicht alle EPZ- und NATO-Partner und dabei besonders Westdeutschland mit der neuen Fassung der Unterpräambel einverstanden, und dies auch deshalb, weil der Entwurf außerhalb der Solidarität der Gemeinschaft ausgehandelt worden war.⁸⁷ Schließlich konnten die an den Gesprächen nicht Beteiligten die gemeinsame Initiative Frankreichs und Russlands aber akzeptieren. Zwar musste die Mini-Präambel im Rahmen der EPZ-Staaten neu ausgehandelt werden, aber das Abschluss-Dokument entsprach fast wortwörtlich

⁸⁴ AN, 5AG3/885, Notiz für den Präsidenten (Gabriel Robin)/Lesesäle, 29. 3. 1975.

⁸⁵ AN, 5AG3/1092, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Breschnews Besuch (20.–22. Juni), politische Aspekte, 17. 6. 1977.

⁸⁶ So berichtete Jacques Andréani der Verfasserin am 2. 3. 2009. Für die französische Präambel-Initiative vgl. auch Badalassi, *En finir avec la guerre froide*, S. 319–321.

⁸⁷ AN, 5AG3/885, ergänzende Notiz/Treffen von Rambouillet, 4. 12. 1974.

dem französisch-sowjetischen Entwurf vom November 1974. Die Formulierung lautete dann:

„Die Teilnehmerstaaten,

- In der Erwägung, dass die Entwicklung von Kontakten ein wichtiges Element bei der Stärkung freundschaftlicher Beziehungen und des Vertrauens zwischen den Völkern ist,
- In Bekräftigung der Bedeutung, die sie bei ihren gegenwärtigen Bemühungen, die Bedingungen in diesem Bereich zu verbessern, humanitären Erwägungen beimessen,
- In dem Wunsch, in diesem Geist weitere Bemühungen im Zuge der Entspannung zu entwickeln, um weitergehenden Fortschritt auf diesem Gebiet zu erzielen,
- Und im Bewusstsein, dass die diesbezüglichen Fragen von den betreffenden Staaten unter gegenseitig annehmbaren Bedingungen geregelt werden müssen,
- Setzen sich zum Ziel, freiere 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,
- Erklären ihre Bereitschaft, zu diesem Zweck Maßnahmen zu ergreifen, die sie für geeignet halten, und falls notwendig, untereinander Abkommen zu schließen oder Vereinbarungen zu treffen, und
- Drücken ihre Absicht aus, nunmehr zur Durchführung des folgenden zu schreiten.“⁸⁸

Zweifelsohne war dieser auf bilateraler Ebene entworfene Text ein Mittelweg, bei dem jede Seite etwas von ihren Maximalforderungen aufgegeben hatte, aber er trug dazu bei, zumindest die Verhandlungen über die Präambel vor dem Unterkapitel menschliche Kontakte erfolgreich zu beenden.

2.3. Die Konferenzfolgen

Die Frage des Standpunktes der Regierung Pompidou bezüglich der Errichtung eines ständigen KSZE-Folgeorgans wurde bereits mehrfach erörtert.⁸⁹ Zum Zeitpunkt des Amtsantritts von Giscard hatte sich die Einschätzung des französischen Außenministeriums diesbezüglich nicht geändert, und auch Giscard von Pompidou übernommener Berater Gabriel Robin legte seinem neuen Chef dar, dass Frankreich befürchten müsse, ein solches Organ könne den Sowjets ein Kontrollrecht über die europäische Integration geben. Daher bestehe seitens Paris und seiner europäischen Partner der Vorschlag, sich darauf zu beschränken, in einigen Jahren eine Diplomatenkonferenz einzuberufen, welche die korrekte Umsetzung der Schlussakte überprüfen solle. Doch sei der westliche Standpunkt nicht vollkommen einheitlich, und besonders die Deutschen schienen den sowjetischen Vorschlag zu befürworten.⁹⁰ Tatsächlich hatte Bundesminister Bahr noch im Februar 1974 notiert:

„Ich bin der Auffassung, dass die Einrichtung eines ständigen KSZE-Folgeorgans in Westberlin überwiegend in unserem Interesse läge. Nachdem das Mitspracherecht der USA in europäischen Ost-West-Angelegenheiten bisher im Rahmen der KSZE von keiner Seite bestritten worden ist, wird es uns auf diesem Wege am leichtesten gelingen, die USA auch politisch in Europa zu ver-

⁸⁸ Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Schlussakte, Helsinki 1975, online unter: <http://www.osce.org/de/mc/39503?download=true> (letzter Aufruf 2. 3. 2016).

⁸⁹ Vgl. dazu auch Badalassi, *En finir avec la guerre froide*, S. 223–227.

⁹⁰ AN, 5AG3/885, Notiz über die KSZE (Gabriel Robin), 5. 7. 1974.

ankern. Eventuellen Gefahren, die sich nach der KSZE aus der sowjetischen Politik für Westeuropa ergeben könnten, werden wir mit einem Folgeorgan mit amerikanischer Beteiligung besser begegnen können als ohne dieses Instrument.“⁹¹

Die Frage des ständigen Folgeorgans war für die französische Regierung somit noch nicht zufriedenstellend gelöst, denn die Schaffung einer solchen Institution war noch nicht formell ausgeschlossen worden. Außenminister Jean Sauvagnargues bemerkte gegenüber Henry Kissinger in einer geheimen Unterredung, dass Frankreich der Schaffung eines Folgeorgans „feindlich“ gegenüberstehe.⁹² Pompidous überraschende Zustimmung zum Folgeorgan war für die neue französische Regierung unverständlich. Sie vertrat die Auffassung, dass der Entspannungsprozess überwiegend von der Entwicklung der bilateralen Beziehungen abhängt und dass dafür die französisch-sowjetische Zusammenarbeit als Modell und Stimulator dienen solle. Nach Meinung der Pariser KSZE-Abteilung war es die Aufgabe der KSZE, eine Verbesserung des politischen Klimas in Europa zu ermöglichen und Zukunftsperspektiven zu eröffnen, das heißt, die Bestimmungen der Schlussakte sollten das Versprechen eines Wandels darstellen und zu einer Veränderung der Beziehungen zwischen den Staaten aufrufen. Wenn nun die KSZE mit der Schaffung eines politischen Konsultationsorgans abgeschlossen werde, suggeriere dies, dass sich die Beziehungen zwischen den Staaten bereits geändert hätten. Daher setzte sich Paris unter dem Einfluss Dänemarks und der Bundesrepublik dafür ein⁹³, die EPZ-Staaten von der Notwendigkeit einer Interimsphase von mindestens drei Jahren zu überzeugen, an deren Ende die seit Abschluss der KSZE eingetretenen Veränderungen beurteilt würden.⁹⁴ Die französische Regierung war überzeugt, dass über die Ergebnisse der KSZE nur mit einem Abstand geurteilt werden könne. Am Ende der Interimsphase sollte dann eine Institutionalisierung des multilateralen Dialogs ins Leben gerufen werden.⁹⁵

Dieses Konzept musste nicht nur gegen den Osten, sondern teilweise auch gegen westliche Staaten verteidigt werden. Zum Beispiel versuchte Großbritannien im Dezember 1974 den westlichen Standpunkt hinsichtlich der Folgen der Konferenz abzuschwächen und die „Probezeit“ von drei Jahren auf ein Jahr zu senken. Als Giscard diese Nachricht in einer Notiz übermittelt wurde, schrieb er kategorisch an den Rand: „Pas question.“⁹⁶ Für die französische Regierung war die Vereinbarung einer Interimsphase die Garantie dafür, dass die Schlussakte nicht als abgeschlossenes Ergebnis angesehen und von den Sowjets auch nicht so deklariert

⁹¹ Bahr vermerkte dies in einem Schreiben an den Bundesminister Scheel vom 26. 2. 1974. Zit. in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 90, Anm. 2, S. 368.

⁹² AN, 5AG3/982, MAE, Politische Abteilung, Gespräch zwischen Sauvagnargues und Kissinger, 4. 7. 1974.

⁹³ Vgl. das Schreiben von Bundesminister Scheel an Bundesminister Bahr vom 15. März 1974, in: AAPD, 1974, Bd. 1, Dok. 90, S. 369.

⁹⁴ Vgl. auch den Bericht des Botschafters Blech vom 27. 5. 1975, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 135, S. 616.

⁹⁵ AN, 5AG3/1089, MAE, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/UdSSR und KSZE, 6. 11. 1974.

⁹⁶ AN, 5AG3/885, MAE, Telegramm aus Genf/KSZE-Folgen der Konferenz, 20. 12. 1974.

werden konnte. Deshalb hatte die französische Delegation die Anweisung, die Formulierung „irreversible Entspannung“ nicht in den Text der Schlussakte aufzunehmen. Denn Moskau würde dies als Zeichen dafür interpretieren, dass die KSZE ein abgeschlossener Erfolg der politischen Entspannung sei, und damit die Verankerung des Status quo, die Sicherung der Stabilität sowie die Tatsache rechtfertigen, dass nun der nächste Schritt geplant werden könne: Die militärische Entspannung und damit die regionale Rüstungsreduzierung, die Auflösung der militärischen Allianzen und die Etablierung eines Systems der kollektiven Sicherheit.⁹⁷ Diese würde Moskau durch einen den sowjetischen Interessen entsprechenden Abschluss der MBFR-Verhandlungen zu erreichen suchen, der dann auf Frankreich ausgeweitet würde.

2.4. Die Unterzeichnung der Schlussakte und die Bilanz der KSZE

Dass die KSZE tatsächlich im Sommer 1975 abgeschlossen werden konnte, war unter anderem auf Giscard's Gespräch mit Breschnew im Rambouillet im Dezember 1974 zurückzuführen. Denn Giscard hielt sein damals gegebenes Wort. Premierminister Chirac überbrachte anlässlich seines offiziellen Besuches in der Sowjetunion vom 19. bis zum 24. März 1975, während dessen er übrigens auch das Projekt der Lesesäle offiziell aufgab, dem Kremlchef die Antwort des neuen französischen Präsidenten auf das Schreiben Breschnews vom 11. März 1975, in dem dieser den 30. Juli 1975 als Termin für den Beginn der gesamteuropäischen Gipfelkonferenz vorgeschlagen hatte. Im Unterschied zu seinen westeuropäischen Partnern erklärte sich Giscard prinzipiell mit diesem Vorschlag einverstanden, auch wenn er von Moskau noch weitere und präzisere Aussagen hinsichtlich des dritten Korbes wünschte.⁹⁸ Die Vermutung, dass diese Initiative Giscard's, die, wie schon erwähnt, die Zeitzeugen als „Geschenk“ an Breschnew werteten, von Giscard d'Estaing spontan ergriffen und im Alleingang weitergeführt wurde, wird gestützt durch eine Notiz des Beraters Gabriel Robin, der monierte, die Antwort des Präsidenten sei viel zu schwach gewesen. Er hätte stärker betonen sollen, dass Frankreichs Annahme eines Enddatums für die KSZE als Gegenleistung für ein Entgegenkommen Moskaus bezüglich der Kapitel „kulturelle Zusammenarbeit“ und „Konferenzfolgen“ gemeint sei, das heißt für eine Annahme der Eröffnung von Lesesälen und einer Interimsphase von drei Jahren bis zur ersten Folgekonferenz statt der Schaffung eines ständigen Folgeorgans.⁹⁹ Doch Giscard ließ sich nicht beirren und verkündete anlässlich seines Aufenthaltes in Polen am 18. Juni 1975, also einen Monat vor dem Abschluss der Debatten über Korb 3 in Genf, als

⁹⁷ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2999, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/Perspektiven der Entspannung nach der Endphase der KSZE, 18. 7. 1975.

⁹⁸ Vgl. Le Monde vom 22. 3. 1975, FAZ vom 20. 3. 1975 und Meimeth, Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre, S. 134.

⁹⁹ AN, 5AG3/1090, Notiz für VGE/KSZE (Gabriel Robin), 14. 3. 1975.

erster westlicher Staatschef, dass die KSZE Ende Juli 1975 auf Ebene der Regierungschefs beendet werde.¹⁰⁰ Im Februar 1975 hatten die Neun zwar vereinbart, „den Abschluss der Konferenz in kurzer Frist und auf höchster Ebene in Aussicht“ nehmen zu wollen, doch sie hatten noch keine konkreten Vereinbarungen getroffen.¹⁰¹ Dennoch kann die Initiative Giscards nicht als allein ausschlaggebender Grund für das Ende der KSZE gewertet werden. Im letzten Monat der Genfer Verhandlungen beschleunigte sich das Tempo auch deshalb, weil Breschnew dringend einen Abschluss der Verhandlungen erreichen wollte, so dass er bereit war, Konzessionen zu machen, um die Lösung einiger Probleme zu ermöglichen. Wären elementare Interessen eines Staates weiterhin in Frage gestellt gewesen, wäre das Ende sicherlich weiter hinausgezögert worden. Doch die Verkettung der Umstände machte es möglich, dass die dritte Phase, wie von Giscard und Breschnew vorgesehen, am 30. Juli beginnen und die Schlussakte am 1. August 1975 unterzeichnet werden konnte. Der sowjetische Botschafter Tscherwonenko drückte kurz vor der Unterzeichnung der Schlussakte dem französischen Präsidenten jedenfalls die Dankbarkeit Moskaus für Frankreichs positive Rolle bei der KSZE aus und lobte die französische Delegation, die mit Geschmeidigkeit, Eleganz und Entschlusskraft vorgegangen sei.¹⁰²

Zwei Tage später, einen Tag vor Unterzeichnung der Schlussakte, fand ein kurzes Gipfelgespräch zwischen Breschnew und Giscard statt, in dem der französische Präsident sowohl seine geplante Rede als auch die zukünftige Entspannungstrategie Frankreichs ankündigte. Er erläuterte dem Kremlchef seine Absicht, darauf hinzuweisen, dass die KSZE anhand ihrer Folgen beurteilt werden müsse, und bot ihm an, die Bestimmungen der Schlussakte auf bilateraler Ebene zu implementieren. Darüber hinaus scheute er sich nicht, den sowjetischen Parteichef und seinen Außenminister mit einer Forderung zu konfrontieren, die später das französisch-sowjetische Verhältnis belasten sollte. Gemäß der Vorstellung, die er von der Entspannung hatte, sprach er die Frage der ideologischen Konfrontation zwischen Ost und West an. Bereits in Rambouillet im Dezember 1974 hatte er darauf hingewiesen, dass Paris die ideologische Entspannung befürworte. Nun wurde er deutlicher: „Il faut cependant que vous sachiez que [...] nous cherchons à mettre de la modération dans cette compétition idéologique.“¹⁰³

Die Vorgehensweise Giscards scheint erneut nicht mit seinen Beratern abgesprochen gewesen zu sein, denn deren vorbereitende Notizen für das Gespräch mit Breschnew enthielten keinerlei Hinweise auf die Notwendigkeit einer ideologischen Entspannung. Da auch Jacques Andréani bestätigt, Giscard habe sich mit der Verfolgung der ideologischen Entspannung „etwas in den Kopf gesetzt“, scheint

¹⁰⁰ Vgl. *Le Monde* vom 18. 6. 1975.

¹⁰¹ Vgl. die Erklärung über die KSZE in Anlage 3, auf die sich die Politischen Direktoren der Neun am 11. 2. 1975 geeinigt hatten; zit. im Runderlaß des Ministerialdirektors van Well vom 12. 3. 1975, in: AAPD, 1975, Bd. 1, Dok. 49, S. 255.

¹⁰² AN, 5AG3/1090, Notiz für den Präsidenten (J.P. Dutet)/Protokoll des Gesprächs zwischen Giscard und Tschervonenko (28. 7. 1975), 12. 8. 1975.

¹⁰³ AN, 5AG3/1090, Unterredung zwischen Giscard und Breschnew in Helsinki am 30. 7. 1975.

der französische Präsident damit tatsächlich eine eigene Idee verfolgen zu haben, von der seine Ratgeber nicht unbedingt überzeugt waren.¹⁰⁴ Von den Vorschlägen seiner Berater berücksichtigte er lediglich den, der die Bedeutung der bilateralen Übereinkünfte für die Zeit nach der Unterzeichnung der Schlussakte hervorhob. Denn ähnlich wie seine Ratgeber war Giscard der Ansicht, dass die Bestimmungen der Schlussakte besser auf bilateralem Niveau umzusetzen seien.

Die Zeremonie der Unterzeichnung war für Giscard das erste internationale Treffen, an dem er als Präsident der französischen Republik teilnahm. Die Tatsache, dass er seine Rede, die er anlässlich der Unterzeichnung der Schlussakte hielt, zum größten Teil selbst redigierte, belegt, dass er mit der KSZE Ziele verfolgte, die ihm persönlich wichtig waren. Zunächst betonte er, dass die Texte von Helsinki keinen vertraglichen Status hätten und dass sie keine Anerkennung von irgendwelchen außergewöhnlichen Tatbeständen mit sich brächten. Damit meinte er die sowjetische Annexion der baltischen Staaten von 1940 und 1944, die de facto et de jure von den sozialistischen Staaten und de facto von einigen europäischen Ländern und Frankreich anerkannt worden war. Moskau hatte gehofft die Annexion von Estland, Litauen und Lettland mit den Beschlüssen von Helsinki allgemein de jure anerkennen zu lassen. Seiner liberalen Ausrichtung gemäß betonte Giscard d'Estaing zu Beginn seiner Rede in Helsinki, dass die Formulierungen in Bezug auf den freieren Austausch von Menschen und Ideen noch nicht weit genug gingen und dass hier noch Nachbesserungsbedarf bestehe. Da er nach einem Gespräch mit Helmut Schmidt im Februar 1977 ebenfalls darauf drängte, in dem anschließenden Kommuniqué zu betonen, dass Individuen direkt von der Verbesserung der Kontakte und des Informationsflusses profitieren sollten, kann davon ausgegangen werden, dass dies für ihn nicht nur eine Floskel war.¹⁰⁵ Allerdings hatte Giscard besondere Vorstellungen von der Erreichung dieses Ziels, weshalb er in seiner Rede in Helsinki Talleyrand zitierte und damit demonstrierte, dass er an die Rückkehr zu einer Art europäischem Konzert dachte, dessen Politik auf ständigem Dialog und der Respektierung der lebenswichtigen Interessen der Partner beruhen solle.¹⁰⁶

„La France était représentée à ce Congrès par son Ministre des Affaires Etrangères, Talleyrand, et j'ai noté dans la correspondance qu'il adressait à Paris pour suivre les travaux de ce Congrès, une phrase qui pourrait nous servir de référence: 'Je serai doux, conciliant mais positif, ne par-

¹⁰⁴ Ein Jahr später erläuterte Giscard, dass sein Konzept von der Annahme ausgehe, Entspannung könne den ideologischen Wettstreit zwischen den Systemen so dämpfen, dass Alternativentscheidungen der anderen Staaten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ideologischen Bereich nicht als feindliche Entscheidungen, sondern als Ausübung eines Rechts auf Verschiedenartigkeit betrachtet werden könnten. AdG, 1976, S. 20530.

¹⁰⁵ AN, 5AG3/936, MAE, Direction des Affaires Politiques, zusammenfassende Notiz, 3.2. 1977.

¹⁰⁶ Die Rede Giscard ist auf deutsch abgedruckt in: Hans-Adolf Jacobsen/Wolfgang Mallmann/Christian Meier, Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978, Bd. II, Köln 1978, S. 817–820. Vgl. Georges-Henri Soutou, Valéry Giscard d'Estaing and his Vision of the End of the Cold War, in: Frédéric Bozo/Marie-Pierre Rey/N. Piers Ludlow u. a. (Hrsg.): Visions of the End of the Cold War in Europe, 1945–1990, Oxford 2012, S. 208–225.

lant que principes et ne m'en écartant jamais.' La réunion qui nous rassemble constitue une étape humaine essentielle dans le long mouvement vers la détente. Nous entendons ici, à cette tribune, depuis hier, un langage d'un ton nouveau de la part des dirigeants des pays d'Europe, que ceux-ci soient à l'Est ou à l'Ouest de notre continent, et chacun peut déjà le constater."¹⁰⁷

Nach der Unterzeichnung der Schlussakte enthielten die Stellungnahmen und Pressekongressen der französischen Regierungsmitglieder ausschließlich Lob über die KSZE.¹⁰⁸ Sie habe die Bereitschaft aller teilnehmenden Staaten zur Entspannung deutlich gemacht und in Form des Prinzipienkatalogs auch Regeln für die Beziehungen zwischen den Teilnehmerstaaten angenommen, die eine Norm für Maßnahmen zur Entspannung darstellten. Die Vereinbarungen von Helsinki hätten aber nicht die Bedeutung eines Vertrags und würden für Frankreich nicht die Anerkennung von Situationen einschließen, die es andernfalls nicht anerkannt hätte.

Die französische Presse begrüßte die Unterzeichnung der Schlussakte verhalten. Der Figaro veröffentlichte einen Artikel von Eugene Ionesco mit dem Titel „Un nouveau Munich. Une incroyable comédie“, in dem die Resultate der KSZE mit der Appeasement-Politik gegenüber Hitler aus dem Jahr 1938 verglichen wurden.¹⁰⁹ Der Quotidien de Paris mokierte sich über die Litaneien frommer Wünsche, deren Umsetzung ausschließlich von dem Belieben der Staaten abhängen, und verglich die Schlussakte mit der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, die seit ihrer Unterzeichnung ständig verletzt werde.¹¹⁰ L'Aurore schrieb, die Konferenz von Helsinki sei für den Westen wie eine Pascal'sche Wette.¹¹¹ Indem die westlichen Regierungschefs ihren Bürgern den Himmel versprächen, würden sie über das Risiko hinwegsehen, ihnen die tägliche Hölle zu präsentieren, die hunderte Millionen von Menschen in diesem anderen, von den Göttern vergessenen, Europa erlitten.¹¹² Der Quotidien de Paris beließ es nicht dabei, die Konferenz allgemein zu kritisieren, er nahm sich auch der einzelnen Bestimmungen der Schlussakte an und kam nach einer filigranen Lektüre der 23 Seiten des Abschnittes über humanitäre Bestimmungen zu dem Ergebnis, dass es ein endloses und lächerliches Kapitel sei, das den Menschen entmündige. Er kritisierte besonders, dass bei jedem Satz die Wendungen wiederzufinden seien, die besonders die osteuropäischen Staaten verwendeten, um sich das Recht zu sichern die Bewegungsfreiheit ihrer Bürger einzuschränken.¹¹³

¹⁰⁷ AN, 5AG3/885, Ansprache von Giscard anlässlich der Unterzeichnung der Schlussakte in Helsinki am 31. 7. 1975.

¹⁰⁸ Vgl. Blätter für deutsche und internationale Politik, 1975/8, S. 865; Erklärung von Jean Sauvagnargues vor dem Senat am 28. November 1974, in: PEF, 1974, S. 19; Rede von Jacques Chirac im Senat am 10. 6. 1975, in: PEF, 1974, S. 9.

¹⁰⁹ Eugene Ionesco, Un nouveau Munich 75, in: Le Figaro, 4. 8. 1975.

¹¹⁰ Michel Voirel, CSCE du vent dans les corbeilles, in: Le Quotidien de Paris, 6. 7. 1975.

¹¹¹ Blaise Pascal argumentiert, es sei stets eine bessere „Wette“, an Gott zu glauben, weil der Erwartungswert des Gewinns, der durch Glauben an einen Gott erreicht werden könnte, stets größer sei als der Erwartungswert im Falle des Unglaubens. Zu beachten ist, dass das kein Argument für die Existenz eines Gottes ist, sondern eines dafür, an einen Gott (oder mehrere Götter) zu glauben.

¹¹² Yves Benoit, C'est la fête à Brejnev, in: L'Aurore, 29. 7. 1975.

¹¹³ Michel Voirel, L'Homme en tutelle, in: Le Quotidien de Paris, 31. 7. 1975.

Auch Raymond Aron begab sich auf die Seite der Kritiker, welche die KSZE und die Entspannung als solche als Betrug ansahen. Aus seiner Sicht verleihe der Westen den kommunistischen Diktaturen Legitimität, und die Wachsamkeit der Demokratien würde durch die KSZE-Schlussakte nur eingeschläfert. So wetterte er in einem Leitartikel mit dem Titel „La foire aux diplomates“, dass diese „comédie“ niemals stattgefunden hätte, wenn es im Westen noch einen echten Staatsmann gäbe. Niemals habe eine Konferenz so lange gedauert und so viele Diplomaten versammelt, um zu einem solch lächerlichen Ergebnis zu gelangen. Der Text der Schlussakte verändere in keiner Weise die territoriale Situation Europas. In Helsinki hätten sich die westlichen Staatsmänner dazu herbeigelassen, die 1945 entstandene Situation moralisch zu ratifizieren, obwohl sie dies zuvor jahrelang abgelehnt hatten. Im Gegenzug zu dieser moralischen Legitimierung des territorialen Status quo hätte der Westen im dritten Korb sowjetische Konzessionen im Bereich der Menschenrechte und der freieren Bewegung von Menschen und Information verlangt. Aron wies süffisant darauf hin, dass es sehr viel Optimismus oder Naivität brauche, um zu glauben, dass diese Versprechen – von denen die einen präzise und bedeutungslos, die anderen vage seien – helfen würden, die Praktiken Moskaus in Bezug auf Ausländer oder sowjetische Bürger zu modifizieren. Moskaus nächstes Ziel sei schon geplant: Es wolle eine Art Protektorat über Westeuropa schaffen und ein Kontrollrecht über dessen Außenpolitik und Verteidigung und sogar über die europäische Presse erhalten. Angesichts der aktuellen Entwicklungen sah Aron nicht, dass der Wirtschaftsaustausch von der Sowjetunion mehr Freizügigkeit verlange. Er war im Gegenteil der Meinung, dass der Westen Gefahr laufe, gleichgeschaltet zu werden.¹¹⁴

Auch der Politikwissenschaftler und Gründer der Zeitschrift *Politique internationale* Patrick Wajsman hielt die europäische Sicherheitskonferenz für eine Farce. In seinem entspannungskritischen Buch „L'illusion de la détente“ schrieb er, dass die Hoffnung der westlichen Länder, mit der Sicherheitskonferenz die Volksdemokratien vom „Joch Moskaus“ zu befreien, nicht erfüllt worden sei. Die Debatten von Dipoli und Genf hätten dem Kreml nicht seinen „Komplex der Satellitisierung“ austreiben können. Im Gegenteil, die Sowjetunion habe in der KSZE die Möglichkeit und die Mittel gefunden, die Kontrolle über die WVO-Staaten zu verstärken. Auch für die Weiterführung des KSZE-Prozesses erwartete Wajsman nicht viel Gutes. Seiner Meinung nach strebte die Sowjetunion unverändert danach, mit der KSZE die Basis für ein neues paneuropäisches Sicherheitssystem zu errichten, in dem die militärischen Allianzen überflüssig wären. Da Moskau mit den Volksdemokratien des Ostens über bilaterale Beistandspakte verbunden war, konnte ihm die Auflösung des Warschauer Paktes nichts anhaben, der Westen aber wäre ohne die NATO so gut wie entwaffnet. Dieser Wille zur „Finnlandisierung Westeuropas“ erklärte in den Augen Wajsmans auch, weshalb die Sowjetunion während der Genfer Debatten so hartnäckig die Schaffung eines institutio-

¹¹⁴ Vgl. Raymond Aron, *La foire aux diplomates*, 30. 7. 1975, in: Soutou, Raymond Aron. *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, S. 1561–1564.

nalisierten Folgeorgans vorgeschlagen hatte. Wenn die KSZE zur Errichtung eines solchen Organs geführt hätte, so hätte Moskau versucht, daraus ein Instrument der Kontrolle über die politische, wirtschaftliche und militärische Entwicklung im Westen zu machen.¹¹⁵

Die liberalen Zeitungen waren weniger kritisch. In *Le Monde* waren unter den Titeln „Worte und Dinge“ oder „Die großen Worte“ nuanciertere Artikel zum Thema KSZE zu finden. Doch war überall eine gewisse Skepsis zu spüren, und es überwog die Ansicht, dass die KSZE eine große Illusion sei und die Leiden der Bevölkerungen im Osten nicht gelindert worden seien. Die Schlussakte würde nicht nur die Breschnewdoktrin weiter gelten lassen, sondern darüber hinaus der Sowjetunion ein neues ideologisches Arsenal liefern und das Ende aller Hoffnungen auf die Befreiung der unterdrückten Völker des Ostens bedeuten.

Die Pressestimmen, die Helsinki nicht kritisierten, waren in der Minderheit, und auch sie waren nicht überschwänglich positiv. *Défense nationale* schrieb beispielsweise, man bewege sich auf einen „Code de la bonne conduite“ zu, eine „règle de jeu européenne“, welche die Staaten einhalten müssen.¹¹⁶ Hier wurde immerhin der Tatsache Rechnung getragen, dass in Helsinki Dokumente entstanden waren, die zwar nur Absichtserklärungen waren, aber die Fragen des Informationsaustausches und der menschlichen Kontakte thematisierten, so dass die Bevölkerungen der Länder des Ostens eines Tages eventuell davon profitieren könnten.¹¹⁷ Diese Diagnose fand sich auch in der katholischen Zeitung *La Croix* wieder, in der Albert Paul-Grégoire darlegte, dass die Schlussakte Potenzial habe, auch wenn die Versprechen hinter dem Erhofften zurückblieben.¹¹⁸ Ebenso verhalten optimistisch äußerte sich André Fontaine. Er schrieb in *Le Monde*, dass die Situation zwar nicht umgehend verändert werden könne, dass aber die Schlussakte dabei sicherlich hilfreich sein werde.¹¹⁹

Nur die kommunistische Zeitung *L'Humanité* begrüßte die Schlussakte uneingeschränkt und beklagte sogar, dass dem Ereignis der Schlussakte von der französischen Presse so wenig Aufmerksamkeit geschenkt werde.¹²⁰

2.5. Die französischen Erwartungen an die Entspannung nach der Schlussakte

Die französische Regierung ließ sich nach der Unterzeichnung der Schlussakte von den negativen Kommentaren in der Presse nicht beirren. Giscard berichtet in seinen Memoiren, dass er nach der Lektüre der Schlussakte zu einem anderen Ergebnis gekommen war als die Kritiker der KSZE. Seiner Meinung nach waren die dort aufgeführten Verpflichtungen präzise und detailliert und konnten zu ge-

¹¹⁵ Patrick Wajzman, *L'illusion de la détente*, Paris 1977, S. 131–141.

¹¹⁶ Philippe Devillers, *La CSCE*, in: *Défense Nationale*, März 1975.

¹¹⁷ Dieser Meinung war François Schlosser vom *Nouvel Observateur*, 28. 7. 1975.

¹¹⁸ *La Croix*, 3. 8. 1975.

¹¹⁹ André Fontaine, *Les mots et les choses*, in: *Le Monde*, 29. 7. 1975.

¹²⁰ André Wurmser, *La paix fait peur*, in: *L'Humanité*, 30. 7. 1975.

gebenem Zeitpunkt zitiert werden. Die Staaten des Ostens würden diesen Verpflichtungen nicht ständig zuwiderhandeln können.¹²¹ Die französische Regierung sah die KSZE als wichtige Etappe im Entspannungsprozess und stellte fest, dass bei den Verhandlungen jeder Staat zu seinem Recht gekommen sei. Auch Frankreich selbst habe seine Hauptanliegen verteidigen können, wie den Schutz der Rechte der Vier Mächte über Berlin oder die Festsetzung einer Folgekonferenz anstatt eines institutionalisierten KSZE-Organs.¹²² Den Vorwurf, dass die Sowjetunion „gewonnen“ habe, weil das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen in der Schlussakte festgeschrieben und damit der politische und territoriale Status quo in Europa besiegelt sei, ließ sie nicht gelten. Die KSZE-Abteilung in Paris meinte, dieses Argument werde dadurch entkräftet, dass der Westen im Gegenzug den dritten Korb voller Maßnahmen bezüglich der menschlichen Kontakte, der Information sowie der Kultur und Erziehung vollständig durchgesetzt habe, in dem die Ausweitung der individuellen und kollektiven Freiheiten ihren Platz finde, auch wenn das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten gewährleistet bleibe.

Für die Regierung in Paris war die durch den Abschluss des KSZE-Vertrags entstandene Situation komplexer als von den Kritikern angenommen. Sie wusste sehr wohl, dass das Prinzip der Unverletzlichkeit der Grenzen aus mehreren Gründen nicht als strikte Festsetzung des Status quo gewertet werden konnte. Erstens bildete die Schlussakte kein rechtlich bindendes Dokument, sondern eine politische und moralische Absichtserklärung der Teilnehmerstaaten. Zweitens hatte der Westen die Sicherheitsgarantien erweitert, da die Schlussakte eine Bestimmung über die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen, eine über die Gleichrangigkeit und die Interdependenz der Prinzipien und eine über die Rechte der Alliierten in Berlin enthielt. Zwar konnte der Westen den dritten Korb nur verabschieden, weil er die Einfügung einer Klausel über die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten akzeptierte, was die Durchschlagskraft des ganzen Korbes schmälere. Aber die KSZE-Abteilung im Quai d'Orsay wertete es als Erfolg, dass im ersten Korb einige für den Westen günstige Prinzipien eingefügt worden waren, wie das Recht auf Selbstbestimmung der Völker und die Notwendigkeit, die Menschenrechte zu respektieren. Letztlich war die Sowjetunion mit ihrem Wunsch einer institutionellen Verankerung gescheitert, auch wenn sie durchgesetzt hatte, dass die Schlussakte auf Gipfelebene unterzeichnet wurde. Innerhalb der Regierung überwog die Ansicht, dass zum ersten Mal die Konfrontation einer breiten Zusammenarbeit Platz gemacht habe und dass der Geist des Kalten Krieges einer neuen Atmosphäre der Entspannung gewichen sei.¹²³

Trotz dieses positiven Urteils blieb Paris wachsam und misstraute Moskau und den WVO-Staaten hinsichtlich ihrer Interpretation der Schlussakte. Giscard und

¹²¹ Vgl. Giscard d'Estaing, *Le pouvoir et la vie*, S. 156.

¹²² AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, KSZE, Notiz/KSZE, 24. 7. 1975.

¹²³ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2999, Politische Abteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/Perspektiven der Entspannung nach der Endphase der KSZE, 18. 7. 1975.

seine Berater im Elysée und im Außenministerium wussten, dass der Abschluss der KSZE die Ziele des Ostens nicht wirklich veränderte. Das von den Sowjets immer wieder bemühte Prinzip der „friedlichen Koexistenz“ schloss zwar bewaffnete Konflikte aus, nicht aber die Weiterführung des Klassenkampfes. Dieser war sogar ein elementarer Bestandteil dieses Konzeptes, das auf die Ausbeutung der Schwächen des Gegners mit allen Mitteln außer durch Krieg ausgelegt war, wobei das letzte Ziel immer der Umsturz der westlichen Demokratien blieb. Daher begrüßte die Pariser KSZE-Abteilung auch, dass in Helsinki unter anderem auf französisches Drängen hin eine Interimsphase vereinbart worden war, an deren Ende beurteilt werden solle, ob die Teilnehmer sich ihren Absichtserklärungen entsprechend verhielten.¹²⁴

Während dieser Interimsphase galt es die Ergebnisse der KSZE zu implementieren und weiterhin Entspannung zu betreiben, zumal diese Politik der Entspannung bereits positive Ergebnisse hervorgebracht hatte. Auf diplomatischer Ebene waren dies das Viermächteabkommen über Berlin und der deutsch-polnische Vertrag. Im wirtschaftlichen Bereich war es die Steigerung des Handelsaustausches, der den Eintritt der WVO-Staaten in die vom Individualismus geprägte Gesellschaft beschleunigte, die in grundsätzlichem Gegensatz stand zur kollektivistischen Ideologie des Kommunismus. Auf ideologischer Ebene war der Erfolg der Entspannung aus Sicht der Pariser Diplomaten die langsam eintretende Erosion des kommunistischen Blocks, die sich in der Zunahme der Oppositionsbekundungen äußerte, und die Herausbildung der eurokommunistischen Parteien, welche sich vom Sozialismus sowjetischer Prägung abgrenzten und die kommunistischen Parteien in Osteuropa damit in Rechtfertigungsdruck brachten. In innenpolitischer Hinsicht verzeichnete Paris als Erfolg, dass die Unterdrückung der Oppositionsbewegungen in den kommunistischen Unterzeichnerstaaten schwieriger geworden sei und Reisen in den Westen in einigen Staaten wie zum Beispiel in Ungarn erleichtert worden waren.¹²⁵

Auch wenn manche Kritiker in der französischen Presse immer wieder monierten, der Westen würde sich mit seiner Entspannungspolitik dem Osten ausliefern, hielten Giscard und seine Regierung an dieser Politik fest. Daher erklärte der Präsident in einer Pressekonferenz im Januar 1977, dass die Alternative zur Entspannung zwangsläufig die Annahme der Konfrontation bedeute, welche im nuklearen Zeitalter zu viele Risiken berge, besonders auf dem europäischen Kontinent, der für das Gleichgewicht der Welt von großer Bedeutung sei. Entspannungspolitik war für Giscard auch deshalb unerlässlich, weil er sich keine Konfrontation in Europa leisten konnte, da dies Frankreichs volle Eingliederung in die atlantische Allianz notwendig machen und Moskau und Washington die Gestaltung der Ost-West-Beziehungen überlassen würde. Auch für die Ausgestaltung der europäischen Union sah die französische Regierung nur im Rahmen der Entspannung eine

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ AN, 5AG3/872, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Ministerrat: Kommunikation des Außenministers über die Entspannung, 1.2.1977.

Chance, da Europa sonst niemals eine von den beiden Großmächten unabhängige Politik entwickeln könne. Diese Einschätzung bestätigt die Vermutung, dass Paris mit der KSZE und der Entspannung tatsächlich an die Schaffung einer neuen Ordnung in Europa dachte. Auch ein zweites im Elysée vorgebrachtes Argument für die Entspannungspolitik legt dies nahe: Paris hegte mit der Entspannungspolitik ähnlich wie zu Zeiten Pompidous die Hoffnung, dass sie gewaltsame Aktionen durch die Sowjetunion wie in Prag 1968 erschwere und die sowjetische Umklammerung ihrer Vasallenstaaten lockere. Zudem war die Regierung zuversichtlich, dass die Entspannung die Liberalisierung der Gesellschaften in den sozialistischen Staaten fördere und die Ideologie des internationalen kommunistischen Systems unterwandere.¹²⁶ Indem der geografische Status quo akzeptiert wurde, sollte ein Wandel des politischen Status quo erreicht werden.

Dafür war vorgesehen, verschiedene Vorgehensweisen zu kombinieren: erstens die „Wachsamkeit“ auf politischem und militärischem Niveau. Zweitens die Entwicklung von bilateralen Beziehungen zwischen Staaten und nicht zwischen den Blöcken. Dabei sollte der jeweiligen Ausrichtung der osteuropäischen Staaten Rechnung getragen werden. Das blockfreie Jugoslawien sollte wegen seiner konsequenten Umsetzung der vereinbarten Prinzipien begünstigt, die Vasallen Moskaus hingegen sollten bei Verstößen gegen den Geist der Schlussakte sanktioniert werden. Drittens wollte Paris einen gewissen Druck von Seiten der öffentlichen Meinung des Westens aufrechterhalten. Denn nicht nur Moskau, sondern auch die westlichen Staaten führten einen ideologischen Kampf, für Freiheit und Menschenrechte, in der Hoffnung, eines Tages zu triumphieren. Es war also Teil der französischen Strategie, die Kritik der Medien an den Vorgehensweisen der sozialistischen Partei- und Regierungschefs zu nutzen. Es sollte lediglich darauf geachtet werden, dass der Ton nicht zu polemisch und provozierend wird, damit es nicht zu ernsthaften diplomatischen Verstimmungen käme. Viertens wollte die französische Regierung versuchen in den kommunistischen Block Schneisen zu schlagen oder bereits existierende für die Infiltration von freiheitlichen Werten zu nutzen. Hierfür schien weiterhin der kulturelle Bereich geeigneter zu sein als das Gebiet der Menschenrechte.¹²⁷

2.6. Frankreichs Implementierungsstrategie

Die französische Regierung bewertete die Erweiterung der bilateralen Sphäre der Verständigung und Zusammenarbeit mit den sozialistischen Staaten Europas durch politische Konsultationen und durch einen zunehmenden wirtschaftlichen, wissenschaftlich-technischen und kulturellen Austausch als ein unverzichtbares Hauptelement ihrer Außenpolitik und als ein ständig wirkendes französisches Interesse. Sie war außerdem der Ansicht, dass der Entspannungsprozess zwischen Ost und West seinen Ursprung in der Entwicklung der blockübergreifenden bilateralen Beziehungen habe und dass derartige Beziehungen in vollem Umfang erst

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Idem.

durch die KSZE ermöglicht werden würden. Um die Bestimmungen der Schlussakte umsetzen zu können, erschien nun ebenfalls die bilaterale Ebene als die geeignetste, da nur so direkter Druck ausgeübt und verhindert werden konnte, dass Moskau die Schlussakte seinen eigenen Vorstellungen entsprechend interpretierte. Aus diesem Grund hatte auch der französische Vertreter in der NATO bereits im September 1975 verkündet, dass die KSZE nun beendet und keine multilaterale Konsultation mehr erforderlich sei. Nun rücke wieder die bilaterale Ebene in den Vordergrund, und es müsse das Ergebnis der Auswirkungen der KSZE auf dieser Ebene abgewartet werden, ehe man mit der Vorbereitung der Überprüfungskonferenz von 1977 beginnen könne.¹²⁸ Zwar fanden diese Äußerungen keine Unterstützung bei den NATO-Partnern, aber sie verdeutlichen die Überlegungen der französischen Regierung. Man befürchtete in Paris, dass Moskau sich jeden weiteren Schritt zur vollständigen Umsetzung vom Westen durch weitere Konzessionen abhandeln lassen wollte. Die Pariser KSZE-Abteilung war der Überzeugung, dass Moskau versuchen werde, durch ständige Rückversicherungen ein Netz von Verboten zu schaffen, denen nicht zuwidergehandelt werden durfte. Zudem glaubten die Planer in Paris, dass die Sowjetunion danach trachtete, durch die Entwicklung eines privilegierten Dialogs mit den Vereinigten Staaten das unterschiedliche Niveau zwischen der amerikanischen strategischen Nuklearabschreckung und der westlichen Verteidigung in Europa hervorzuheben und die ausschließliche Verantwortung der beiden Großmächte in der Weltpolitik zu betonen.¹²⁹

Um der sowjetischen Taktik am besten zu begegnen und zu vermeiden, in der Interimsphase Türen übereilt zu schließen, wollte Paris behutsam vorgehen. Es erwartete, dass Moskau einige Monate oder Jahre weitere Sicherheitsgarantien fordern werde, und hoffte, durch dieses Verhalten dann in der Lage zu sein, Moskau zu einem moderateren Kurs und, wenn möglich, sogar zu echten Konzessionen zu bewegen. Der Tauschhandel „Sicherheit gegen Menschenrechte“, welcher die Genfer Verhandlungen geprägt hatte, blieb also für die französische Regierung weiter aktuell.¹³⁰ Um für diesen Tauschhandel optimal gerüstet zu sein, entschieden sich die Pariser KSZE-Strategen, niemals vorher anzukündigen, was sie tun oder nicht tun würden, da sie den Faktor der Unsicherheit zur Durchsetzung ihrer Ziele nutzen wollten. Sogar geplante oder offenkundige Aktionen sollten nicht vorab verkündet werden.¹³¹

Die Implementierung sollte nach Ansicht der französischen Regierung im Zuge der Verhandlungen so verlaufen, dass der Text des dritten Korbes nach und nach

¹²⁸ Vgl. den Bericht des Botschafters Krapf vom 19.9.1975, in: AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 275, S. 1277.

¹²⁹ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, Direktorat, 2999, zusammenfassende Notiz/Die Politik der UdSSR in Europa nach der KSZE, 3. 7. 1975. Da sich die Notiz in den Dokumenten des Präsidenten wiederfindet, kann davon ausgegangen werden, dass der Elysée der Strategie zustimmte.

¹³⁰ AN, 5AG3/885, Notiz für den Präsidenten (J.P. Dutet)/KSZE: Bilanz und Zukunftsperspektiven, 29. 7. 1975.

¹³¹ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, Direktorat, 2999, zusammenfassende Notiz/Die Politik der UdSSR in Europa nach der KSZE, 3. 7. 1975.

mit Leben erfüllt werde, indem bescheidene, aber präzise Vorschläge für die Entwicklung der kulturellen Beziehungen sowie einige Forderungen im Bereich der Kontakte und der Informationen eingebracht würden. Zudem war es wichtig eine aufgeschlossener Haltung gegenüber den Eliten in den sozialistischen Staaten einzunehmen. Diese liefen sonst Gefahr, auch weiterhin unterdrückt zu werden, wenn sich die Entspannung lediglich auf die offiziellen Beziehungen zwischen den Regierungen beschränke. Um dies zu verwirklichen, bemühte sich Paris, die westlichen Liberalisierungsforderungen dadurch für Moskau reizvoller zu gestalten, dass es selbst mit gutem Beispiel voranging und einige restriktive Maßnahmen, beispielsweise im Bereich der Visapflicht, lockerte. Insgesamt blieben die französischen Implementierungsbemühungen allerdings der Einsicht untergeordnet, dass der Abschluss der Konferenz noch keine greifbare Verbesserung der Sicherheitslage bot und dass diese für Paris noch immer auf der Kombination aus seinem eigenen Verteidigungseinsatz, der Aufrechterhaltung der Atlantischen Allianz sowie einem politischen Gleichgewicht beruhe, in dem die Entwicklung der europäischen Einigung ein essenzielles Element ausmache.¹³²

Bezüglich der Strategie für die Überprüfung der Implementierung der Helsinki-Bestimmungen existierten zwischen Paris und seinen EPZ-Partnern Meinungsverschiedenheiten. Diese traten zu Tage, als das Politische Komitee der EPZ kurz nach der Unterzeichnung der Schlussakte eine Arbeitsgruppe ins Leben rief und sie mit der Aufgabe betraute, sich mit den Auswirkungen der Implementierung zu beschäftigen. Der französische Ansatz war vorsichtig und, besonders in Bezug auf die Beziehungen zu den kommunistischen Ländern, restriktiv, da die Pariser Regierung vermeiden wollte, sich durch zu enge Absprachen mit ihren europäischen Partnern über die Ostpolitik einengen zu lassen. Die französische Handlungs- und Entscheidungsfreiheit sollte aufrechterhalten werden. Die anderen Europäer hingegen wünschten, dass Frankreich ähnlich wie im Rahmen der KSZE-Verhandlungen kooperierte und jeden seiner Schritte im Osten mit den Partnern abstimmte. Sie standen noch unter dem Eindruck der Zusammenarbeit der EPZ-Staaten in Genf, die so hervorragende Ergebnisse hervorgebracht hatte, und wollten auf dieser Erfahrung aufbauen. Doch Paris widersetzte sich diesem Wunsch und pochte auf seine Entspannungskonzeption, die auf dem Ausbau der bilateralen Beziehungen beruhte. Als der Leiter der politischen Abteilung im belgischen Außenministerium Etienne Davignon während eines Treffens des Politischen Komitees der EPZ am 20. Oktober 1975 die Absicht äußerte, in den abschließenden Bericht der Arbeitsgruppe einen Satz über die Abstimmung ihrer Politik und die Harmonisierung und Koordinierung ihrer Positionen einzufügen, erteilte ihm der Direktor der politischen Abteilung des Quai d'Orsay, François de Laboulaye, eine klare Absage.¹³³ Diese Absage an die Zusammenarbeit mit den Neun bezog sich jedoch nur auf die Art und Weise der Überprüfung der Imple-

¹³² Idem.

¹³³ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 3793, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Ministertreffen vom 30. Oktober. Implementierung der Schlussakte der KSZE, 28. 10. 1975.

mentierung im Osten, da die französische Regierung hier ihre Eigenständigkeit erhalten wollte, um sich auf bilateralem Wege die Rolle eines Vermittlers in den Verhandlungen mit den sozialistischen Staaten zu schaffen und damit ihre führende Stellung in Europa auszubauen. Für die ab 1977 beginnenden Vorbereitungen der ersten KSZE-Folgekonferenz von Belgrad stellte Paris die Zusammenarbeit mit den EPZ-Staaten nicht in Frage.

Paris bewegte sich nach wie vor zwischen den Polen einer multilateralen Diplomatie und der Durchsetzung französischer Sonderinteressen auf bilateralem Weg.

3. Französische Initiativen zur Implementierung der KSZE-Beschlüsse

Die Vereinbarungen von Helsinki waren nach Ansicht der französischen Regierung aus mehreren Gründen von entscheidender Bedeutung für die Zukunft Europas. Zum ersten Mal in der Geschichte der internationalen Beziehungen nach 1945 waren Prinzipien für die Beziehungen zwischen Staaten nicht ausschließlich von den beiden Supermächten beziehungsweise den von ihnen beherrschten Blöcken beschlossen worden. Vielmehr stellten die Bestimmungen von Helsinki einen Kompromiss dar, welcher wesentlich von den einzelnen Mitgliedsstaaten der beiden Blöcke mitgestaltet worden war, und zwar nach langwierigen Verhandlungen, in denen auch Interessenkonflikte zwischen den Partnerstaaten des Warschauer Paktes ausgetragen wurden und deren Ergebnisse nicht immer im Sinne der Sowjetunion gewesen waren. Aus diesem Grund wertete die französische Regierung die Helsinkibeschlüsse als ein Zeichen dafür, dass eine Überwindung der Blöcke in Europa möglich war. Überdies schienen sie eine allgemein anerkannte Vorlage für die konkrete Umsetzung der Entspannungspolitik und ein dynamisches Aktionsprogramm für die Zukunft zu sein. Um bei der Gestaltung der europäischen Zukunft eine Rolle zu spielen, die Frankreichs selbstgesetzter Verantwortung und seinen Interessen in Europa entsprach, nahmen sich Giscard und seine Berater vor, die Implementierung der Bestimmungen der Schlussakte nachdrücklich zu verfolgen.¹³⁴ Giscard d'Estaing hatte in seiner Rede in Helsinki nicht ohne Grund betont, dass die bilateralen Beziehungen einen besonders günstigen Rahmen böten, um die Beschlüsse von Helsinki umzusetzen.

Tatsächlich war man in Paris der Ansicht, dass der Schlüssel zu echter Entspannung in der Entwicklung der Beziehungen der Staaten zueinander lag und dass deshalb die bilaterale Ebene auch für die Implementierung der Bestimmungen der Schlussakte die sinnvollste sei. So könne am besten kontrolliert werden, ob die Sowjetunion und ihre Vasallen tatsächlich ihren in Helsinki eingegangenen Verpflichtungen nachkämen. Zudem war die Bilateralität kompatibel mit dem in Korb 1 verankerten Ziel der Entwicklung der Kontakte zwischen den Staaten des

¹³⁴ AN, 5AG3/872, MAE, Kabinett des Ministers, Notiz über die Implementierung der Vereinbarungen von Helsinki, 1. 2. 1977.

Westens und des Ostens.¹³⁵ Paris hätte sich auch ohne die Schlussakte weiter bemüht, die bilateralen Kontakte zu den Ländern Ost- und Ostmitteleuropas zu stärken. Aber die Akte war ein willkommenes Mittel, um den bereits stattfindenden diplomatischen Anstrengungen für eine Annäherung an diese Staaten mehr Gewicht zu verleihen.¹³⁶ Wie erwähnt, hatte Paris bereits vor der KSZE nicht nur kulturelle Vereinbarungen mit den osteuropäischen Staaten getroffen, sondern auch im wirtschaftlichen und industriellen Bereich eine Zusammenarbeit mit Jugoslawien und den WVO-Staaten eingeleitet.¹³⁷ Diese Zusammenarbeit sollte einerseits gute Beziehungen fördern, damit Frankreichs Bedeutung in Europa erhöhen und temporäre Schwierigkeiten mit der UdSSR besser abfedern. Andererseits waren die Staaten Ost- und Ostmitteleuropas zu einem wichtigen Absatzmarkt für die französische Schwerindustrie geworden. Nicht zuletzt gab es ein kulturelles Interesse, denn die Aufrechterhaltung der französischen Sprache in diesen Ländern trug dazu bei, das Französische auch in den internationalen Gremien lebendig zu halten.¹³⁸

Die Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte fügte sich somit in einen bereits bestehenden, größeren Rahmen der französischen Bemühungen in Osteuropa ein. Dabei fällt auf, dass, abgesehen von den eindeutigen Wirtschaftszielen, die französischen Interessen größtenteils nur auf der deklaratorischen Ebene verfolgt wurden. Dies fand seinen deutlichsten Ausdruck darin, dass vornehmlich Prinzipienerklärungen unterzeichnet wurden. Der französische Diskurs in den bilateralen Beziehungen mit Staaten Ost- und Ostmitteleuropas blieb hierbei kohärent. Mit einigen Nuancen wurden stets die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Staaten und die Auflockerung der Gesellschaften betont. Frankreichs Engagement in Osteuropa war stets Teil einer Gesamtstrategie, die weniger auf den Austausch mit den Staaten als solchen ausgerichtet war als vielmehr auf die Ausweitung der politischen Bedeutung und damit des politischen Handlungsfeldes Frankreichs. So konnte es opportun erscheinen, sich als Verteidigerin der Menschenrechte zu präsentieren oder, in diesem Falle, als Hüterin der Beschlüsse von Helsinki.¹³⁹ Dabei hielten die Betonung des kulturellen Austausches sowie die zwar verhaltene, aber doch vorhandene Kritik an den Menschenrechtsverletzungen im Osten die französische Politik davon ab, ins extrem propagandistische oder hypokritische Schweigen zu verfallen.¹⁴⁰

Um mit den einzelnen Staaten Osteuropas verbindliche Regelungen für die Implementierung abzustimmen, entwickelte Frankreich unterschiedliche Strategien.

¹³⁵ AN, 5AG3/872, MAE, Notiz/Die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 5. 4. 1977.

¹³⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4838, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Folgen der Schlussakte von Helsinki und Vorbereitung der Konferenz von Belgrad, 5. 11. 1976.

¹³⁷ AN, 5AG3/872, MAE, Notiz/Die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 5. 4. 1977.

¹³⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 3722, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz für den Minister/Französische Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten, 11. 4. 1978. Vgl. auch Andréani, *Le Piège*, S. 138.

¹³⁹ Vgl. Hassner, *The View from Paris*, S. 189.

¹⁴⁰ Vgl. idem, S. 218.

Es regte den Abschluss von politischen Erklärungen an, die darauf abzielten, einen KSZE-orientierten, privilegierten Dialog mit Jugoslawien und den Ländern des Ostblocks zu pflegen, und es bemühte sich um konkrete Initiativen, mit deren Hilfe die Bestimmungen der Schlussakte in Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas umzusetzen seien. An alle östlichen KSZE-Teilnehmer übergab Paris Merkblätter, in denen drei Themenbereiche behandelt waren: Geschäftskontakte und Wirtschaftsinformationen, menschliche Kontakte und die Verbreitung der Printmedien, wobei es Paris vor allem darum ging, die Arbeitsbedingungen für französische Geschäftsleute und Journalisten zu verbessern. Diese Merkblätter enthielten eine Beschreibung der in Frankreich praktizierten Regeln und forderten den jeweiligen Adressaten auf, ähnliche Informationen zu liefern und gegebenenfalls seine Regelungen anzupassen.¹⁴¹ Diese Vorgehensweise wurde nach eigenen Aussagen der französischen Diplomaten in Moskau „eher kühl“ aufgenommen. In den anderen Staaten des Warschauer Paktes und in Jugoslawien waren die Reaktionen etwas weniger negativ.¹⁴² Die Ergebnisse der französischen Implementierungsbemühungen hingen davon ab, wie gut die Beziehungen Frankreichs zu den jeweiligen Ländern waren, blieben aber insgesamt hinter den Erwartungen zurück.

Da die französische Regierung für ihre Implementierungsstrategie die bilaterale Ebene gewählt hatte, wird im Folgenden zunächst das blockfreie Jugoslawien genannt. Der Austausch mit dem Staatschef Josip Tito, der den Kontakt mit dem Westen aktiv suchte, war für Paris ein Vorbild für ausgewogene und aufgeschlossene Beziehungen zwischen Ost und West. Die Länder des Ostblocks unterteilte die französische Diplomatie in zwei Gruppen: Die einen wie Polen und Ungarn wurden als dem „Geist von Helsinki“ aufgeschlossen und die anderen wie die DDR, die Tschechoslowakei und die UdSSR wurden als reaktionär eingestuft. Dies mag angesichts der Tatsache erstaunen, dass ebendiese drei Staaten bereits in den ersten Wochen nach dem Helsinki-Gipfel den vollständigen Wortlaut der Schlussakte in ihren Parteiorganen Neues Deutschland, Rude Pravo und Prawda bzw. Iswestija abgedruckt hatten, wohingegen Polen und Ungarn den Text lediglich in teilweise gebührenpflichtigen Broschüren veröffentlicht hatten. Begleiterscheinungen dieser massiven Veröffentlichungspraxis waren allerdings zum Einen interpretierende Darstellungen der Bestimmungen der Schlussakte durch hochrangige Parteifunktionäre, welche die offizielle Lesart des Helsinki-Dokuments verkündeten. Zum anderen verschärften diese Staaten die Strafgesetze, gingen verstärkt gegen Oppositionelle und Andersdenkende vor, und die DDR baute ih-

¹⁴¹ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5000, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Meinungsaustausch zu zehnt über die Voraussetzungen für eine bilaterale Herangehensweise der Oststaaten bezüglich der Implementierung der Schlussakte von Helsinki und des Dokuments von Madrid, 28.2.1984.

¹⁴² MAE, Direction d'Europe 1982–1986, 5020, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Meinungsaustausch zu zehnt über die Voraussetzungen für eine bilaterale Herangehensweise der Oststaaten bezüglich der Implementierung der Schlussakte von Helsinki und des Schlussdokuments von Madrid, 3.2.1984.

ren Sicherheitsapparat aus. Die Regime der DDR, der ČSSR und der UdSSR wussten nur zu gut, dass die Wirkung der KSZE-Bestimmungen auf ihre Bevölkerungen eine Gefahr für ihre Herrschaft bedeuten könnte.¹⁴³

3.1. Jugoslawien

Der seit Kriegsende zuerst als Ministerpräsident und seit 1953 als Staatspräsident ununterbrochen die politische Linie Jugoslawiens bestimmende Marschall Josip Tito legte großen Wert auf die Festigung und Bestätigung der weitgehenden Unabhängigkeit seines Landes von der Sowjetunion. Seine Politik stellte für das sozialistische Lager ein Beispiel für ein vom Moskauer Ideal abweichendes Modell des Kommunismus dar. Jugoslawien hatte sich unter Tito nicht nur aus der Abhängigkeit von Moskau befreit, sondern einen eigenen politischen Weg eingeschlagen. Obwohl auch in Belgrad ein Einparteienregime herrschte, konnte das Land hinsichtlich der inneren Freiheit und der Offenheit nach außen ein Niveau vorweisen, das von keinem der Staaten des Warschauer Paktes erreicht wurde. Um seine Sonderrolle als blockfreies Land auch weiterhin zu sichern, suchte Belgrad die Unterstützung des Westens¹⁴⁴ und wurde von Paris als Gesprächspartner sehr geschätzt. Die französische Regierung wollte die jugoslawische Eigenständigkeit unbedingt aufrechterhalten und das Land davor bewahren, von Moskau wieder in seinen engeren Einflussbereich gezogen zu werden, da sie davon auch negative Folgen für den Westen befürchtete. Und dies sowohl aus strategischen Gründen, weil die freie Verfügung Moskaus über das jugoslawische Territorium und der Zugang der Sowjetunion zum adriatischen Meer tiefgreifende Veränderungen für das Kräftegleichgewicht im Südosten der Atlantischen Allianz nach sich ziehen würde, als auch aus politischen Gründen, da durch eine Stärkung des sowjetischen Einflusses auf Belgrad das sozialistische Lager insgesamt neuen Schwung bekäme. Frankreich als mediterrane Macht wollte verhindern, durch eine Verminderung der jugoslawischen Unabhängigkeit negativ beeinträchtigt zu werden, weshalb ein wesentliches Element seiner Jugoslawien-Politik war, die Blockfreiheit dieses Landes aufrechtzuerhalten.¹⁴⁵ Zudem sahen die Pariser Diplomaten Frieden, Sicherheit und Entspannung in Europa als gefährdet an, wenn Jugoslawien erneut zu einem Feld der Ost-West-Rivalitäten würde, weshalb sie die Notwendigkeit eines mächtigen, freien und selbstbestimmten Jugoslawiens betonten.¹⁴⁶ Nicht zufällig initiierte Frankreich im März 1976 den Export der in deutsch-französischer Ko-Produktion hergestellten Panzerabwehr-

¹⁴³ Vgl. Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 129–131.

¹⁴⁴ AN, 5AG3/1104, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Reise von Bijedic nach Frankreich, 9.2.1976.

¹⁴⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4845, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Besuch des Präsidenten der Republik in Jugoslawien (6.–7. Dezember 1976), 30.11.1976.

¹⁴⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4846, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Besuch in Frankreich von Marschall Tito (12.–14. Oktober), 8.11.1977.

raketen „Milan“ und „Hot“ von Frankreich nach Jugoslawien. Mit der Verringerung der Abhängigkeit Jugoslawiens von Lieferungen aus den WP-Staaten sollte eine Stärkung der jugoslawischen Verteidigungsbereitschaft einhergehen, da zu diesem Zeitpunkt nur seitens dieser Staaten eine Bedrohung der Unabhängigkeit Jugoslawiens denkbar war. Zudem sollten die möglichen Nachfolger Präsident Titos durch die Bereitschaft Frankreichs und der Bundesrepublik zur Stärkung der jugoslawischen Verteidigungsbereitschaft in ihrer grundsätzlich positiven Haltung dem Westen gegenüber bestärkt werden.¹⁴⁷

Dank der Tatsache, dass Belgrad hinsichtlich der Informations- und Reisefreiheit den Warschauer-Pakt-Staaten weit voraus war, konnte es mit dem Westen offen über die Implementierung der Schlussakte diskutieren, ohne befürchten zu müssen, sich in der Rolle des Angeklagten wiederzufinden. Tatsächlich sah die französische Regierung gegenüber Belgrad keine Veranlassung, die Bestimmungen der Schlussakte nachdrücklich einzufordern, sondern begrüßte, dass die Jugoslawen bezüglich der Zukunft Europas und der KSZE ähnliche Vorstellungen hatten wie sie selbst.¹⁴⁸ Belgrad, das in der KSZE die Möglichkeit sah, seine politische Individualität zu stärken¹⁴⁹, sprach sich ähnlich wie Paris für das Verschwinden der Blöcke und einen Dialog freier Staaten aus. Zudem war es in Bezug auf die Schlussakte zu dem gleichen Urteil gekommen wie Paris, nämlich dass die Bilanz noch unzureichend war und weitere Fortschritte erreicht werden müssten. Tito hatte dies sogar ohne Umschweife gegenüber Breschnew betont.¹⁵⁰

Nicht in allen Belangen herrschte allerdings solch eine Übereinstimmung zwischen Belgrad und Paris. Während die französische Regierung die Schlussakte als ein auf lange Zeit angelegtes Aktionsprogramm ansah, galten die Sorgen Jugoslawiens mehr der eigenen Sicherheit vor Moskau, das weiterhin versuchte, Belgrad wieder in den Kreis seiner Satellitenstaaten einzugliedern.¹⁵¹ Daher waren die Jugoslawen während der KSZE-Verhandlungen besonders bei den militärischen Aspekten der Sicherheit und den vertrauensbildenden Maßnahmen engagiert gewesen, für die sich Frankreich weniger interessierte. In der Beurteilung der MBFR-Verhandlungen herrschte wieder Übereinstimmung. Jugoslawien sah die-

¹⁴⁷ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Sigrist vom 3.3.1976, in: AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 70, S. 335.

¹⁴⁸ Vgl. zu den jugoslawischen Vorstellungen der eigenen Rolle in Europa: Jovan Čavoški, *On the Road to Belgrade. Yugoslavia's Contribution to the Defining of the Concept of European Security and Cooperation 1975–1977*, in: Bilandžić/Kosanović, *From Helsinki to Belgrade*, S. 83–106.

¹⁴⁹ MAE, *Direction d'Europe 1976–1980*, 4838, zusammenfassende Notiz/Jugoslawien und die KSZE, 7. 6. 1978.

¹⁵⁰ MAE, *Direction d'Europe 1976–1980*, 4845, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Besuch des Präsidenten der Republik in Jugoslawien (6./7. Dezember 1976), 24. 11. 1976.

¹⁵¹ Für eine Erläuterung der jugoslawischen KSZE-Ziele vgl. Annemarie Große-Jütte, *Folgewirkungen der KSZE aus der Sicht eines blockfreien sozialistischen Landes – SFR Jugoslawien*, in: Delbrück/Roppers/Zellentin, *Grünbuch*, S. 119–133.

se kritisch, da es befürchtete, deren Beschlüsse könnten das militärische Gleichgewicht in Europa stören.¹⁵²

Frankreich und Jugoslawien hatten bereits vor der KSZE einen konstruktiven Dialog begonnen.¹⁵³ Doch die KSZE gab den französisch-jugoslawischen Beziehungen neuen Schwung. Im Mai 1975 reiste Außenminister Sauvagnargues nach Belgrad, dicht gefolgt von einem Besuch des Chefs der jugoslawischen Regierung Džemal Bijedić in Paris im Februar 1976. Im Dezember 1976 begab sich Giscard selbst zu Tito nach Belgrad und erwies dem Land damit zum ersten Mal seit seiner Gründung die Ehre des Besuches eines französischen Präsidenten.¹⁵⁴ Er wollte einen Akzent setzen, um die bilateralen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Jugoslawien zu stärken und zu betonen, welche Bedeutung Frankreich der Aufrechterhaltung der jugoslawischen Unabhängigkeit beimaß.¹⁵⁵ Denn kurz zuvor hatte Breschnew während eines Aufenthaltes in Belgrad Druck auf seine Gastgeber ausgeübt, damit sie Moskau wieder besser Folge leisteten und die Vorgehensweise für die erste KSZE-Folgekonferenz mit ihm abstimmten. Breschnew erklärte Tito, das Folgetreffen solle nicht mit neuen Problemen überlastet und kein neues Forum für Beschwerden werden.¹⁵⁶ Jugoslawiens Widerstandsfähigkeit gegenüber Moskau musste somit gestärkt werden.

Wie üblich wurde vor dem Besuch des Präsidenten der Text eines gemeinsamen Kommuniqués vereinbart. In den diesbezüglichen Verhandlungen waren die Jugoslawen mit dem Großteil der von Frankreich vorgeschlagenen Formulierungen einverstanden, so dass im Anschluss an Giscard's Besuch ein Communiqué unterzeichnet werden konnte, in dem sich der französische Präsident und Tito auf Prinzipien der Beziehungen zwischen Staaten beriefen, wie sie in der Charta der Vereinten Nationen und in der KSZE-Schlussakte verankert waren. Dabei bekräftigten sie, dass diese Prinzipien von jedem Staat implementiert werden müssten, unabhängig von den Ähnlichkeiten der oder Unterschieden zwischen den politischen und sozialen Systeme(n), den internationalen Positionen und unabhängig von der Zugehörigkeit zu militärischen oder politischen Allianzen. Sie bestätigten, dass die souveräne Gleichheit der Staaten das Recht auf Unabhängigkeit implizierte, vor allem das Recht darauf, selbstständig ihr politisches und wirtschaftliches System zu wählen und ihre Außenpolitik zu gestalten. Zudem schrieben sie das Recht fest, die Zugehörigkeit zu militärischen und politischen Allianzen sowie die Neutralität oder Paktfreiheit unabhängig zu wählen. Ganz im Sinne des französischen KSZE-

¹⁵² AN, 5AG3/1104, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Reise von Bijedic nach Frankreich, 9. 2. 1976.

¹⁵³ Vgl. z. B. die Notiz der Generaldirektion für kulturelle, wissenschaftliche und technische Beziehungen über die kulturellen Beziehungen zwischen Frankreich und Jugoslawien vom 29. 3. 1971, in: DDF, 1971, 1, Dok. 147, S. 477–480.

¹⁵⁴ Der Besuch Giscard's war eigentlich für den 15.–18. September geplant gewesen, aber wegen des schlechten gesundheitlichen Zustands Titos auf Dezember verschoben worden.

¹⁵⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4845, Telegramm des Generalsekretariats an die Botschaften, 10. 12. 1976.

¹⁵⁶ Bezüglich Breschnews Besuch in Belgrad im November 1976 vgl. Jovan Čavoški, *On the Road to Belgrade*, S. 95.

Verständnisses betonten Tito und Giscard in ihrer Erklärung, dass die tatsächliche Entspannung die Schaffung eines Dialoges zwischen allen Staaten voraussetze, der auf Unabhängigkeit und souveräner Gleichheit basiere. Diese Entspannung solle die Bildung neuer Blöcke und alle zur Festigung der vorhandenen Blöcke beitragenden Maßnahmen verhindern sowie jegliche Art von Unterdrückungspolitik unmöglich machen. In einer unmissverständlich gegen die Breschnewdoktrin gerichteten Formel sprachen sie sich dafür aus, dass kein Land gezwungen werden könne, das Recht seines Volkes zu beschränken, seine Regierungsform zu bestimmen. Gleichzeitig betonten sie die Notwendigkeit der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Ganz besonders sprachen sich Giscard und Tito für eine vollständige und dynamische Implementierung der Schlussakte aus und vereinbarten, dafür zu sorgen, dass alle Bestimmungen ohne Ausnahme umgesetzt würden.¹⁵⁷

Dieses Kommuniqué, das auch „Die sechs Punkte von Belgrad“ oder „Kode der Entspannung“ genannt wurde, war nicht nur deshalb von besonderer Bedeutung, weil darin beschrieben wurde, wie sich Paris und Jugoslawien die Beziehungen zwischen Staaten vorstellten, und weil Paris es als Vorbild für die zu etablierenden Beziehungen mit den kommunistischen Regierungen des Warschauer Paktes sah.¹⁵⁸ Es war auch deshalb wichtig, weil darin zum Ausdruck kam, dass Paris mit der KSZE auch unter Giscard an eine Neuordnung Europas im Sinne eines europäischen Konzertes dachte. Denn wie bereits erwähnt sollte nach Ansicht der Regierung Giscard die Entspannung nicht durch eine Annäherung der Blöcke entstehen, sondern durch den freien Dialog zwischen den einzelnen Staaten, was deren schrittweises Erreichen ihrer Unabhängigkeit voraussetzte.¹⁵⁹ Denn nur durch die Verbindung von Entspannung und Unabhängigkeit könne gewährleistet werden, dass der Ost-West-Dialog zwischen Staaten und nicht zwischen Blöcken stattfand.¹⁶⁰

Die Tatsache, dass kaum ein Jahr nach Giscard's Besuch in Jugoslawien und kurz nach der in der Schlussakte verankerten Eröffnung der ersten KSZE-Folgekonferenz von Belgrad der jugoslawische Staatspräsident Tito im November 1977 in Paris empfangen wurde, zeugt von der besonders engen Beziehung, die beide Länder zu diesem Zeitpunkt pflegten. Wieder verabschiedeten Giscard und Tito ein Kommuniqué, in dem sie festhielten, welche Bedeutung die französische und jugoslawische Politik der Unabhängigkeit für die Entspannung in Europa hatte und in dem sie bestätigten, dass alle Staaten die Souveränität, Unabhängigkeit und Gleichheit aller Staaten sowie die Nichteinmischung in deren innere Angelegenheiten respektieren sollten. Auch die Notwendigkeit der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten wurde von beiden Staatsoberhäuptern betont.

¹⁵⁷ AN, 5AG3/1104, Französisch-jugoslawisches Kommuniqué, 12. 1976.

¹⁵⁸ AN, 5AG3/872, MAE, Kabinett des Ministers, Notiz über die Implementierung der Vereinbarungen von Helsinki, 1. 2. 1977.

¹⁵⁹ Idem.

¹⁶⁰ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Unterabteilung Osteuropa, Instruktion des Außenministeriums an die französischen Botschafter/französische Konzeption der Entspannung, der Implementierung der Schlussakte und der Konferenz von Belgrad, 7. 3. 1977.

Erneut entsprach der Paragraf über die Schlussakte von Helsinki den französischen Vorstellungen, denn es wurde ihre außerordentliche Bedeutung als langfristiges Aktionsprogramm für die Beziehungen zwischen europäischen Staaten betont und festgehalten, dass noch viel zu tun sei, bevor die in Helsinki definierten Ziele erreicht seien.¹⁶¹

Im Vergleich zu den WVO-Staaten war in Jugoslawien die Implementierungsdebatte weniger mühsam, da die Parteiführung gegenüber Liberalisierungen relativ aufgeschlossen war. Die sechs Punkte von Belgrad belegen, dass die französische Regierung jede Gelegenheit nutzte, um sich gegen die Breschnewdoktrin und für eine Überwindung der Blockgrenzen in Europa einzusetzen.

3.2. Polen

Frankreichs Beziehungen zu Polen waren traditionell eng und gut. Seit Anfang des 19. Jahrhunderts hatten mehrere Auswanderungswellen in Richtung Frankreich stattgefunden, so dass die Exilpolen dort nicht nur in relativ großer Anzahl vertreten waren, sondern auch die polnische Kultur verbreiteten. Umgekehrt genoss Frankreich in Polen den Ruf eines befreundeten Landes. Präsident Charles de Gaulle hatte zweimal (1959 und 1967) mit Nachdruck auf die Unverletzlichkeit der polnischen Grenzen hingewiesen, und der Premierminister Jacques Chaban Delmas hatte diese Aussage 1970 erneut bestätigt. Dies hatte zweifellos zu einem vertrauensvollen französisch-polnischen Verhältnis beigetragen. Polen hatte weder den Ehrgeiz noch die Möglichkeit, eine weltpolitisch bedeutende Rolle zu spielen, und versuchte nicht, die Regelung der großen internationalen Probleme zu beeinflussen, außer wenn Moskau es ausdrücklich mit einer speziellen Aufgabe betraute. Polens internationales Handeln war von zwei Überlegungen beherrscht: Von der Sorge, nichts zu unternehmen, was die Sowjetunion verärgern könnte – die gemeinsame Grenze und die Erfahrung der Teilungen und Grenzverlagerungen legten eine vorsichtiger Haltung nahe, als das blockfreie Jugoslawien sie sich leisten konnte –, und von der tief verwurzelten Angst vor Deutschland. Diese beiden Komponenten bedingten den Platz, den Frankreich in der polnischen Außenpolitik einnahm. Paris war der am wenigsten kompromittierende Partner für eine Hinwendung zum Westen, weil es gute Beziehungen zur UdSSR unterhielt. Da Polen aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen war, seine Beziehungen zur Bundesrepublik zu entwickeln, hoffte es im französischen Einfluss ein Gegengewicht zur deutschen Macht zu finden, weshalb polnische Diplomaten in Gesprächen mit ihren französischen Kollegen wiederholt Warnungen vor dem mächtigen Nachbarn aussprachen.¹⁶² Frankreich hingegen hatte zu Polen viele historische

¹⁶¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4846, Documents d'Actualité Internationale, Nr. 46, 1977, Gemeinsames Kommuniqué, veröffentlicht nach dem Besuch von Präsident Tito, 14. 10. 1977.

¹⁶² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4603, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Besuch des Präsidenten in Polen (23./24. September 1978): Französisch-polnische Beziehungen, 21. 9. 1978.

und gefühlsmäßige Bindungen, die Paris auf bilateraler Ebene kultivieren und stärken wollte. Der Handelsaustausch sollte gefördert und, auf politischer Ebene, der „polnische Weg in Richtung Sozialismus“ unterstützt und Polens weitere Angleichung an das sowjetische Modell so weit wie möglich verhindert werden. Im Idealfall hoffte die französische Regierung unter Giscard die französisch-polnischen Beziehungen zu einem Beispiel für die von ihr angestrebten Ost-West-Beziehungen zu machen. Denn die Entspannung sollte für Frankreich, wie schon erwähnt, nicht zwischen Blöcken oder Staaten stattfinden, sondern sie sollte auch und vor allem die Völker betreffen und diesen erlauben, sich frei zu begegnen, sich kennenzulernen und sich zu verstehen. Besonders Giscard d'Estaing war es wichtig, dass auch die Individuen von der Entspannung profitierten. Allerdings machte sich die französische Regierung im Falle Polens nicht allzu große Illusionen über die Erfolgchancen dieses Vorhabens.¹⁶³

Die polnische Führungselite, die sich nach dem 1957 von Rapacki präsentierten Plan für eine europäische Sicherheitskonferenz weiterhin für die Einberufung und Durchführung einer solchen eingesetzt hatte, maß der KSZE große Bedeutung zu.¹⁶⁴ Sie schätzte die Möglichkeit, sich durch den multilateralen Dialog öffentlich mitteilen zu können, und sah in der KSZE die Garantie für die Sicherung des Friedens durch die Anerkennung des Status quo, d. h. insbesondere der polnischen Westgrenze an Oder und Lausitzer Neiße.¹⁶⁵ Zwar hatte die Schlussakte schließlich nicht die erhoffte völkerrechtliche Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze gebracht, aber Polen sah seinem Sicherheitsbedürfnis gegenüber der Sowjetunion und Deutschland durch die Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen sowie des Gewaltverzichts ausreichend Rechnung getragen. Darüber hinaus erachtete Polen natürlich die Bestimmungen von Korb II als sehr vorteilhaft, weil westliche Technologie und westliche Kredite für die Modernisierung der maroden Industrie des Landes unerlässlich waren.¹⁶⁶ Angesichts der deutlichen Vorzüge, welche die KSZE mit sich brachte, meinte das Regime die Bestimmungen von Korb 3 sowie deren eventuelle Konsequenzen ohne großes Risiko in Kauf nehmen zu können.¹⁶⁷

¹⁶³ AN, 5AG3/885, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Staatsbesuch in Polen 17.–20. 6. 1975, Politische Aspekte, 12. 6. 1975.

¹⁶⁴ Zum Interesse der polnischen Regierung an der KSZE vgl. Wanda Jarząbek, *Hope and Reality. Poland and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1964–1989*, online unter: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/WP56_Web.pdf (letzter Aufruf 2. 3. 2016). Vgl. auch Gunter Dehnert, „Eine neue Beschaffenheit der Lage“. Der KSZE-Prozess und die polnische Opposition 1975–1989, in: Altrichter/Wentker, *Der KSZE-Prozess*, S. 87–89, hier S. 87f.

¹⁶⁵ Zur polnischen KSZE-Politik vgl. Zdzisław Lachowski, *Diplomatic File. Polish Diplomacy and the CSCE Process during the Cold War Period*, in: *The Polish Quarterly of International Affairs*, (2007), 4, S. 73–104, sowie Wanda Jarząbek, *Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities*, in: Bange/Niedhart, *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, S. 144–159.

¹⁶⁶ MAE, *Direction d'Europe 1976–1980*, 4598, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Polen und die KSZE, 5. 7. 1979.

¹⁶⁷ Vgl. Dehnert, „Eine neue Beschaffenheit der Lage“, S. 88.

Bereits im Juni 1975 und damit noch vor der Unterzeichnung der Schlussakte hatte Giscard eine Reise nach Polen unternommen und dort mit dem Ersten Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei Edward Gierek eine Charta der Prinzipien der bilateralen Beziehungen und eine Erklärung über den „dritten Korb“ und die kulturellen Beziehungen unterzeichnet.¹⁶⁸ Überhaupt nahm Polen für Giscard den ersten Platz in seiner Ostpolitik sein, weshalb er zahlreiche Reisen dorthin unternahm und viele Kulturevents organisierte. Allerdings machte er sich wohl Illusionen über die Exklusivität seiner Beziehungen zu Gierek. Denn in Wahrheit waren diese Beziehungen von den Sowjets manipuliert, wie man bei dem (weiter unten beschriebenen) Treffen der beiden Staatsmänner im Mai 1980 in Warschau beobachten konnte. Dank dieses Treffens konnte Moskau die westliche Solidarität in der Afghanistan-Krise unterwandern.¹⁶⁹

In der Charta von 1975 äußerten Giscard und Gierek jedoch ihre Überzeugung, dass die Annahme und die aktive Implementierung der Entscheidungen der KSZE dazu führten, der Zusammenarbeit und dem Austausch zwischen allen europäischen Staaten und ihren Völkern – unabhängig von der Natur der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systeme – neuen Schwung zu geben, die Sicherheit zu stärken und langfristig den Frieden in Europa zu gewährleisten. Neben der Charta unterzeichneten Giscard und Gierek zusätzlich ein Fünfjahresabkommen für die wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit sowie eine Finanzvereinbarung, über die Polen zu günstigen Konditionen einen Kredit über sieben Milliarden Francs für den Kauf von Investitionsgütern erhielt. Zudem wurde ein Abkommen über die Steigerung von Kohlelieferungen unterzeichnet. Was den wirtschaftlichen Austausch zwischen Polen und Frankreich anbelangte, so war keine Schlussakte nötig, um ihn zu begründen. Allein zwischen 1973 und 1977 hatte der Wirtschaftsverkehr sich vervierfacht. 1975 war Frankreich der zweitwichtigste westliche Handelspartner Polens.¹⁷⁰ Allerdings war die Handelsbilanz unausgeglichen, da Polen mehr importierte, als es nach Frankreich exportierte. Daher war die Intensivierung des Exports für Polen ein wichtiges Anliegen.¹⁷¹ Auch über die kulturelle, wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit war bereits 1966 ein Abkommen zwischen Paris und Warschau unterzeichnet worden. Darin hatte man die Gründung einer aus Polen und Franzosen gemischten Kommission vereinbart, die daraufhin abwechselnd in Polen und Frankreich tagte und Zweijahrespläne für die Zusammenarbeit definierte. Die

¹⁶⁸ MAE, Direction d'Europe 1971–1976, 2999, Protokoll der Gespräche des Generalsekretärs mit dem deutschen Staatssekretär des Auswärtigen, 21. 7. 1975.

¹⁶⁹ Vgl. Georges-Henri Soutou, *La Pologne et les rapports franco-allemands 1914–1990*, in: Maciej Forycki/Maciej Serwanski, *Frankreich, Deutschland und Polen im neuzeitlichen und modernen Europa*, Posen 2003, S. 252. Vgl. auch Thomas Schreiber, *Les actions de la France à l'Est ou Les absences de Marianne*, Paris 2000, S. 142.

¹⁷⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, Französisch-polnische Gespräche über die KSZE, 17./18. Mai 1977.

¹⁷¹ Für mehr Details zur polnischen Wirtschaftspolitik vgl. Wanda Jarząbek, *Polish Economic Policy at the Time of Détente, 1966–78*, in: *European Review of History: Revue européenne d'histoire*, 21 (2014), 2, S. 293–309.

Schlussakte war also kein Auslöser für die engere Zusammenarbeit zwischen Paris und Warschau.

Ein Mitarbeiter des Außenministeriums erläuterte diesbezüglich, Frankreich und Polen hätten nicht auf die KSZE gewartet, um sich in ihren Beziehungen von dem inspirieren zu lassen, was nun als ‚Geist von Helsinki‘ galt.¹⁷² Angesichts der Tatsache, dass schon vor der KSZE zwischen Paris und Warschau auf bilateraler Ebene in den Bereichen Wirtschaft und Kultur enge Beziehungen bestanden, konnten viele der Bestimmungen von Helsinki tatsächlich leicht umgesetzt werden. Zum Beispiel waren Verbesserungen bei der Verbreitung von Informationen, Lockerungen der Regelungen bezüglich der Gründung von französischen Firmen in Polen oder ein Abbau der Reisebeschränkungen schnell erreicht.¹⁷³ Besonders bei den Reiseerleichterungen zeigte sich Polen von Anfang an aufgeschlossener als der Großteil der anderen Ostblockstaaten, und jedes Jahr erhielt eine große Anzahl von Polen die Erlaubnis in den Westen zu reisen, 1978 waren es über 400 000. Diese positive Ausgangsbasis wollte die französische Regierung nutzen, um in Polen die Helsinki-Bestimmungen besonders umfangreich umzusetzen und mit Hilfe dieses positiven Vorbildes Moskau in Zugzwang zu setzen.

Als Paris im April und Mai 1976 erneut Gespräche mit Polen über die Folgen der KSZE führte, diesmal auf Ebene der Staatssekretäre, ermunterte es Warschau zur schnellen Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte. Tatsächlich konnten anschließend Abkommen zwischen Universitäten geschlossen, französische Gymnasien in Polen gegründet, die Zahl der Sprachstudenten erhöht und der Jugendaustausch gefördert werden. Zudem wurden die Aktivitäten der seit 1966 bestehenden französischen Lesesäle in Krakau und Warschau ausgebaut, neue Zentren der „Alliance française“ in Gdansk und Wroclaw errichtet und Vereinbarungen zwischen den Radio- und Fernsehsendern getroffen.¹⁷⁴ Überdies zeigten sich die Polen bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten, den Visa-Modalitäten und der Beratung zwischen der polnischen und französischen Delegation bei der UNESCO und der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) entgegenkommend. Zumindest im Jahr 1975 regelten sie darüber hinaus fast alle humanitären Problemfälle, welche die französische Regierung ihnen ans Herz gelegt hatte.¹⁷⁵ Trotz der rigorosen Niederschlagung der Arbeiterproteste in Radom und Ursus im Juni 1976, die schließlich zu einer Erstarkung des Oppositionsmilieus führten, waren die Beziehungen zwischen Frankreich und Polen zu diesem Zeitpunkt so gut, dass Präsident Giscard d'Es-

¹⁷² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Redevorlage für die französisch-polnischen Gespräche vom 17./18. Mai 1977.

¹⁷³ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Polen und das Treffen von Belgrad, 26. 8. 1977.

¹⁷⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, Französisch-polnische Gespräche über die KSZE, 17./18. Mai 1977.

¹⁷⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Implementierung der Schlussakte von Helsinki in den französisch-polnischen Beziehungen, 22. 2. 1977. Ab dem Jahr 1976 zeigte sich Polen bei der Regelung der humanitären Probleme viel weniger entgegenkommend.

taing im Oktober 1976 erneut nach Polen reiste, diesmal für eine private Unterredung mit Gierek. Auch bei den Merkblättern, die Paris den Polen übergab, zeigte sich Warschau kooperationsbereit und lieferte ein Memorandum über die Versäumnisse in den bilateralen Pressebeziehungen. Hierbei wies es darauf hin, dass die Verbreitung der französischen Presse in Polen viel besser sei als umgekehrt, und ging sogar so weit, sich über die Kritik zu beschweren, welche die französische Presse an der polnischen Regierung äußerte.¹⁷⁶ Insbesondere beschuldigten die polnischen Regierungsmitglieder die von Exilpolen in Frankreich publizierte Zeitschrift *Kultura*, von amerikanischem Geld finanziert und ein „aktives Propagandazentrum gegen die Volksrepublik Polen“ zu sein. Sie appellierten an die französische Regierung die Verantwortlichen der Zeitschrift „zur Ordnung zu rufen.“¹⁷⁷ Die französischen Diplomaten reagierten gelassen mit einem Verweis auf die Pressefreiheit, hielten sich aber mit eigenen Vorhaltungen bezüglich der Beschränkung der Freizügigkeit in Polen zurück.¹⁷⁸ Man einigte sich auf die Möglichkeit der Vergabe von Langzeitvisa über ein Jahr an die Korrespondenten beider Länder, mit deren Hilfe sie mehrmals ein- und ausreisen durften.¹⁷⁹

Die Polen schlugen einige Monate später vor, auf der Konferenz in Belgrad eine gemeinsame Bilanz über die bilaterale Implementierung der Schlussakte zu erstellen, um so über Anhaltspunkte für die noch zu bewältigenden Aufgaben zu verfügen. Die polnische Initiative ging von der Überlegung aus, dass die Führungselite auf der Belgrader Konferenz auf diese Weise ein positives Bild abgeben, die Zusammenarbeit mit Frankreich fortführen und insgesamt die Glaubwürdigkeit der Entspannungspolitik des Ostens sichern könne. Der Hintergedanke dabei war natürlich, dass Polen die Implementierungsdiskussion in Belgrad kontrollieren wollte. Die französische Regierung stimmte dem Vorschlag zu und hoffte aus einer solch gemeinsam erarbeiteten Bilanz Nutzen für die französischen KSZE-Ziele ziehen zu können. Dabei spekulierte sie v. a. auf die bessere Zugänglichkeit zu französischen Büchern und Zeitungen in Polen und wollte in Belgrad auf die Zugeständnisse verweisen, die Polen im Gegensatz zu den anderen WVO-Staaten im Bereich des Jugendaustausches und der Lesesäle gemacht hatte, um diese in Zugzwang zu bringen.¹⁸⁰ Letztlich wurde jedoch aus dieser Idee der „gemeinsamen Bilanz“ nur ein Verzeichnis der in den bilateralen französisch-polnischen Beziehungen vereinbarten Abkommen. Aber auch dieses hatte symbolischen Wert, da

¹⁷⁶ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5000, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Beratung zu zehnt über die Bedingungen einer bilateralen Annäherung an die Oststaaten bezüglich der Implementierung der Schlussakte von Helsinki und des Dokuments von Madrid, 28. 2. 1984.

¹⁷⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4603, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Französisch-polnische politische Gespräche. Presse, 25. 6. 1977.

¹⁷⁸ Idem.

¹⁷⁹ AN, 5AG3/872, MAE, Notiz/Die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 5. 4. 1977.

¹⁸⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Polnischer Vorschlag einer gemeinsamen Bilanz der bilateralen Implementierung der Schlussakte von Helsinki in Belgrad, dem Minister gemacht in Paris am 26. Januar von M. Czyrek, 1. 2. 1977.

es die besondere Beziehung dieser beiden Länder betonte. Frankreich erstellte mit keinem anderen KSZE-Teilnehmer eine solche Liste.¹⁸¹

Nach dem Abschluss der Konferenz von Belgrad 1978 entwickelten sich die Kontakte zwischen Paris und Warschau weiterhin positiv, und besonders der kulturelle Austausch wurde von beiden Ländern als „mustergültig“ bezeichnet.¹⁸² Im Juli 1979, während des Besuches von Außenminister Jean François-Poncet in Warschau, wurde ein Abkommen über die französischen Institute in Polen und das polnische Institut in Frankreich geschlossen. Im Oktober desselben Jahres unterzeichnete Jean-Pierre Soisson, bis März 1978 Generalsekretär der republikanischen Partei und dann Minister für Bildung, Jugend und Sport, zwei Übereinkommen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Sport und Tourismus.¹⁸³

Bezüglich der französischen Bemühungen um die Implementierung der Schlussakte in Polen kann festgehalten werden, dass diese bis zur Konferenz von Belgrad im Jahr 1977 im kulturellen Bereich erfolgreich waren, wobei allerdings hinzugefügt werden muss, dass Paris sich lediglich um die Bestimmungen bemühte, von denen es sich selbst Vorteile versprach. Ausgangsbasis dafür war wie in den anderen sozialistischen Ländern nicht nur die Schlussakte von Helsinki, sondern auch die bereits vorher bestehende gute Zusammenarbeit. Erst ab dem Jahr 1979 kam es aufgrund der sich ankündigenden Krise in Polen zu Schwierigkeiten, so dass die Implementierungsbilanz vor dem zweiten, im November 1980 beginnenden KSZE-Folgetreffen von Madrid nur noch mittelmäßig ausfiel. Obwohl der Dialog zwischen Polen und Frankreich noch immer als besonders intensiv galt und obwohl im September 1979 noch ein polnisches Institut in Paris eröffnet und den französischen Lesesälen in Krakau und Warschau der Status von Kulturinstituten erteilt wurde¹⁸⁴, stellten die Pariser Diplomaten Stagnation und sogar Rückschritte in den Bereichen der Reisefreiheit und Familienzusammenführung, der Verbreitung von Information, den Arbeitsbedingungen der Journalisten und auch beim kulturellen Austausch fest.¹⁸⁵ Die polnische Regierung beschwerte sich, dass ihre Kultur in Frankreich nicht ausreichend verbreitet sei, musste im Gegenzug aber anerkennen, dass die Verfügbarkeit französischer Bücher in Polen mangelhaft war¹⁸⁶ und dass noch bei weiteren Themen Nachholbedarf bestand. Besonders im Bereich der Presse entstanden verstärkt Probleme, denn die polnische Regierung, die sich wegen ihres antiliberalen Kurses mehr und mehr im Kreuzfeuer der westlichen Kritik befand, versuchte Journalisten bei ihrer

¹⁸¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Polen und das Treffen von Belgrad, 26. 8. 1977.

¹⁸² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4590, Notiz/Die kulturellen französisch-polnischen Beziehungen, 1. 9. 1980.

¹⁸³ Idem.

¹⁸⁴ Radio Free Europe Research Sit. Rep. IV, 1979/1980, Bericht von Radio Free Europe (Situation Report) vom 13. 9. 1979 (Poland/20), S. 6.

¹⁸⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, Besuch des Ministers in Polen/Redevorlage, 5. 7. 1979.

¹⁸⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4598, Notiz/Französisch-polnische Gespräche über die KSZE. Protokoll der Gespräche des Europadirektors in Warschau, 19. 6. 1979, 25. 6. 1979.

Arbeit zu behindern, sobald sie bemerkte, dass diese sich mit polnischen Dissidenten austauschten. Ein Fall, der in Frankreich große Aufmerksamkeit erregte, war die „Angelegenheit Ries“. Der Trotzist Ries, der Kontakte zur polnischen Oppositionsbewegung „Komitee zur Verteidigung der Arbeiter“ unterhielt, wurde am 6. Dezember 1978 inhaftiert und der Verleumdung des polnischen Staates beschuldigt. Die französische Regierung setzte sich wiederholt für den Journalisten ein und erreichte seine Freilassung am 23. Dezember desselben Jahres.¹⁸⁷ Danach wurde die Visabewilligung für französische Journalisten von den polnischen Behörden immer restriktiver gehandhabt, was der „Fall Karol“ anschaulich zeigte: Der französische Journalist polnischer Herkunft und Mitbegründer des *Nouvel Observateur*, Kewes Karol alias K. S. Karol, reiste mit einem Sieben-Tage-Visum nach Warschau, um dem Begräbnis seines Bruders beizuwohnen. Noch am Flughafen wurde er zurück nach Paris geschickt, mit der Begründung er sei auf dem polnischen Territorium „unerwünscht“. Wieder setzte sich die Pariser Regierung für den Journalisten ein, um die Wogen zu glätten.¹⁸⁸

Dies konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zeit der privilegierten Beziehungen mit Polen vorbei war und dass sich die Krise in zuspitzte. Die bilaterale Implementierung der Bestimmungen der Schlussakte konnte ab diesem Zeitpunkt nicht mehr dazu genutzt werden, die Führungselite zu einem liberaleren Kurs zu ermuntern oder über die Verbreitung der westlichen Kultur die polnische Bevölkerung zu beeinflussen.

3.3. Rumänien

Rumänien war nicht nur der erste Alliierte Moskaus, der eine Annäherungspolitik mit dem Westen betrieb, was die Reise des Ministerpräsidenten Ion Gheorghe Maurer nach Paris 1964 und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit der Bundesrepublik 1967 belegen, sondern es war auch während der KSZE-Verhandlungen das Land gewesen, das die größte Eigenständigkeit innerhalb des Warschauer Paktes gezeigt hatte. Explizit hatte Rumänien darauf gedrungen, in die Schlussakte von Helsinki Bestimmungen einzufügen, die es vor der Abhängigkeit von Moskau schützten. Es hatte sich für den Gewaltverzicht, die Einführung vertrauensbildender Maßnahmen, die Entwicklung wirtschaftlicher Kooperation sowie die Ausweitung des Kulturaustausches und des Ausbaus der menschlichen Kontakte stark gemacht. Dadurch hoffte das Land seine Stellung als Satellit der Sowjetunion überwinden und eine eigenständigere Rolle im internationalen Umfeld einnehmen zu können.¹⁸⁹ So hatte die rumänische Regierung auch den voll-

¹⁸⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4587, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Französische Journalisten in Polen, 15. 1. 1979.

¹⁸⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4587, Informations- und Presseabteilung, Notiz für den Minister/Schwierigkeiten von M. Karol vom *Nouvel Observateur* mit den Polen, 30. 9. 1980.

¹⁸⁹ Vgl. Mihail E. Ionescu, Romania, Ostpolitik and the CSCE, 1967–1975, in: Bange/Niedhart, Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 134.

ständigen Wortlaut der Schlussakte bereits vorab ihrer Bevölkerung zur Verfügung gestellt.¹⁹⁰ Paris wollte diesen rumänischen Unabhängigkeitswillen stärken und dazu nutzen, den Warschauer Pakt von innen heraus zu destabilisieren. Daher war Rumänien eines der Länder im Ostblock, bei denen die französische Regierung auf die Intensivierung bilateraler Kontakte besonders bedacht war. Im Juli 1975 reiste Premierminister Chirac nach Bukarest und unterzeichnete einen Zehnjahresvertrag über wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit, der eine Verdopplung des französisch-rumänischen Austausches in diesen Bereichen zur Folge hatte. Im Dezember 1976 empfing Chirac seinen Kollegen Manea Mănescu in Paris. Außenminister Sauvagnargues begab sich im Juni 1976 nach Rumänien. Auch auf der Ebene der Staatssekretäre fanden regelmäßig Treffen statt.

Trotz der übereinstimmenden Sichtweise zwischen Rumänien und Frankreich bezüglich der Notwendigkeit, die Blocksituation in Europa zu beenden und die nationale Unabhängigkeit der Staaten zu fördern, entwickelten sich die Beziehungen zwischen den beiden Ländern nach 1975 nicht zum Besten. Nachdem Rumänien eines der ersten Länder gewesen war, das die Nähe zu Frankreich gesucht hatte, verloren die französisch-rumänischen Beziehungen an Bedeutung und Einzigartigkeit, je mehr die Entspannung sich etablierte. Denn beide Länder vermehrten ihre Kontakte im jeweils anderen Block: Frankreich entwickelte seine Beziehungen zu Polen, und Ceaușescu suchte den Kontakt zu allen westlichen Staatschefs.¹⁹¹ Hinzu kam, dass Rumänien nicht nur bei einigen Aspekten der KSZE wie zum Beispiel der Schaffung eines institutionalisierten Folgeorgans andere Ansichten hatte, sondern dass es auch bei der Implementierung der Bestimmungen der KSZE säumig war.¹⁹² Zwar zeigte sich der rumänische KSZE-Delegationsleiter Valentin Lipatti während einer Unterredung mit Jacques Andréani in Paris im Oktober 1976 darüber enttäuscht, dass sich das politische Klima in Europa seit der Unterzeichnung der Schlussakte kaum verbessert habe und dass die Blocksituation weiterbestehe¹⁹³, doch seine Äußerungen konnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass Rumänien in Bezug auf die Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte keine Erfolge vorweisen konnte. Andréani betonte, dass die französische Regierung sehr viel Wert auf die Verbesserung der menschlichen Kontakte zwischen Frankreich und Rumänien lege, und übergab ihm genau wie den anderen Vertretern des Warschauer Paktes ein Merkblatt bezüglich der Situation im Bereich der menschlichen Kontakte, in dem Frankreich Rumänien dazu aufforderte, seine diesbezüglich geltenden Bestimmungen zu erläutern. Lipatti

¹⁹⁰ Vgl. Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 131 und Tabelle 9 auf S. 555–557.

¹⁹¹ MAE, *Direction d'Europe 1976–1980*, 4640, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Französisch-rumänische Beziehungen, 19. 5. 1980.

¹⁹² MAE, *Direction d'Europe 1976–1980*, 4640, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Französisch-rumänische Beziehungen, 25. 4. 1977.

¹⁹³ MAE, *Direction d'Europe 1976–1980*, 4640, Telegramm aus Paris an die französische Botschaft in Bukarest/Französisch-rumänische Gespräche über die KSZE, 21. 10. 1976.

konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Rumänien in diesem Punkt in der Defensive befand. Er versuchte, die restriktive rumänische Politik mit dem Gebot der innenpolitischen Ordnung zu rechtfertigen, und ging sogar zur Anklage über, indem er anmerkte, dass die rumänische Regierung die Aktivitäten der rumänischen Emigranten in Paris missbillige und auch die negativen Artikel in der französischen Presse nicht begrüße. Andréani erwiderte, in Frankreich würde die Presse nicht kontrolliert und es sei für die französische Öffentlichkeit schwierig, zu verstehen, dass ein Staatsapparat die menschliche Freizügigkeit einschränke, da dies als eine der Grundfreiheiten des Menschen angesehen würde.¹⁹⁴ Bezüglich der Familienzusammenführung unterstrich er die Bedeutung, welche die französische Regierung diesem Punkt beimaß, und betonte, dass die in der Schlussakte geäußerten Absichten bei den Bürgern des Ostens Hoffnungen geweckt hätten, die realistische Politiker nicht mehr ignorieren könnten. Lipatti sagte Andréani einen „konstruktiven Dialog“ zu, damit die humanitären Fragen eine Gelegenheit seien, um das Vertrauen zwischen Frankreich und Rumänien zu stärken.¹⁹⁵ Viel mehr als ein Lippenbekenntnis war dies aber nicht. Als das französische Außenministerium am Ende des Jahres 1976 Bilanz zog, stellte es fest, dass Rumänien sich zwar bemühte, den von Frankreich präsentierten Anfragen nachzukommen, dass das Ergebnis aber noch immer weit hinter dem Erwünschten zurückblieb.¹⁹⁶

Im Bereich des Informationsaustausches war die Situation ähnlich enttäuschend. Wenngleich die Rumänen versprochen, mehr französische Zeitungen zu importieren und den Austausch von Journalisten sowie von Radio- und Fernsehprogrammen zu fördern¹⁹⁷, blieb das Ergebnis mager. Da Paris zudem keinen ständigen Korrespondenten mehr in Rumänien hatte, seitdem der letzte 1951 des Landes verwiesen worden war, konnte es beim Thema des Zugangs zu Informationsquellen keinen Druck ausüben.

Im April 1977 reiste Jacques Andréani nach Bukarest, um dort erneut mit Lipatti über die Implementierung der Schlussakte sowie die Vorbereitung der Belgrader Konferenz zu sprechen, doch auch dieses Gespräch drehte sich mehr um technische Details der Vorbereitung der Konferenz als um konkrete Initiativen bei der Umsetzung der Schlussakte.

Obwohl Rumänien in Frankreich als eines der Länder galt, die am ehesten aus der sowjetischen Umklammerung gelöst werden könnten, kamen die Implementierungsbemühungen nicht gut voran, und bezüglich der Umsetzung

¹⁹⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4640, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Protokoll der französisch-rumänischen Gespräche über die KSZE am 18./19. 10. 1976.

¹⁹⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4640, Telegramm aus Paris an die Botschaft in Bukarest/Französisch-rumänische Gespräche über die KSZE, 21. 10. 1976.

¹⁹⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4640, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, zusammenfassende Notiz/Offizieller Besuch in Frankreich von Manea Mănescu (14.–16. Dezember 1976), 8. 12. 1976.

¹⁹⁷ MAE, Direction d'Europe 1981–1985, 4636, Protokoll der französisch-rumänischen Gespräche über die KSZE, 18. und 19. Oktober 1976.

der Bestimmungen im Bereich „menschliche Kontakte“ lag das Regime von Ceaușescu weit hinter dem von Kádár in Ungarn oder Gierek in Polen.¹⁹⁸ Die französisch-rumänischen Beziehungen wurden davon so beeinträchtigt, dass der besonders enge Kontakt der 1960er Jahre, als Frankreich Rumänien sogar als sein „Pendant“ im Ostblock bezeichnete, nicht mehr bestand. Erst nach dem Besuch des rumänischen Außenministers Andrei in Paris im Juni 1978, der Reise von Außenminister François-Poncet nach Rumänien im Dezember 1979 und schließlich dem Gipfeltreffen zwischen den Präsidenten Giscard d'Estaing und Ceaușescu im März 1980 konnten wieder vertrauensvollere Beziehungen aufgenommen werden. Die Präsidenten unterzeichneten bei dieser Gelegenheit eine „gemeinsame Erklärung“ und ein „gemeinsames Kommuniqué“ sowie fünf Dokumente über die wirtschaftliche Zusammenarbeit und begründeten damit eine neue Phase der intensiven Kooperation.¹⁹⁹ Für die Implementierung der Bestimmungen der KSZE-Schlussakte hatte dies jedoch keine nennenswerte Bedeutung.

3.4. Ungarn

Ungarn war zusammen mit Polen das Land, das sich während der KSZE-Verhandlungen von Genf gegenüber den westlichen Anliegen am flexibelsten gezeigt hatte. Allerdings verteidigten beide die sowjetischen Standpunkte, und besonders im Falle Ungarns blieb die Allianz mit der UdSSR der Dreh- und Angelpunkt der Diplomatie. Dies schon allein deshalb, weil Parteichef Janos Kadar 1956 von Moskau eingesetzt worden war und die Sowjetunion seitdem provisorisch vier Panzerdivisionen in Ungarn stationiert hielt. Zwar hatte Kadar aufgrund seiner strengen Treue zu Moskau innenpolitischen Spielraum und konnte kleinere wirtschaftliche und politische Reformen durchführen, doch blieb die Außenpolitik abhängig von Moskau, so dass er für den Westen nicht mehr als ein sich korrekt verhaltender Partner sein konnte.

Wie für die meisten Länder des Warschauer Paktes sah Ungarn in der KSZE die Möglichkeit, das eigene Land zu stärken, indem es bilaterale Beziehungen zu den Staaten des Westens aufbaute und so in den Genuss von Wirtschaftshilfen kam. Die Entwicklung der Kontakte zu Frankreich wünschte Ungarn auch aus dem Grunde, um dem starken Einfluss der Bundesrepublik etwas entgegenzusetzen. Dies traf sich mit den Zielen von Paris, das schon in den 1960er Jahren die Annäherung an Ungarn im Zeichen der Überwindung der Blöcke betrieben hatte. Ganz offiziell hatte de Gaulle in einer politischen Rede im März 1968 betont, dass Frankreich und Ungarn nur noch ihrem Volk gegenüber verantwortlich seien, das heißt, dass sie keine Instrumente in den Händen der beiden Großmächte Sowjet-

¹⁹⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4640, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Treffen des Ministers in New York mit Herrn Macovescu, dem rumänischen Außenminister (26. September), 20. 9. 1977.

¹⁹⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4640, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Französisch-rumänische politische Beziehungen, 19. 6. 1980.

union und USA sein wollten.²⁰⁰ Wieder wird deutlich, dass Paris nicht auf die KSZE gewartet hatte, um die Überwindung der Blöcke konkret anzugehen. Vielmehr boten die KSZE-Verhandlungen die willkommene Möglichkeit, bereits begonnene Initiativen in einem multilateralen Rahmen weiterzuverfolgen. Nach der Unterzeichnung der Schlussakte unternahm die französische Regierung gegenüber Ungarn ähnliche Schritte wie bei den anderen Staaten, um zum Beispiel die Visabewilligung zu erleichtern oder die wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen zu verbessern. Am Rande eines Besuchs von Premierminister György Lázár in Paris im Juni 1976 vereinbarten die beiden Außenministerien, dass Jacques Andréani und eine Delegation aus seiner KSZE-Abteilung im Oktober desselben Jahres in Ungarn mit dem zweiten stellvertretenden Außenminister József Bényi über die Implementierung der Schlussakte sprechen und gemeinsame Initiativen vereinbaren sollten. Während dieser Gespräche, die in entspannter Atmosphäre stattfanden, bekundeten beide Seiten, dass die Implementierung der Schlussakte am besten auf bilateraler Ebene erfolgen solle.²⁰¹ Umfangreiche Vereinbarungen wurden jedoch nicht getroffen. Andréani übergab seinem Kollegen ein Arbeitsdokument bezüglich der freieren Bewegung von Personen und legte dar, dass Frankreich gemäß dem ungarischen Wunsch die Dauer der Bewilligung von Visa für ungarische Geschäftsleute und Touristen von zwölf auf sechs Tage verkürzt habe. Er zeigte sich erfreut darüber, dass Ungarn sich bei der Ausstellung von Touristenvisa liberaler gezeigt und damit ebenfalls zu einer Erhöhung der menschlichen Kontakte beigetragen habe. Auch im Bereich der humanitären Fälle gab es kaum Beanstandungen. Die Pressebeziehungen entwickelten sich ebenfalls positiv. Andréani monierte lediglich, dass die Verbreitung der französischen Zeitungen noch immer viel zu gering war, wobei er allerdings einräumte, dass dies vornehmlich an der sprachlichen Barriere lag und nicht an einer bewussten Unterdrückung der französischen Presse. Ausländische Journalisten konnten sich in Ungarn relativ frei bewegen und auch kritische Artikel an ihre Heimatbüros senden.²⁰² Relativ positiv war auch die Zusammenarbeit der ungarischen und französischen Fernseh- und Rundfunkanstalten. Gerade erst hatten der französische Sender Antenne 2 und das ungarische Fernsehen eine Vereinbarung unterzeichnet, die den zukünftigen Austausch von Sendungen sowie Koproduktionen vorsah.²⁰³ Das nach dem Besuch Andréanis unterzeichnete Protokoll war dennoch nichtssagend: Beide Parteien bestätigten die gute Zusammenarbeit und versprachen die Schlussakte in ihrer Gesamtheit umzusetzen.²⁰⁴

²⁰⁰ Vgl. Chantal Morelle, *Les relations franco-hongroises à l'époque du Général De Gaulle*, in: *Revue d'Histoire diplomatique*, 112 (1998), S. 73.

²⁰¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4485, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/französisch-ungarische Konsultationen über die KSZE, 2. 11. 1976.

²⁰² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4485, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Ungarn und die KSZE, 14. 10. 1977.

²⁰³ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4485, französisch-ungarische Konsultationen über die KSZE in Budapest (25./28. Oktober 1976), 9. 11. 1976.

²⁰⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4485, Protokoll, unterzeichnet von Jacques Andréani und Dr. József Bényi, 26. 10. 1976.

Schon im Dezember 1976 folgte ein neues französisch-ungarisches Treffen. Diesmal empfing der Staatssekretär des Auswärtigen Pierre-Christian Taittinger den ungarischen Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten Rácz. Das Ergebnis des Gesprächs war genau wie bei Andréani in Budapest eine Bekundung des beiderseitigen guten Willens zum Ausbau der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen.²⁰⁵ Trotz dieser Willensbekundungen zur Implementierung der Schlussakte und der demonstrierten Kooperationsbereitschaft sah Ungarn genau wie die anderen Staaten des Warschauer Paktes keine Veranlassung, den aufstrebenden Oppositionsbewegungen die Freiheit der Meinungsäußerung zu gewähren. Im Gegenteil, Moskaus ideologische Koordinierungsarbeit funktionierte auch hier. Das Parteiorgan *Nepszabadsag* publizierte im Februar 1977 einen Artikel, welcher die absolute Moskautreu der Zeitung widerspiegelte. Der parteitreue Autor beklagte, dass der sich in einer Krise befindende Westen versuche, von seiner Misere abzulenken, indem er Spannungen im Ostblock provoziere und sich dafür entweder auf die erklärten Feinde des Sozialismus oder auf die „von der kapitalistischen Propaganda verdorbenen Menschen“ stütze, welche die „ersten Opfer ihrer eigenen Blindheit“ seien. Er betonte, in Ungarn habe jeder Bürger die Freiheit, die echten oder eingebildeten Mängel des Systems zu kritisieren – natürlich nur solange die Staatsordnung nicht gestört und der westlichen Kritik keine Nahrung geliefert werde. Der Westen könne behaupten, was er wolle, aber er könne den sozialistischen Staaten keine Vorwürfe bezüglich der freien Bewegung von Personen machen, und auch kulturelle Werte und wissenschaftliche Errungenschaften seien im Sozialismus für die Bürger freier zugänglich als im Westen.²⁰⁶

Der deutliche Kontrast zwischen der aggressiven Anprangerung der Opposition durch die ungarische Regierung und der gleichzeitigen Vorspiegelung einer konstruktiven Haltung, indem sie bei den KSZE-Verhandlungen und Gesprächen mit Frankreich und ebenso anderen westlichen Verhandlungspartnern die Begriffe „Geduld“, „Ehrlichkeit“ und „Respekt der Spielregeln“ verwandte, wenn es um die Entspannung und Zusammenarbeit in Europa ging, waren für die politische Aktivität der ungarischen Regierung bezeichnend. Sie wollte sich einerseits im Ost-West-Konflikt nicht über das von Moskau geduldete Maß hinaus engagieren und andererseits in den Augen der KSZE-Teilnehmer weiterhin als ehrbarer Partner erscheinen.²⁰⁷

Dieses Spannungsverhältnis trat bei der Ausarbeitung des gemeinsamen Kommuniqués vor dem offiziellen Besuch des französischen Premierministers Raymond Barre im Oktober 1977 klar zu Tage. Der ungarische Entwurf verwies lediglich auf die Bedeutung der regelmäßigen Kontakte auf Gipfelebene und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die im französischen Gegentext enthaltene

²⁰⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4489, Telegramm aus Paris an die Botschafter/Offizieller Besuch in Frankreich von M. Rácz, 20. 12. 1976.

²⁰⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4485, Schreiben des französischen Botschafters in Ungarn, Raymond Bressier, an den Außenminister Louis de Guiringaud/Ungarn, Dissidenten und die Konferenz von Belgrad, 22. 2. 1977.

²⁰⁷ Idem.

Formel, dass alle Staaten an der Entspannung „in Freiheit“ teilnehmen sollten, lehnten die Ungarn genauso ab wie den Verweis auf die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wobei Letztere, allerdings erst nach langer Diskussion, doch noch Eingang in das Dokument fanden. Die Aufnahme der Aussage, dass noch viel zu tun sei, bevor die von der Schlussakte definierten Ziele umgesetzt seien, konnte allerdings nicht erreicht werden.²⁰⁸

3.5. Tschechoslowakei

Die Tschechoslowakei nahm einen besonderen Platz in der französischen Ostpolitik ein, denn es existierten einige größere Hindernisse für die Aufnahme konstruktiver Beziehungen. Nach der Intervention der Truppen des Warschauer Paktes im August 1968 hatte Paris die Verbindung zu der neu gebildeten tschechischen Regierung abgebrochen. Überdeutlich orientierte sich die Prager Politik nun systematisch an den Vorgaben Moskaus. Nach der Unterzeichnung der Schlussakte hatte die französische Regierung daher wenig Hoffnung, dass das tschechoslowakische Regime besonderen Eifer zur Implementierung an den Tag legen werde. Zwar empfing der französische den tschechischen Außenminister 1975 in Paris, doch wurden dabei keine inhaltlich bedeutsamen Abkommen oder Absichtserklärungen unterzeichnet. Die französische Regierung hatte im Falle der Tschechoslowakei also nur wenig Handhabe, um die Umsetzung der Bestimmungen des dritten Korbes einzufordern oder bilaterale Vereinbarungen im kulturellen Bereich zu treffen. Die wichtigste Hürde für die Entwicklung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der ČSSR waren die 1977 einsetzenden Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Verhaftungen der Mitglieder der Charta 77 und des Komitees für die Verteidigung der ungerecht Verfolgten (VONS). Die französische Regierung empfand dies als umso schockierender, als die Tschechoslowakei zum europäischen Kulturkreis gehörte und in der Zwischenkriegszeit eine parlamentarische Demokratie gewesen war.²⁰⁹

Vollständig einfrieren wollte Paris die Beziehungen zu Prag jedoch nicht, denn es gab keinen Grund, die Tschechoslowakei anders zu behandeln als die anderen Staaten des Warschauer Paktes, deren Moskautreue und Verhalten bezüglich der Menschenrechte ebenso kritisierbar waren. Zudem wollte Paris nicht hinter anderen europäischen Staaten zurückstehen, denn die Bundesrepublik organisierte jährlich ein Treffen zwischen dem deutschen und dem tschechoslowakischen Außenminister, und auch Italien unterhielt regelmäßige Beziehungen zur Tschechoslowakei. Nicht zuletzt entsprach es der Tradition der französischen Außenpolitik, mit jedem Land des europäischen Kontinents kulturelle und menschliche

²⁰⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4489, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Offizieller Besuch des Premierministers in Ungarn (27.–29. Oktober 1977). Diskussion des Communiqués, 8. 11. 1977.

²⁰⁹ AN, 5AG4/CD383, MRE, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Politische Beziehungen zwischen Frankreich und der Tschechoslowakei, 10. 5. 1985.

Verbindungen aufrechtzuerhalten.²¹⁰ Da jedoch Paris nach der Intervention im Mai 1968 alle Verbindungen zur tschechischen Regierung abgebrochen, zu Moskau aber weiterhin gute Kontakte gepflegt hatte, war die Chance verpasst, der tschechoslowakischen Gesellschaft wirkliche Solidarität zu demonstrieren.²¹¹ Dies hatte zur Folge, dass erst nach einer langen Pause der nächste Kontakt auf hoher Ebene im Jahre 1979 stattfand und die zu diesem Zeitpunkt stattfindenden Gespräche auch nicht „konstruktiv“ genannt werden konnten, denn Außenminister Jean François-Poncet reiste vor allem wegen der von Paris verurteilten Dissidentenprozesse nach Prag.²¹²

3.6. DDR

Wenn von der Implementierung der Bestimmungen der Schlussakte in den Staaten des Warschauer Paktes die Rede ist, drängt sich besonders die Frage auf, welche Initiativen Frankreich in der DDR unternahm, um die Einhaltung der Prinzipien von Helsinki einzufordern. Wie verhielt sich Frankreich, das verbal stets die Einigungsbestrebungen der Bundesrepublik unterstützte, aber insgeheim einer Wiedervereinigung ablehnend gegenüberstand? Versuchte die französische Regierung die ostdeutsche Bevölkerung zu ermuntern, sich vom Geist von Helsinki inspirieren zu lassen und sich gegen die Staatsmacht zu wenden? Oder traf sie mit dem SED-Regime Vereinbarungen über die Implementierung der Schlussakte, hoffte aber gleichzeitig, dass die Förderung einer Liberalisierung nicht zu einer Vereinigung der beiden deutschen Staaten führen werde?

Allgemein gerieten die Beziehungen zwischen Frankreich und der DDR in den 1970er Jahren in Bewegung. Bis zur Unterzeichnung des Grundlagenvertrags im Jahr 1972 weigerte sich Paris beharrlich, die DDR offiziell als Staat anzuerkennen, und unterstützte den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik. Doch bereits einen Tag, nachdem der Grundlagenvertrag von der Bundesrepublik und der DDR unterschrieben worden war, schlug Außenminister Maurice Schumann die Aufnahme voller diplomatischer Beziehungen zur DDR vor, womit Paris die erste Regierung der drei Westmächte war, die diesen Schritt erwog, wenngleich Großbritannien die tatsächliche Anerkennung noch einige Stunden früher vollzog.²¹³ Ab diesem Zeitpunkt kam es zu einer Ausweitung der gegenseitigen Kontakte,

²¹⁰ Idem.

²¹¹ AN, 5AG4/CD383, MRE, CAP, Notiz (Michel Duclos)/Paris–Prag, 20. 5. 1985.

²¹² Leider sind die Akten über die Reaktion der französischen Regierung auf die Unterdrückung der Charta 77 noch nicht zugänglich, so dass eine genaue Analyse der Vorgänge gegenwärtig noch nicht möglich ist.

²¹³ Vgl. Gerhard Kiersch, Frankreich und die DDR, in: Elsenhans/Junne/Kiersch/Pollmann, Frankreich, Europa, Weltpolitik, S. 149. Für Pompidous Überlegungen bezüglich der Anerkennung der DDR vgl. Georges-Henri Soutou, Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik, in: Möller/Vaisse, Willy Brandt und Frankreich, S. 139–143. Für eine detaillierte Darstellung des Anerkennungsprozesses vgl. Christian Wenkel, Auf der Suche nach einem „anderen Deutschland“. Das Verhältnis Frankreichs zur DDR im Spannungsfeld von Perzeption und Diplomatie, München 2014, S. 410–426.

wobei allerdings betont werden muss, dass die DDR seit der Amtsübernahme durch Giscard in der misslichen Lage war, dass ihre Chancen auf eine gleichberechtigte Behandlung mit der Bundesrepublik wegen der fast gleichzeitig einsetzenden Freundschaft zwischen dem französischen Präsidenten und dem deutschen Kanzler Helmut Schmidt sehr gering waren. Nach dem Beitritt der DDR zur UNO am 18. September 1973 wurde die DDR zwar mit gewissen Einschränkungen zu einem gleichberechtigten Mitglied der Völkergemeinschaft, doch musste sie sich dem Ausland nun auch mehr öffnen und die Arbeit von westlichen Diplomaten sowie Journalisten in ihrem Land akzeptieren. Die KSZE-Schlussakte brachte die DDR in weiteren Öffnungsdruck, da kurz nach ihrer Unterzeichnung die Ausreiseanträge mit Berufung auf die Bestimmungen von Helsinki stark zunahmen.²¹⁴ Erich Honecker hatte nach seiner Rückkehr aus Helsinki die Konferenz noch als „die größte kollektive internationale Aktion zur Festigung der Sicherheit und Durchsetzung der Prinzipien der friedlichen Koexistenz von Staaten unterschiedlicher Gesellschaftsordnung seit der Anti-Hitler-Koalition in Europa“ bezeichnet.²¹⁵ Doch ähnlich wie Moskau hatte auch Ostberlin nicht vorhergesehen, welche Sprengkraft die Beschlüsse des dritten Korbes bezüglich des freien Austausches von Menschen und Informationen entwickeln würde. Bald konnte die Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED) die eintretenden Entwicklungen nur noch mit Mühe kontrollieren.²¹⁶

Der DDR-Führung war daran gelegen, ihre Beziehungen zu den Weststaaten zu pflegen, allen voran mit denjenigen, die ihre Kandidatur für die Aufnahme in die UNO unterstützt hatten. Sie wollte beweisen, dass sie ein Staat war wie jeder andere, und auch so behandelt werden. Gleichzeitig hoffte sie, zu demonstrieren, dass die Bundesrepublik nicht ihr einziger Gesprächspartner im Westen war, um sich damit von Bonn zu distanzieren. Sie bemühte sich also um den Ausbau offizieller Kontakte zu Frankreich, um so ihre Anerkennung abzusichern und die eigene politische Bedeutung zu stärken. Besonders aktiv setzten sich die DDR-Diplomaten für den Abschluss von Verträgen auf dem Gebiet des Konsularwesens, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, des Reiseverkehrs, der Kommunikationsmittel, der Kultur und des Reiseschutzes ein.²¹⁷ Frankreich blieb angesichts der Avancen der DDR reserviert und konzentrierte sich weiterhin auf seine Beziehungen zur Bundesrepublik und zu den anderen Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft. Die französische Regierung wusste, dass die DDR bezweckte, die französischen Hoheitsrechte in Deutschland in Frage zu stellen und damit gleichzeitig die Beziehungen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik zu stören. Paris wollte sich nicht auf das Spiel einlassen, einen Teil Deutschlands gegen den anderen auszuspielen. Zudem missbilligte es die Tatsache, dass die DDR ab An-

²¹⁴ Vgl. Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985.

²¹⁵ Vgl. Benno-Eide Siebs, Die Außenpolitik der DDR 1976–1989, Paderborn 1999, S. 137.

²¹⁶ Vgl. Hanisch, Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985.

²¹⁷ Am 1. 7. 1975 schlossen die DDR und Frankreich ein „Regierungsabkommen über den internationalen touristischen und kommerziellen Straßenverkehr“ ab. Vgl. Journal officiel vom 14. 11. 1975, S. 11676.

fang des Jahres 1977 versuchte, den Ostsektor Berlins, der nach der Ansicht Frankreichs der Zuständigkeit der Vier Mächte unterstand, in ihr Territorium zu integrieren.²¹⁸

Allerdings war Frankreich bereit, die Beziehungen zur DDR zu normalisieren und sie in allen Bereichen so weit auszubauen, dass sie dem Niveau der Beziehungen entsprachen, die Paris zu den anderen Ostblockstaaten unterhielt. Daher sandte Giscard d'Estaing seine Staatssekretäre Mazeaud, Ségard und Rossi im April und Juli 1975 sowie im September 1977 nach Ostberlin. Im Januar 1974 reiste auf Einladung der SED-Führung auch der Parlamentspräsident Edgar Faure in die DDR und stellte die „Vertiefung der Beziehungen unserer beiden Länder“ in Aussicht.²¹⁹ Mit seinem Besuch war Edgar Faure die bisher ranghöchste Persönlichkeit eines NATO-Staates in der DDR. Erst im März 1976 begab sich Ex-Außenminister Maurice Couve de Murville in die DDR.²²⁰ 1975 empfing die französische Regierung den Präsidenten der Volkskammer Gerald Götting, im Juni 1976 den stellvertretenden Außenminister Herbert Krolkowski und am 7./8. Januar 1977 den Außenminister Oskar Fischer. Allerdings war die französische Regierung darauf bedacht, die Bedeutung dieser Besuche herunterzuspielen, um nicht die Beziehungen zu Bonn dadurch zu beeinträchtigen, dass sie der DDR zu viel Aufmerksamkeit widmete. Daher erhielten weder Götting noch Fischer eine Audienz beim Präsidenten.²²¹ Der Besuch Fischers in Paris war zweifellos als Fortschritt zu verstehen, konnte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die französische Regierung die Normalisierung der Beziehungen zur DDR noch recht zaghaft betrieb. Auch als im Mai 1977 der Präsident des Außenpolitischen Ausschusses der Volkskammer, Hermann Axen, nach Paris eingeladen wurde, blieb die Regierung zurückhaltend, und Außenminister Guiringaud wies Axen darauf hin, dass die restriktive Haltung der SED in Bezug auf Reisebestimmungen und Informationsaustausch ein Hindernis für die Intensivierung der Kontakte zwischen beiden Ländern sei.²²² Ähnlich verlief der Besuch des Verantwortlichen für Wirtschafts-

²¹⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4029, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Beziehungen Frankreich-DDR, 1. 9. 1977. Aus diesem Grund fror Paris die Beziehungen zur DDR sogar kurzfristig ein.

²¹⁹ Vgl. Ulrich Pfeil, Die „anderen“ deutsch-französischen Beziehungen. Die DDR und Frankreich. 1949–1990, Köln 2004, S. 440.

²²⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4030, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Beziehungen Frankreich-DDR, 2. 6. 1978.

²²¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4029, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Beziehungen Frankreich-DDR, 1. 9. 1977. Ulrich Pfeil stellte bezüglich der Kontakte auf höchstem Niveau Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Präsidenten und seiner gaullistischen Regierung fest. Während Giscard sich scheute, die guten Beziehungen zu Bonn zu gefährden, sahen Außenminister Jean Sauvagnargues und andere Mitglieder der Regierung in dem blockübergreifenden Dialog die Fortführung der Entspannungspolitik von de Gaulle. Vgl. Pfeil, Die „anderen“ deutsch-französischen Beziehungen, S. 445. Vgl. dazu auch das diese Aussage bestätigende Gespräch zwischen Henry Kissinger und Jean Sauvagnargues vom 4. 4. 1974, in: FRUS, Vol. 39, European Security 1969–1974, Dok. 232, S. 686–688.

²²² Vgl. Pfeil, Die „anderen“ deutsch-französischen Beziehungen, S. 446.

politik des SED-Zentralkomitees, Günter Mittag, im Juni 1978.²²³ Das Werben der DDR um gute Kontakte zu Frankreich belegt, wie sehr sie um ihre Anerkennung bemüht war. Frankreich hingegen war hin und her gerissen zwischen seiner Verpflichtung, zu Bonn gute Beziehungen zu unterhalten, und seinem gleichzeitigen Bestreben, die DDR als Akteur anzuerkennen und damit eine Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu erschweren.

Was die Implementierung der Beschlüsse der Schlussakte von Helsinki anging, so hatte die französische Regierung von vornherein wenig Illusionen, dass die DDR sich dabei besonders hervortun werde, denn der ostdeutsche Staat wich in dieser Beziehung nicht von seinem moskautreuen Kurs ab. Am 8. Juli 1977 übergab der Botschafter der DDR in Frankreich, Werner Fleck, dem Generalsekretär des Außenministeriums ein „Merkblatt“ mit Vorschlägen für die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen Frankreich und der DDR im Geist von Helsinki. In Wirklichkeit war dies ein geschickter Schachzug, um einer direkten Antwort auf die vier Merkblätter zur Implementierung der Bestimmungen von Helsinki auszuweichen, die Frankreich der DDR – genau wie allen anderen Ländern des Warschauer Paktes – bereits im Frühjahr 1977 vorgelegt hatte, um die DDR-Führung zu einer vollständigen Umsetzung der Beschlüsse aufzufordern. Dennoch reagierte die französische Regierung mit einem langen Gegenentwurf, welcher dem Botschafter der DDR in Frankreich am 6. Januar 1978 übergeben wurde.²²⁴ Wirkliche Ergebnisse für die Implementierung der Schlussakte entstanden dadurch aber nicht.

Einzig im wirtschaftlichen Bereich zeigte die DDR-Führung Eifer, was nicht überraschte, da die Auswirkungen der Weltwirtschaft und besonders die gestiegenen Rohstoffpreise und deren Verknappung durch die vermehrte Nachfrage sowie die Unfähigkeit der Sowjetunion, die Bedürfnisse der Staaten des Warschauer Paktes zu erfüllen, dazu beitrugen, dass die DDR versuchte, mit dem Westen zu kooperieren, um das Lebensniveau der Bevölkerung auf das der westlichen Welt zu heben. 1975 war der Handelsaustausch trotz des Einsatzes der beiden Regierungen, einen Rahmen für die Entwicklung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu schaffen²²⁵, noch schwach: Die Gesamtsumme belief sich auf 1,4 Milliarden

²²³ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4029, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Beziehungen Frankreich-DDR, 1. 9. 1977.

²²⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4024, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Merkblatt der DDR vom 8. Juli 1977 und französische Antwort vom 6. Januar 1978, 30. 6. 1978.

²²⁵ Am 19. Juli 1973 schloss das französische Außenministerium ein Zehnjahresabkommen über wirtschaftliche, industrielle und technische Zusammenarbeit mit der DDR ab. Dieses wurde durch das Fünfjahresabkommen für wirtschaftliche Zusammenarbeit vom 11. Juli 1975 modifiziert. Am 22. Mai 1975 schloss Paris eine Vereinbarung über die internationalen Straßentransporte für Handel und Tourismus. Der wirtschaftliche Austausch intensivierte sich, so dass am 31. 8. 1977 eine weitere Vereinbarung über die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern geschlossen wurde. Diese bezog sich in ihrer Präambel auf das Abkommen vom Juli 1973. MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4014, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Die DDR 1979, 2. 7. 1979; MAE, Direction d'Europe 1987–1980, 4017, Generaldirektion für kulturelle, wissenschaftliche und

Francs und damit auf etwa 0,42% des französischen Außenhandels. Zwei Jahre später ging der Handel sogar noch weiter zurück, so dass die französische Handelsbilanz mit der DDR defizitär wurde.²²⁶ Dies lag besonders an zwei Faktoren: Erstens importierte die DDR einen immer größeren Anteil ihrer benötigten Rohstoffe aus der UdSSR, was schon zum Ausgleich der Handelsbilanz mit Russland dringend geboten war, und zweitens stieg der Anteil des deutsch-deutschen Warenaustausches. Zwar konnten einige Rahmenabkommen von französischen mit ostdeutschen Firmen geschlossen werden, zum Beispiel von Rhône-Poulenc, Creusot-Loire, St. Gobain und Pont-à-Mousson²²⁷, doch blieb das Handelsvolumen zwischen den beiden Ländern nicht nur weit hinter dem zwischen Frankreich und der Bundesrepublik zurück (120 Mrd. Francs), sondern fiel auch für Frankreich weiterhin kaum ins Gewicht. Eine leichte Steigerung des Handelsvolumens ließ sich ab 1978 immerhin im Bereich der Investitionsgüter feststellen, wo die Abkommen zwischen französischen und ostdeutschen Firmen sogar so bedeutend (4,5 Mrd. Francs) wurden, dass die DDR zu Frankreichs wichtigstem Handelspartner im Ostblock in diesem Bereich wurde. Auch hier machte der Austausch jedoch niemals mehr als ein viertel Prozent in der französischen Außenhandelsstatistik aus.²²⁸

Die wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der DDR hatte zu Anfang der 1970er Jahre schleppend begonnen, entwickelte sich aber nach 1975 positiv. Vor allem zwischen französischen und ostdeutschen Universitäten konnten Abkommen geschlossen werden. So traf beispielsweise die Leipziger Karl-Marx-Universität 1970 ein Kooperationsabkommen mit dem Institut national des Sciences Appliquées de Lyon und 1974 mit der Universität Lyon II. Die Berliner Humboldt-Universität unterzeichnete 1976 eine Vereinbarung mit der Universität Paris VIII, und die Martin-Luther-Universität in Halle verband sich 1974 mit der Universität Grenoble I. Die technische Hochschule „Carlo Schorlemmer“ in Leuna-Merseburg traf eine Vereinbarung mit der Universität Paris VII. Ferner gab es seit 1974 ein Abkommen zwischen der Ernst-Moritz-Arndt-Universität in Greifswald und der Universität Besançon.²²⁹ Diese Bereitschaft seitens der DDR, Kooperationsvereinbarungen zwischen Universitäten zu treffen, bedeutete jedoch nicht, dass die DDR französischen Studenten, Professoren und damit westlichem Gedankengut Tür und Tor öffnete und den eigenen Akademikern Reiseerleichterungen verschaffte. Es handelte sich im Ge-

technische Beziehungen, Notiz/Besuch in Paris des Staatssekretärs des Auswärtigen der DDR (20.–30. März). Unsere wissenschaftlichen und technischen Beziehungen zur DDR, 12. 3. 1979.

²²⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4030, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Beziehungen Frankreich-DDR, 5. 12. 1978.

²²⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4030, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Beziehungen Frankreich-DDR, 15. 9. 1976.

²²⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4030, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Beziehungen Frankreich-DDR, 2. 7. 1979.

²²⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4024, Bericht des französischen Botschafters in der DDR an den Außenminister Jean François-Poncet/Implementierung der Schlussakte, 12. 8. 1980.

genteil um minimale Austauschmöglichkeiten wie beispielsweise die Beschäftigung eines Lektors in der jeweils anderen Universität.

Die restriktive Politik der DDR im Bereich der menschlichen Kontakte konnte durch die Schlussakte ebenso wenig verändert werden. Sie zeichnete sich vor allem dadurch aus, dass es den DDR-Bürgern fast unmöglich gemacht wurde, in ein westliches Land zu reisen, sofern sie nicht das Rentenalter erreicht hatten und somit für die DDR-Wirtschaft keine Bedeutung mehr hatten. Vornehmliches Interesse der französischen Regierung war es, den Bürgern mit doppelter Staatsbürgerschaft dabei zu helfen, ihre Familienangehörigen in Frankreich zu besuchen. Die DDR-Behörden stellten jedoch kaum Kurzzeitvisa aus und wandten die Regeln an, die für alle anderen DDR-Bürger auch galten und die in Bezug auf die Freizügigkeit von Personen sehr eingeschränkt waren. Die systematische Weigerung der ostdeutschen Behörden, die doppelte Staatsangehörigkeit anzuerkennen, wurde in der Regel damit begründet, dass die betreffenden Personen meist nur deutsch sprachen, in Deutschland geboren waren und noch nie außerhalb der DDR gewesen waren. Natürlich befürchteten die Behörden hauptsächlich, dass die Visa genutzt würden, um in Westdeutschland Aufnahme zu finden.

Im Bereich der Familienzusammenführung handelte es sich zumeist um Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit, die mit ihrer Familie nach Frankreich ausreisen wollten, oder um Ostdeutsche, die mit einem Franzosen oder einer Französin verheiratet waren und zu ihrem Partner ziehen wollten. Die Genehmigungen für Eheschließungen zwischen Ostdeutschen und Franzosen wurden von den DDR-Behörden oft erst nach sehr langer Wartezeit erteilt und es kam vor, dass der ostdeutsche Teil vom Innenministerium durch Schikanen unter Druck gesetzt wurde. Die französische Botschaft in Ostberlin stellte jedoch fest, dass die Genehmigungen, wenn sie denn erteilt wurden, meistens auch eine endgültige Ausreisegenehmigung enthielten. Das französische Konsulat übergab dem Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten regelmäßig Listen, auf denen die zu lösenden humanitären Fälle vermerkt waren. Die Übergabe solcher Listen sah die französische Regierung als einzige Möglichkeit an, um ihr Interesse an der Aufhebung der Restriktionen zu bekunden, die bei der Freizügigkeit von Familien und ihren Angehörigen galten.²³⁰

Die Ergebnisse waren freilich ungenügend, und auch im Bereich Information war die DDR bei der Umsetzung der Beschlüsse von Helsinki säumig. Dies zeigte sich vor allem an dem begrenzten Zugang zu westlichen Publikationen. Zwar konnten die französischen kommunistischen Zeitungen *L'Humanité*, *L'Humanité Dimanche* und *Nouvelle Critique* ihren Absatz in der DDR auf ca. 200 Abonnements vergrößern, aber nicht-kommunistische Zeitungen waren so gut wie unzugänglich. Von *Le Monde* existierten ca. 50 Exemplare in der DDR, waren aber nur in einigen ausgewählten Hotels zu finden und zu einem Preis, der 70% über dem lag, der in der Bundesrepublik verlangt wurde. Im Bereich Fernsehen unterzeichneten das Staatsfernsehen der DDR und die französische Fernsehgesellschaft TF1

²³⁰ Idem.

1976 ein Abkommen, in dem sie sich bei Dreharbeiten im jeweils anderen Land gegenseitig technischen Beistand zusicherten. Außerdem vereinbarten sie den Austausch von Programmen.²³¹ Die Umsetzung dieser Absprachen erfolgte jedoch schleppend.

Abgesehen von der zögerlichen Umsetzung der kulturellen Bestimmungen der Schlussakte durch die DDR, entstand im kulturellen Bereich eine besondere Entwicklung. Die französische Regierung hatte der DDR bereits 1974 einen Vorschlag für den Abschluss eines kulturellen Abkommens unterbreitet. Dieser war jedoch vier Jahre lang unbeantwortet geblieben, bis die DDR-Führung anlässlich des Besuchs von Staatssekretär Stirn am 8. Juli 1978 darauf reagierte und einen eigenen Entwurf für ein Kulturabkommen überreichte.²³² Frankreich hatte kein Interesse an einem Abkommen, das die DDR nur deshalb vorschlug, um sich ein Alibi gegenüber ihren Intellektuellen und Künstlern sowie gegenüber der Weltöffentlichkeit zu verschaffen und um zu demonstrieren, dass sie die Beschlüsse von Helsinki implementierte.²³³ Daher antwortete die französische Regierung im Dezember desselben Jahres mit einem Gegenentwurf in Form eines Merkblatts, der den ostdeutschen Vorschlägen in großen Teilen widersprach. Immerhin waren aber nun die Voraussetzungen für erste Verhandlungen geschaffen, die im März 1979 begannen. Diese führten zu einem ersten gemeinsamen Entwurf, in dem allerdings vier Punkte längere Zeit strittig blieben: Der Schulaustausch, die Versendung von französischen Sprachlehrern in die Oberschulen der DDR, die Schaffung von Verkaufspunkten für Bücher und Publikationen beider Länder und die Eröffnung von Kulturzentren. Als mit Jean François-Poncet im Juli 1979 zum ersten Mal überhaupt ein amtierender französischer Außenminister die DDR besuchte²³⁴, trug dies schließlich dazu bei, die letzten Streitigkeiten zu beseitigen und den Abschluss eines Kulturabkommens zu ermöglichen. Denn Erich Honecker erklärte sich während seines Gesprächs mit François-Poncet überraschend mit der Eröffnung eines französischen Kulturzentrums in Ostberlin einverstanden. Ein Hintergedanke Honeckers war dabei, dass er den Einfluss der Bundesrepublik in der ostdeutschen Öffentlichkeit reduzieren wollte und hoffte, die Präsenz einer anderen westlichen Kultur in der DDR könne dazu beitragen.²³⁵ Dennoch war dies eine besondere Geste, weil kein anderes westliches Land in Ostberlin ein Kulturzentrum besaß und alle diesbezüglichen Anfragen stets abgelehnt worden waren. Diese für die DDR-Führung außergewöhnliche Konzession führte dazu, dass im Oktober 1979 weitere substanzielle Fortschritte in den Verhandlungen über ein Kulturabkommen erzielt werden konnten. Ab Januar 1980

²³¹ Idem.

²³² Idem.

²³³ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4017, Der stellvertretende Generaldirektor, Notiz/Verhandlungen über ein Kulturabkommen mit der DDR, 6. 6. 1979.

²³⁴ Zum Besuch des französischen Außenministers François-Poncet am 23./24. Juli 1979 in Ostberlin vgl. AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 232, Anm. 16, und Dok. 380.

²³⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4030, Europaabteilung, Unterabteilung Zentraleuropa, Notiz/Politische Beziehungen Frankreich–DDR, 4. 4. 1980.

wurde weiter über die Eröffnung von Kulturzentren gesprochen, was von dem Willen zur Verständigung der DDR-Führung zeugte, da diese fast alle französischen Forderungen akzeptierte und sogar der Formulierung zustimmte, dass der Zugang zu den Zentren frei und direkt sein solle. Am 16. Juni 1980 wurden schließlich beide Vereinbarungen unterzeichnet: Eines für die Eröffnung eines französischen Kulturzentrums und eines für ein Kulturabkommen.²³⁶ Außerdem wurde das Konsularabkommen unterschrieben.²³⁷ Daraufhin stiegen die kulturellen Aktivitäten Frankreichs in der DDR im Vergleich zu den Jahren 1975–1977 rapide an. Doch bereits während der Verhandlungen über das Kulturabkommen hatte sich der kulturelle Austausch positiv entwickelt. Die Tournee des Théâtre National Populaire im Oktober 1978 war die wichtigste von Frankreich organisierte Veranstaltung gewesen, seitdem es diplomatische Beziehungen zur DDR aufgenommen hatte. Das große Interesse des Publikums und der Presse hatte dazu beigetragen, das Interesse der kulturell Verantwortlichen der DDR für Frankreich zu wecken und ein günstiges Terrain für französische Kulturinitiativen zu bereiten. Denn daraufhin wurden in den Jahren 1978, 1979 und 1980 fast alle von Frankreich vorgeschlagenen kulturellen Veranstaltungen genehmigt. So konnten im Juni 1979 eine Tournee von acht Konzerten des Orchestre National de Chambre de Toulouse und im Oktober desselben Jahres vier Darbietungen vom Théâtre des Jeunes années aus Lyon und drei Solokonzerte der Sängerin Cora Vaucaire stattfinden. 1980 fand schließlich die Ausstellung „Hommage à Tériade“ statt, die ein großes Publikum anzog und die wichtigsten Tendenzen der zeitgenössischen Kunst in Frankreich zeigte. Ferner konnte die erste offizielle französische Kinowoche in der DDR organisiert werden. Zumindest in den Jahren 1978, 1979, 1980 war Frankreich damit das westliche Land mit der stärksten kulturellen Präsenz in der DDR.²³⁸

Bestätigt sich nun der Verdacht, dass Frankreich Beziehungen zur DDR unterhalten wollte, um die deutsche Teilung aufrechtzuerhalten? Wenn auch Giscard

²³⁶ Für den Wortlaut des Abkommens vom 16. Juni 1980 zwischen der DDR und Frankreich über kulturelle Zusammenarbeit vgl. Dokumente zur Außenpolitik der DDR, Bd. XXVIII/2, 1980, Berlin (Ost) 1984, S. 961–966. Für den Wortlaut des Abkommens „über Statut und Modalitäten der Arbeitsweise der Kulturzentren, deren Eröffnung in dem von beiden Seiten abgeschlossenen Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit vereinbart wurde“, vgl. idem, S. 966–970. Für mehr Details über die Entstehung des Kulturabkommens vgl. Wenkel, Auf der Suche nach einem „anderen Deutschland“, S. 265–281.

²³⁷ Die DDR-Unterhändler hatten zäh um die Anerkennung ihres Standpunkts einer ausschließlichen DDR-Staatsangehörigkeit gerungen. Sie konnten sich damit ebenso wenig durchsetzen wie bei den entsprechenden Abkommen mit Großbritannien (1976) und den Vereinigten Staaten (1979). Für die DDR war das Konsularabkommen mehr eine Sache des Prestiges als eine praktische Notwendigkeit: In Frankreich hielten sich kaum mehr als 200 DDR-Bürger auf, zwanzig Botschaftsangehörige und rund hundert Auslandsstudenten eingeschlossen. Vgl. Thankmar von Münchhausen, Die DDR rückt ins französische Blickfeld, in: FAZ, 18.8.1980. Zur Verhandlung des Konsularabkommens vgl. auch AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 43, S. 187, Anm. 4.

²³⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4024, Bericht des französischen Botschafters in der DDR an den Außenminister Jean François-Poncet/Implementierung der Schlussakte, 12.8.1980.

Bonn niemals das Gefühl gab, die DDR als Druckmittel einzusetzen, so registrierte die Bundesrepublik die französisch-ostdeutsche Annäherung mit Argwohn: „Die Franzosen“, konstatierte im April 1979 eine Studie des Gesamtdeutschen Instituts, „nützen ihre Beziehungen zur DDR, um damit ihr deutschlandpolitisches Interesse stets dann zu demonstrieren, wenn in der westlichen Presse begründete und unbegründete Spekulationen über die Chancen einer deutschen Wiedervereinigung auftauchen.“²³⁹ Es ist wahrscheinlich, dass die französische Regierung an Beziehungen mit der DDR nicht nur deshalb interessiert war, weil sie die Beschlüsse von Helsinki implementieren und versuchen wollte, dem SED-Regime besonders im humanitären Bereich Konzessionen abzurufen, sondern mindestens ebenso, weil sie die Eigenstaatlichkeit der DDR bestätigen wollte, um die immer wieder befürchtete Wiedervereinigung insbesondere eines neutralisierten Deutschlands zu erschweren. Wie in den Beziehungen zu allen anderen Ostblockstaaten auch blieb Paris dabei diskret und ging nie so weit, dass es die entstehenden Oppositionsbewegungen aktiv unterstützte, damit diese sich gegen das System auflehnten. Der westliche Einfluss sollte nach wie vor über die „weiche“ Kulturschiene verbreitet werden.

Obwohl also mit einigen Staaten des Ostblocks vielversprechende Absichtserklärungen unterzeichnet werden konnten, entsprachen die erzielten Ergebnisse der Implementierung der Helsinki-Beschlüsse in den WVO-Staaten nicht den französischen Erwartungen. Mit Polen und der DDR wurden Vereinbarungen über die Vergabe ein Jahr lang gültiger Langzeitvisa für mehrfache Ein- und Ausreise an die Korrespondenten getroffen. In einigen Staaten des Ostens, in denen die Arbeitsbedingungen für Journalisten offenkundig wesentlich schlechter waren als in Frankreich, wurde versucht die Lage geringfügig zu verbessern und Entgegenkommen hinsichtlich der Zugänglichkeit zu Informationsquellen oder der Möglichkeit zur Begleitung durch Fotografen zu erreichen. Doch damit war die Situation noch nicht zufriedenstellend.²⁴⁰ Besonders in Bezug auf die Printmedien war die französische Regierung über die mangelhafte Zusammenarbeit enttäuscht, denn hier waren alle WVO-Staaten sehr zögerlich. Oftmals bekundeten sie zwar ihre Bereitschaft, französische Zeitungen stärker zu verbreiten, brachten dann aber als Gründe, welche dies vorerst verhinderten, finanzielle Probleme vor. Um zumindest das Argument der Devisenknappheit zu entkräften, entschied die französische Regierung, einen substanziellen Teil des bereits bestehenden Hilfsfonds für den Ausbau der französischen Presse im Ausland übergangsweise den Staaten des Ostblocks zuzuweisen, um die vorgebrachten Gründe zu entkräften.²⁴¹ Die Resultate waren jedoch verhältnismäßig gering.

²³⁹ Vgl. Liebeswerben in Paris. Spiegel-Report über die politischen und wirtschaftlichen Anstrengungen der DDR in Frankreich, in: Der Spiegel, Nr. 28/1979 vom 9. 7. 1979, S. 32–38.

²⁴⁰ AN, 5AG3/872, MAE, Notiz/Die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 5. 4. 1977.

²⁴¹ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Entwurf der Erklärung des Außenministers im Ministerrat vom 2. 2. 1977/Verteidigung, Implementierung der Schlussakte, Treffen von Belgrad, 27. 1. 1977.

3.7. Sowjetunion

Wenngleich sich die französische Regierung darum bemühte, mit allen Ostblockstaaten bilaterale Vereinbarungen über die Beschlüsse der Schlussakte zu treffen, war die Sowjetunion der entscheidende Partner für die Zukunft der Entspannung und die Implementierung der KSZE-Bestimmungen. Schon sehr bald nach der Unterzeichnung der Schlussakte wurde deutlich, dass Helsinki nicht als Erfolg für die Sowjetunion beurteilt werden konnte. Breschnew, der zwar viele Zugeständnisse im dritten Korb und bei den Menschenrechten gemacht hatte, ohne sie tatsächlich umsetzen zu wollen, musste feststellen, dass Oppositionelle aber durchaus begannen sich darauf zu berufen, um ihre Kritik an den Praktiken des kommunistischen Systems zu äußern. Das Bild, das die Sowjetunion von sich in der Welt vermitteln wollte, wurde durch diese Opposition getrübt und minderte die ideologische Anziehung, die sie zuvor im Ausland ausgeübt hatte. Moskau befand sich in der Defensive und hatte Mühe, zu verdeutlichen, dass Entspannung keine Folge, sondern eine Vorbedingung für die Umsetzung der Beschlüsse von Helsinki sein müsse. Breschnew wollte Zeit gewinnen, um die Anwendung der Bestimmungen der Schlussakte hinauszögern zu können. Für ihn zählte lediglich die Möglichkeit, mit Hilfe der Entspannung zwischen Ost und West größeren Handlungsspielraum zu erhalten, um in einem günstigen Moment den Gegner in die Enge zu treiben.²⁴² Für den Westen und Frankreich im Speziellen hingegen gehörten Entspannung und Implementierung der Schlussakte unweigerlich zusammen und bedeuteten Mäßigung des ideologischen Wettkampfes und zunehmende Unabhängigkeit der Ostblockstaaten. Beides wurde sowohl als Folge des Entspannungsprozesses zwischen Ost und West als auch als Voraussetzung für sein weiteres Gelingen angesehen. Giscard d'Estaing war der Ansicht, dass Breschnew in dieser Situation, in der er nicht viele Bedingungen stellen konnte, die Unterstützung Frankreichs benötigte. Dabei wollte er den privilegierten Charakter der französisch-sowjetischen Beziehungen aufrechterhalten, ohne dabei selbst an Handlungsfreiheit zu verlieren. Daher entwarfen Giscard's Berater den Text für ein bilaterales Abkommen mit Moskau zur Vertiefung der Zusammenarbeit und zur Implementierung der Auflagen der KSZE, welches der mit Polen unterzeichneten Charta ähnelte und während Giscard's Reise nach Moskau im Oktober 1975 unterzeichnet werden sollte. In diesem „gemeinsamen Programm“ oder „Aktionsprogramm“ wurde betont, wie viel Bedeutung beide Seiten dem Abschluss der KSZE und ihren Ergebnissen beimaßen. Der politische Hintergrund war, dass mit Hilfe einer gemeinsamen Willensbekundung demonstriert werden sollte, dass die beiden Länder die Bestimmungen der Schlussakte auf bilateraler Ebene umsetzen wollten. Ähnlich wie die mit Polen erstellte „Implementierungsbilanz“ sollte ein solches gemeinsames Programm der Öffentlichkeit beweisen, dass die Schlussakte von Helsinki kein formales Dokument war, sondern zur Entwicklung der Ent-

²⁴² AN, 5AG3/1092, Telegramm aus Moskau/Zusammenfassung der Vorbereitung des Entwurfs der französisch-sowjetischen Erklärung in Moskau, 17. 6. 1977.

spannung in Europa beitrug.²⁴³ Für einen positiven Effekt in der Öffentlichkeit war es vonnöten, zumindest in einigen Punkten über reine Absichtserklärungen hinauszugehen und konkrete Initiativen zu vereinbaren, wie zum Beispiel bei den Arbeitsbedingungen der französischen Journalisten und Geschäftsleute, der Behandlung von humanitären Fällen sowie der Entwicklung der kulturellen Beziehungen.²⁴⁴ Gleichzeitig galt es den Sowjets glaubhaft zu machen, dass Paris sich nicht in ihre inneren Angelegenheiten einmischen wollte.²⁴⁵ Wie die Schlussakte sollte das „Aktionsprogramm“ drei Teile umfassen: Politik, Wirtschaft und humanitäre Bestimmungen. In jedem Teil sollte auf die Prinzipien von Helsinki Bezug genommen sowie präzise und konkrete Ziele festgelegt werden. Die französischen Diplomaten machten sich wenig Hoffnung, in dem Text rechtskräftige Maßnahmen vereinbaren zu können. Ihre Initiative zielte überwiegend darauf, Arbeitsweisen und Mechanismen zu vereinbaren, welche später zu substanziellen Ergebnissen führen sollten. Bei der Ausarbeitung des Textes stellten sich die Experten des Außenministeriums die Frage, ob sich Frankreich als Gegenleistung für Moskaus Kooperationsbereitschaft dazu bereiterklären sollte, regelmäßige Treffen auf Gipfelebene zu vereinbaren, deren vertragliche Festschreibung Paris trotz de facto jährlich stattfindender Zusammenkünfte stets vermieden hatte. Sie entschieden, die schriftliche Verankerung dieser Treffen als Konzession zu gewähren, falls Moskau in anderen Bereichen Entgegenkommen signalisierte.²⁴⁶

Die Experten des Außenministeriums redigierten eine Textfassung, mit der sie hofften, Implementierungsfortschritte in konkreten Bereichen erzielen zu können, ohne jedoch die Sowjets durch „provokante“ Forderungen zu brüskieren. Den Beratern im Elysée war der Entwurf dennoch zu kraftvoll, und vor allem Gabriel Robin plädierte dafür, im Bereich von Korb 3 ausgleichender zu formulieren, da Moskau sich womöglich provoziert fühlen könne. Giscard teilte diese Ansicht und schrieb ein deutliches „Oui“ an den Rand der ihm vorgelegten Notiz.²⁴⁷ An diesem Beispiel lässt sich gut belegen, welche Bedeutung der eingangs erwähnten „Cellule diplomatique“ zukam. Die Information aus dem Außenministerium wurde von dem Leiter der Zelle, Robin, nicht einfach an den Präsidenten weitergeleitet, sondern kommentiert. Giscard traf, gestützt auf diese Informationen, die endgültige Entscheidung. Das Außenministerium konnte lediglich Vorschläge machen, aber nicht in eigener Regie entscheiden.

In Moskau angekommen, lenkte Giscard das Gespräch gleich zu Beginn auf die KSZE und fragte Breschnew, wie er die Bestimmungen der Schlussakte umzuset-

²⁴³ So Giscard zu dem sowjetischen Botschafter Tschernomynko. AN, 5AG3/1090, Notiz für Herrn Ulrich (Gabriel Robin), 2. 10. 1975.

²⁴⁴ AN, 5AG3/1090, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Offizieller Besuch in der Sowjetunion, politische Aspekte, 7. 10. 1975.

²⁴⁵ Idem.

²⁴⁶ AN, 5AG3/1090, Notiz für den Präsidenten (Gabriel Robin)/Reise in die Sowjetunion, 12. 9. 1975.

²⁴⁷ AN, 5AG3/1090, Notiz für den Präsidenten (Gabriel Robin)/politisches französisch-sowjetisches Dokument, 25. 9. 1975.

zen gedenke. Dieser erklärte, die Sowjetunion sei bereit, die Beschlüsse von Helsinki in ihrer Gesamtheit zu implementieren, und verwies auf 17 Millionen in der Sowjetunion publizierte Exemplare der Schlussakte. Weitere konkrete Absichten äußerte er jedoch nicht. Vielmehr führte er an, die Implementierung der Schlussakte bedeute vor allem die Stärkung der Sicherheit und der Zusammenarbeit im politischen Bereich. Es verstehe sich von selbst, dass der ideologische Kampf im Rahmen der Entspannung weitergeführt werde.²⁴⁸ Breschnew hatte bereits im Vorfeld den Text der von Giscard für den Abend geplanten Tischrede gelesen, in welcher ein Hinweis auf die Notwendigkeit einer ideologischen Entspannung enthalten war. Dies beeinflusste das Gesprächsklima negativ. Breschnew zog die Diskussion ins Lächerliche und erklärte ironisch, man habe ihn informiert, dass Paris die Frage des Verkaufs von französischen Zeitungen in der UdSSR ansprechen wolle. Begleitet von schallendem Gelächter seiner Delegation erläuterte er, die Sowjetunion kaufe 50 Exemplare von *Le Monde*, und fragte sarkastisch, was sich ändern würde, wenn sie 1000 kaufe. Auch der Kulturaustausch sei bereits eine Tatsache: Tausende von Menschen hätten die Mona Lisa gesehen, als diese in Moskau gezeigt wurde. Das Gespräch lieferte keine fassbaren Ergebnisse. Giscard bemühte sich, Breschnew zumindest von der Nützlichkeit eines gemeinsamen Abkommens zu überzeugen, welches den Willen beider Staaten illustriere, die Bestimmungen der Schlussakte in die Tat umzusetzen. Die Russen gingen jedoch nicht darauf ein, sondern beschwerten sich darüber, dass sich die westliche Presse nur für den dritten Korb interessiere, obwohl die Schlussakte doch so viele andere Bereiche abdecke.²⁴⁹

Obwohl Breschnew mitteilen ließ, dass er Giscard's Idee einer „ideologischen Entspannung“ missbilligte, hielt dieser seine Tischrede wie geplant und erklärte, dass die politische Entspannung zwischen allen Staaten auf zwei Ebenen stattfinden müsse: auf ideologischer und auf Rüstungsebene. Dabei betonte er, dass vor allem Letztere nur weltweit und mittels einer effizienten Kontrolle umgesetzt werden könne. Zudem sprach Giscard die von ihm entwickelte Idee der „globalen“ Entspannung an und wies darauf hin, dass die Entspannung, nachdem sie bisher lediglich eine regionale Initiative zur Verbesserung der Beziehungen in Europa gewesen sei, nun weltweit ausgedehnt werden könne.²⁵⁰ Breschnew reagierte im wahrsten Sinne des Wortes „verschnupft“. Er brach das Essen ab, zog sich zurück, erklärte, er habe sich durch den Luftzug im Auto erkältet,²⁵¹ und sagte nicht nur die nächsten zwei Treffen mit dem französischen Präsidenten, sondern auch die Besprechungen seiner Minister mit ihren französischen Kollegen ab.

Als Giscard in der abschließenden Pressekonferenz danach gefragt wurde, ob er mit Breschnew die Idee der ideologischen Entspannung habe diskutieren können,

²⁴⁸ AN, 5AG3/1090, Protokoll des Treffens von Giscard und Breschnew am 14. 10. 1975.

²⁴⁹ Idem.

²⁵⁰ AN, 5AG3/1090, Festrede von Giscard d'Estaing anlässlich des offiziellen Abendessens im Kreml, Moskau, 14. 10. 1975.

²⁵¹ Vgl. M. Brejnev: *J'ai pris froid*, in: *Le Monde*, 18. 10. 1975, S. 2.

wich er aus und betonte, es bestehe kein Widerspruch zwischen der französischen und der sowjetischen Konzeption, es gebe höchstens Unterschiede. Natürlich müssten die ideologischen Präferenzen der beiden Systeme respektiert werden. Er habe lediglich bemerkt, dass in diesem Wettstreit zwischen den Systemen Entspannung eintreten müsse. Dies solle nicht heißen, dass die eine oder andere Seite auf ihre Eigenheiten verzichten müsse, die ihre Völker gewählt hätten und erhalten wollten. Die Entspannung müsse auch die Grundeinstellungen des jeweiligen Systems betreffen.²⁵² Er schwächte damit seine Aussagen ab, damit sie nicht dauerhaft die französisch-sowjetischen Beziehungen belasteten. Doch seine Grundhaltung bestand unverändert weiter, mochte sie auch mit innenpolitischen Beweggründen zu erklären sein. Denn Giscard d'Estaing hatte seinen Rivalen François Mitterrand bei den Präsidentschaftswahlen nur mit hauchdünnem Vorsprung besiegen können und war sich des Anwachsens der Linkskräfte in seinem Land wohl bewusst.²⁵³ Es war daher ein pragmatisches Interesse, den innerfranzösischen politischen Wettstreit mittels einer „ideologischen Entspannung“ begrenzen zu wollen.

Als die Besprechungen nach Breschnews hartem diplomatischem Manöver zwei Tage später wieder aufgenommen werden konnten, war die Zukunft der KSZE und der Entspannung nicht mehr Gegenstand der Verhandlungen. Die Gesprächspartner beschränkten ihre Themenwahl vor allem auf Fragen der Verteidigung. Breschnew beschwerte sich über die Existenz französischer Nuklearstreitkräfte und versuchte, auf Giscard's Äußerungen zur Entspannung auf Rüstungsebene aufbauend, den französischen Präsidenten zu einem gemeinsamen Abrüstungsabkommen zu überreden, in dem sich Moskau und Paris verpflichteten, keine Atomwaffen gegeneinander zu verwenden. Das Kalkül war offensichtlich: Moskau verfügte über ein viel größeres Arsenal an konventionellen Waffen als Frankreich und hätte sich mit einem solchen Abkommen bequem militärische Überlegenheit verschaffen können. Giscard ließ sich nicht darauf ein, sondern erläuterte die französische Verteidigungsdoktrin, die darauf basierte, dass Frankreich im Falle eines Angriffs auf seinem Territorium Nuklearwaffen einsetzen konnte. Daher sei für ihn keine Vereinbarung akzeptabel, die genau das verbiete, da ansonsten die Gefahr bestehe, dass Frankreich im Falle eines Konfliktes mit einer Nuklearmacht ausgelöscht werde.²⁵⁴

Trotz ihrer unvereinbaren Überzeugungen unterzeichneten beide nach ihrer zweiten Unterredung fünf Dokumente, davon eine „Erklärung über die Entwicklung der Freundschaft und der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der

²⁵² AN, 5AG3/1090, Pressekonferenz Giscard d'Estaings, Hotel Intourist, Moskau, 17. 10. 1975.

²⁵³ Bei den Wahlen zum Amt des Staatspräsidenten am 5. und 19. Mai 1974 hatte der Erste Sekretär der französischen Sozialistischen Partei (PS), Mitterrand, der als Kandidat der aus PS, KPF und Radikaler Linkspartei (MRG) gebildeten „Union der Linken“ antrat, im ersten Wahlgang mit 43,24% die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Im zweiten Wahlgang unterlag Mitterrand nur knapp mit 49,19% Giscard d'Estaing, der 50,81% Stimmen erzielte. Vgl. AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 71, Anm. 11.

²⁵⁴ AN, 5AG3/1090, Gespräch zwischen Giscard d'Estaing und Breschnew im Kreml, 17. 10. 1975.

Sowjetunion“. Ihr Inhalt war allerdings nichtssagend, denn außer allgemeinen Ausführungen über die große Bedeutung der KSZE und den Beitrag der Schlussakte zur Festigung der Sicherheit in Europa und der Entwicklung der Zusammenarbeit wurden keine konkreten Vereinbarungen getroffen. Giscard und Breschnew erklärten ihren Willen, die Prinzipien der Beziehungen zwischen Staaten, wie sie auf der Konferenz formuliert worden waren, in allen Bereichen ihrer gegenseitigen Beziehungen zu respektieren und alle Bestimmungen der Schlussakte vollständig zu implementieren.²⁵⁵ Die Erklärung enthielt aber keine Aufzählung der einzelnen Bestimmungen, bei denen Fortschritte erzielt werden sollten, oder einen Vermerk darüber, wie die Sowjetunion gedachte, ihre Verpflichtungen umzusetzen. Einig waren sich Paris und Moskau nur darüber, dass sie die große Bedeutung des Viermächteabkommens für die „günstige Entwicklung der Situation in Europa“ hervorhoben.²⁵⁶ In diesem Punkt waren Paris und Moskau derselben Ansicht, denn das Viermächteabkommen implizierte die weitere Aufrechterhaltung der Teilung Deutschlands.

Was die Fragen der Abrüstung betraf, äußerten Giscard und Breschnew lediglich, dass Initiativen, die auf eine Verringerung der militärischen Konfrontation abzielten und die Abrüstung förderten, „von Interesse“ seien, sofern sie nicht die Sicherheit oder die Unabhängigkeit der Staaten beeinträchtigten. Sie bestätigten ihre Entschlossenheit, zur Verwirklichung einer allgemeinen und vollständigen, das heißt auch nuklearen, Abrüstung beizutragen, vorausgesetzt, sie finde unter strenger und wirkungsvoller internationaler Kontrolle statt. Um die Menschheit von der „Bürde der Rüstung“ zu befreien, sprachen sie sich für die Einberufung einer Weltabrüstungskonferenz aus, an deren Vorbereitung und Verhandlungen alle Nuklearmächte teilnehmen sollten. Die Teilnahme der Nuklearmächte an dieser Vorbereitung hatte Paris durchgesetzt, um den Abschluss eines bilateralen Abrüstungsabkommens zwischen Frankreich und der Sowjetunion abzuwenden, das Breschnew vorgeschlagen hatte und das zu Frankreichs militärischer Schwächung beigetragen hätte. Für eine weltweite Abrüstungskonferenz konnte sich Giscard aussprechen, da sie die Unabhängigkeit der französischen Streitmacht nicht in Frage stellen würde. Obwohl Außenministerium und Elysée vor Giscards Besuch in Moskau davon abgeraten hatten, vereinbarten der französische Präsident und der Kremlchef darüber hinaus, dass die französisch-sowjetischen Gipfeltreffen in Zukunft regelmäßig stattfinden sollten. In seiner anschließenden Pressekonferenz hob Giscard diese Vereinbarung sogar als besondere Neuerung im französisch-sowjetischen Verhältnis hervor.²⁵⁷ Neben der Erklärung über die Entwicklung der Freundschaft und der Zusammenarbeit unterzeichneten Giscard d'Estaing und Breschnew drei weitere bilaterale Abkommen. Eines über die Zusammenarbeit im Bereich der Energie, das zweite über die Zusammenarbeit im Tourismus und das

²⁵⁵ AN, 5AG3/1090, Erklärung über die Entwicklung der Freundschaft und der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Sowjetunion, Moskau, 17. 10. 1975.

²⁵⁶ Idem.

²⁵⁷ AN, 5AG3/1090, Pressekonferenz Giscard d'Estaings, Hotel Intourist, Moskau, 17. 10. 1975.

dritte über die wissenschaftliche, technische und industrielle Zusammenarbeit im Bereich der zivilen Luftfahrt und der aeronautischen Industrie.²⁵⁸ Journalisten erklärte Giscard, dies zeige den starken Willen beider Länder zur Implementierung der Schlussakte, denn die Abkommen enthielten positive und konkrete Ergebnisse. Im Bereich des Tourismus sei sogar ein Erfolg in der so schwierigen Thematik der menschlichen Beziehungen zu verzeichnen.²⁵⁹ Dies konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass Frankreichs Implementierungsinitiativen in der Sowjetunion von wenig Erfolg gekrönt waren. Vor allem in dem Gebiet, das Frankreich für den Austausch mit der Sowjetunion als das vielversprechendste ansah – der Kultur –, war es nicht gelungen neue Vereinbarungen zu treffen. Dies zeigte sich zum Beispiel im Bereich der Printmedien, denn nach wie vor war die Verbreitung der französischen Presse in der Sowjetunion dürftig. Von *Le Monde* wurden 235 Exemplare und von *Le Figaro* 49 Exemplare per Abonnement bezogen. Zusätzlich wurden ca. 50 Einzelexemplare verkauft, allerdings nur in drei Hotels in Moskau und zwei in Leningrad (St. Petersburg) sowie am internationalen Flughafen von Moskau-Scheremetjewo.²⁶⁰

Vor allem bei der Umsetzung der humanitären Bestimmungen von Korb 3 bestand noch großer Nachholbedarf. Auch wenn Paris von Seiten der Sowjetunion mehr Entgegenkommen bei der Prüfung der humanitären Fälle verspürt hatte, so war letztlich nur eine Vereinbarung über die Erleichterung der Arbeitsbedingungen der Journalisten, eine Abmachung über die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Entwicklungshelfer und ein Abkommen über wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit zwischen Gromyko und Sauvagnargues im Juli 1976 zustande gekommen. Die Sowjets waren nur bereit in den Bereichen Entgegenkommen zu zeigen, in denen es ihnen leicht fiel.²⁶¹ So blieben Bewegungs- und Meinungsfreiheit immer noch stark eingeschränkt, und die Einhaltung der Menschenrechte in der Sowjetunion war keineswegs selbstverständlich.²⁶² Diese mageren Resultate lösten in Paris jedoch keine Entmutigung aus.²⁶³ Die Experten im Außenministerium waren der Ansicht, dass, auch wenn die seit Helsinki erzielten Ergebnisse überall außer im wirtschaftlichen Bereich relativ bescheiden waren, die Staaten des Warschauer Paktes zumindest einige Maßnahmen im Bereich der Ankündigung von militärischen Manövern und hinsichtlich der

²⁵⁸ AN, 5AG3/1090, Erklärung über die Entwicklung der Freundschaft und der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Sowjetunion, Moskau, 17. 10. 1975.

²⁵⁹ AN, 5AG3/1090, Pressekonferenz Giscard d'Estaings, Hotel Intourist, Moskau, 17. 10. 1975.

²⁶⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4782, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Merkblatt über die französisch-sowjetischen Beziehungen im Bereich der Printmedien, 27. 4. 1977. Dieses Merkblatt wurde Juri Dubinin am 27. 4. 1977 übergeben.

²⁶¹ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa/KSZE, Erklärung des Außenministers im Ministerrat am 7. 9. 1977 über die Vorbereitung der Konferenz von Belgrad, 5. 9. 1977.

²⁶² AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Entwurf der Erklärung des Außenministers im Ministerrat vom 2. 2. 1977/Verteidigung, Implementierung der Schlussakte, Treffen von Belgrad, 27. 1. 1977.

²⁶³ AN, 5AG3/1092, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Breschnews Besuch (20.–22. Juni), politische Aspekte, 17. 6. 1977.

Regelung von humanitären Fällen ergriffen hätten und dass nicht nur die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zunahm, sondern dass sich auch die politischen Kontakte zwischen West und Ost vermehrt hätten. Paris maß der schleppenden Implementierung der Prinzipien der Schlussakte im Osten nicht allzu große Bedeutung bei, weil das eigentliche Ziel größeren Ausmaßes war und erst auf lange Sicht erreicht werden konnte: Die Unterwanderung der kommunistischen Ideologie. Die Pariser Diplomaten empfanden es bereits als Fortschritt, dass seit 1970 ca. 100 000 Juden aus der Sowjetunion emigrieren durften und dass die Bundesrepublik Zusagen für die Ausreise der in Polen und der Sowjetunion lebenden deutschstämmigen Bevölkerungsteile erhalten hatte.²⁶⁴ Sie beurteilten die in Helsinki in Gang gesetzte Dynamik des Dialogs als einen Beitrag zur Schaffung einer Atmosphäre, die weitere Entspannungsinitiativen ermöglichte.

Die unterschiedlichen Herangehensweisen des französischen Präsidenten und des Generalsekretärs der KPdSU sowie die ersten Auswirkungen der Schlussakte lassen sich an folgendem Beispiel veranschaulichen: Im Oktober 1976, also ein Jahr nach Giscard's Besuch in Moskau, wandte sich der französische Präsident während der Sendung „Woche der UdSSR“ von TF1-Moskau direkt an die sowjetischen Fernsehzuschauer, indem er dem Sender ein Interview gab.²⁶⁵ Dies war als Antwort auf ein Interview Breschnews in demselben Sender geplant, und Moskau hatte gehofft, aus der „Woche der UdSSR“ und den Äußerungen des Kremlchefs eine Propagandaaktion machen zu können. Giscard's Ansprache, die nicht live übertragen, sondern aufgezeichnet wurde, überrumpelte die sowjetischen Verantwortlichen, so dass sie erst 24 Stunden später und in wesentlich verkürzter Form gesendet und in der sowjetischen Presse veröffentlicht wurde. Seine darin enthaltenen Ausführungen zur ideologischen Entspannung, zum französischen Pluralismus und zum Lebensstandard der Franzosen waren zensiert.²⁶⁶ Dennoch bemerkten die französischen Diplomaten mit Genugtuung, dass zum ersten Mal ein westlicher Staatschef so frei vor Millionen sowjetischer Fernsehzuschauer sprechen konnte. Für Paris bedeutete dies die Anwendung des Geistes von Helsinki.²⁶⁷ Moskau hingegen hatte mit der KSZE nicht den erwünschten Erfolg erzielt, und der „Esprit von Helsinki“ wurde bereits zum Bumerang. Nun befürchtete es, dass Westdeutsche oder Amerikaner ähnliche Interviews vorschlagen oder dass westliche Staaten anderen Ländern des Warschauer Paktes wie Jugoslawien, Rumänien oder Polen ähnliche Interviewangebote machen würden.²⁶⁸

Zur Verbesserung der französischen-sowjetischen Beziehungen trug dies freilich nicht bei. Breschnew nahm dem französischen Präsidenten dessen dezidierten Aufruf zur Schaffung einer „ideologischen Entspannung“ nach wie vor übel. Er

²⁶⁴ Idem.

²⁶⁵ AN, 5AG3/872, MAE, Kabinett des Ministers, Notiz über die Implementierung der Vereinbarungen von Helsinki, 1.2. 1977.

²⁶⁶ AN, 5AG3/1091, Zensiertes Interview von Giscard d'Estaing in der Prawda, Moskau, 14. 10. 1976.

²⁶⁷ AN, 5AG3/1091, Notiz für den Präsidenten (Gabriel Robin), 19. 10. 1976.

²⁶⁸ AN, 5AG3/1091, MAE, Kabinett des Ministers, Notiz (G. Errera), 19. 10. 1976.

verschob seinen eigentlich für Oktober 1976 geplanten Besuch auf Juni 1977 und ließ den Élysée wissen, dass er die Reise nur dann antreten werde, wenn Frankreich ihm hinsichtlich der Abrüstungsproblematik sehr viel weiter entgegenkomme. Giscard machte hingegen deutlich, dass Frankreich einen Staatsbesuch nicht als Verhandlungspfand für diplomatische Konzessionen ansähe.

Als der Kreml-Chef im Januar 1977 in Tula südlich von Moskau zum dritten Mal einen Weltvertrag über den Verzicht auf die Androhung und Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen und eine Verpflichtung der KSZE-Teilnehmerstaaten zum Verzicht auf den atomaren Erstschatz vorschlug²⁶⁹, der Westen aber ablehnend reagierte, sah Frankreich die Gelegenheit, die Isolation Moskaus zu nutzen, um seine eigene Bedeutung als Verhandlungspartner der Sowjetunion wieder auszubauen.

Tatsächlich ließ sich Breschnew auf einen versöhnlicheren Gesprächston ein und trug damit der veränderten internationalen Lage und seinem eigenen Einflussverlust in Europa Rechnung. Aus sowjetischer Sicht „hinkte die Entspannung auf einem Fuß“.²⁷⁰ Die französische Regierung ahnte, dass der Generalsekretär der KPdSU noch immer hoffte, Frankreich von den westlichen Alliierten isolieren und sein Abschreckungspotenzial neutralisieren zu können.²⁷¹ Um der Umsetzung der sowjetischen Pläne vorzubeugen, schickte Giscard seinen Außenminister Louis de Guiringaud im Juni 1977 nach Moskau. Er sollte Breschnews Besuch in Paris vorbereiten und zusammen mit Gromyko eine „Erklärung über die Minderung der internationalen Spannung“ entwerfen, die anlässlich des Staatsbesuchs unterzeichnet werden sollte.²⁷² Guiringauds Aufenthalt vom 5. bis zum 7. Juni 1977 verlief vielversprechend. In Form eines Briefaustausches zwischen den beiden Außenministern erreichte er die Unterzeichnung einer Vereinbarung über die Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen der französischen und sowjetischen Fachkräfte, die sich im jeweils anderen Land für die wirtschaftliche, technische und kulturelle Zusammenarbeit engagierten. Zudem erklärten beide Parteien die Entspannung zur einzigen vernünftigen Basis für die Entwicklung von friedlichen Beziehungen zwischen Staaten mit unterschiedlichen Gesellschaftssystemen und hoben die Bedeutung der Umsetzung der Bestimmungen der KSZE-Schlussakte hervor.

Nur das Problem der Dissidenten bereitete erwartungsgemäß Schwierigkeiten, und Gromyko ließ sich nicht darauf ein, über die geplanten Dissidentenprozesse

²⁶⁹ Vgl. zur Rede von Tula: AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 13, S. 71, Anm. 11. Vgl. auch Leonid Breschnew, *On the International Situation*, 18. 1. 1977, abgedruckt in: Prawda vom 19. 1. 1977, in englischer Übersetzung zugänglich auf der Webseite des National Security Archive. Vgl. auch Christopher Wren, *Brezhnev Appeals to Carter on Arms*, in: *The New York Times*, 19. 1. 1977, S. 1.

²⁷⁰ Dubinin erklärte Andréani bei dessen Besuch in Moskau im November 1977, dass der Gipfel in Rambouillet unter anderem aus diesem Grund stattgefunden habe. AN, 5AG3/1092, zusammenfassende Notiz/Gespräche des Europadirektors in Moskau, 6. 12. 1977.

²⁷¹ AN, 5AG3/1092, MAE, Politische Abteilung, Direktorat der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz, 22. 2. 1977.

²⁷² Vgl. Gemeinsame Erklärung der Sowjetunion und Frankreichs über die Minderung der internationalen Spannung, in: *Neues Deutschland* 32, 23. 6. 1977, S. 5.

zu sprechen.²⁷³ Die Reaktion Gromykos bestätigte die französische Regierung in der Einschätzung, dass Moskau für ernsthafte Gespräche über das Thema Menschenrechte und Oppositionsbewegungen noch nicht zugänglich war. Giscard hielt seinen Kurs der Vermeidung von Polemik aufrecht. Dennoch war er nicht, wie in der französischen Presse später oft behauptet wurde, nachgiebig gegenüber Breschnew. Er wollte es ausnutzen, dass die Sowjetunion sich in einer Position befand, in der sie die Zusammenarbeit mit Frankreich suchte, um Moskau zu weiteren Entspannungsschritten anzutreiben und damit Frankreichs Rolle als internationaler Vermittler zu stärken. Er wurde in seiner Analyse der sowjetischen Position bestätigt, als Breschnew eine Woche vor seinem Besuch in Paris einen Schritt in Frankreichs Richtung machte und bis auf einen Punkt den französischen Text für die Erklärung über die „Minderung der internationalen Spannung“ akzeptierte. Moskaus Sorge hinsichtlich der Infragestellung des kommunistischen Systems durch die Oppositionsbewegungen spielte dabei sicherlich eine Rolle: Moskau brauchte Verbündete bei der Verteidigung einer Idee, die international immer weniger anerkannt war.²⁷⁴

Als der französische Präsident Mitte Juni 1977 in Rambouillet mit dem Kremlchef zusammentraf, definierte Giscard Frankreichs Konzeption der Entspannung. Nach einem Seitenhieb auf die wenig entspannungsfördernde Politik der Vereinigten Staaten betonte er, Frankreich sehe die Entspannung als fundamentales Element seiner Außenpolitik und der Ost-West-Beziehungen insgesamt, weshalb er auch sein Einverständnis für die Unterzeichnung einer gemeinsamen Erklärung über die Minderung der internationalen Spannung gegeben habe. In dieser Erklärung waren vier Bedingungen verankert, die für die französische Konzeption der Entspannung maßgeblich waren. Dazu gehörte nicht zuletzt die Mäßigung des ideologischen Wettbewerbs. Obwohl Breschnew bereits im Oktober 1975 verärgert reagiert hatte, brachte Giscard im Juni 1977 erneut dieses Anliegen vor. Der zweite Aspekt des französischen Ansatzes war die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Giscard viel deutlicher als bei den vorherigen Gesprächen einforderte und auf deren feierliche Verankerung in der KSZE-Schlussakte er sich hierbei bezog. Außerdem konnte er die von Breschnew erneuerte sowjetische Verfassung zitieren, in der die Beschlüsse von Helsinki übernommen worden waren.²⁷⁵ Giscard verband hier zum ersten Mal den Aufruf zur Respektierung der Menschenrechte mit der Verantwortung, die Frankreich als Land der Französischen Revolution und der Grundfreiheiten in diesem Bereich habe. Mit der Nennung des dritten Elements der französischen Entspannungskonzeption

²⁷³ AN, 5AG3/1092, Notiz über den Besuch Guiringauds in Moskau.

²⁷⁴ AN, 5AG3/1092, Telegramm aus Moskau/Zusammenfassung der Vorbereitung des Entwurfs der französisch-sowjetischen Erklärung in Moskau, 17. 6. 1977. Vgl. dazu auch das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister de Guiringaud vom 11. 6. 1977, in: AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 150.

²⁷⁵ 1977 ersetzte Breschnew die sowjetische Verfassung aus dem Jahr 1936. Dadurch wurde erstmals die KPdSU offiziell als staatsführende Kraft legitimiert und Breschnew wurde Staatsoberhaupt.

beschwichtigte er Breschnew, denn er wies auf die Bedeutung der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten hin und betonte, dass Frankreich sich nie in die Interna der Sowjetunion eingemischt habe und wünsche, dass die Sowjetunion dies ebenso wenig in Frankreich tue. Der vierte Punkt entsprach der Idee, die Giscard bereits zu Anfang seiner Präsidentschaft verkündet hatte: Er forderte die Globalität der Entspannung, da es unmöglich sei, Entspannung nur in einem Teil der Welt zu betreiben.²⁷⁶

Als Giscard anlässlich einer Sitzung des Ministerrates über die Ergebnisse seines Treffens mit Breschnew berichtete, sprach er erfreut von einem „einzigartigen“ Besuch. Da die Texte bereits im Voraus abgestimmt worden seien, habe er sich unnachgiebig zeigen können, ohne dabei eine Verärgerung Moskaus zu riskieren. Frankreich sei wieder in den Rang des „privilegierten Partners“ der Sowjetunion aufgerückt, ohne dass es sich unter Druck habe setzen lassen. Der Wortlaut der gemeinsamen Erklärung über die Minderung der internationalen Spannung sei französischen Ursprungs und „exzellent“. Wenn er angewandt werde, sei dies der Anfang einer realen Entspannung. Da die Sowjets gerade auf die Formulierung von gemeinsamen Kommuniqués so viel Wert legen, sei es bemerkenswert, dass sie so leicht akzeptiert hätten, dass die Erklärung einen Hinweis auf die Globalität der Entspannung enthalte.²⁷⁷ An der mangelndeln Umsetzung der KSZE-Bestimmungen von Korb 3 änderte dies freilich nichts.

4. Infragestellung der französischen Verteidigungsdoktrin

Im Jahr 1977 fand in Paris eine Verschiebung der Akzente bezüglich der außenpolitischen Prioritäten statt. Während zuvor die Stichworte „Entspannung“, „Überwindung der Blöcke“ und „Gleichgewicht“ im Vordergrund gestanden hatten, traten nun die Termini „Sicherheit“ und „Abrüstung“ an ihre Stelle. Im Folgenden soll gezeigt werden, welche Gründe es für diese Verschiebung der Akzente gab und wie sie zu der Entwicklung einer eigenen französischen Abrüstungsdoktrin und einer Abrüstungskonferenz in Europa führten. Die Ausarbeitung einer neuen französischen Abrüstungsdoktrin liefert im Übrigen ein deutliches Beispiel für die wechselseitige Beeinflussung zwischen den Faktoren „internationale Umwelt“ und „außenpolitische Entscheidung“. Aufgrund der Veränderungen der internationalen Rahmenbedingungen wurden im Frühjahr 1977 die geltenden Prämissen der französischen Verteidigungspolitik in Frage gestellt und eine neue Abrüstungsdoktrin entworfen. Ziel dieses Vorgehens war es einerseits, die strategischen Prioritäten weiterhin zu gewährleisten (Handlungsfreiheit im Bereich der Atomtests, Verhinderung der Einbeziehung der französischen Nuklearwaffen in eine Beschränkungsverhandlung, Verhinderung der Bildung eines europäischen Sicher-

²⁷⁶ AN, 5AG3/1092, Protokoll des Gesprächs von Rambouillet, 21. 6. 1977.

²⁷⁷ AN, 5AG3/1092, Auszug aus dem Bericht über die Entscheidungen im Ministerrat am 23. 6. 1977.

heitssystem, das einen politisch-militärischen Vorrang der Sowjetunion ermöglichte). Andererseits hoffte Frankreich mit der Definition einer neuen Abrüstungsdoktrin und v.a. mit dem darin enthaltenen Entwurf einer „europäischen Abrüstungskonferenz“ den eigenen Einfluss innerhalb Westeuropas und gegenüber den Supermächten zu steigern. Indem Frankreich nicht nur seine „splendid isolation“ aufgab und in die Arena der Abrüstungsverhandlungen zurückkehrte, sondern die Initiative in diesem Bereich ergriff, hoffte die Regierung von Giscard d’Estaing auf Machtzuwachs im internationalen Umfeld. Die französische Öffentlichkeit wurde über diese auf höchster Ebene getroffenen Entscheidungen nur informiert, aber nicht in den Entscheidungsprozess miteinbezogen. Allerdings publizierte der Führer der Opposition, François Mitterrand, einen Gegenvorschlag in der französischen Presse, in dem er u.a. die Abschaffung der *force de frappe* anregte. Im Folgenden soll die Entstehung der neuen französischen Abrüstungsdoktrin analysiert und darauf eingegangen werden, wie sie (und der Gegenvorschlag Mitterrands) in der Öffentlichkeit aufgenommen wurden, zumal die französische Nuklearstreitkraft zu einem der identitätsstiftenden Elemente in Frankreich gehörte.

4.1. Gründe für die Entwicklung einer französischen Abrüstungsdoktrin

Im Mai 1976 fand eine erste Anpassung des französischen Verteidigungskonzeptes statt. Die Regierung war der Ansicht, dass die Sicherheit Westeuropas die unabdingbare Voraussetzung für die Sicherheit Frankreichs sei und daher mehr Aufmerksamkeit verdiene. Sie entschied sich dazu, die konventionellen Streitkräfte Frankreichs aufzustocken und den technologischen Fortschritt zu nutzen, um größere Flexibilität bei den Anwendungsmöglichkeiten von Nuklearwaffen zu erreichen.²⁷⁸ Diese Zielsetzungen wurden in den folgenden Jahren zwar grundsätzlich aufrechterhalten, aber die im Folgenden aufgezeigten Entwicklungen der internationalen Rahmenbedingungen führten dazu, dass in Frankreich im Frühjahr 1977 die bisher geltende Verteidigungspolitik in Frage gestellt wurde.

Einer der Gründe dafür war die neue Ausrichtung der amerikanischen Politik unter Präsident Carter, der nach seiner Amtsübernahme im Januar 1977 verkündete, das langfristige Ziel seiner Politik sei die allgemeine Abschaffung von Atomwaffen: „[W]e will move this year a step toward the ultimate goal – the elimination of all nuclear weapons from the face of the earth.“²⁷⁹ 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. Carter hoffte eine stabilere strategische Situation zu schaffen, die

²⁷⁸ Giscard d’Estaing erläuterte die Details in einer Rede im Juni 1976 in Paris am Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale. Die Rede ist abgedruckt in: PEF 1976, S. 145–152.

²⁷⁹ Vgl. Jimmy Carter, Presidential Inaugural Address, in: Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1977/1, Washington, D.C. 1977, S. 3.

zwar noch immer auf Abschreckung basierte, die aber auf einem rationaleren und weniger kostenintensiven Niveau stattfand.²⁸⁰ Carter stand vor einer delikaten Aufgabe: Einerseits musste er die europäischen Regierungen davon überzeugen, dass die USA nach wie vor für die Verteidigung Europas einstanden; andererseits wollte er sie zu einer stärkeren Beteiligung an dieser Verteidigung ermuntern.²⁸¹ 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. Diesen Ausführungen vom Januar 1977 ließ Carter im März, trotz der Warnungen seiner Berater, einen direkten Vorschlag an Moskau folgen, in dem er den Vereinbarungen von Wladiwostok den Rücken kehrte und für den SALT-II-Vertrag weitere erhebliche Reduzierungen v. a. der sowjetischen Streitkräfte vorsah.²⁸²

Ein weiterer Grund für das Umdenken in Paris war die Tatsache, dass Moskau immer wieder versuchte, einen bilateralen Dialog über die „militärische Entspannung“ einzuleiten. Wie bereits erwähnt, hatte die Sowjetunion schon vor der Unterzeichnung der Schlussakte – und zwar zeitgleich mit dem Beginn der MBFR-Verhandlungen im Oktober 1973 – versucht, dem Westen ihr Konzept der „militärischen Entspannung“ schmackhaft zu machen. Denn die KSZE war für Breschnew kein 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. Deshalb bestand er auch auf der „Unwiderruflichkeit der Entspannung“. Er suchte nach einem Weg, um die Möglichkeiten Westeuropas bei der Organisation seiner eigenen Verteidigung zu beschneiden.²⁸³ 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,

²⁸⁰ Vgl. Odd Arne Westad, *The Fall of Détente*, in: Ders. (Hrsg.), *The Fall of Détente. Soviet-American Relations during the Carter Years*, Oslo 1997, S. 15.

²⁸¹ Vgl. dazu ausführlich John van Oudenaren, *Detente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*, Durham 1994.

²⁸² Anlässlich seines Besuchs in der UdSSR vom 28.–30. März 1977 unterbreitete der amerikanische Außenminister Vance einen neuen Verhandlungsvorschlag für einen SALT-II-Vertrag, der umfassende Reduzierungen im Bereich der strategischen Waffen vorsah. Vgl. dazu AAPD, 1977, I, Dok. 82 und 84. Zur Entstehung des Vorschlags und zu den SALT-II-Verhandlungen zwischen Breschnew und Carter vgl. Olaf Njolstad, *Keys of Keys? SALT II and the Breakdown of Détente*, in: Westad (Hrsg.), *The Fall of Détente*, S. 36–39.

²⁸³ AN, 5AG3/1090, zusammenfassende Notiz/Kontext des Besuches Giscard's in der UdSSR, Oktober 1975.

wie beispielsweise den Abschluss eines Vertrages über den Verzicht auf den atomaren Erstschatz oder das Verbot, die in Europa bestehenden Militärbündnisse um neue Mitglieder zu erweitern.²⁸⁴

Frankreich als kontinentale Nuklearmacht war für Moskaus Überlegungen besonders interessant. Deshalb wollte es Paris dazu überreden, seine ursprünglichen verteidigungspolitischen Standpunkte aufzugeben und eine den sowjetischen Interessen entsprechende bilaterale Vereinbarung einzugehen. Um dies zu erreichen, begann Moskau ein taktisches Manöver und bekundete abwechselnd Zufriedenheit und Besorgnis. Demonstrativ begrüßte es die französische Art, Entspannungspolitik zu betreiben, ließ dann aber wieder Zweifel an dem französischen Willen durchscheinen, sich weiter an diese Politik zu halten. So sollte Paris unter Zugzwang gesetzt und veranlasst werden, den sowjetischen Partner mit neuen, immer verbindlicheren Garantien beruhigen zu müssen.²⁸⁵ Bereits während seines ersten Treffens mit dem neuen französischen Präsidenten im Dezember 1974 in Rambouillet versuchte Breschnew Giscard für seine Ideen zu gewinnen. Doch dieser durchschaute seine Methode und reagierte auf die Vorschläge Moskaus entweder mit Zurückhaltung oder lehnte sie rundweg ab, da er sich nicht in die Enge treiben lassen wollte. Auch als Breschnew seine diesbezüglichen Anstrengungen verstärkte, blieb Paris reserviert. Auf die Vorwürfe, Frankreichs zurückhaltendes Verhalten in Abrüstungsfragen sei „enttäuschend“ und „anormal“ angesichts seiner Pionier-Rolle in der Entspannung, reagierten die französischen Diplomaten gelassen und antworteten ausweichend, dass Frankreich bereit sei, jedes reelle Abrüstungsprojekt zu unterstützen, aber Abrüstung müsse, wie in der gemeinsamen Erklärung vom 17. Oktober 1975 vereinbart, weltweit betrieben werden, was eine vorherige Absprache der fünf Nuklearmächte voraussetze.²⁸⁶ Überdies wiesen sie darauf hin, dass eine Abrüstungsinitiative durch die universelle und nicht-diskriminierende Tragweite ihrer Bestimmungen und durch den inter-

²⁸⁴ Anlässlich einer Tagung am 25. und 26. November 1976 in Bukarest verabschiedete der Politische Beratende Ausschuss des Warschauer Paktes die „Deklaration über internationale Entspannung sowie Festigung der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“, in welcher der Abschluss eines Vertrags zwischen den an der KSZE teilnehmenden Staaten vorgeschlagen wurde, „gegenseinander nicht als erste Kernwaffen anzuwenden“. Ferner wurde der Entwurf eines Vertrags über den Verzicht auf den Ersteinsatz von Kernwaffen vorgelegt. Vgl. AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 7, S. 33, Anm. 16. Zur Bukarester Erklärung vgl. AAPD, 1976, Bd. 2, Dok. 350.

Darüber hinaus befürworteten die WVO-Staaten eine Vereinbarung über die Vernichtung chemischer Waffen, das Verbot der Entwicklung neuer Systeme von Massenvernichtungswaffen, eine „Sondertagung der UNO-Vollversammlung zu Fragen der Abrüstung als Etappe auf dem Weg zur Weltabrüstungskonferenz“, Abkommen über die Reduzierung von Streitkräften, neue „Anstrengungen zur Liquidierung der Militärstützpunkte auf fremden Territorien“ und zum Abzug von Truppen aus den Territorien anderer Staaten sowie einen Weltvertrag über die „Nichtanwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen“. Schließlich schlugen sie eine Auflösung des Warschauer Paktes bei gleichzeitiger Auflösung der NATO vor. Vgl. AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 17, Anm. 20.

²⁸⁵ AN, 5AG3/1090, Notiz von Herrn de Lipkowski/Konversation mit dem Botschafter der UdSSR, 23. 9. 1975.

²⁸⁶ AN, 5AG3/1090, Notiz/Gespräch mit dem Botschafter der UdSSR, 3. 7. 1975.

nationalen Charakter ihrer Kontrollinstrumente die Sicherheit aller Staaten gewährleisten müsse, ohne aber deren Unabhängigkeit in Frage zu stellen. Sie warfen den Sowjets vor, ebendiese Kontrollmöglichkeiten beschränken zu wollen. Zudem sei ihre Politik am amerikanischen Beispiel ausgerichtet und daher eine Politik der Rüstungskontrolle und nicht der tatsächlichen Abrüstung, was mit dem französischen Ansatz nicht kompatibel sei.²⁸⁷

Doch Moskau blieb hartnäckig. Breschnew ließ Giscard warten, indem er seinen für November 1976 geplanten Besuch auf Juni 1977 verschob. Er konnte so auch die nach den Wahlen zum deutschen Bundestag vom 3. Oktober folgende Ernennung des deutschen Kanzlers im Dezember 1976 abwarten und hoffte dadurch zuerst auf die deutsche Regierung einwirken zu können und sie hinsichtlich des Themas Abrüstung zu beeinflussen. Die Ergebnisse, die er in der Bundesrepublik erzielen wollte, sollten anschließend genutzt werden, um in einer gestärkten Verhandlungsposition nach Frankreich reisen zu können. Die Pariser Diplomaten stuften die Verschiebung der Reise Breschnews als neuen „Test“ Moskaus ein und rieten ihrem Präsidenten, gelassen und entschieden zu reagieren und Breschnew verstehen zu geben, dass eine solche Vorgehensweise ihn in seiner Haltung eher bestärke.²⁸⁸ Giscard d'Estaing war derselben Meinung. Auch wenn er sehr darauf bedacht war, konstruktive und freundschaftliche Beziehungen zu Moskau zu unterhalten, kam es für ihn nicht in Frage, sich von Breschnew unter Druck setzen zu lassen, um einen Vorschlag zu akzeptieren, welcher den französischen Interessen zuwiderlief. Paris war nicht bereit mit Moskau bilateral über das Problem der Nuklearwaffen zu sprechen, weil dies nach Ansicht der französischen Regierung dazu führen würde, dass der nukleare Aspekt der französischen Verteidigungskonzeption isoliert betrachtet und somit das bestehende globale Ungleichgewicht der Streitkräfte ignoriert würde. Genau dieses Ungleichgewicht war aber der Grund, weshalb Paris sich für den Fall einer Gefährdung fundamentaler Staatsinteressen die Nuklearkoption offenhielt. Ein Dialog dieser Art mit den Sowjets wäre also zwangsläufig unausgeglichen, liefere den französischen Interessen zuwider und gäbe der Sowjetunion ein politisches Mittel, um Einfluss auf die französische Doktrin des Streitkräfteeinsatzes auszuüben. Derartige bilaterale Verhandlungen schienen in Paris auch deshalb unvorstellbar, weil die Sowjets sich auf Grund ihres bedeutenden Nuklearpotenzials ohne große Gefahr erlauben konnten, zahlreiche quantitative Konzessionen zu machen, wohingegen Frankreich bei jedem Zugeständnis ständig am Limit seiner glaubwürdigen Fähigkeit zu einem strategischen Gegenschlag wäre.²⁸⁹

Zudem war offensichtlich, dass Moskau den Westeuropa schützenden Nuklearschirm neutralisieren wollte. Deshalb hatte das Politische Komitee des Warschau-

²⁸⁷ AN, 5AG3/1090, Notiz von Herrn de Lipkowski/Konversation mit dem Botschafter der UdSSR, 23. 9. 1975.

²⁸⁸ AN, 5AG3/1091, MAE, Kabinett des Außenministers, zusammenfassende Notiz (G. Errera)/ Schreiben Breschnews an den Präsidenten: erste Kommentare, 19. 10. 1976.

²⁸⁹ Privatarchiv, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Nukleare Abrüstung und Frankreichs Sicherheit: Elemente für eine Stellungnahme, 16. 6. 1977.

er Paktes am 26. November 1976 den Vorschlag des Verzichts auf den atomaren Erstschatz wieder aufgenommen und an alle Unterzeichnerstaaten der Schlussakte von Helsinki gesandt. Paris befürchtete erhebliche politische Konsequenzen, falls der Vorschlag angenommen würde, da die zahlenmäßige Überlegenheit der konventionellen Streitkräfte des Warschauer Paktes über die NATO damit zu einer militärischen Gesamt-Überlegenheit würde, auch wenn sie erst einmal rein theoretisch bliebe. Dem Verzicht auf den atomaren Erstschatz konnte Paris auch schon allein deshalb nicht zustimmen, weil die Atomwaffe für Frankreich die „Waffe der Freiheit und der Unabhängigkeit“ war. In einer Welt, in der Nuklearwaffen existierten, konnte Paris nur dann zu den „Großen“ zählen, wenn es über eine eigene Nuklearstreitkraft verfügte, auch wenn deren Rolle rein taktischer Natur war. Dies war für die französische Regierung die „egalisierende Macht des Atoms (*le pouvoir égalisateur de l'atome*)“.²⁹⁰ Es ging Frankreich nicht darum, über eine besonders große Streitmacht zu verfügen. Es wollte lediglich genug militärische Mittel besitzen, um das Arsenal des Feindes zerstören zu können. Daher waren für Paris nukleare Abrüstung oder der Verzicht auf die Möglichkeit zum Erstschatz auch nur dann sinnvoll, wenn alle Nuklearstaaten gleichzeitig ihren Waffenbestand verringerten, und zwar so, dass hinterher alle über ähnliche Kapazitäten verfügten.

Die Sowjetunion hatte in der Zwischenzeit bereits damit begonnen, ihrem Wunsch nach einer „militärischen Entspannung“ durch gezielte Nachrüstung aggressiv Nachdruck zu verleihen, indem sie gegen Westeuropa gerichtete „euro-strategische“ Waffen stationierte, also Kernwaffen mit einer maximalen Reichweite von mehr als 100 Kilometer, aber weniger als 5500 Kilometer, die nicht wie taktische Nuklearwaffen auf ein eventuelles Schlachtfeld zielten, sondern auf Ziele in der sozio-ökonomischen Struktur Westeuropas bzw. seine offensiven und defensiven Rüstungsanlagen und die dazugehörige Infrastruktur. Somit war die Sowjetunion fähig, durch die Drohung des Einsatzes dieser Waffen die NATO zum Verzicht auf den atomaren Erstschatz zu bewegen. Das Ergebnis dieser Entwicklung war nach Ansicht der Pariser Rüstungsexperten 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 Nuklearstreitkräften garantiert werden. Die Ausrichtung sowohl der sowjetischen als auch der amerikanischen Politik riskierte, die Kraft dieser Abschreckung empfindlich zu schwächen.²⁹¹

Ein weiterer Grund für die Revision der bisherigen französischen Verteidigungsdoktrin ergab sich aus der Entwicklung der SALT- und MBFR-Verhandlungen, denn es schien immer wahrscheinlicher, dass die in Europa stationierten

²⁹⁰ Diese Aussage geht auf den Strategietheoretiker Pierre Gallois zurück. Vgl. auch AN, 5AG3/1092, Protokoll des Gesprächs zwischen dem Verteidigungsminister Yvon Bourges und dem Marschall Ustinow, 20.10.1977. Eine kritische Diskussion der technologischen und politischen Glaubwürdigkeit des französischen Abschreckungskonzepts findet sich bei David S. Yost, *La France et la sécurité européenne*, Paris 1985.

²⁹¹ Privatchiv, zusammenfassende Notiz, o. D.

Nuklearwaffen der Supermächte in den nächsten Jahren Gegenstand von Abrüstungsverhandlungen werden würden. Die Reduzierung der taktischen Nuklearwaffen war mit der „Option III“ bereits seit 1975 Teil eines westlichen Vorschlags in den MBFR-Verhandlungen.²⁹² Helmut Schmidt hatte reges Interesse an der Schaffung eines neuen Forums für die Beschränkung von Nuklearwaffen signalisiert, das sich mit den „eurostrategischen“ Waffen und den Interkontinentalraketen der NATO beschäftigte. Besonders der deutsche Vorschlag einer Wiederaufnahme der MBFR-Verhandlungen erhöhte nach Meinung der Pariser Experten die Wahrscheinlichkeit des Abschlusses einer symbolischen MBFR-Vereinbarung, welche die Schaffung einer Zone mit Sonderstatus im Herzen Europas institutionalisieren würde.²⁹³

Neben der Entwicklung der laufenden Abrüstungsverhandlungen gab es noch zwei weitere Vorgänge, die Paris zum Umdenken zwangen. Dies war zum einen die sich abzeichnende Unterzeichnung einer Vereinbarung zwischen Großbritannien, Amerika und der Sowjetunion über ein vollständiges Verbot von Atomversuchen.²⁹⁴ Paris befürchtete, dass ein solches Abkommen eine Aufhebungsklausel enthalten würde, die alle Unterzeichner von ihren Verpflichtungen entbände, falls die anderen Nuklearmächte nicht beiträten, und die offensichtlich gegen Frankreich und China gerichtet wäre, da diese ein solches Abkommen nicht unterzeichnen würden. Zum anderen drohte die geplante Sondersitzung der UNO-Generalversammlung zur Abrüstung Frankreich in eine missliche Situation zu bringen, denn es bestand die Gefahr, dass die Sitzung von den Prioritäten zweier Staatengruppen dominiert würde. Auf der einen Seite standen die industrialisierten Länder, zu denen sowohl westliche als auch sozialistische Länder gehörten. Diese Länder wünschten ein vollständiges Verbot von Atomtests und die Nichtverbreitung von Atomwaffen. Sie demonstrierten zumindest rhetorisch ihren Willen zur nuklearen Abrüstung und im Falle Japans, Skandinaviens und Großbritanniens ihren Willen zur Beschränkung der Verbreitung von konventionellen Waffen. Auf der anderen Seite standen die Länder der dritten Welt, die auf der Sondersitzung der UNO eine Erhöhung der Entwicklungshilfe erreichen wollten. Sie gaben der nuklearen Abrüstung und dem Verbot von Atomtests den Vorrang und je nach Entwicklungsstand sprachen sie sich mehr oder weniger ernsthaft auch für die Nichtverbreitung aus. Jedoch waren sie misstrauisch bezüglich des Transfers kon-

²⁹² In Ergänzung ihres Vorschlags vom 22. November 1973 unterbreiteten die an den MBFR-Verhandlungen teilnehmenden NATO-Staaten am 16. Dezember 1976 einen Vorschlag für einen Abzug von Nuklearwaffen aus dem Reduzierungsraum (Option III). Es sah den Abzug von 1000 amerikanischen Atomsprengköpfen, 36 amerikanischen Startlafetten für ballistische Boden-Raketen vom Typ „Pershing“ und 54 amerikanischen nuklearfähigen Kampfflugzeugen vom Typ F-4 („Phantom“) vor. Ferner wurde eine kombinierte Höchststärke für das Personal der Land- und Luftstreitkräfte von 900 000 Mann vorgeschlagen („combined common ceiling“). Vgl. AAPD, 1975, Bd. 2, Dok. 370

²⁹³ Zum Vorschlag für eine MBFR-Initiative der Bundesrepublik vgl. AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 310, Anm. 7.

²⁹⁴ Im Juli 1977 begannen zwischen den USA, Großbritannien und der Sowjetunion Verhandlungen über einen umfassenden Atomwaffen-Teststopp-Vertrag (CTBT).

ventioneller Waffen und ziviler Nukleartechnologie. Die einzigen übereinstimmenden Punkte dieser beiden Gruppen waren, dass ihnen Abrüstung besonders wichtig war und sie sich für ein vollständiges Verbot von Atomwaffen aussprachen. Beides entsprach nicht den französischen Interessen.²⁹⁵ Die Pariser Rüstungsexperten hielten es daher für nötig, diese Sitzung in eine für Frankreich günstige Richtung zu lenken und möglichst viel Fremdbestimmung auszuschließen. Denn Moskau versuchte die französische Diplomatie dazu zu verleiten, während dieser Abrüstungs-sondersitzung der UNO-Generalversammlung eine auf die Isolierung Chinas abzielende Haltung einzunehmen und sich dafür stark zu machen, dass die Sitzung nicht zu einem Ersatz der von Moskau gewünschten weltweiten Abrüstungskonferenz werden würde.²⁹⁶

4.1.1. Rücksichtnahme auf die fundamentalen Interessen Frankreichs

Angeichts dieser Entwicklungen sahen die Rüstungsexperten in Paris großen Handlungsbedarf, wenn die strategischen Prioritäten Frankreichs weiter gewährleistet sein sollten. Vier Bereiche wurden dabei als besonders wichtig angesehen. Zu diesen gehörte erstens die Handlungsfreiheit im Bereich der Atomtests, weil dies die Glaubwürdigkeit der französischen Abschreckung stärkte. Die Tests sollten weitergeführt werden, damit die bestehenden Programme fertiggestellt werden könnten und so die französische Nuklearstreitmacht die Fähigkeit erhalte, sich an jede Aufrüstung der gegnerischen Verteidigungsmaßnahmen anzupassen. Zweitens wollte Paris jede direkte oder indirekte Einbeziehung der eigenen Nuklearstreitkräfte in eine Beschränkungsverhandlung verhindern. Denn die französische Nuklearstreitmacht sollte „ausreichend“ sein, das heißt, sie sollte qualitativ und quantitativ weiterentwickelt werden, um in der Lage zu sein, jeden Angriff auf die lebenswichtigen Interessen des Landes glaubhaft abschrecken zu können. Sofern sich nicht fundamentale Veränderungen im politisch-militärischen internationalen Kontext ergaben, was man in Paris für unwahrscheinlich hielt, bedeutete jede Einbeziehung der französischen Nuklearwaffen in die SALT-Verhandlungen oder in eine neue europäische Initiative zur nuklearen Abrüstung, dass die Fähigkeit Frankreichs zu einem nuklearen Gegenschlag weniger glaubwürdig würde. Bestenfalls würden bei einer Berücksichtigung der französischen Nuklearwaffen bei derartigen Verhandlungen nur Zweifel hinsichtlich des französischen Abschreckungswillens gesät, doch auch dies war mit dem französischen Verteidigungskonzept nicht zu vereinbaren. Drittens wollte Paris die Bildung eines europäischen Sicherheitssystems vermeiden, das einen politisch-militärischen Vorrang der Sowjetunion ermöglichte, weshalb es auch eine Vereinbarung über einen Verzicht auf den atomaren Erstschatz und die Schaffung einer Zone mit Sonderstatus in Zentraleuropa ablehnte. Denn damit würde die militärische Überlegenheit der

²⁹⁵ Privatarchiv, zusammenfassende Notiz, o. D.

²⁹⁶ Die Planung dieser Sondersitzung ging auf eine Initiative der N+N-Staaten zurück, die den Vereinten Nationen und damit der gesamten internationalen Gemeinschaft ihre Verantwortung für das Thema Abrüstung zurückgeben wollten.

Sowjetunion mit ihrem gewaltigen Arsenal an konventionellen Waffen politisch verankert und der Sowjetunion praktisch ein Kontrollrecht über die Verteidigungspolitik der Bundesrepublik eingeräumt, was die Weiterführung der europäischen politischen Einigung erschweren würde. Jede Abrüstungsvereinbarung, die sich auf einen zu engen geografischen Raum bezog, verankerte nach Ansicht der französischen Experten die militärische Überlegenheit der Sowjetunion und war daher nicht diskutabel. Unter anderem deshalb lehnte Paris auch die Teilnahme an den MBFR-Verhandlungen ab. Das vierte fundamentale strategische Interesse Frankreichs betraf die französische Fähigkeit, außerhalb Europas militärisch zu intervenieren. Daraus ergab sich ein weiterer Grund dafür, die Unabhängigkeit der französischen Streitmacht aufrechtzuerhalten: Paris wollte befreundeten Staaten zu Hilfe kommen oder französische Staatsbürger beschützen können.²⁹⁷ Es war kein Zufall, dass zeitgleich mit dem Beginn dieser Überlegungen bezüglich der Handlungsfreiheit der französischen Nuklearstreitkräfte am 1. September 1976 der Rat für nukleare Außenpolitik (Conseil de politique nucléaire extérieure) gegründet und ihm die Aufgabe zugewiesen wurde, die großen Linien der französischen Nuklearpolitik zu definieren und über ihre Umsetzung zu wachen.

Um den französischen Interessen weiterhin gerecht werden zu können, schlug das französische Centre d'Analyse et de Prévision (CAP), das Pendant des deutschen Planungsstabes im Auswärtigen Amt, vor, über die Entwicklung der französischen Verteidigungsstrategie unter Einbeziehung der internationalen, militärischen und technologischen Faktoren nachzudenken. Die Experten des CAP argumentierten, dass die geltende Verteidigungsdoktrin nur französische Aspekte berücksichtige, nicht aber die amerikanische und sowjetische Militärstrategie oder die europäischen Entwicklungen. Angesichts der aktuellen Situation müsse dies nun geschehen, denn nur so könne Paris sich mit einem eigenen Ansatz von den amerikanischen und den sowjetischen Vorschlägen abheben und seine Verantwortung als nukleare Weltmacht demonstrieren.²⁹⁸ Der Moment für eine Überarbeitung der französischen Verteidigungsdoktrin schien günstig, da die beiden Supermächte bei ihren Abrüstungsverhandlungen an ihre Grenzen gestoßen waren und Frankreich zu diesem Zeitpunkt wegen seiner Nichtverbreitungspolitik bei den USA, der Sowjetunion und auch den Ländern der Dritten Welt geschätzt wurde.²⁹⁹

²⁹⁷ Privataarchiv, zusammenfassende Notiz [vermutlich aus dem CAP], o. D. [vermutlich 1978]

²⁹⁸ Privataarchiv, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Die Entwicklung des internationalen Kontexts und die französische Verteidigungspolitik: Erste Überlegungen, 29. 3. 1977.

²⁹⁹ Giscard d'Estaing hatte im September 1976 die Kontrolle der Nuklearexporte in dem „Rat für nukleare Außenpolitik“ zusammengeführt, der aus dem Premier-, Außen-, Verteidigungs-, Industrie-, Wirtschafts- und Außenhandelsminister und aus dem Generalsekretär des Elysée bestand und der Giscard Rechenschaft schuldete. Der Rat kam schnell zu der Erkenntnis, dass Frankreich sich nicht mehr damit begnügen konnte, in internationalen Verträgen und Abkommen Sicherheitsklauseln einzubauen, sondern dass der Verkauf von atomwaffenfähigem Material und von Geräten, die solches Material produzieren konnten, eingeschränkt oder vollständig verboten werden musste. Eine der ersten Entscheidungen des Rates war es im Oktober 1976, dem Iran den Kauf einer Plutoniumaufbereitungsanlage zu verwehren. Noch

Neben den Entwicklungen der internationalen 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 verlieren.³⁰⁰

Die Notwendigkeit einer Abrüstungsinitiative war also unbestritten. Es blieb noch die Frage zu klären, wie eine solche Initiative aussehen solle. Wie bereits erwähnt, brachte Moskau seit der Unterzeichnung der Schlussakte mehrfach vor, dass die militärische Entspannung der politischen folgen müsse. Nach Meinung der Experten des CAP musste eine französische Abrüstungsinitiative im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) stattfinden. 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 werde.³⁰¹ Man war in Paris zudem der Ansicht, dass erst einmal ein neues Vertrauensklima 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 obwohl die VBM von begrenzter Tragweite waren und die militärische Handlungsfreiheit nicht einengten, versuchte sie sich den ihr daraus entstandenen Verpflichtungen möglichst zu entziehen. Dementsprechend beschränkte sie sich darauf, nur ihre größeren militärischen Manöver zu melden, während die Länder der NATO ihrer Philosophie der Transparenz treu blieben und auch kleinere Manöver ankündigten. Die Länder der NATO öffneten auch ihre Manövergelände für ausländische Beobachter und gaben ihnen die Möglichkeit, alles genau in Augenschein zu nehmen und damit ihrer Aufgabe gerecht zu werden. Wenn hingegen westliche Beobachter von einem Land des Warschauer Paktes eingeladen waren, bekamen sie lediglich ausgewählte Teile des Manövers zu sehen, welche die Regierung für unverfänglich hielt.³⁰² Daher waren die Berater im CAP der Ansicht, dass eine Initiative im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen einen großen propagandistischen Nutzen habe, denn so werde die Aufgeschlossenheit der westlichen Gesellschaften gegenüber den sozialistischen Staaten betont.³⁰³ Weite-

zu Anfang des Jahres hatte Paris eine ähnliche Anlage an Pakistan verkauft. Vgl. zur französischen Nichtverbreitungspolitik: Georges-Henri Soutou, *La France et la non-prolifération nucléaire. Une histoire complexe*, in: *Revue historique des armées*, 262 (2011), S. 35–45.

³⁰⁰ Privataarchiv, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Die Entwicklung des internationalen Kontexts und die französische Verteidigungspolitik: Erste Überlegungen, 29. 3. 1977.

³⁰¹ Privataarchiv, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Welche möglichen Initiativen für Frankreich im Bereich der Abrüstung?, 16. 6. 1977.

³⁰² Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 153.

³⁰³ Privataarchiv, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Welche möglichen Initiativen für Frankreich im Bereich der Abrüstung?, 16. 6. 1977. Die Genfer Abrüstungskonferenz tagte seit 1962 in Genf, nahm 1969 neue Teilnehmer hinzu und wurde 1979 neu strukturiert und in Conference on Disarmament (CD) umbenannt. Bis 1979 nahmen daran Kanada, Großbritannien, Italien, die USA, Bulgarien, die ČSSR, Polen, Rumänien und die UdSSR teil.

re Vorteile seien, dass Paris damit die Beharrlichkeit unter Beweis stelle, die es bereits an den Tag gelegt hatte, als es um die Probleme einer effizienten Überprüfung ging, und dass so Fortschritt und Verbesserungsmöglichkeiten der nationalen Überprüfungsmaßnahmen berücksichtigt werden könnten.³⁰⁴

Den Partnern Frankreichs teilte das französische Außenministerium mit, dass man in Paris interne Überlegungen zum Thema Abrüstung anstelle. Nach deren Inhalt gefragt, wurde lediglich angedeutet, dass Frankreich unter der Voraussetzung einer Reform der Genfer Abrüstungskonferenz (Conference of the Committee on Disarmament, CCD) gegebenenfalls bereit sei, den bisher leeren Stuhl in diesem Gremium einzunehmen.³⁰⁵ Tatsächlich dachten die Pariser Experten aber darüber nach, wie eine Gegeninitiative zu diesem Komitee aussehen könne.

4.1.2. Chefsache

Präsident Giscard d'Estaing empfand die Entwicklung der internationalen Politik und die Initiativen der Sowjetunion als ähnlich bedrohlich wie seine Mitarbeiter im CAP. Daher rief er im Frühjahr 1977 seinen Außenminister Louis de Guiringaud zu sich, um mit ihm den französischen Ansatz im Bereich der Abrüstung zu erörtern. Giscard's Beweggründe sind, wie so oft, nicht eindeutig in den Akten belegt. Einerseits mag er für die Argumente Helmut Schmidts empfänglich gewesen sein, der eine Entwicklung der französischen Politik bezüglich der MBFR wünschte. Andererseits spielten auch innenpolitische Beweggründe eine Rolle, denn die sozialistische Partei Frankreichs, die von der SPD beeinflusst war, verlangte nachdrücklich die Aufgabe der „Politik des leeren Stuhls“ im Bereich der Abrüstung.³⁰⁶

Mit diesem Gespräch zwischen dem Präsidenten und seinem Außenminister wurde der im CAP begonnene Prozess des Umdenkens in Verteidigungsfragen zur Chefsache gemacht, und es begann die Verschiebung des außenpolitischen Fokus von reinen Entspannungsthemen hin zu dem neuen Schwerpunkt Sicherheit und Abrüstung. Die französische Regierung war der Ansicht, handeln zu müssen, bevor die sowjetischen Vorschläge für eine militärische Entspannung von den westlichen kommunistischen Parteien übernommen werden und einen destabilisierenden Einfluss auf die öffentliche Meinung ausüben konnten. Die internationalen Rahmenbedingungen erlaubten es nicht mehr zu schweigen, sondern verlangten nach einer aktiven Rolle Frankreichs im Bereich der Abrüstung. Paris hatte sich allen Verhandlungen über Streitkräftereduzierung entzogen, seit de Gaulle 1962 seinen Rückzug aus den seit 1955 tagenden Genfer Abrüstungsgesprächen (CCD) mit der Begründung verkündet hatte, Frankreich habe keinen

Frankreich war lediglich inoffiziell beteiligt. 1969 kamen Brasilien, Burma, Äthiopien, Indien, Mexiko, Nigeria, Schweden und die Vereinigten Arabischen Emirate hinzu. 1975 traten die Bundesrepublik die DDR, Iran Peru und Zaire bei. 1979 wurden die Teilnehmer auf 40 erhöht.

³⁰⁴ Idem.

³⁰⁵ Vgl. Aufzeichnungen des Ministerialdirektors Blech vom 1. Februar 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 27, S. 165.

³⁰⁶ Privatarchiv, Notiz, o. D.; vgl. auch Yost, *La France et la sécurité européenne*, S. 292–298.

Grund, den „Areopag noch zu vergrößern, der unannehmbare Pläne unterbreitet und der nichts anderes kann, als zu jammern, wie der Chor der Alten in der antiken Tragödie.“³⁰⁷ Zwar hatte man sich in Paris weiterhin für das Thema Abrüstung interessiert, aber keine Veranlassung gesehen, an den laufenden Verhandlungen teilzunehmen, da sie nach Ansicht der Regierung maßgeblich von den Prioritäten der beiden Supermächte bestimmt waren und nur darauf abzielten, die Aufmerksamkeit von den tatsächlichen Abrüstungsproblemen abzulenken.³⁰⁸ Überdies verhinderten sie nicht, dass die UdSSR und die USA ihre nuklearen und konventionellen Arsenale ständig erweiterten. Da sich auch die internationale Öffentlichkeit dieser Situation bewusst geworden war und die Generalversammlung der UNO eine Spezialsitzung über Abrüstung plante, sah die französische Regierung den Moment gekommen, um die Initiative zu ergreifen und so Frankreichs internationale Bedeutung zu unterstreichen.³⁰⁹ Giscard, der im Gegensatz zu vielen seiner Mitarbeiter nicht der Überzeugung war, dass Nuklearwaffen hauptsächlich stabilisierend wirkten, beauftragte das CAP nach seinem Gespräch mit Guiringaud damit, eine Doktrin auszuarbeiten, die es Frankreich erlaube, eine internationale Initiative zu ergreifen, die nicht auf eine „Rückkehr Frankreichs nach Genf“ reduziert werden könne. Denn Giscard d'Estaing lehnte die französische Teilnahme an der Genfer Abrüstungskonferenz genau wie seine Experten ab. Er sah jedoch das Risiko, sich zu isolieren, weshalb er bereits im November 1975 in einem Fernsehinterview erklärt hatte, Frankreich fühle sich als Atommacht und wegen seiner weltweiten Verantwortung sowie seiner Stellung in der UNO berufen, in der internationalen Abrüstungsdiskussion eine Rolle zu spielen.³¹⁰

Als Giscard Anfang Juni 1977 Breschnew in Rambouillet empfing, ließ er sich beim Thema Abrüstung zu keinen Zusagen verleiten. Wie erwartet bemühte sich Breschnew, seinen Gastgeber von einem gemeinsamen Vorgehen zur Beendigung des Rüstungswettlaufes zu überzeugen. Die Militärausgaben lasteten schon viel zu schwer auf einigen Ländern, und sowohl die USA als auch die Sowjetunion seien nicht alleine verantwortlich für die Beendigung des Rüstungswettlaufes, so Breschnews Argumentation. Frankreich solle sein Potenzial mit einbringen und an den Verhandlungstisch in Genf zurückkehren. Der Generalsekretär der KPdSU erwähnte sein Eintreten für eine weltweite Vereinbarung über den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen und plädierte für ein allgemeines Verbot der Nutzung von konventionellen- und nuklearen Waffen. Dabei betonte er, dass er keinesfalls Frankreichs Sicherheit beeinträchtigen wolle. Er habe Pompidou in Zaslavl erklärt, dass er ein starkes und unabhängiges Frankreich in Europa wolle, und an diesem Wunsch habe sich seit-

³⁰⁷ So de Gaulle während seiner Pressekonferenz am 15. Mai 1962. Zit. in: Heinz Schneppen, Die Haltung Frankreichs zu internationalen Abrüstungsproblemen, in: EA 1975, S. 540.

³⁰⁸ Für die Erklärung des französischen Außenministeriums vgl. EA 1962, S. D 188.

³⁰⁹ Privatarchiv, Notiz, o. D. und AN, 5AG3/899, MAE, Pactes et Désarmement/Französische Initiative im Bereich der Abrüstung, 26. 8. 1977.

³¹⁰ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. Februar 1978, in: AAPD, 1978, I, Dok. 27, S. 165.

dem nichts geändert.³¹¹ Giscard ließ sich auf keine Diskussion ein. Frankreichs Verteidigungsniveau sei nur von mittlerer Größe und daher nicht reduzierbar, außer wenn allgemein, effizient und kontrolliert abgerüstet werde. Sonst sei die französische Abschreckung in Gefahr. Wenn Breschnew die französische Sicherheit nicht schwächen wolle, müsse er einsehen, dass Frankreich ein Sicherheitsbewusstsein brauche, um unabhängig sein zu können.³¹²

Damit blieb er absichtlich vage, um Zeit zu gewinnen. Drei Tage nach Breschnews Besuch verkündete er im Ministerrat offiziell seine Pläne: Da Frankreich wieder eine wichtigere Rolle im Bereich der internationalen Abrüstung einnehmen müsse, sei es nötig eine Doktrin auszuarbeiten, die Frankreichs Sicherheitsansprüche berücksichtige.³¹³ Giscard wünschte von seinen Beamten zur Vorbereitung der für Dezember 1977 geplanten Ministerratssitzung Vorschläge vorgelegt zu bekommen, um dann darüber zu diskutieren. Louis de Guiringaud beauftragte den international renommierten und mit Abrüstungsthemen vertrauten Mitarbeiter des Außenministeriums Pierre-Christian Taittinger³¹⁴, die Koordinationsarbeit der vorbereitenden Arbeitsgruppe zu leiten³¹⁵, die aus Vertretern der zuständigen Ministerien und Organe sowie des CAP und verschiedener anderer betroffener Serviceabteilungen des Quai d'Orsay bestand. Das Sekretariat führte zunächst der Berater (*chargé de mission*) im Kabinett des Staatssekretärs des Auswärtigen, Régis de Belenet, und später, nachdem dieser in die ständige Vertretung Frankreichs bei der NATO in Washington berufen worden war, Benoît d'Aboville.³¹⁶

4.2. Ausarbeitung der Abrüstungsdoktrin im CAP

Innerhalb der Arbeitsgruppe stellte besonders das CAP intensive Überlegungen darüber an, wie eine neue französische Abrüstungsinitiative aussehen könne. Bevor mit der Ausarbeitung der Details begonnen wurde, hielten die Diplomaten drei Punkte fest, deren Berücksichtigung ihnen erforderlich zu sein schien:

Erstens sollte die französische Initiative, wenn möglich, die Unterstützung Chinas und der Dritten Welt finden, die eine Teilnahme an Abrüstungsverhandlungen bis jetzt abgelehnt hatten, weil sie darin ein Mittel zur Stärkung des sowjetisch-amerikanischen Kondominiums sahen. Zweitens sollte sie die MBFR-Verhandlungen blockieren, deren Entwicklung alle französischen Vorurteile bestätigte. Sie soll-

³¹¹ AN, 5AG3/1092, Protokoll der erweiterten Gespräche, Rambouillet, 20. 6. 1977.

³¹² Idem.

³¹³ AN, 5AG3/1092, Auszug aus dem Bericht über die Entscheidungen im Ministerrat am 23. 6. 1977.

³¹⁴ Taittinger war bereits bei der jährlichen Generalversammlung der Vereinten Nationen als französischer Delegierter aufgetreten und hatte den französischen Standpunkt bezüglich der Abrüstung vertreten.

³¹⁵ Dies widersprach der französischen Tradition bei interministeriellen Arbeiten, die normalerweise vom Generalsekretariat der Verteidigung (*Secrétariat général de la Défense Nationale* (SGDN)) geleitet wurden.

³¹⁶ Privatarchiv, Notiz, o. D.

te einen anderen Diskussionsrahmen für Abrüstung in Europa bieten, der nicht auf eine Zone mit Sonderstatus beschränkt war. Drittens sollte sie den Supermächten das Monopol der Überprüfungsmöglichkeiten entziehen.³¹⁷

Anlässlich einer Sitzung des Ministerrates am 24. August 1977 informierte Louis de Guiringaud alle Ministerien, dass eine französische Stellungnahme im Bereich der Abrüstung in Vorbereitung sei. Er erläuterte, dass die sowjetische Kritik an den westlichen Militärbudgets, Moskaus Vorschlag eines allgemeinen Verzichts auf den atomaren Erstschatz und ähnliche Initiativen der Sowjetunion, die von den westlichen kommunistischen Parteien nur allzu gern unkritisch aufgegriffen wurden, im Falle einer Krise erhebliche destabilisierende Auswirkungen auf die westliche Öffentlichkeit haben könnten. Die internationale Lage zwingt Frankreich dazu, sein Schweigen aufzugeben und eine aktive Rolle im Bereich der Abrüstung zu spielen. Zwar habe Paris durch die Festlegung einer nationalen Nichtverbreitungspolitik bereits eine Initiativrolle in den internationalen Diskussionen eingenommen, doch nun biete die Abrüstungsversammlung der Generalversammlung der UNO im Mai/Juni 1978 eine Gelegenheit, die Paris unbedingt nutzen müsse, um konstruktive Vorschläge zu formulieren. Dies sei umso dringender, als die aktuelle Neuausrichtung der amerikanisch-sowjetischen Abrüstungsdiskussionen – seien es die SALT-Verhandlungen, das vollständige Verbot von Atomtests, die Entmilitarisierung des indischen Ozeans oder eine mögliche Wiederbelebung der MBFR – die französischen Interessen und die europäische Sicherheit in Frage stellen könnten. Daher, so betonte der Minister, müsse Frankreich die Abrüstungsverhandlungen in eine Richtung lenken, die es ihm ermögliche, die damit beabsichtigte Handlungsfreiheit im Hinblick auf seine Verteidigung und vor allem auf seine Abschreckung zu erhalten, denn diese sei der Garant für Frankreichs Sicherheit und seine Unabhängigkeit. Echte Abrüstung solle, so führte Guiringaud aus, reell sein, das heißt, sie sollte zu einer effektiven Verminderung des qualitativen und quantitativen Niveaus der Rüstung führen, wobei mit den Ländern begonnen werden sollte, deren Arsenale in Bezug auf die Notwendigkeiten des strategischen Weltgleichgewichts am unausgewogensten seien,³¹⁸ das heißt bei den USA und der Sowjetunion. Es gehe darum, schrittweise die Unsicherheitsfaktoren in der Welt zu eliminieren, um schließlich ein optimales Sicherheitsniveau im Rahmen eines internationalen Vertragssystems zu erreichen, in dem das Risiko einer Militäraktion jeden potenziellen Aggressor abschrecke.³¹⁹ Echte Abrüstung sollte allgemein und vollständig sein und nicht darauf abzielen, einen Staat, eine Zone oder einen Rüstungstyp gesondert zu behandeln. Vor allem sollte sie nicht die Vorherrschaft der Supermächte konsolidieren und das existierende militärische Ungleichgewicht stabilisieren, weshalb auch Chinas Teilnahme an den Verhandlungen erwünscht sei. Darüber hinaus sollte die Abrüstung einer

³¹⁷ Privataarchiv, MAE, CAP, zusammenfassende Notiz/Schema für einen neuen französischen Abrüstungsplan: Einige einführende Bemerkungen, 9. 8. 1977.

³¹⁸ AN, 5AG3/899, Ministerrat vom 24. 8. 1977/Problem der Rüstungsbegrenzung.

³¹⁹ Privataarchiv, zusammenfassende Notiz, o. D.

effizienten Überprüfung unterworfen sein, denn es könne ohne technologisch perfektionierte Kontrolle, zu der alle Staaten in gleicher Weise Zugang hätten, keine allgemeine Abrüstung geben.³²⁰

Die Grundidee war nicht neu. Bereits 1958 hatte de Gaulle die schrittweise Abschaffung der nuklearen Waffen, das Verbot jeder neuen Herstellung und eine kollektive Kontrolle durch eine internationale Organisation als Ziel jeder echten Abrüstung gefordert. Zugleich hatte er Maßnahmen abgelehnt, welche nur den Interessen einiger Staaten entsprechen, denen anderer jedoch zuwiderliefen. Daher hatte er argumentiert, dass Frankreich nicht nuklear abrüsten könne, solange andere Staaten über die Mittel verfügten, Frankreich zu vernichten.³²¹ Guiringauds Ausführungen basierten also auf einer langen Tradition des französischen Verteidigungsverständnisses, enthielten aber neue Aspekte, mit deren Hilfe Frankreich sich den veränderten internationalen Rahmenbedingungen anpassen wollte. Auf der Basis dieser Prämissen sollten nun weitere Analysen folgen, damit dem Präsidenten baldmöglichst Ergebnisse vorgelegt werden konnten. Im September 1977 wollte de Guiringaud erste französische Vorschläge vor der Generalversammlung der UNO präsentieren.³²² Giscard d'Estaing unterstützte die Erklärungen seines Ministers durch die Aussage, dass Frankreich sich immer für das Problem der Abrüstung interessiert habe. Es habe lediglich von der Abrüstungskonferenz in Genf Abstand nehmen müssen, weil die dort unternommenen Abrüstungsgespräche nicht zielführend erschienen. Frankreich habe jedoch die Gründe für seine zurückhaltende Haltung erläutert und immer wieder zu Initiativen im Bereich der Abrüstung aufgerufen.³²³

Nach den Erläuterungen des Ministers intensivierten die Serviceabteilungen des Außenministeriums unter der Leitung von Pierre-Christian Taittinger die Überlegungen zur Abrüstung, wobei sie informell mit dem Verteidigungsministerium zusammenarbeiteten. Insgesamt sechs Gruppen stellten ausführliche Untersuchungen an und kamen zu drei allgemeinen Schlussfolgerungen:

Erstens sei ein neuer Ansatz, der aus der Abrüstung eine Angelegenheit aller mache, nötig, weil nicht Helmut Schmidt, den Amerikanern und den Sowjets das Monopol überlassen werden dürfe, Vorschläge zu präsentieren, die auf eine Wiederbelebung der Diskussionen über eine militärische Entspannung in Europa abzielten.³²⁴

Zweitens könne das Recht auf Sicherheit eines jeden Staates nicht abstrakt beurteilt werden, sondern es müssten die regionalen Besonderheiten berücksichtigt werden und dabei besonders die Bedeutung der Abschreckung.³²⁵

³²⁰ AN, 5AG3/899, Ministerrat vom 24. 8. 1977/Problem der Rüstungsbegrenzung.

³²¹ Vgl. Heinz Schnepfen, Die Haltung Frankreichs zu internationalen Abrüstungsproblemen, in: EA 1975, S. 539.

³²² Privatarchiv, MAE, Kommunikation des Ministers im Ministerrat am 24. 8. 1977.

³²³ AN, 5AG3/996, zusammenfassende Notiz/Frankreich und die Abrüstung, 30. 11. 1977.

³²⁴ Privatarchiv, MAE, Kabinett des Ministers, Grundmuster der Rede im eingeschränkten Ministerrat (conseil restreint) vom 16. 1. 1978, 13. 1. 1978.

³²⁵ AN, 5AG3/899, MAE, Centre d'Analyse et de Prévision, Notiz/französischer Abrüstungsbeitrag, 8. 2. 1978.

Die Abrüstung müsse sich drittens zuerst auf die Elemente beziehen, die am meisten destabilisierend wirkten: auf den quantitativen und qualitativen Wettstreit der Supermächte, auf das Verbreitungsrisiko in den noch kernwaffenfreien Zonen und auf die unverhältnismäßige Anhäufung von konventionellen Waffen in einigen Zonen.³²⁶ Es sei nicht ausreichend, wenn immerzu wiederholt werde, dass Abrüstung sich nur auf die Nuklearstreitkräfte beziehe.³²⁷ Nach der Meinung der Diplomaten des CAP war besonders die unausgewogene Verteilung konventioneller Waffen in Europa ein Faktor der Instabilität, und zwar politisch, weil in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit ein Gefühl der Unsicherheit geschürt werde, und militärisch, weil sich das Risiko eines Überraschungsangriffs erhöhe und damit eines Konfliktes, der nicht lange konventionell bleiben würde. Daher wollte das CAP vor allem diese Instabilität beseitigen und die unausgewogene Anhäufung der konventionellen Waffen in Europa reduzieren.³²⁸

Besonders wichtig war den Experten des CAP, dass Frankreichs Bedeutung als Nuklearmacht und ständiges Mitglied des Sicherheitsrates in den neuen Abrüstungsvorschlag Eingang fand. Ferner galt es in dem zu erstellenden Text ein Gleichgewicht zwischen drei Punkten herzustellen: erstens der Aussage, dass die Sowjetunion ihre Zerstörungs-Überkapazität abbauen müsse, die in keinem Verhältnis zu den Mitteln für eine minimale Abschreckung stehe, über die mittlere Nuklearmächte wie Frankreich oder China verfügten. Zweitens der Tatsache, dass eine drastische Reduzierung der amerikanischen Streitkräfte einen Abzug ihrer Truppen aus Europa nach sich zöge. Und drittens der Notwendigkeit, Frankreich nicht als marginale Nuklearmacht erscheinen zu lassen.

Für die Beantwortung der Frage, ob es ratsam sei, den Abrüstungsgrad zu präzisieren, der zuerst bei den Supermächten und dann bei den mittleren Nuklearmächten erreicht werden sollte, wollten die Experten weitere Analysen anstellen. Zunächst beabsichtigten sie, aus taktischen Gründen eine „signifikante“ Abrüstung der Arsenale der Supermächte zu propagieren.³²⁹

Der neue Abrüstungsansatz Frankreichs unterschied sich schon aufgrund dieser Anfangsüberlegungen grundsätzlich von der Konzeption der Sowjets und der Amerikaner, welche die Aufrechterhaltung des Dialogs für wichtiger erachteten als die Ergebnisse. Er setzte sich auch von dem in französischen Augen „moralisierenden“ Ansatz der Skandinavier und der kleinen europäischen Staaten ab, die spezielle und partielle Maßnahmen vorschlugen, aber nicht deren Auswirkung auf das Rüstungsgleichgewicht bedachten.³³⁰ Nicht zuletzt unterschied sich

³²⁶ AN, 5AG3/899, Notiz, o. D.

³²⁷ Privatarhiv, MAE, Kabinett des Ministers, Grundmuster der Rede im reduzierten Ministerrat (conseil restreint) vom 16. 1. 1978, 13. 1. 1978.

³²⁸ AN, 5AG3/899, MAE, Centre d'Analyse et de Prévision, Notiz/französischer Abrüstungsbeitrag, 8. 2. 1978.

³²⁹ Privatarhiv, MAE, Kabinett des Ministers, eingeschränkter Ministerrat (conseil restreint) über die Abrüstung, „Talking Paper“ für den Minister, 16. 1. 1978.

³³⁰ Bei den ausländischen Beobachtern löste die Ankündigung des Ministerrats vom 24. 8. 1977, Frankreich werde zu gegebenem Zeitpunkt einen umfassenden Gesamtplan zur Abrüstung vorlegen, Überraschung aus. Vgl. Klaus-Peter Schmid, Stiche gegen die Supermächte. Paris

der Entwurf des CAP von den Plänen der französischen Sozialisten, welche die Meinung vertraten, dass Frankreich an allen Abrüstungsverhandlungen teilnehmen sollte, ohne Bedingungen zu stellen. Sie waren der Ansicht, dass die Präsenz Frankreichs bei diesen Verhandlungen mehr zähle als die Ergebnisse, die davon zu erwarten seien.³³¹

4.3. Der Entwurf der Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa

Die Idee einer allgemeinen Abrüstungskonferenz für Europa (KAE), die für den weiteren Verlauf des KSZE-Prozesses von großer Bedeutung sein sollte, entstand ebenfalls im CAP. Urheber war Benoit d'Aboville, der im Kabinett des Direktors des CAP Jean-Louis Gergorin für militärisch-politische Angelegenheiten zuständig war. Nach einer kritischen Analyse der MBFR-Verhandlungen, für die er verschiedene deutsche und amerikanische Studien zu Rate gezogen hatte, welche die politischen und militärischen Nachteile einer auf Zentraleuropa beschränkten Abrüstungszone betonten, entwickelte d'Aboville das Konzept für eine europäische Abrüstungskonferenz. Der Schlüssel seiner Überlegungen war, dass Frankreich nicht zusammen mit der Sowjetunion an einer Abrüstungsverhandlung teilnehmen könne, wenn dabei nicht auch die sowjetischen Streitkräfte auf ihrem nationalen Territorium berücksichtigt würden.³³² Daher enthielt d'Abovilles Vorschlag die Forderung nach einer Verhandlung über eine „Zone vom Atlantik zum Ural“. Damit sollte ausgeschlossen werden, dass die beabsichtigte Konferenz nach demselben Prinzip wie die MBFR-Gespräche vorgehen und Abrüstung nur in einer „Zone mit Sonderstatus in Zentraleuropa“ planen werde, sich also auf die Bundesrepublik, die Niederlande, Belgien, Luxemburg, die Tschechoslowakei und die DDR beschränken würde. Dieses Konzept, das an einen alten Gedanken de Gaulles anknüpfte³³³, sollte ausschließen, dass im Herzen von Europa eine Zone isoliert betrachtet würde, und gewährleisten, dass die große Mobilität der modernen Streitkräfte Berücksichtigung finden würde. Kurz gesagt war das Ziel dieser Zone, die Abrüstung weg von Europa in Richtung Osten zu lenken. Darüber hinaus zielte das Konzept darauf ab, der Sowjetunion keinen Sonderstatus zuzugestehen, sondern sie demonstrativ als gleichrangige europäische Macht mitverantwortlich für das Ergebnis einer solchen Konferenz zu machen.³³⁴ Gleichzeitig war

bereitet einen umfassenden Abrüstungsplan vor, in: Die Zeit, Ausgabe 37, 2.9.1977, und Alfred Fritsch, Giscard sucht neues Prestige. Die geplante große Abrüstungsinitiative löst Überraschung aus, in: Rheinischer Merkur vom 9.9.1977.

³³¹ Privatarchiv, MAE, Kabinett des Ministers, reduzierter Ministerrat (conseil restreint) über die Abrüstung, „Talking Paper“ für den Minister, 16.1.1978.

³³² Privatarchiv, Notiz, o. D.

³³³ De Gaulle hatte am 23. November 1959 in Straßburg erklärt: „Oui, c'est l'Europe, depuis l'Atlantique à l'Oural, c'est l'Europe, c'est toute l'Europe, qui décidera du destin du monde.“ Vgl. den Artikel „A Strasbourg, le Général de Gaulle a mis l'accent sur la réconciliation franco-allemande“, in: Le Monde vom 24.11.1959, S. 4.

³³⁴ Privatarchiv, zusammenfassende Notiz, o. D.

sie von Frankreich als Sicherheit gegen eine Neutralisierung Deutschlands gedacht. Es wurde bereits erwähnt, dass die Pariser Abrüstungsexperten diese Idee der Schaffung einer Anwendungszone für vertrauensbildende Maßnahmen schon nach dem Abschluss der Multilateralen Vorgespräche erwogen hatten, sie aber zum Zeitpunkt der ersten KSZE-Konferenz noch nicht durchsetzen konnten. Angesichts des sowjetischen Drängens auf militärische Entspannung war es nun besser möglich, dieses Konzept zu vertreten.

Von der Einflechtung dieses Konferenzvorschlags in die neue französische Abrüstungsdoktrin versprach sich d'Aboville vor allem drei Vorteile: Erstens hoffte er damit ein Gegengewicht zu den MBFR-Verhandlungen zu schaffen. Zweitens sollte die Konferenz erlauben, das Problem der Überlegenheit der Sowjetunion im Bereich der konventionellen Waffen ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken, und zwar sowohl unter dem quantitativen Gesichtspunkt als auch hinsichtlich der sowjetischen Fähigkeit zu einem Überraschungsangriff. Drittens sollte die Wiederherstellung des Gleichgewichts der konventionellen Waffen in Europa, das für Frankreichs Sicherheit unerlässlich war, zur Bedingung für die französische Teilnahme an jeder Art von multilateraler Verhandlung über die Beschränkung von Nuklearwaffen gemacht werden. Bei dem letzten Punkt gab es jedoch Risiken zu beachten. Die größte Gefahr bestand darin, dass eine solche Konferenz auf die taktischen Nuklearwaffen ausgedehnt würde, was Frankreich wegen der Unabhängigkeit der eigenen Nuklearstreitkräfte vermeiden wollte. Ferner riskierte Frankreich bei einer Teilnahme an Reduzierungsverhandlungen die Einbeziehung der französischen Streitkräfte in die Gleichgewichtsrechnungen zwischen Ost und West. Zuletzt bestand die Gefahr, dass die Sowjetunion sich des Vorschlags im Sinne ihres Konzepts der „militärischen Entspannung“ bemächtigte und ihn damit für den Westen wertlos machte.³³⁵

Neben der Abrüstungskonferenz schlug d'Aboville auch die Errichtung einer Weltbehörde für Kontrollsatelliten vor. Damit beugte er dem Einwand vor, dass die Europäer nur mühsam eine Vereinbarung überprüfen könnten, die sich auf eine so große Zone bezog. Gleichzeitig blieb er den Anfangsüberlegungen des CAP treu, welche es sich zum Ziel gesetzt hatten, die Transparenz der militärischen Aktivitäten in Europa zu erhöhen. Sein Vorschlag reflektierte außerdem Frankreichs Kritik am Monopol der Großmächte über Aufklärungssatelliten und Aufklärungsergebnisse.³³⁶ Die weiteren Details der späteren Konferenz wie die Unterteilung in zwei Phasen und der Inhalt dieser Phasen waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgearbeitet. Die Quintessenz des Konferenzvorschlags war jedoch deutlich, und zwar die Idee, dass das sowjetische europäische Territorium in seiner Gesamtheit in die Abrüstungsverhandlungen miteinbezogen werden musste.

Dieses Konzept einer europäischen Abrüstungskonferenz als Kernpunkt einer neuen französischen Abrüstungsdoktrin sollte der offizielle Vorschlag des CAP an

³³⁵ Idem.

³³⁶ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. Februar 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 27, S. 167.

den Präsidenten werden. Es wurde von den anderen zuständigen Abteilungen des Außenministeriums – politische Abteilung und Service des Pactes – anfangs mit Skepsis aufgenommen. Allerdings weniger wegen der inhaltlichen Details als wegen der noch ungeklärten Frage, wie bei der Einberufung einer solchen Konferenz verfahren werden sollte. Man war sich im Außenministerium nicht einig, ob eine eigenständige Konferenz einberufen werden oder ob die bereits vorhandenen Strukturen der KSZE genutzt werden sollten.³³⁷ Der Großteil der Mitarbeiter des CAP tendierte dazu, die entworfene Abrüstungskonferenz nicht mit dem KSZE-Prozess zu verbinden, da sie ein Forum des Dialogs zwischen Ost und West schaffen wollten, das nicht von den Fragen der Menschenrechte beeinträchtigt würde.³³⁸ Der Direktor der politischen Abteilung und ehemalige Leiter der französischen Delegation in Genf Jacques Andréani regte jedoch an die Konferenz in den KSZE-Prozess einzubinden.³³⁹ Die Verbindung von Abrüstungskonferenz und KSZE war also in Frankreich von vorneherein im Gespräch, jedoch nicht in der Konstellation, die später verwirklicht wurde. Zu diesem Zeitpunkt sollte die KSZE lediglich als Rahmen dienen, in dem die vornehmlich für den nationalen Nutzen entworfene Konferenz besser umgesetzt werden könnte. Dass d'Abovilles Vorschlag hilfreich sein würde, um dem KSZE-Prozess neue Dynamik zu verleihen, war zu diesem Zeitpunkt noch nicht absehbar.

Obwohl die Abrüstungsüberlegungen der Regierung streng geheim waren, wurden der französischen Opposition diesbezüglich Informationen zugespielt.³⁴⁰ Diese hatte sich ausgerechnet zu der Zeit über der Frage des französischen Nuklearpotenzials entzweit, als es galt, ihr gemeinsames Regierungsprogramm der Linken von 1972 zu aktualisieren. Die Auseinandersetzung zwischen Sozialisten, Kommunisten und Radikalsozialisten, während der ein parteiinterner Widerstand gegen die nukleare Option deutlich zu Tage getreten war, hatte zunächst zu Schwankungen in der Parteilinie und dann zum Bruch der Linksunion geführt. Der Vorsitzende der Sozialistischen Partei, François Mitterrand, hatte schon im Sommer 1977 den Vorschlag präsentiert, per Referendum abstimmen zu lassen, ob die französische Nuklearstreitmacht erhalten werden solle oder ein Verzicht auf die Nuklearwaffen ein Fernziel sein könne. Nun witterte er mit untrüglichen politischem Gespür eine Chance, die Pläne der Regierungspartei zu durchkreuzen, und ging auf Konfrontationskurs. Noch bevor das neue Abrüstungsprogramm der Regierung der französischen Öffentlichkeit präsentiert werden konnte, kritisierte er es und skizzierte ein von dem Abrüstungsexperten der sozialistischen Partei, Jean Pièrre Cot, ausgearbeitetes Gegenprogramm, das er Mitte Dezember 1977 in drei Artikeln in *Le Monde* vorstellte. Noch unveröffentlicht waren die Überlegungen der Regierung somit in die Kritik geraten und mussten sich mit dem Konzept der Opposition messen.

³³⁷ Privatarchiv, zusammenfassende Notiz, o. D.

³³⁸ Vgl. Yost, *La France et la sécurité européenne*, S. 294.

³³⁹ Privatarchiv, Notiz, o. D.

³⁴⁰ Idem.

Mitterrand betonte in seinen Artikeln, das Thema Abrüstung habe seit jeher im Zentrum der Aufmerksamkeit der sozialistischen Partei gestanden, doch nun würde das Problem umso dringlicher, als Europa zu der Region in der Welt geworden sei, in der im Verhältnis zu dem engen geografischem Raum die größte Menge an zerstörerischen Waffen aller Art vorhanden sei. Mitterrand erklärte, die Sozialistische Partei sei bereit auf die *force de frappe* zu verzichten, um den anderen Atommächten mit gutem Beispiel voranzugehen. Daher befürwortete er auch eine unilaterale Abrüstung der taktischen französischen Mittelstreckenbomber für den Atomwaffeneinsatz, der Mirage IV. Eine solche Initiative, die parallel zu Frankreichs Rückkehr in die internationalen Abrüstungsverhandlungen stattfände, demonstrierte den Willen, sich nicht allein mit der Begrenzung des Wettrüstens zu begnügen, sondern den Weg einer echten Abrüstung zu beschreiten. Des weiteren plädierte Mitterrand für eine Einschränkung oder gar Beendigung der französischen Politik der Verkäufe von konventionellen Waffen in die Dritte Welt, da Frankreich bereits als „Todeshändler“ unrühmliche Bekanntheit erlangt habe. Überdies erklärte er sich bereit, Frankreichs technologischen Vorsprung in die Waagschale zu werfen, um die Gefahr der Weiterverbreitung von Kernwaffen zu bekämpfen, und sprach sich für eine Einstellung der Nuklearversuche aus.³⁴¹

Mitterrands Vorschlag wich aber nicht in allen Punkten von der neuen Abrüstungsdoktrin der Regierung ab, teilweise waren die beiden Programme ähnlich. Eine Gemeinsamkeit war beispielsweise, dass beide Entwürfe darauf abzielten, Frankreich wieder in die internationale Abrüstungsdiskussion einzugliedern. Ein Unterschied bestand jedoch darin, dass sich Sozialisten und Kommunisten in dem 1972 vereinbarten und im Sommer 1977 aktualisierten „Gemeinsamen Regierungsprogramm der Linksunion“ darauf geeinigt hatten, im Falle einer Regierungsübernahme voll und ganz an allen laufenden Abrüstungsverhandlungen teilzunehmen, sämtlichen im Rahmen der Vereinten Nationen ausgehandelten Teilabrüstungs-Abkommen – also auch dem Teil-Teststopp-Vertrag von 1963 und dem Kernwaffen-Sperrvertrag von 1968 – beizutreten und an den Wiener MBFR-Verhandlungen teilzunehmen. Die Sozialisten befürworteten, dass Frankreich sich Übereinkommen anschloss, die bisher nur bilateral galten, wie dem amerikanisch-sowjetischen Abkommen über die Verhinderung eines Atomkriegs.³⁴² Der Vorschlag des CAP befürwortete dies nicht. Im Gegenteil, die neue Abrüstungskonferenz war explizit als Gegengewicht zu den MBFR-Verhandlungen und als eigenständige europäische Initiative gedacht. Beiden Entwürfen gemeinsam war

³⁴¹ Vgl. François Mitterrand, Une stratégie pour le désarmement. La question préalable, in: Le Monde vom 14. 12. 1977, S. 1, 19; und ders., Une stratégie pour le désarmement. Deux façons d'avancer, in: Le Monde vom 15. 12. 1977, S. 14. Mitterrands Vorstellungen über „Eine Strategie für die Abrüstung“ wurde einen Monat später von dem Entschluss des Sonderkonvents der sozialistischen Partei als verbindliche Parteilinie übernommen. Der Entschluss forderte eine einseitige Abrüstung durch den Verzicht auf die Mirage IV und, vorausgesetzt, die multilateralen Verhandlungen machten Fortschritte, den Verzicht auf Mittelstreckenraketen.

³⁴² AN, 5AG3/899, Premierminister, Generalsekretariat des Verteidigungsministeriums, Abteilung für militärische Angelegenheiten, Reaktion der politischen Parteien auf die Regierungsvorschläge zum Thema Abrüstung, 28. 3. 1978.

wiederum, dass ihre Autoren die Bevormundung durch die Supermächte abzuschütteln hofften und das System der doppelten Präsidentschaft bei der Konferenz des Abrüstungskomitees in Genf ablehnten. Überdies sahen beide den europäischen Kontinent als hauptsächlich Leidtragenden des Rüstungswettlaufes an, und auch Mitterrand plante eine „Europäische Konferenz über die Verringerung der Streitkräfte und der Spannungen“, die sich größtenteils vertrauensbildenden Maßnahmen widmen solle und an der die KSZE-Partner teilnahmen.

Allerdings war Mitterrands Konferenzvorschlag anders berechnet, denn im Gegensatz zu dem Entwurf der Regierung sah Mitterrand vor, Kernwaffen in einem eigenen Korb zu verhandeln. Er plante die Reduzierung aller in Europa stationierten Nuklearwaffen, also der europäischen – britischen und französischen – Nuklearwaffen, der amerikanischen und der auf dem europäischen Teil des sowjetischen Territorium stationierten Nuklearstreitkräfte sowie der konventionellen Waffenarsenale und der Verteidigungshaushalte. Im Rahmen einer solchen Konferenz würde Frankreich – unter einer Linksregierung – den Verzicht auf die Mirage IV vorschlagen und anregen, dass eine Deckelung für die taktischen Kernwaffen – die Pluton-Raketen und die luftgestützten Systeme – sowie eine Pufferzone beiderseits des Eisernen Vorhangs geschaffen werde, aus der alle Waffen beseitigt werden müssten, mit denen ein Überraschungsangriff durchgeführt werden könnte. Auch hier wich der Vorschlag Mitterrands erheblich von dem der Regierung ab, denn in diesem waren die Kernwaffen bewusst ausgegliedert und eine unilaterale Reduzierung der französischen *force de frappe* war nicht vorgesehen. Auch über die Atomtests waren sich Regierung und Sozialisten nicht einig. Während die linken Parteien, die auf lange Sicht einen Verzicht Frankreichs auf Atomwaffen wünschten, ein Ende der Tests verlangten, wollte die Regierung diese unbedingt fortsetzen. Einig waren sich Regierung und Opposition wiederum darüber, dass eine vollständig abgerüstete Welt ein utopisches Ziel war. Auch Mitterrand nannte das Ziel einer allgemeinen und vollständigen Abrüstung „mythisch“. Bereits diese Übereinstimmungen in einigen wenigen Punkten genügten der Kommunistischen Partei, um die Nähe zwischen Regierungs- und Oppositionsprogramm in den internen Streitigkeiten der Linken als Komplizenschaft auszulegen. Sie warf Mitterrand vor, lediglich vage Konzepte vorzustellen und sich darüber hinaus an die Thesen der Atlantiker und Giscard d'Estaings anzupassen.³⁴³ Aufgrund der Zerstrittenheit innerhalb der französischen Opposition verlor Mitterrands Vorschlag zwar an Durchschlagskraft, die Regierung brachte er aber dennoch in Verlegenheit.

Diese kritisierte am Vorschlag Mitterrands hauptsächlich zwei Punkte: erstens die Aufgabe der Glaubwürdigkeit der französischen Abschreckung. Der Satz: „Frankreich wird seine Nuklearstreitkraft nur vorübergehend behalten und wird unilaterale Abrüstungsmaßnahmen ergreifen; es wird die Atomtests beenden“, demonstrierte dies deutlich. Sie warf ihm ähnlich wie die Kommunisten eine Anpassung an die Bedürfnisse der Supermächte, vor allem der USA, vor, weil er eine

³⁴³ Vgl. Le Monde vom 16. 12. 1977.

französische Teilnahme an den MBFR-Verhandlungen befürwortete, von denen sich Paris bis jetzt wohlweislich ferngehalten hatte. Mitterrands Vorschlag einer europäischen Abrüstungskonferenz war für die Diplomaten der Regierung zweitens eine unglaubliche Mischung aus KSZE und MBFR, die aus Opportunismus einige Anliegen der Sowjetunion aufgriff, wie die Einbeziehung der Kernwaffen in einem speziellen Korb, und die deutsche Idee einer eurostrategischen Verhandlung berücksichtigte.³⁴⁴

Trotz seiner Bemühungen konnte François Mitterrand mit seinem Gegenvorschlag nicht so viel Aufmerksamkeit erlangen, dass eine ernsthafte politische Krise entstand. Eine Auswirkung hatte seine Initiative aber allemal: Sie beschleunigte die Ausarbeitung der Initiative der Regierung. Als der Außenminister in einer eingeschränkten Ministerratssitzung am 16. Januar 1978 den Ministerien die neue Abrüstungsinitiative vorstellte, waren die Überlegungen schon so weit gediehen, dass er neben den allgemeinen Prinzipien des Abrüstungsansatzes konkretere Details einer „Europäischen Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen“ erläutern konnte. Die Konferenz sollte die 35 Unterzeichnerstaaten der KSZE zusammenführen, nach der Konsensregel abgehalten werden und in zwei Etappen stattfinden. In einem ersten Schritt galt es vertrauensbildende Maßnahmen, wie beispielsweise die Ankündigung von Manövern und Truppenbewegungen, für die gesamte Zone vom Atlantik bis zum Ural zu vereinbaren und nicht nur wie in Helsinki über einen Streifen von 250 Kilometer entlang der Grenze. Zweitens sollte ein Inventar über die existierenden konventionellen Streitkräfte erstellt werden, deren Einsatz gewissen Regeln unterworfen werden sollte. Durch die Teilnahme der N+N-Staaten und der kleinen europäischen Länder hoffte man wie bei der KSZE einen Block-zu-Block-Dialog zu vermeiden. Ferner sollte die Konferenz die Errichtung einer Zone mit Sonderstatus im Herzen Europas verhindern, da dies der Sowjetunion ein Kontrollrecht über die Bundesrepublik eingeräumt hätte. Ziel war es, einen Beitrag zur Entspannung durch die Verringerung des Risikos eines Überraschungsangriffs und damit zur Erhöhung des Vertrauens zu leisten. Das größte Problem bestand nun darin, die Sowjetunion dazu zu bewegen, den gesamten westlich des Urals gelegenen Teil ihres Territoriums in die Verhandlungen mit einzubeziehen.³⁴⁵

4.4. Publikation der Abrüstungsdoktrin und Reaktion der Partner

Während der nächsten Ministerratssitzung am 25. Januar 1978 stellte Giscard d'Estaing selbst die französischen Abrüstungsvorstellungen offiziell vor und ließ sie von der Regierung bestätigen.³⁴⁶ An seinen Ausführungen, die wenig später

³⁴⁴ AN, 5AG3/899, Auszug ohne Datum und Unterschrift.

³⁴⁵ Privataarchiv, MAE, Kabinett des Ministers, Notiz/Konferenz über die vertrauensbildenden Maßnahmen, 16. 1. 1978.

³⁴⁶ Zum französischen Vorschlag für eine Konferenz über Abrüstung in Europa vgl. auch Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983, S. 342–349.

ungekürzt in der Presse veröffentlicht wurden, lässt sich ablesen, welch große Bedeutung er der Gewährleistung der Sicherheit beimaß und wie er Abschreckung, Abrüstung und Sicherheit in Verbindung setzte.³⁴⁷ Die Bündnispartner und andere ausgewählte Staaten wurden kurz vorher oder am gleichen Tag unterrichtet. Eine Konsultation im Bündnis oder im Kreis der Neun hatte nicht stattgefunden. Giscard betonte, dass Frankreich bei diesem so wichtigen Thema seinen Traditionen und seiner Berufung gerecht werden müsse und es sich schuldig sei, eine kohärente und sachliche Politik zu definieren und vorzuschlagen. Denn die in den letzten Jahren angestellten Versuche, das Problem der Abrüstung zu lösen, seien so zahlreich wie vergeblich gewesen. Allen diesen gut gemeinten Versuchen habe es weniger an Ernsthaftigkeit als vielmehr an Hellsichtigkeit gefehlt. Deshalb habe es Frankreich auch vorgezogen, gegenüber dem Großteil dieser Initiativen Distanz zu wahren. Nun dürfe Paris aber nicht bei dieser negativen Beurteilung verweilen, sondern müsse den Moment nutzen, um einen neuen und sachlichen Ansatz zu suchen. Mit unverhohlener Kritik an dem Vorschlag Mitterrands erläuterte er, dass sich ein solcher Ansatz nicht auf unilaterale Abrüstungsmaßnahmen beschränken dürfe, denn Frankreich könne nicht dadurch die Sicherheit der Welt verbessern, dass es auf seine eigene verzichte. Es stehe auch nicht zur Debatte, einen Weg einzuschlagen, der sich schon einmal als nicht zielführend erwiesen habe. Es müsse im Gegenteil klar definiert werden, was erreicht werden solle, welche Hindernisse zu überwinden seien und welche Bedingungen eingehalten werden müssen. Wie Mitterrand betonte jedoch auch er, dass das Ziel auf keinen Fall die Utopie einer vollständig abgerüsteten Welt sein könne, da alle Staaten und alle Bürger ein Recht hätten, ihre Sicherheit zu verteidigen. Besonders die totale nukleare Abrüstung sei nicht vorstellbar. Zwar könne man die Zahl der Waffen begrenzen, aber man könne nicht wissen, ob einer der Unterzeichnerstaaten eines Vertrages zur totalen Abrüstung nicht heimlich dennoch Kernwaffen aufbewahre. Frankreich stehe auf der Seite der Staaten, welche die nukleare Abschreckung für ein Mittel zur Minderung des Konfrontationsrisikos halten. Denn selbst die ernsthaftesten Krisen wie in Korea, Berlin und Kuba seien aufgrund der Existenz der Kernwaffen nicht eskaliert. Besonders in Europa, wo seit dem Kriegsende ein großes Ungleichgewicht bei den konventionellen Waffen bestehe, habe die nukleare Abschreckung eine stabilisierende Rolle gespielt.³⁴⁸ Giscard war nicht, wie ein Großteil seiner Mitarbeiter, davon überzeugt, dass die wichtigste Rolle der Nuklearwaffen die Aufrechterhaltung des militärischen Gleichgewichts in der Welt und in Europa sei. Seine Meinung war vielmehr, dass Nuklearwaffen Sicherheit bedeuten.

Die Hindernisse, so führte Giscard in seiner Rede weiter aus, seien die „Exzesse“, zu denen das Sicherheitsbedürfnis der Staaten führen könne oder auch bereits geführt habe, seien es nun die Exzesse, die aus der Anhäufung von Waffen resultierten, oder diejenigen, die aus der Ungleichheit der militärischen Arsenale von

³⁴⁷ Für den Wortlaut der Erklärung der französischen Regierung vgl. PEF, Nr. 1, 1978, S. 36–38.

³⁴⁸ AN, 5AG3/899, MAE, Centre d'Analyse et de Prévision, Notiz/Französischer Abrüstungsbeitrag, 8. 2. 1978.

Nachbarstaaten entstünden. Indem Giscard betonte, wie diese „Faktoren der Instabilität“ das Misstrauen, das Wettrüsten und schließlich den Konflikt förderten, und dazu aufrief, in diesem Punkt Abhilfe zu schaffen, übernahm er die Analyse, die seine Diplomaten des CAP über ein Jahr zuvor erstellt hatten, und machte sie sich zu eigen. Ferner legte Giscard dar, dass sich der Handlungsspielraum der Staaten grundlegend geändert habe, womit er nicht nur den Erfolg der KSZE anerkannte, sondern auch auf die beginnende Verwirklichung eines seiner eigenen Ziele, der Minderung der beherrschenden Position der beiden Machtblöcke, verwies: Die Welt sei nicht mehr von dem Schlagabtausch zwischen den Supermächten oder den um sie gruppierten militärischen Allianzen beherrscht, sondern sie sei nun vielseitiger und habe eine universellere und pluralistischere Dimension erhalten. Ergebnis dieser Entwicklungen sei, so Giscard, dass man sich nun nicht mehr gegenseitig ignorieren könne, denn das Problem der Nuklearwaffen betreffe die gesamte Menschheit. Allerdings stelle es sich nicht in allen Regionen auf die gleiche Weise. Es gebe Unterschiede zwischen den Regionen, in denen die Nuklearwaffen bereits ein Element des allgemeinen Gleichgewichts seien, und denen, wo ihre Einführung zu einem dramatischen Ungleichgewicht führe. Als Lösungsansatz schlug Giscard anlässlich der Ministerratssitzung vor, auf drei verschiedenen, aber komplementären Ebenen tätig zu werden, wobei er seinen außenpolitischen Grundüberzeugungen treu blieb.

Erstens die weltweite Ebene: Da die Abrüstung alle betreffe, müsse sie auch mit der Unterstützung aller, unter der Kontrolle aller und zum Nutzen aller durchgeführt werden. Giscard zog die Konsequenzen aus Frankreichs Ablehnung der CCD mit der Ko-Präsidentschaft der Großmächte und erklärte, dass die Vereinten Nationen der natürliche Rahmen für Debatten der internationalen Gemeinschaft über allgemeine Probleme der Abrüstung sein sollten, weshalb die geplante Sondersitzung die ideale Gelegenheit sei, um über neue Abrüstungsansätze zu sprechen. Giscard machte sich auch Benoit d'Abovilles Vorschlag einer weltweiten Agentur für Kontrollsatelliten zu eigen und erläuterte, wie mit Hilfe der Raumfahrttechnik sinnvolle Kontrolle gewährleistet werden könne. Auch der Sonderfonds für Entwicklungsländer, der aus der Besteuerung der Überbewaffnung finanziert werden sollte, fand Eingang in Giscard's Ankündigungen, denn so könne die gesamte Menschheit von den Ersparnissen profitieren, die dank der Abrüstung gemacht würden.

Die zweite Ebene waren die kernwaffenfreien Zonen. Hier wies Giscard auf zwei Probleme hin: Einerseits müsse gewährleistet werden, dass diese Zonen kernwaffenfrei blieben, und andererseits, dass sich nicht ein ruinöses und gefährliches Wettrüsten im Bereich der konventionellen Rüstung entwickle. Die größte Verantwortung solle hier den Regionen selbst mit den sie bildenden Staaten zukommen, wobei diese allerdings nicht daran gehindert werden dürften, ihre Sicherheit durch entsprechende Weiterentwicklung zu garantieren. Also müsse eine „rigorose und offene“ Nichtverbreitungspolitik betrieben werden. Rigoros hinsichtlich der Eindämmung des Risikos der Verbreitung von Nuklearwaffen und offen hinsichtlich der Möglichkeit von friedlicher Nutzung der Kernenergie.

Drittens, so betonte Giscard, sei es nötig, auf der Ebene der Kernwaffen besitzenden Regionen tätig zu werden. Besonders das Gebiet, das sich vom Atlantik zum Ural ziehe, sei für den Weltfrieden und für die Sicherheit Frankreichs von großer Bedeutung. Nirgendwo sonst existiere eine ähnliche Anhäufung von konventionellen und Nuklearwaffen, weshalb es nirgendwo sonst nötiger sei, mit Hilfe eines neuen Abrüstungsansatzes Lösungen zu finden. Dabei resultiere die Instabilität nicht aus der Existenz der Kernwaffen an sich, welche zum Element des militärischen Gesamtgleichgewichts geworden seien, sondern aus den Faktoren, die drohten, dieses Gleichgewicht zu stören, das heißt aus der quantitativen Überzahl und dem qualitativen Atomwetterrüstungen sowie der Disparität der konventionellen Rüstungen. Da Frankreich seine Abschreckung nur auf dem für seine Sicherheit nötigen Glaubwürdigkeitsniveau halte, die USA und die Sowjetunion aber über im Vergleich zu viele Kernwaffen verfügten, sei es nun an ihnen, ihr Rüstungsarsenal zu reduzieren. Damit das Vertrauen gefördert und die Elemente, die die Stabilität am meisten gefährden konnten, beseitigt würden, müssten alle Unterzeichnerstaaten der KSZE an den Abrüstungsverhandlungen beteiligt sein. Erst im letzten Teil seiner Ausführungen ging Giscard auf den konkreten, Europa betreffenden Teil der neuen Abrüstungsdoktrin ein und kündigte seine Absicht an, nach den nötigen Absprachen mit den Partnern eine europäische Abrüstungskonferenz vorzuschlagen, welche die Probleme der Abrüstung vom Atlantik bis zum Ural prüfen solle. Schließlich forderte der Präsident die beteiligten Abteilungen des Außenministeriums auf, die von ihm angekündigten Vorschläge weiter auszuarbeiten, damit Frankreich auf der Sondersitzung der Vereinten Nationen einen positiven Beitrag leisten könne.³⁴⁹

Die Erläuterungen Giscard's im Ministerrat wurden am 25. Januar 1978 in Form eines Berichts des Pressesprechers über eine Entscheidung im Kabinett bekannt gegeben. Darüber wurden die Bündnispartner und andere ausgewählte Staaten kurz vorher am gleichen Tag unterrichtet. Wäre Mitterrand mit seinem Gegenprogramm nicht so plötzlich an die Öffentlichkeit gegangen, hätte die Regierung ihre Überlegungen länger geheim gehalten. So aber sah sie sich genötigt, die Leitlinien ihrer neuen Abrüstungsdoktrin zu publizieren. Hinzu kam, dass der Termin der Wahlen zur Nationalversammlung näher rückte und davon ausgegangen werden konnte, dass die beiden großen Parteien der Linksunion Verteidigungs- und Sicherheitsfragen zum Wahlkampfthema machen würden.

Dennoch blieb der Bericht genau wie Giscard's Ausführungen hinsichtlich der konkreten Maßnahmen der Abrüstung und der Rüstungsbeschränkung vage. Der Vorschlag, eine Konferenz einzuberufen, welche die Probleme der Abrüstung zwischen Atlantik und Ural prüfen solle, geschah zusammen mit einem Aufruf zur Beschränkung der Nukleararsenale der beiden Supermächte. In einem Fernsehinterview am 9. Februar 1978, in dem Giscard zur französischen Außenpolitik befragt wurde, kündigte er an, dass die europäische Abrüstungskonferenz lediglich die kon-

³⁴⁹ AN, 5AG3/899, Ministerrat vom 25. 1. 1978/Französische Standpunkte im Bereich der Abrüstung.

ventionellen Streitkräfte betreffen solle. Nur langsam wurden der Öffentlichkeit später weitere Details offenbart, wie zum Beispiel die intern längst vereinbarten Punkte, dass die europäische Abrüstungskonferenz allen Teilnehmerstaaten der KSZE offenstehen und hauptsächlich die Ausweitung der vertrauensbildenden Maßnahmen und der spezifischen Abrüstungsmaßnahmen für Europa behandeln sollte. Die französische Presse reagierte kaum auf die Veröffentlichung dieser Positionen. Nachdem die Debatte über die Abrüstung aufgrund der Initiative von Mitterrand schon im Dezember 1977 stattgefunden hatte, wurde die Ankündigung der französischen Abrüstungsinitiative nicht mehr als große Sensation wahrgenommen.³⁵⁰

Die internationale Reaktion auf die neue französische Initiative reichte von wohlwollend interessiert bis abwartend skeptisch, wohl auch weil eine vorherige Konsultation der NATO oder der EPZ-Staaten nicht stattgefunden hatte, was besonders von den Europäern misbilligt wurde. Frankreichs Verbündete und die Neun wiesen v. a. auf die Bedeutung der Vorschläge für die allgemeine Sicherheits- und Abrüstungsdiskussion hin und wollten die französische Regierung auffordern sich nicht nur zu bilateralen Gesprächen, sondern auch zu multilateralen Konsultationen im Kreis der Verbündeten bereitzufinden.³⁵¹ Der deutsche Vertreter bei der NATO, Walter Boss, berichtete am 30. Januar 1978, dass zwar offizielle Reaktionen der anderen NATO-Mitgliedsstaaten bisher noch nicht vorlägen, dass aber auf persönlicher Basis Bedauern darüber ausgedrückt werde, dass Frankreich sie nicht über die Grundzüge seiner Initiative informiert habe. „Die Erklärung wird als etwas zu hastig formuliert, unausgereift und z. T. unrealistisch betrachtet. Die Pläne zur Ersetzung der CCD durch ein anderes Forum werden – besonders von den CCD-Mitgliedern – negativ kommentiert. Auch steht man der Einberufung eines ‚europäischen Abrüstungsausschusses‘ skeptisch gegenüber.“³⁵² Die Verbündeten sahen folgende Probleme als problematisch an:

- Die Sicherheit der Bündnispartner und des Bündnisses insgesamt war unmittelbar betroffen.
- Die Konferenz sah die Teilnahme der Einzelstaaten in Europa vor und wäre daher geeignet, die Nationalstaatlichkeit zu unterstreichen und den Integrationsbestrebungen in Europa zuwiderzulaufen.
- Bei der beabsichtigten Konzentration auf konventionelle Waffensysteme würden Reduzierungen und Limitierungen zu nationalen Verpflichtungen führen, was die europäische und atlantische Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich erschweren würde.
- Die Ablösung des MBFR-Gremiums, an dem 19 der 35 europäischen Staaten teilnehmen, würde erhebliche allianz- und rüstungskontrollpolitische Probleme aufwerfen, die nur im Bündnis erörtert werden könnten.³⁵³

³⁵⁰ Privataarchiv, CAP, Studie von Walter Schütze über den französischen Abrüstungsentwurf, 17. 3. 1978.

³⁵¹ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. 2. 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 27, S. 164.

³⁵² Idem, S. 164, Anm. 7.

³⁵³ Idem, S. 164.

Die NATO-Partner reagierten auch deshalb verhalten, weil der französische Vorschlag keine die NATO interessierenden Fragen behandelte, das heißt weder die Fortführung der MBFR-Verhandlungen, die Schwierigkeiten von SALT II noch das Problem einer „dritten Verhandlung“ über eine Beschränkung der „eurostrategischen“ Systeme.³⁵⁴ Nur Bonn reagierte positiv und lobte den wichtigen Schritt, den Paris gemacht habe, indem es anerkenne, dass es sich nicht mehr aus allen Abrüstungsdiskussionen heraushalten könne.³⁵⁵ Wenngleich die Bundesrepublik nicht alle Punkte der französischen Abrüstungsdoktrin befürwortete³⁵⁶, bewertete sie die französische Vorstellung einer Zone vom Atlantik zum Ural als positiv, da sie die Problematik der Begrenzung von MBFR auf Mitteleuropa deutlich machte.³⁵⁷ Die gemeinsame Sorge um die Sicherheit Europas angesichts der Bedrohung durch das konventionelle Übergewicht der Sowjetunion und die Prioritätensetzung der amerikanischen Politik war auch ein Auslöser für ein erneutes engeres Zusammenrücken Deutschlands und Frankreichs. Allerdings hatte Bonn auch Bedenken gegenüber dem Vorschlag, denn das Auswärtige Amt war nicht bereit, auf die politische Wirkung der MBFR im Hinblick auf die multilaterale Konferenzdiplomatie zu verzichten.³⁵⁸

Der für die Ausarbeitung der französischen Abrüstungsdoktrin zuständige Pierre-Christian Taittinger intensivierte seine Aktivitäten auf dem internationalen diplomatischen Parkett, empfing in Paris verschiedene europäische Diplomaten und diskutierte mit ihnen die französischen Überlegungen. Da diese sich zum größten Teil negativ über den französischen Abrüstungsvorschlag äußerten und vorgezogen hätten, dass Paris in die Abrüstungsdebatte zurückkehrte, indem es sich der Logik der Rüstungskontrolle der Carter-Administration anpasste, versuchten die Leiter der Abteilungen des Quai d'Orsay in den Hauptstädten und in der UNO der Skepsis und teils offenen Ablehnung des Entwurfes entgegenzuwirken. Die Amerikaner protestierten vor allem gegen den Vorschlag einer Weltbehörde für Kontrollsatelliten, widmeten aber der europäischen Abrüstungskonferenz kaum Aufmerksamkeit, da sie von der Unmöglichkeit überzeugt waren, mit

³⁵⁴ Privatarchiv, CAP, Studie von Walter Schütze über den französischen Abrüstungsentwurf, 17. 3. 1978.

³⁵⁵ Idem.

³⁵⁶ Zum Beispiel war sie der Auffassung, dass die besondere Rolle der Großmächte in der Abrüstung die tatsächlichen Kräftebedingungen und Verantwortlichkeiten reflektiert und dass die in der CCD angehäuften Expertise erhalten bleiben solle. Daher trat sie für eine Verbesserung, nicht eine Ablösung der CCD ein. Bezüglich der Frage der Kontrolle durch eine Weltbehörde für Kontrollsatelliten sah Bonn die Realisierbarkeit als problematisch an. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. 2. 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 27, S. 167. Für die deutsche Einschätzung des französischen Vorschlags vgl. Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 342–349.

³⁵⁷ AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 27, S. 169.. Die Bundesrepublik wollte den vom französischen Vorschlag gegebenen Impuls auch für die MBFR nutzen. Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 21. 7. 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 2, Dok. 226, S. 1139.

³⁵⁸ Vgl. Matthias Peter, Sicherheit und Entspannung. Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisen Jahren 1978–1981, in: Ders./Hermann Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990, München 2012, S. 59–81, hier S. 68.

35 Staaten über Abrüstung zu verhandeln, und vermeiden wollten, dass auf der KSZE statt Menschenrechten nur mehr Sicherheitsbelange verhandelt würden.³⁵⁹ Präsident Carter verteidigte diese Sicht noch 1980, als er in seiner Helsinki-Jubiläums-Ansprache betonte, Helsinki „should not become significantly an arms control forum.“³⁶⁰ Die Sowjets reagierten wie zu erwarten heftig. Gromyko lehnte in einem Gespräch mit Guiringaud Anfang 1978 die Idee einer Zone ab, welche den europäischen Teil des sowjetischen Territoriums abdecke, und zog die „absurde“ Idee einer am Ural entlanglaufenden Teilung des sowjetischen Gebiets in eine europäische und eine asiatische Zone ins Lächerliche. Die positivste Reaktion, die sich später als entscheidend herausstellen sollte, kam von dem deutschen Außenminister Hans-Dietrich Genscher während eines Gesprächs mit seinem Kollegen Guiringaud in Bonn. Er sicherte dem französischen Projekt einer Abrüstungskonferenz die Unterstützung der Bundesrepublik zu und betonte, dass die Ausdehnung der Zone ihm sowohl militärisch als auch politisch betrachtet als sehr günstig erscheine. Diese unverzügliche Unterstützung der Bundesrepublik, die daran interessiert war, dass Paris aktiv an den Abrüstungsverhandlungen teilnahm, trug dazu bei, dass die anderen NATO-Partner ihre Meinung änderten und der französischen Idee positiver gegenüberstanden.³⁶¹

Allerdings sah man auch im deutschen Außenministerium Probleme bezüglich der Umsetzbarkeit der französischen Vorschläge. Beispielsweise monierte der Ministerialdirektor Klaus Blech, dass dem Bündnis in den französischen Konferenzvorstellungen keine Verhandlungsrolle zugedacht worden sei und der Akzent wie bei der KSZE auf der Beteiligung der Einzelstaaten liege. Darin sah er eine „beabsichtigte Relativierung der Integration in der NATO und einen Reflex der traditionellen französischen Abneigung gegen Blockverhandlungen.“ Dem deutschen Beamten fiel auch eine gewisse Ähnlichkeit zu den östlichen Vorstellungen für ein europäischen Sicherheitssystem auf, das die Überwindung der Militärblocke zur Voraussetzung hatte. Der Ansatz war aus seiner Sicht problematisch für die NATO, sofern nicht sichergestellt werden könne, dass die Bündnispartner aufgrund einer geschlossenen Allianzposition operierten.³⁶² Darüber hinaus befürchtete man in Bonn, dass ein Gremium zur Zusammensetzung der KSZE der Sowjetunion das von ihr angestrebte Podium für die Propagierung der „militärischen Entspannung“ liefern könnte. Die Aussichten auf konkrete rüstungskontrollpolitische Fortschritte wurden schon deshalb als gering angesehen, weil die Wahrscheinlichkeit, dass die Sowjetunion der Einbeziehung ihres europäischen Territoriums zustimmen würde, gegen null ging.³⁶³

³⁵⁹ Vgl. William Korey, *The Promises We Keep. Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, New York 1993, S. 102.

³⁶⁰ Vgl. *Continuing the CSCE-Process*. Rede von Jimmy Carter am Fünften Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte am 29.7.1980 in: *Department of State Bulletin*, Sept. 1980, S. 49 ff.

³⁶¹ Privatarchiv, Notiz, o. D.

³⁶² Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 1. Februar 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 27, S. 169.

³⁶³ Idem, S. 170. Vgl. auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 349–355.

Während die Abteilungsleiter des Quai d'Orsay damit beschäftigt waren, Gespräche mit den Partnern Frankreichs zu führen, um sie von der Qualität des französischen Ansatzes zu überzeugen, begannen die Experten der Gruppe Taittinger den Auftritt Giscard d'Estaings auf der Abrüstungsversammlung der UNO-Generalversammlung zu planen und engagierten sich im Vorbereitungskomitee der UNO in New York. Die Versammlung war nicht nur deshalb wichtig, weil zum ersten Mal eine UNO-Generalversammlung ausschließlich dem Thema Abrüstung gewidmet werden sollte³⁶⁴ und Frankreich die Gelegenheit nutzen wollte, um diese Debatte zu beeinflussen, sondern auch, weil es das erste Mal war, dass ein französischer Präsident in der UNO auftrat. Dieses persönliche Engagement Giscard's sollte unterstreichen, wie viel Bedeutung die französische Regierung ihrer Initiative beimaß. Der Moment schien insofern günstig, als die USA verhindern wollten, auf der Sitzung den sowjetischen Vorschlägen das Feld zu überlassen, und deshalb Frankreichs Vorhaben begrüßten, wieder an den Abrüstungsdebatten teilzunehmen. Die Sowjets hofften auf der UNO-Versammlung ihre alte Idee einer Weltkonferenz vorantreiben zu können, mit der sie China isolieren wollten. Nur deshalb hatten sie der Einberufung einer UNO-Versammlung zur Abrüstung zugestimmt. Im Übrigen beschränkten sie sich auch darauf, dem Vorbereitungskomitee eine Liste mit ihren alten Vorschlägen zu präsentieren und die Ausarbeitung neuer Konzepte abzulehnen. Frankreich war damit das einzige Land, das einen neuen, kohärenten und realistischen Ansatz ausgearbeitet vorlegen konnte. Dies hatte zur Folge, dass die französischen Überlegungen zumindest auf breite Aufmerksamkeit stießen, auch wenn die konkreten Details nicht in allen Ländern positiv beurteilt wurden. Am meisten interessierte die Staatengemeinschaft der Vorschlag einer allgemeinen Abrüstungskonferenz, obwohl Paris im Vorbereitungskomitee der UNO von vorneherein erklärt hatte, dass darüber auf der Versammlung nicht gesprochen werden solle, da in erster Linie die KSZE-Staaten davon betroffen seien.³⁶⁵

In einem Vortrag am Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, dem Institut für Verteidigungsstudien in Paris, brachte Louis de Guiringaud die französische Strategie noch einmal auf den Punkt. Guiringaud umschrieb die französische Außenpolitik mit den Begriffen „Verteidigung, Entspannung, Abrüstung“ und erklärte, die französische Außenpolitik basiere auf drei Grundvoraussetzungen: erstens der nationalen Unabhängigkeit, welche durch die Autonomie der französischen Verteidigung gewährleistet werde, zweitens der internationalen Bündnistreue und drittens dem Willen, Verantwortung zu übernehmen und die Herausforderungen der Zeit zu bewältigen. All diese Aspekte seien nicht voneinander zu trennen. Ohne militärische Unabhängigkeit sei keine politische Unabhängigkeit möglich. Ohne politische Unabhängigkeit gebe es keinen Dialog, weder mit

³⁶⁴ Dies geschah auf eine Initiative der blockfreien Länder hin und sollte bewirken, dass die Zuständigkeit für das Thema Abrüstung der UNO, also der gesamten internationalen Gemeinschaft zugeordnet wurde.

³⁶⁵ AN, 5AG3/899, MAE, Kabinett des Ministers, Erklärungsentwurf für den Ministerrat vom 29. 3. 1978, 28. 3. 1978.

Gleichen, noch mit Mächtigeren oder Kleineren. Ohne die Kapazität zum Dialog könne kein Beitrag zur Lösung der Probleme einer immer komplexeren und immer interdependenten Welt geliefert werden.³⁶⁶

5. Die Konferenz von Belgrad

Als die 35 Teilnehmerstaaten die Schlussakte in Helsinki unterzeichneten und darin festhielten, die erste Folgekonferenz im Oktober 1977 in Belgrad durchzuführen, setzten sie sich zum Ziel, den Schwung, den die KSZE der Entspannung gegeben hatte, noch zu verstärken. Nach dem Ablauf der zweijährigen Interimsphase sollte gründlich überprüft werden, ob die Bestimmungen der Schlussakte umgesetzt und die von der Konferenz definierten Aufgaben bearbeitet worden waren. Darüber hinaus erwarteten sie, dass die Konferenz von Belgrad die Gelegenheit bieten werde, den Dialog über die Zukunft Europas wieder aufzunehmen und dort, wo es nötig schien, Entscheidungen zu treffen, um die Anwendung des in Helsinki definierten langfristigen Programms zu verbessern und zu beschleunigen. Um diesen erweiterbaren und dynamischen Aspekt der Beziehungen zwischen den KSZE-Teilnehmerstaaten zu betonen, sollten sie bei dieser Konferenz über die Vertiefung ihrer gegenseitigen Beziehungen, die Verbesserung der Sicherheit, die Entwicklung der Zusammenarbeit in Europa und die zukünftige Entwicklung des Entspannungsprozesses diskutieren. Die französische Delegation wollte im Sinne dieser Zielsetzungen eine aktive Rolle in Belgrad spielen. Ihr Anliegen war, die Bedeutung des Entspannungsprozesses zu betonen und gleichzeitig Frankreichs Überzeugung kundzutun, dass die Entspannung nur unter gewissen Bedingungen ihre volle Wirkung entfalten könne. Dies entsprach den entspannungspolitischen Überzeugungen des Präsidenten Giscard d'Estaing: Verlangsamung des Rüstungswettlaufes, Mäßigung im ideologischen Wettstreit und die Verankerung des globalen Charakters der Entspannung, also ihrer Ausweitung auf alle Kontinente.³⁶⁷

In dem folgenden Kapitel wird die wechselseitige Beeinflussung der drei eingangs genannten Faktoren „internationales Umfeld, Innenpolitik und staatliches Handeln“ besonders deutlich. Wie zu sehen sein wird, wollte Präsident Giscard d'Estaing den Entspannungsprozess aufrechterhalten. Einerseits, um den Dialog zwischen Ost und West weiterhin zu gewährleisten, und andererseits, um zu verhindern, dass seine eigene Entspannungspolitik durch ein Scheitern des Belgrader Treffens bei der französischen Öffentlichkeit in Misskredit geriet. Giscard befürchtete einen Sieg der Linken in den für März 1978 geplanten Parlamentswahlen und damit den Verlust seiner Regierungsmehrheit. Um zu demonstrieren,

³⁶⁶ AN, 5AG3/899, MAE, Kabinett des Ministers, Exposé des Ministers vor den Zuhörern des Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, 4.2.1978.

³⁶⁷ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa/KSZE, Erklärung des Außenministers im Ministerrat am 7.9.1977 über die Vorbereitung der Konferenz von Belgrad, 5.9.1977.

dass die Entspannung und die Förderung der Menschenrechte nur mittels einer auf Dialog mit dem Osten ausgerichteten Entspannungspolitik zu erreichen sei und nicht mit Hilfe des von Jimmy Carter propagierten Kreuzzuges in Namen der Menschenrechte, ergriff Giscard eine überraschende Initiative. Er ließ seine Delegation ohne vorherige Abstimmung mit den KSZE-Partnern ein neues Schlussdokument in die Verhandlungen in Belgrad einbringen und hoffte durch die darin enthaltenen Formulierungsvorschläge die Kontinuität und den langsamen Fortschritt der Entspannung weiterhin garantieren zu können. Auf diese Weise hoffte er die Wahlen in seinem Sinne zu beeinflussen.

5.1. Erwartungen Frankreichs an die Konferenz von Belgrad

Nachdem die Grundprämissen der französischen Entspannungspolitik neu definiert waren, galt es festzulegen, wie auf der ersten KSZE-Folgekonferenz mit der sowjetischen Delegation umgegangen werden sollte und was von diesem Treffen erwartet werden konnte. Giscard war sich mit seinen Beratern einig, dass der Westen die Entspannung behindern und die bisherigen Errungenschaften gefährden werde, wenn er die Sowjetunion zu stark verurteile. Da die verbesserten Beziehungen zur Sowjetunion überdies Frankreichs unabhängige Stellung in der Welt unterstrichen und so seine Verhandlungsposition gegenüber den USA stärkten und ihm in Osteuropa Handlungsfreiheit gaben, schien ein aggressiv anklagendes Auftreten der französischen Delegation unmöglich zu sein.³⁶⁸ Obwohl sich in einigen Staaten des Ostens, wie zum Beispiel in Polen, der DDR und der Tschechoslowakei, in den eineinhalb Jahren nach der Unterzeichnung der Schlussakte Oppositionsbewegungen entwickelt hatten, wollte die Regierung in Paris der Versuchung widerstehen, dies zu nutzen, um die Sowjetunion unter Druck zu setzen. Giscard's Berater Gabriel Robin warnte vor einem solchen „unvorsichtigen“ Vorgehen, weil eine zu deutliche Verurteilung das Risiko berge, dass die Sowjetunion in diesen Staaten intervenierte. Damit würde der Entspannungsprozess nicht nur blockiert, sondern ins Gegenteil verkehrt werden. Besonders in der DDR könne ein dramatischer politischer Wandel zudem unkontrollierbar werden und den Westen vor die Wahl stellen, entweder den Eindruck zu erwecken, zu schwach oder zu machtlos sein, um eine solche Entwicklung zu unterstützen, oder aber sich in das Abenteuer der Unterstützung einer Revolution zu stürzen. All dies sei für Paris nicht zielführend. Das Ideal liege vielmehr in langsamen, aber kontinuierlichen Entspannungsfortschritten. Nur so könne das Ergebnis erzielt werden, das Paris mit der Entspannung bezwecke: Eine Friedensgarantie und eine langsame Erosion des kommunistischen Blocks.³⁶⁹ Dies betonte auch der französische Parlamentarier Claude Marcus, als er 1978 verkündete, dass die Franzosen bei Menschenrechtsthemen vorsichtig seien, da sie befürchteten an-

³⁶⁸ AN, 5AG3/1092, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Breschnews Besuch (20.–22. Juni), politische Aspekte, 17. 6. 1977.

³⁶⁹ Idem.

dernfalls die positiven Effekte der Entspannung zu beeinträchtigen. Er sagte explizit: „Wenn wir uns zu sehr in die inneren Angelegenheiten der Sowjetunion einmischen, befürchten wir die Entspannung zu verlieren.“³⁷⁰ Die französische Regierung unter Giscard setzte auf einen langsamen Prozess ohne Polemik. Sie wollte die Bedeutung der Respektierung der Menschenrechte betonen und gleichzeitig gemäßigt vorgehen. Dazu gehörte, dass man die Tatsache der ideologischen Teilung Europas zwar anerkannte, gleichzeitig aber versuchte Kontakte, Austausch und Zusammenarbeit zu fördern.

Damit befand sich die Regierung ganz im Einklang mit den Vorstellungen der übrigen westlichen Konferenzteilnehmer. Während einer Ratssitzung der NATO am 30. Juni 1977 einigten sich diese ebenfalls darauf, dass der Entspannungsprozess nicht gefährdet und das östliche Interesse daran erhalten werden solle. Es solle kein Tribunal veranstaltet, keine Polemik angewendet und möglichst wenig Konfrontation kreiert werden. Der Wert und die Gültigkeit der Schlussakte sollten auch für die Zukunft garantiert werden. Hinsichtlich der Menschenrechts-Frage vereinbarten die NATO-Partner, dass philosophisch-ideologisch-emotionale Auseinandersetzungen vermieden und versucht werden solle, zu konkreten, praktischen Ergebnissen zu gelangen. Die östliche Toleranzschwelle bei Menschenrechtsdiskussionen sollte realistisch eingeschätzt und das Thema nicht überreizt werden.³⁷¹ Ein Unterschied bestand allerdings darin, dass Paris noch weniger als die anderen westlichen Partner die Einhaltung der menschenrechtlichen Bestimmungen einfordern wollte.

Die Pariser Regierung vertraute auf eine Doppelstrategie: Zwar erkannte sie die Vorherrschaft der kommunistischen Regierungen über die Völker im Osten an, erstrebte aber gleichzeitig die Überwindung dieser Situation. Diese Haltung empfahl sich nach Ansicht der Entspannungsstrategen in Paris schon aufgrund des herrschenden Kräftegleichgewichts, das von Ost wie West verlangte, ostentative und provokante Gesten zu vermeiden: „Geduld, Kontinuität und Subtilität“ waren die Leitbegriffe dieser Haltung. Die Konsequenz war, dass die französische Delegation in Belgrad nur über Umwege versuchen sollte Druck auf die Staaten des Ostens auszuüben, und zwar durch Initiativen, die zwar harmlos wirkten, aber auf lange Sicht Wirkung zeigten, wie zum Beispiel unspektakuläre Vorschläge im Bereich des Tourismus oder des kulturellen Austausches.³⁷² Auf dieser Basis sollte zumindest die gegenseitige Verständigung zwischen den beiden Teilen Europas entwickelt werden.³⁷³ Paris hatte es dabei auch nicht sehr eilig, den Prozess der Entspannung und der wachsenden Verständigung schnell an sein Ende zu führen, denn, so kommentierte Robin: „Au terme en effet il y a la réunification de l'Allemagne et la constitution au centre de l'Europe d'une puissance de première

³⁷⁰ Zit. in Korey, *The Promises We Keep*, S. 63.

³⁷¹ Vgl. den Bericht des Botschafters Pauls (NATO) an das Auswärtige Amt vom 1. 7. 1977, in: AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 170, S. 877.

³⁷² AN, 5AG3/984, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Entspannung, 1. 4. 1977.

³⁷³ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa/KSZE, Erklärung des Außenministers im Ministerrat am 7. 9. 1977 über die Vorbereitung der Konferenz von Belgrad, 5. 9. 1977.

grandeur.“³⁷⁴ Wie erwähnt, war dies bereits zu Zeiten Pompidous nicht erstrebenswert für Frankreich, und Giscard teilte diese Einschätzung. Gegenüber seinen Gesprächspartnern machte er dies sehr deutlich. Außenminister Gromyko erklärte er im April 1976, er wolle nicht, dass die politische Bedeutung der Bundesrepublik in Westeuropa zu groß werde. Natürlich wünsche er mit Westdeutschland gute Beziehungen, doch akzeptiere er nicht, dass Deutschland Einfluss auf Frankreichs Politik in Europa nehme.³⁷⁵ So überraschte auch die Entscheidung zur Aufstockung des Verteidigungsbudgets von Mai 1976 nicht. Paris befürchtete, dass die Aufrüstung der Bundesrepublik im konventionellen Bereich eine Verschiebung des Gleichgewichts in Europa bewirken werde. Giscard wollte vermeiden, dass Europa unter westdeutsche Vorherrschaft geriet, da er dies vom psychologischen, vom politischen und vom militärischen Standpunkt her nicht als erstrebenswert ansah.³⁷⁶ Die Sorge um die Bedeutungszunahme der Bundesrepublik blieben auch den westdeutschen Diplomaten nicht verborgen. So berichtete Botschafter Herbst im November 1976 nach Bonn, dass Frankreich wegen seiner innenpolitischen, wirtschaftlichen und finanziellen Schwäche und wegen der laufenden Zunahme des Gewichts der Bundesrepublik seine Rolle als gleichberechtigter Partner der Bundesrepublik nicht mehr überzeugend wahrnehmen könne und dass dies dem Land auch deutlich bewusst sei. „Diese für Frankreichs Selbstverständnis schwer erträgliche Situation könnte Paris künftig zu einem schwierigeren Partner machen, als dies in den letzten Jahren der Fall war.“³⁷⁷

Einmal mehr wird deutlich, dass sich Frankreich stets in einem Konflikt zwischen dem Willen zur Förderung der Entspannung und der Unsicherheit, welche unerwünschten Nebeneffekte diese haben könnte, befand. Der Aufruf zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts geschah stets mit dem Hintergedanken, dass damit auch Frankreichs Machtposition unangetastet blieb. Wenn Giscard in seiner Rede anlässlich der Unterzeichnung der Schlussakte betonte, die Geschichte lehre, dass die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts eine notwendige Bedingung für den Fortschritt der Entspannung und des Friedens sei, weil dies allein die Schaffung der erforderlichen Atmosphäre der Sicherheit gewährleiste, so war dies letztlich auch ein Aufruf zur Schaffung einer Art „europäischen Konzertes“, in dem jeder Staat über die nötige Souveränität verfügte, um Herr seiner Entscheidungen zu bleiben. Für Frankreich hieß dies Aufrechterhaltung seiner Unabhängigkeit und die Möglichkeit zur Stärkung seines Einflusses.

Frankreichs Idee der Entspannung und seine Konzeption für die Konferenz von Belgrad unterschied sich damit maßgeblich von den öffentlichen Erklärungen des neuen amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter, der sich besonders während seines Wahlkampfes und zu Anfang seiner Präsidentschaft die Verteidi-

³⁷⁴ AN, 5AG3/872, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Ministerrat: Kommunikation des Außenministers über die Entspannung, 1. 2. 1977.

³⁷⁵ AN, 5AG3/1091, Gespräch Giscard mit Andrei Gromyko, 28. 4. 1976.

³⁷⁶ AN, 5AG3/1091, Protokoll des Gesprächs Giscard mit Tschernomorenko, 23. 9. 1976.

³⁷⁷ Vgl. den Bericht des Botschafters Herbst, Paris, an das Auswärtige Amt vom 23. 11. 1976, in: AAPD, 1976, Bd. 2, Dok. 337, S. 1535.

gung der Menschenrechte aufs Banner geschrieben hatte und einen harten Kurs gegenüber der Sowjetunion einschlug.³⁷⁸ Wie Carters späterer Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski treffend bemerkte, wechselten die Vereinigten Staaten im Januar 1977 nicht nur die Regierung, sondern auch die ideologische Atmosphäre.³⁷⁹ Schon vor der Wahl Carters zum Präsidenten war die Entspannung durch die Beschleunigung des Rüstungswettlaufes, die Zuspitzung der kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem afrikanischen Kontinent und die steigende Unzufriedenheit der Menschen in den sozialistischen Ländern mit der wirtschaftlichen und politischen Situation beeinträchtigt worden. Zeitgleich hatten sich die sowjetisch-amerikanischen Beziehungen verschlechtert, da die amerikanische Öffentlichkeit forderte, dass Moskau als Gegenleistung für die Fortführung der Entspannungspolitik mehr Zugeständnisse im Bereich der Liberalisierung machen müsse, und zwar besonders in Bezug auf die Emigration der Juden und die Behandlung der Dissidenten. Zudem sah die amerikanische Regierung die sowjetischen Rüstungsanstrengungen mit Besorgnis.

Die Wahl Carters zum Präsidenten trug nicht dazu bei, die Entspannungskrise zu überwinden, denn der neue Chef im Weißen Haus gab Breschnew auf unterschiedliche Weise zu verstehen, dass er nicht zögern werde, sich in die inneren Angelegenheiten der Sowjetunion einzumischen oder gegebenenfalls bereits geschlossene Vereinbarungen in Frage zu stellen. Belege hierfür waren, dass er die Dissidenten unterstützte und während der SALT-Verhandlungen Reduktionen vorschlug, die nicht Teil des Abkommens waren, auf das Ford und Breschnew sich im November 1974 in Wladiwostok geeinigt hatten und bei dem beide Seiten erhebliche Konzessionen gemacht hatten. Darüber hinaus signalisierte er, dass er auf die sowjetische Regierung Druck ausüben wolle, indem er Vorschläge veröffentlichte, ohne sie vorher mit den Sowjets besprochen zu haben.³⁸⁰ Das Problem für die Entspannung war dabei, dass die Gespräche von Wladiwostok und der geplante SALT-II-Vertrag Breschnew auf die Anerkennung des gleichwertigen Status der Sowjetunion als strategische Macht hoffen ließen.³⁸¹

Die französische Regierung war mit den Grundzügen der amerikanischen Politik einverstanden, denn die von Carter propagierten Werte der Freiheit und der Demokratie waren seit langem Bestandteil der französischen Traditionen und Überzeugungen. Auch Frankreich glaubte an die Überlegenheit des demokratischen, liberalen und pluralistischen Gesellschaftsmodells und sah die besten Zukunftschancen in einer multipolaren Welt, in welcher der Dialog zwischen den Kontinenten, Kulturen und Völkern die Konfrontation der Ideologien und militärischen Blöcke ersetzte. Nicht umsonst betonten die französischen Diplomaten

³⁷⁸ Vgl. dazu ausführlich Sarah B. Snyder, *Through the Looking Glass. The Helsinki Final Act and the 1976 Election for President*, in: *Diplomacy & Statecraft*, 21, 1, 2010, S. 87–106.

³⁷⁹ AN, 5AG3/985, MAE, zusammenfassende Notiz (J.M. Soutou)/Die neue amerikanische Verwaltung und die UdSSR, 26. 12. 1977.

³⁸⁰ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa/KSZE, Erklärung des Außenministers im Ministerrat am 7. 9. 1977 über die Vorbereitung der Konferenz von Belgrad, 5. 9. 1977.

³⁸¹ Vgl. Westad, *The Fall of Détente*, in: Ders. (Hrsg.), *The Fall of Détente*, S. 15.

regelmäßig, dass Frankreich den Entspannungsprozess mit dem Osten angestoßen und aus diesem Grund an der KSZE teilgenommen habe. Die französische Regierung war überzeugt, dass die Entspannung und die KSZE es erst ermöglicht hatten, eine Kampagne für die Menschenrechte zu beginnen.³⁸² Wenngleich Paris über die Grundausrichtung und die Zukunftsvisionen mit Carter einer Meinung war, befürchtete es, dass die USA die Macht der Sowjetunion unterschätzten, was in einer Zeit, in der Europa verwundbar, Afrika zerbrechlich und der Nahe Osten instabil wurde, zu einer Gefahr werden konnte.³⁸³ Aus diesem Grund beobachteten Giscard und seine Berater die kämpferische Haltung der neuen Administration in Washington mit großem Unbehagen. Denn sie waren der Meinung, dass Carter die erwähnte Doppeldeutigkeit ignoriere, welche die Bestimmungen von Helsinki enthielten. Er wollte sie wörtlich nehmen und ihre sofortige Implementierung fordern. Sein Festhalten an den KSZE-Beschlüssen demonstrierte er dadurch, dass er die Dissidenten des Ostens spektakulär unterstützte, denn für ihn war die Schlussakte die Gelegenheit, um die Regierungen im Osten auf die Anklagebank zu setzen oder sie zumindest in die Enge zu treiben. Nach der Ansicht der Pariser Diplomaten barg ein solches Vorgehen die Gefahr, dass der „Doppelsinn der Entspannung“ zerstört werde. Zwar sahen sie ein, dass Carter so handeln musste, weil die amerikanische Öffentlichkeit einen harten Kurs gegenüber der Sowjetunion forderte, doch erschien ihnen die Auswirkung eines solchen Vorgehens auf die interne Entwicklung des sozialistischen Lagers problematisch. Ihrer Meinung nach konnte man nur dann derart agieren, wenn die realistische Hoffnung bestand, dass das sowjetische System in absehbarer Zeit zusammenbrechen werde. Da dies aber unwahrscheinlich und aufgrund der damit verbundenen Risiken für den Frieden auch nicht wünschenswert sei, hielten die Pariser Diplomaten wenig von Carters Strategie und befürchteten, dass sie, wenn sie nicht schnell zum Ziel führe, entweder in eine Sackgasse gerate oder die Entspannung an sich gefährde.³⁸⁴

Die Sorge um ein Festfahren oder ein Scheitern der Entspannungspolitik saß sowohl im Elysée als auch im Quai d'Orsay sehr tief. Man vermutete, dass Washington die Gefahren unterschätzte, die mit einer Ermunterung der Regimegegner einhergehen könnten. Für die französische Außen- und Sicherheitspolitik war

³⁸² Paris meinte die Entspannung erfunden zu haben. Seitdem Edgar Faure das Wort „détente“ 1955 in Genf zum ersten Mal verwendet hatte, machte die französische Regierung daraus ein essenzielles Element der Beziehungen zwischen westlichen und kommunistischen Ländern. Deshalb wollte Frankreich an der Entspannung festhalten, verschrieb sich der Kontinuität und hatte sich niemals wie manches andere westliche Land skeptisch gegenüber der Entspannung gezeigt. Auch während des amerikanischen Wahlkampfes wurden die Werte der Entspannung gepriesen. AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Unterabteilung Osteuropa, Instruktion des Außenministeriums an die französischen Botschafter/französische Konzeption der Entspannung, der Implementierung der Schlussakte und der Konferenz von Belgrad, 7. 3. 1977.

³⁸³ AN, 5AG3/985, Notiz für den Präsidenten (Gabriel Robin)/Amerikanische und französische Doktrin, 30. 12. 1977, und AN, 5AG3/1104, Notiz für den Präsidenten (Gabriel Robin)/Amerikanische und französische Doktrin, 30. 12. 1978.

³⁸⁴ AN, 5AG3/984, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Entspannung, 1. 4. 1977.

es ein beängstigender Gedanke, dass es, von amerikanischer Seite ermuntert, zu explosionsartigen Ereignissen in diesen Staaten kommen könnte, die Sowjetunion dann unweigerlich intervenieren werde und der Westen nichts anderes tun könne als Visa für Flüchtlinge zu erteilen.³⁸⁵ Dabei hielt die französische Regierung ihre Kritik an Carter nicht geheim. Giscard erläuterte der französischen Presse, dass bei der Verteidigung der Menschenrechte der Widerspruch berücksichtigt werden müsse, der zwischen der Suche nach einer Verbesserung der Situation und dem Respekt der Unabhängigkeit der verschiedenen Partner der internationalen Gemeinschaft bestehe. Carters Vorgehensweise sei nicht kompatibel mit diesem Ansatz und verlangsamt daher den Entspannungsprozess.³⁸⁶ In der *Newsweek* vom 25. Juli 1977 erläuterte Giscard, dass Carter mit seiner Menschenrechtspolitik eine neue ideologische Dimension geschaffen habe, welche die Entspannungspolitik beeinflusse. Es gelte nun, negative Effekte zu vermeiden. Der amerikanische Präsident handele aus Überzeugung, die sowjetische Regierung sehe die neue Politik aber als Versuch, einen Systemwechsel in ihrem Machtbereich herbeizuführen, wogegen sie sich mit allen Mitteln wehren werde. Die bisherige Entspannungspolitik habe Konfrontationen vermieden und dabei zu einem inneren Wandel in der UdSSR geführt.³⁸⁷

Diese Erklärungen veranschaulichen, dass das Entspannungskonzept Giscard's zwei Komponenten enthielt: Vertiefung der Entspannung und Verteidigung der Menschenrechte auf der einen, Nichteinmischung und Respekt der Unabhängigkeit der Staaten auf der anderen Seite. Aufgrund der problematischen Rahmenbedingungen war das französische Ziel für die Konferenz von Belgrad bescheiden. Es galt die Implementierung zu überprüfen, ohne der Atmosphäre der Entspannung zu schaden. Dabei war sich Paris bis kurz vor Beginn der Konferenz nicht sicher, ob die USA tatsächlich so kämpferisch auftreten würden wie befürchtet, und wie viel Kritik sie an den sozialistischen Ländern üben wollten. Die Diplomaten des französischen Außenministerium waren eine Zeit lang sogar der Ansicht, die USA würden ein provokantes Auftreten vermeiden, da sie den intensiven Dialog mit Moskau wiederherstellen mussten, um ergebnisorientierte Abrüstungsgespräche führen zu können. Dies sollte sich als eine Fehleinschätzung herausstellen. Vor Beginn der Konferenz waren sich die Diplomaten aber der Gefahr bewusst, dass der neue Kurs der Regierung Carter in Belgrad zu Problemen führen könnte, und beschlossen, sich in Belgrad von der amerikanischen Haltung unabhängig zu machen.³⁸⁸ Deshalb wehrte sich Frankreich auch in den die Konferenz vorbereitenden Sitzungen der NATO gegen die weitere Erarbeitung von

³⁸⁵ Vgl. die Erklärungen des Generalsekretärs im französischen Außenministerium, Jean-Marie Soutou, in: AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 198, Anm. 26, S. 1000.

³⁸⁶ AN, 5AG3/985, Pressekonferenz von Giscard d'Estaing nach dem Besuch Carters in Frankreich, 6. 1. 1978.

³⁸⁷ Vgl. den Artikel „Giscard Speaks Out“, in: *Newsweek* vom 25. 7. 1977, S. 11–14; vgl. auch AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 198, Anm. 25.

³⁸⁸ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa/KSZE, Erklärung des Außenministers im Ministerrat am 7. 9. 1977 über die Vorbereitung der Konferenz von Belgrad, 5. 9. 1977.

gemeinsamen KSZE-Papieren in der NATO und insbesondere gegen den Vorschlag der Bundesrepublik, die in Arbeit befindliche Dokumentation der NATO über die Implementierung der KSZE-Schlussakte auf die Implementierung der Menschenrechte durch die Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes auszudehnen. Es sollten „die Gedankenfreiheit, die Religionsfreiheit, die Freiheit von Benachteiligung wegen der Rasse, der Schutz von nationalen Minderheiten, das Recht auf freie Auswanderung im Vordergrund der westlichen öffentlichen Diskussion“ stehen.³⁸⁹ Der französische Vertreter Jacques Tiné wehrte sich gegen diesen Vorschlag mit dem Verweis auf die Sensibilität des Themas und den unerwünschten Eindruck einer Blockbildung.³⁹⁰ Ein weiteres Argument war, dass die nationalen Delegationen in Belgrad ihre Individualität und „Persönlichkeit“ bewahren müssten.³⁹¹ Eigentlich kam es der französischen Regierung jedoch darauf an, in Belgrad in keiner Weise in eine gemeinsame Allianzpolitik eingebunden zu sein. Die Bündnispartner reagierten mit „Erstaunen und Bestürzung“ und waren der Ansicht, dass eine solche Haltung auf eine „Obstruktion der KSZE-Arbeit in der NATO“ hinausliefe. Doch Frankreich blieb unnachgiebig und verteidigte seine Überzeugung, dass gemeinsame Dokumente den Eindruck einer Front- und Blockbildung erwecken könnten, was es zu vermeiden galt.³⁹²

5.2. Die öffentliche Debatte über Menschenrechte und Dissidenten

Auch in Frankreich musste sich die Regierung die Frage stellen, wie sie mit der öffentlichen Debatte über Menschenrechte und Dissidenten umgehen sollte. Denn anders als vor der ersten KSZE-Konferenz 1972 berichtete die französische Presse nun ausführlich nicht nur über die Fortschritte der Entspannung, sondern auch über die Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion. Die Abwendung der französischen Linksinтеллектуellen von der Sowjetunion begann sich bereits Anfang der 1970er Jahre in größerem Umfang abzuzeichnen³⁹³ und verstärkte sich, nachdem das Buch von Solschenizyn die Gräueltaten der sowjetischen Gulags in Frankreich einem breiten Publikum bekannt gemacht und der Siegeszug des Kommunismus in China und Vietnam demonstriert hatte, wie unerbittlich die kommunistische Herrschaft war. Die französischen Linksinтеллектуellen, die wäh-

³⁸⁹ Vgl. AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 141, Anm. 29.

³⁹⁰ Vgl. AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 171, Anm. 21, sowie den Bericht des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt, in: AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 180.

³⁹¹ Vgl. idem, S. 929.

³⁹² Vgl. idem, S. 929f. Zehn Tage später betonte auch Giscard d'Estaing gegenüber dem deutschen Bundeskanzler, dass eine gemeinsame NATO-Haltung nicht vonnöten sei. Als dieser erwiderte, dies sei in Helsinki sinnvoll gewesen, antwortete Giscard, es habe in Helsinki keine solche gemeinsame NATO-Haltung gegeben. „Es gebe keine Verhandlungen zwischen Blöcken, sondern Verhandlungen zwischen Staaten.“ Vgl. das Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing in Straßburg am 19. 7. 1977, in: AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 198, S. 998.

³⁹³ Vgl. Christofferson, *French Intellectuals against the Left*, S. 90ff.

rend der Genfer Phase kaum bereit waren, Kritik an der Sowjetunion und den kommunistischen Machthabern im Osten zu äußern, änderten ihre Haltung, je mehr sie erkannten, wie Moskau die Menschenrechte mit Füßen trat, so dass Frankreich in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre zu dem Land in Europa wurde, in dem die rhetorische Unterstützung der Dissidenten am intensivsten war. Wie bereits erwähnt, hatte die KSZE daran wenig Anteil, weshalb in dieser Studie nur peripher darauf eingegangen wird. Wichtig zu erwähnen ist allerdings, dass besonders ab 1977 eine verstärkte Solidarisierung der französischen Linksintellektuellen mit den osteuropäischen Dissidenten stattfand. Die Verurteilung der Protagonisten der Charta 77 in der Tschechoslowakei und der nach langen Verhören eingetretene Tod des Gründungsmitglieds der Charta Jan Patocka am 13. März 1977 hatten daran sicherlich einen Anteil, denn diese Ereignisse lösten in Frankreich einen Sturm der Entrüstung aus. *Esprit* sprach von einem „politischen Mord“ und *Le Monde* veröffentlichte eine Hommage an den „philosophischen Widerstandskämpfer“ und „Schüler von Husserl“ und betonte, dass die gegen ihn angewandte Härte zeige, wie im Falle einer extremen Unterdrückung und Erniedrigung eines Volkes das philosophische Plädoyer die einzige Waffe des Bürgers gegen den Tyrannen sei. Auch ein „Internationales Komitee zur Unterstützung der Charta 77“ wurde gegründet, dessen treibende Kraft der Exil-Tscheche Pavel Tigrid war und zu dem französische Ex-Kommunisten und Linkskatholiken wie Pierre Daix, Jean-Marie Domenach, Pierre Emmanuel, Alfred Kastler, Yves Montand, Simone Signoret, Pierre Seghers, Vercors, Gilles Martinet und Edmond Maire gehörten.

Dies war nicht die einzige Gruppe, die sich für die Unterstützung der Dissidenten in Osteuropa einsetzte. Während Breschnews Besuch in Paris am 21. Juni 1977 versammelten sich zwölf bekannte französische Linksintellektuelle, unter ihnen Jean-Paul Sartre, Roland Barthes und François Jacob, und die russischen Dissidenten André Amalrik und Leonid Pliusch im Theater Recamier in Paris und bekundeten ihre Solidarität mit den „Andersdenkenden“ in Osteuropa. Pierre Hassner war der Ansicht, dass der gefragteste Platz des Abends neben Leonid Pliusch und André Amalrik im Theater Recamier war und nicht im Elysée neben dem französischen Präsidenten und dem sowjetischen Parteichef.³⁹⁴ Breschnew war über die Anklagen der französischen Intellektuellen in Kenntnis gesetzt worden und ärgerte sich über diese „Einmischung in innere Angelegenheiten“. Wütend erklärte er Giscard, dass es keinen Grund für ausländische Kritik gebe, solange die Sowjetunion niemanden hinrichte. Im Übrigen seien diese Vorgänge Ausdruck eines aufkeimenden Antisowjetismus.³⁹⁵

Dieser Abend, an dem die Gruppe um Jean-Paul Sartre demonstrativ ihre Solidarität mit den Dissidenten kundtat, kann als wichtige Etappe in der Entwicklung

³⁹⁴ Pierre Hassner, *Prosaïque et puissance. L'URSS vue de l'Europe occidentale*, in: *Commentaire*, 8 (Winter 1979/1980), S. 520 ; vgl. auch Andréani, *Le Piège*, S. 135.

³⁹⁵ AN, 5AG3/1092, Auszug aus dem Bericht über die Entscheidungen des Ministerrats am 23.6.1977.

angesehen werden, die dazu führte, dass die französischen Linksintellektuellen sich der Probleme der Dissidenten annahmen. Von nun an fanden in regelmäßigen Abständen öffentliche Versammlungen statt, während der die Dissidenten selbst und einige Vertreter politischer Zeitschriften wie *Esprit* von Jean-Marie Domenach³⁹⁶ und *Les Temps Modernes* von Jean-Paul Sartre und Simone de Beauvoir das Wort ergriffen.³⁹⁷ Pierre Hassner gründete ebenfalls eine Arbeitsgruppe zu den Ost-West-Beziehungen und organisierte Diskussionstreffen, zu denen er regelmäßig Dissidenten einlud.³⁹⁸ Nun wurde auch verstärkt die Verbindung zur KSZE hergestellt, was zuvor nur vereinzelt der Fall gewesen war. So fand 1977 eine Konferenz zum Thema „Zwischen Helsinki und Belgrad: Tragweite der Proteste in den Oststaaten“ statt, an der Leonid Pliusch teilnahm und die von der mit *Esprit* verbundenen Gruppe *Rencontres européennes* organisiert worden war. Die propagierte Haltung der Regierung, dass die Sowjetunion nicht mit zu starken Vorhaltungen und Forderungen konfrontiert werden dürfe, traf in der Presse auf immer weniger Verständnis. Warum, so formulierte Raymond Aron, glaubten Regierende und Kommentatoren in Westeuropa, dass Breschnew und die Seinen wütend würden oder eine andere Richtung einschlagen, wenn sie den Mut hätten laut zu sagen, was sie dachten, und das sowjetische Regime kritisierten? Die Sowjets hätten viel weniger Skrupel, das westliche System zu verurteilen. Warum sollte der Kalte Krieg zurückkehren, wenn Jimmy Carter oder Valéry Giscard d'Estaing die Sowjetunion offen anklagten?³⁹⁹ Aron kritisierte Giscard d'Estaings Entspannungspolitik und seine unterlassenen Sympathiebezeugungen für die Dissidenten in der Sowjetunion. Er fragte nach der Beziehung zwischen Diplomatie und Moral und dem Umgang mit dem Prinzip der Nichteinmischung und erklärte, dass Breschnew „gerne sein Hemd wechsele“. Als Staatschef mische er sich nicht in die Angelegenheiten der anderen. Als Parteichef hingegen tue er sich kei-

³⁹⁶ Die Zeitschrift *Esprit* konnte auf eine lange anti-totalitäre Tradition zurückblicken. Sie hatte sich bereits seit längerem für polnische, tschechische und ungarische Dissidenten eingesetzt. Obwohl im Januar 1977 die Chefredaktion wechselte, änderte sich an dem Interesse der Zeitschrift für die osteuropäischen Dissidenten nichts. Vgl. Jean Chiuma/Jean-François Soulet, *Histoire de la dissidence. Oppositions et révoltes en URSS de 1953 à nos jours*, Paris 1982, S. 7.

³⁹⁷ Die Tatsache, dass *Les Temps Modernes* sich für die Dissidenten einsetzte, markierte einen Wandel in der politischen Orientierung der Zeitschrift. Die Glorifizierung des Sowjetideals wurde ersetzt durch eine realistische Sicht der Dinge und Solidaritätsbekundungen für die Dissidenten. In der zweiten Jahreshälfte 1977 publizierte die Zeitschrift mehrere Artikel, in denen betont wurde, dass die Aktionen der Dissidenten viele Mythen aufgedeckt haben, welche das vorherige Bild des kommunistischen Blockes erschütterten. *Les Temps Modernes* sprangen damit auf die Welle der Unterstützung der Dissidenten auf, hatten diese jedoch nicht ins Rollen gebracht. Dabei interessierte sich die Zeitschrift mehr für die Alltagsbedingungen des Lebens der unterdrückten Bevölkerungen als für die politische Aussage der Dissidenten. Vgl. François Hourmant, *Autour de la dissidence. L'intelligentsia française entre célébration et identification ennoblissante*, in: *Revue Historique*, (1997), S. 223–250, hier S. 233.

³⁹⁸ Vgl. Bent Boel, *Western Grass-root Contacts with Eastern Dissidents and Helsinki. The French Case*, in: Bilandžić/Kosanović, *From Helsinki to Belgrade*, S. 182.

³⁹⁹ Vgl. Raymond Aron, *Détente et dissidence*, 24. 2. 1977, in: Soutou, Raymond Aron. *Les articles de politique internationale dans Le Figaro de 1947 à 1977*, S. 1780.

nen Zwang an. Somit halte er sich auf der einen Seite an die friedliche Koexistenz, führe auf der anderen Seite aber den ideologischen Kampf weiter. Die westlichen Diplomaten hingegen verfügten nicht über diese Möglichkeit zum Doppelspiel, aber, so fragte Aron: „Ist das ein Grund, um diejenigen, die sich in der Sowjetunion um die Einhaltung der Menschenrechte bemühten, nicht zu unterstützen?“ Die Sowjets schuldeten dem Westen 40 Milliarden Dollar, weshalb sie auf den Kontakt mit dem Westen angewiesen seien. Gesetzt den Fall, dass alle westlichen Regierungschefs akzeptierten, einen Amalrik oder einen Solschenizyn zu empfangen, dann müssten sie auch nicht befürchten, dass die Sowjetunion ihre Wirtschaftsverträge mit einem anderen Staat abschließe, da ja kein kompetenter Vertragspartner mehr verfügbar sei.⁴⁰⁰

Die Präsenz der Dissidenten und ihrer Berichte über die Menschenrechtsverletzungen in den sozialistischen Staaten in der französischen Presse und die Solidaritätsbekundungen der Linksintellektuellen führten dazu, dass sich ab Beginn des Jahres 1977 die Debatte über die kommunistischen Ideale und den Sinn der Entspannungspolitik intensivierte, wobei der Bezug zur KSZE nicht jedes Mal hergestellt wurde. Erst während der Konferenz von Belgrad, als die USA die Respektierung der Menschenrechte zu ihrem wichtigsten Anliegen machten, fanden die Auseinandersetzung mit der humanitären Dimension der KSZE und die bereits bestehenden Diskussionen über Dissidenten und Grundfreiheiten im Osten einen gemeinsamen Nenner. Valéry Giscard d'Estaing ließ sich von den Kritikern nicht beirren und verteidigte seine Politik vor französischen Journalisten, die er anlässlich des Besuches von Breschnew im Juni 1977 im Elysée empfing. Er erwähnte, dass die Öffentlichkeit sich die Frage stelle, welche Bedeutung der Einsatz für die Entspannung in Wirklichkeit habe. Man frage sich, ob die Verhandlungen über eine Entspannung lediglich ein diplomatisches Spiel seien, das vielleicht niemals zu konkreten Ergebnissen führen werde, ob sie eine Falle seien, um den Westen zu schwächen oder was überhaupt ihr Resultat sein solle. Er selbst sehe die Entspannung als eine Möglichkeit sich dafür einzusetzen, die Beziehungen und die Verständigung zwischen Ländern oder Ländergruppen zu verbessern, 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 dieser Beziehungen. 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 Staaten sei. Daher dürfe man sich nicht fragen, ob die Entspannung ein Vorgehen mit perfektem Ablauf sei, sondern ob man anstatt der Entspannung ihre Alternative wählen wolle. Giscard wies die Kritik an seiner Politik zurück. Für ihn hatte man sich mit der Entspannungspolitik dafür entschieden, sich für Verständigung und Annäherung einzusetzen.⁴⁰¹ Diese Linie verteidigte auch der Ständige Vertreter Frankreichs bei

⁴⁰⁰ Vgl. idem, S. 1779.

⁴⁰¹ AN, 5AG3/1092, Gespräch von Giscard d'Estaing mit französischen Journalisten, 22. 6. 1977.

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.“⁴⁰²

Allerdings nutzte Giscard den Hinweis auf die öffentlichen, immer antikomunistischer werdenden Debatten in Frankreich, um subtilen Druck auf Breschnew auszuüben, einen prowestlicheren Kurs einzuschlagen. Er gab gegenüber dem Generalsekretär der KPdSU anlässlich des Staatsbesuches in Rambouillet im Juni 1977 zu, dass es in Frankreich gewisse Feindseligkeiten gegenüber der Sowjetunion gab und dass die französische Presse und einige politische Parteien die französisch-sowjetische Zusammenarbeit missbilligten. Zwar nannte Giscard diese kritischen Elemente „isoliert“ und „unverantwortlich“ und verkündete, er widme diesem Thema große Aufmerksamkeit und würde die sowjetischen Einrichtungen aus Gründen der Gastfreundschaft vor Übergriffen schützen. Doch indem er eine direkte Einflussnahme auf die öffentliche Debatte ablehnte und Breschnew zu verstehen gab, dass die öffentliche Meinung im Westen für Moskau zur Gefahr werden könnte, bewies er, dass ihm die Reaktion der Öffentlichkeit keineswegs gleichgültig war.⁴⁰³ Die Presse- und Intellektuellendebatte schien dem Präsidenten sogar willkommen zu sein. Denn seine Entspannungspolitik beruhte auf dem konstruktiven Dialog und der Vermeidung von direkter Anklage. Als höchster Vertreter der französischen Regierung musste er das Prinzip der Nichteinmischung achten und daher mit Kritik an internen Vorgängen in der Sowjetunion sparsam umgehen. Außerdem meinte er durch seine Zurückhaltung in Bezug auf die Unterstützung der Dissidenten und seinen Austausch mit den kommunistischen Regimen im Osten das Bild der französischen Unabhängigkeit zu pflegen und die kommunistische Partei Frankreichs ins Unrecht zu setzen.⁴⁰⁴

Die Presse jedoch war frei und konnte die Missstände der sowjetischen Politik ansprechen. So überrascht es nicht, dass die Experten im Außenministerium auf eine Beschwerde der polnischen Regierung über den anti-polnischen Ton in der französischen Presse als Antwort formulierten, dass die französische Presse von der Regierung unabhängig sei und folglich schreiben könne, was sie wolle.⁴⁰⁵ Indem Presse und Intellektuelle ihre Kritik an den Zuständen in Osteuropa äußerten, spielten sie der Politik der Regierung sogar in die Hände. Da diese gemäßigt vorgehen musste, wenn sie ihre Entspannungsziele erreichen wollte, konnte sie

⁴⁰² Vgl. den Bericht des Botschafters Pauls vom 18. 3. 1977, in: AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 67, S. 348.

⁴⁰³ AN, 5AG3/1092, Protokoll der erweiterten Gespräche, Rambouillet, 20. 6. 1977.

⁴⁰⁴ Interview mit Jacques Andréani am 2. 3. 2009.

⁴⁰⁵ MAE, Direction d'Europe, 1976–1980, 4587, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/politische französisch-polnische Gespräche, 25. 6. 1977.

durch den Verweis auf Unmutsäußerungen in der Presse indirekten Druck auf die kommunistischen Machthaber ausüben. So erklärte beispielsweise Jacques Andréani zum Zeitpunkt der Eröffnung der Konferenz von Belgrad im September 1977 einem jugoslawischen Regierungsvertreter unmissverständlich, dass die öffentliche Meinung es „nicht verstehen würde“, falls die Regierung gegen jugoslawische Personen vorgehe, die friedlich in die jugoslawische Hauptstadt reisten, um mit den dort tagenden Delegationen in Kontakt zu treten und ihnen Dokumente auszuhändigen.⁴⁰⁶

Alles in allem ging die französische Regierung nuanciert vor, um ihre Ziele der Détente umzusetzen. Dazu gehörte in erster Linie die bereits erwähnte Verbesserung der Verständigung zwischen Ost und West auf der Basis gegenseitiger Akzeptanz, also die Schaffung einer neuen Ordnung in Europa, in der souveräne Staaten unabhängig von ihrem Staats- und Wirtschaftssystem miteinander verhandelten. Dies stand im Gegensatz zu den Zielen der kommunistischen Machthaber, die in der Entspannung eine neue Form des Kampfes der Kommunisten gegen die Kapitalisten sahen, der mit dem Sieg des Kommunismus enden sollte. Darüber hinaus widersprach das französische Vorgehen auch der im Westen und besonders in den USA weit verbreiteten Meinung, dass als Folge der Entspannung die Bevölkerung der WVO-Staaten derart mit dem Gedanken der Freiheit infiziert werde, dass die kommunistischen Regime allein daran zusammenbrechen würden. Da die französische Regierung sowohl im westlichen als auch im östlichen Ansatz ein zu großes Konfrontationsrisiko sah und die Gefahr der Eskalation von Gewalt befürchtete, positionierte sie sich mit ihrer Forderung nach gegenseitiger Akzeptanz, die sie bereits nach der Prager Erklärung 1970 vorgebracht hatte, in der Mitte. Ihrem Verständnis nach sollten sich beide Systeme gegenseitig dieselben Rechte zugestehen und dürften nicht davon ausgehen, dass die jeweils andere Regierungsform von der Geschichte zum Verschwinden verurteilt sei.⁴⁰⁷

Was nun speziell die Frage der Respektierung der Menschenrechte betraf, war sich Paris bewusst, dass jede diesbezügliche Äußerung die Regierungen des Ostens an ihrer empfindlichsten Stelle treffen würde, weshalb die französische Entspannungspolitik weiterhin auf der Überzeugung beruhte, dass die Sowjetunion nicht mit zu anspruchsvollen Forderungen bezüglich der Menschenrechte provoziert und die Dissidenten nicht öffentlich unterstützt werden durften. Über die Zuwiderhandlungen gegen die Schlussakte von Helsinki vollständig zu schweigen, widersprach jedoch Frankreichs humanistischen Grundsätzen und den Erwartungen der öffentlichen Meinung. Aus diesem Grund nahm sich Paris für die Belgrader Konferenz und die Fortführung der Entspannung eine spezielle Strategie vor, die in einer Linie mit der Taktik der französischen Delegation in Genf stand.

⁴⁰⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4838, Telegramm aus Paris an die Delegation in Belgrad/Treffen von Belgrad. Gespräch des Politischen Direktors mit M. Dimovski, 29. 9. 1977.

⁴⁰⁷ AN, 5AG3/872, MAE, Politische Abteilung, Direktor der Europaabteilung, Entwurf der Erklärung des Präsidenten, 29. 3. 1977.

Die Verletzung der Menschenrechte sollte mit der Begründung getadelt werden, dass jedem Individuum die Möglichkeit gegeben werden solle, seine Rechte zu kennen und dementsprechend zu handeln. Deshalb war es Aufgabe der Pariser Diplomaten, zu beklagen, dass Personen oder Gruppen dafür verfolgt würden, dass sie die Implementierung der Schlussakte gefordert hatten. Stärkere Kritik sollten die offiziellen Vertreter Frankreichs jedoch nicht öffentlich äußern, denn es galt nach wie vor das Prinzip der Nichteinmischung.⁴⁰⁸

Die Strategie der Vertreter Frankreichs für die Belgrader Konferenz war nuancierter. In den nicht-öffentlichen Plenarsitzungen in Belgrad sollten die französischen Delegierten weniger zurückhaltend sein und betonen, dass die Respektierung der Menschenrechte eines der zentralen Elemente der Entspannung sei und dass darüber in Belgrad genauso verhandelt werden müsse wie über die anderen Bestimmungen der Schlussakte. Dort sollten die Delegierten auch darauf hinweisen, dass in einigen WVO-Staaten die Situation nicht den KSZE-Beschlüssen entspreche und dass es beklagenswert sei, dass Personen, die sich für die Implementierung der Schlussakte einsetzten, um ihre Sicherheit fürchten müssten. Allerdings wollte man diese Staaten nicht im Einzelnen benennen, sondern darauf hinweisen, dass Frankreich die politischen oder sozialen Systeme der Teilnehmerstaaten nicht angreifen wolle. In der für die humanitären Bestimmungen zuständigen Kommission sollten die Delegierten dann präziser werden und explizit die Sowjetunion und die Tschechoslowakei als Beispiele für Länder nennen, in denen Menschen wegen ihres Einsatzes für die Verteidigung der Menschenrechte und die Implementierung der Schlussakte verfolgt, bestraft oder schikaniert wurden. Allerdings, und dies war der große Unterschied zu den USA, waren die französischen Vertreter dazu angehalten, keine präzisen Fälle zitieren, sondern lediglich die entsprechenden Dossiers bereitzuhalten, um im Zweifelsfall ihre Ausführungen untermauern zu können. Man folgte der Devise „not to name names“, was in Giscard's Konzept der „ideologischen Entspannung“ und der Vermeidung von Konfrontation passte. Dieser Devise entsprach auch, dass der Präsident sich nicht persönlich in Einzelfälle einmischte oder ausländische Bürger öffentlich verteidigte, auch wenn sie noch so ehrenwert waren.⁴⁰⁹

Giscard erläuterte seine Überzeugung den französischen Journalisten während einer Pressekonferenz im Juni 1977: Es mache keinen Sinn, die Anwendung der Schlussakte in konkreten Fällen zu prüfen, schon allein deshalb, weil dies eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten bedeute. Es sei im Gegenteil viel wichtiger, die Prinzipien der Schlussakte neu zu betonen und an die Konsequenzen zu erinnern, die sie früher oder später in Bezug auf die internationalen Beziehungen oder die Reaktionen der öffentlichen Meinung in der Welt oder in einem einzelnen Staat haben würden.⁴¹⁰ Giscard wollte verhindern, dass der Osten die Umsetzung der Bestimmungen von Helsinki erst dann begänne, wenn die Ent-

⁴⁰⁸ Idem.

⁴⁰⁹ Idem.

⁴¹⁰ AN, 5AG3/1092, Gespräch von Giscard d'Estaing mit französischen Journalisten, 22. 6. 1977.

spannung bereits eingetreten sei. Es sollte im Gegenteil vermittelt werden, dass nur die Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte zu weiterer Entspannung führen könne. Erst nach erfolgter Implementierung, das heißt wenn eine Öffnung in den menschlichen und kulturellen Beziehungen eingetreten sei, könne sich die Entspannung wirklich im Gefühl der Bürger in Ost und West verwurzeln.⁴¹¹

Obgleich die Regierung keine Einzelschicksale nennen wollte, verfolgte sie sehr aufmerksam die wachsenden Proteste in den osteuropäischen Staaten und die Aktivitäten der Dissidenten, die sich auf die Schlussakte stützten. Die Unterstützung dieser Oppositionellen fand hinter den Kulissen statt, wobei in manchen Fällen auch Druck auf die sozialistischen Machthaber ausgeübt wurde. Beispielsweise setzte sich die französische Regierung nachdrücklich für den russischen Dissidenten und Sprachforscher Efim Etkind ein, der nach jahrelanger Dozententätigkeit am Institut Herzen im damaligen Leningrad von den sowjetischen Behörden wegen seiner „konspirativen Tätigkeiten“ vom Dienst suspendiert und all seiner akademischen Titel entkleidet wurde. Bereits 1974 erreichte Paris, dass Etkind nach Frankreich ausreisen durfte.

Auch bei dem jüdischen Mathematiker und Mitgründer der „Refusenik-Bewegung“ in der Sowjetunion Anatolij Schtscharanski⁴¹² ergriff die Pariser Regierung diplomatische Maßnahmen, um den Dissidenten zu unterstützen. Der Erfolg blieb in diesem Falle jedoch aus. Nachdem Schtscharanski im März 1977 von den Sowjetbehörden verhaftet worden war, setzte sich Außenminister Guiringaud im Juni 1977 während eines Gesprächs mit Gromyko für den Dissidenten ein, und ein paar Wochen später gab der Direktor der Europaabteilung und ehemalige Chefdelegierte Jacques Andréani dem Direktor der Europaabteilung im sowjetischen Außenministerium und Verfechter tatsächlicher Entspannung zwischen den Blöcken Juri Dubinin in einem vertraulichen Gespräch zu verstehen, dass eine Eröffnung des Schtscharanski-Prozesses während der Belgrader Konferenz die französische Delegation zu einer negativen Reaktion veranlassen könne.⁴¹³ Als der Prozess am 10. Juli 1978 tatsächlich eröffnet wurde, betonte der Sprecher des Außenministeriums die „Sorge“, welche dieser der Schlussakte widersprechende Prozess der Regierung bereite. In diesem Fall war Moskau jedoch zu keinem Entgegenkommen bereit: Schtscharanski wurde nach einer Anklage auf Hochverrat und Spionage zugunsten der USA zu 13 Jahren Zwangsarbeit verurteilt. Nach 16 Monaten im Gefängnis im Moskauer Viertel Lefortowo verbrachte er neun Jahre in einem sibirischen Gulag unter dem Namen Perm 35. Während der Konferenz von Madrid setzten sich die französischen Delegierten erneut bei ihren sowjetischen Kollegen für Schtscharanski ein und forderten seine Freilassung. Obwohl zeitgleich die Ehe-

⁴¹¹ Idem.

⁴¹² Der Bürgerrechtler Schtscharanskij wurde am 14. 7. 1978 wegen Landesverrats und Spionage sowie antisowjetischer Propaganda und Agitation zu drei Jahren Gefängnis und zehn Jahren Arbeitslager verurteilt. Vgl. AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 49, Anm. 35.

⁴¹³ AN, 5AG3/1092, zusammenfassende Notiz/Gespräche des Europadirektors in Moskau, 6. 12. 1977; und MAE Direction d'Europe 1981–1985, 5002, Telegramm aus London an alle EPZ-Partner/sowjetischer Dissident Anatolij Schtscharansky, 21. 7. 1981.

frau des Dissidenten im Elysée empfangen wurde, war das Unterfangen nicht von Erfolg gekrönt.⁴¹⁴ Die Sowjetunion gab nach weiteren französischen Bemühungen sogar unmissverständlich zu bedenken, dass laute Kampagnen und Druckversuche von außen die Möglichkeit einer Verkürzung der Strafe nicht begünstigten, sondern im Gegenteil beeinträchtigten.⁴¹⁵ Erst 1986 wurde Schtscharanski in Berlin gegen einen sowjetischen Spion ausgetauscht, woraufhin er nach Israel auswanderte und seinen Namen in Natan Scharansky änderte.

Der Kernphysiker und Gründer der Moskauer Helsinki Gruppe Juri Orlow erhielt ebenfalls Unterstützung aus Paris, wenngleich auch hier der Erfolg mäßig war. Genau wie Schtscharanski wurde Orlow 1977 inhaftiert und am 18. Mai 1978 zu sieben Jahren strengem Arbeitslager und fünf Jahren Verbannung wegen „antisowjetischer Propaganda und Agitation“ verurteilt. Der französische Regierungssprecher verkündete Frankreichs Missbilligung der Tatsache, dass der Dissident verurteilt wurde, weil er die Einhaltung der Prinzipien der Schlussakte in seinem Land verlangt hatte. Orlows Freilassung konnte Paris nicht erreichen, obwohl sich sowohl die französische Regierung als auch die Delegation während der zweiten KSZE-Folgekonferenz von Madrid wiederholt für den Physiker einsetzte und versuchte, Druck auf die Kremlführung auszuüben.⁴¹⁶ Orlow wurde erst 1986 im Austausch gegen einen sowjetischen Spion in die USA entlassen.

5.3. Abstimmung auf der Ebene der EPZ

Die französische Regierung war der Ansicht, dass Belgrad die Entspannung vertiefen würde, wenn dort festgestellt werden könne, dass die Implementierung der Bestimmungen von Helsinki Fortschritte gemacht habe, und wenn darüber hinaus alle Teilnehmer aufrichtig gewillt seien, die Verfügungen der Schlussakte dort verstärkt umzusetzen, wo noch Unzulänglichkeiten bestanden. Frankreichs Wunsch war, dass die Konferenz von Belgrad eine gründliche Auswertung der bisher erfolgten Implementierung ermöglichen solle.⁴¹⁷ Es sollte eine Tribüne werden, die es allen betroffenen Staaten erlaubte, in voller Unabhängigkeit und Gleichheit ihre Meinung zu äußern, egal ob sie einer Allianz angehörten oder Neutralität oder Paktungebundenheit gewählt hatten. Die französische Delegation wurde instruiert, die Überprüfung der Implementierung mit „Offenheit, Mäßigung und Ausgewogenheit“ anzugehen.⁴¹⁸ Da es nichts nützte die Schwierigkeiten zu kaschieren,

⁴¹⁴ Idem.

⁴¹⁵ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 24. 2. 1983 über das KSZE-Folgetreffen in Madrid, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 55, S. 293 und Anm. 6.

⁴¹⁶ MAE, Direction d'Europe 1981–1985, 5002, Telegramm aus Paris an die EPZ-Partner/Orlow-Komitee, 23. 10. 1982.

⁴¹⁷ AN, 5AG3/936, MAE, Politische Abteilung, zusammenfassende Notiz/Vorbereitung der Konferenz von Belgrad über die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 21. 1. 1977.

⁴¹⁸ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Unterabteilung Osteuropa, Instruktion des Außenministeriums an die französischen Botschafter/französische Konzeption der Entspannung, der Implementierung der Schlussakte und der Konferenz von Belgrad, 7. 3. 1977.

welche für die Konsolidierung der Entspannung noch zu überwinden seien, sollten die Delegierten nicht nur die Fortschritte loben, sondern auch offen die noch bestehenden Probleme ansprechen und die vollständige Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte fordern.⁴¹⁹ Giscard d'Estaing wies seine Delegation dazu an, die positiven Ergebnisse der Implementierung besonders herauszustellen, nicht nur um eine angenehme Arbeitsatmosphäre zu schaffen, sondern auch um eine Art Implementierungswetteifer zu entfachen.⁴²⁰ Denn nur, wenn alle Beschlüsse umgesetzt würden, könne die Entspannung vertieft werden. Die Fragen der wirtschaftlichen und technischen Beziehungen durften wegen ihrer Bedeutung für den Lebensstandard und das materielle Wohlergehen der Völker nicht außer Acht gelassen werden, und die Fortschritte der kulturellen Zusammenarbeit mussten überprüft werden, weil sie das Fundament für eine bessere Verständigung zwischen den Staaten waren und Frankreich die Möglichkeit boten, seine Sprache und seine Kultur zu verbreiten. Besondere Aufmerksamkeit sollte den Fragen der Verbreitung von Information und den menschlichen Kontakten gewidmet werden, da die Entspannung dort die konkreteste Form für den einzelnen Menschen annahm.⁴²¹ Wie schon in Genf war bei der Überprüfung Polemik unerwünscht, da sonst nur eine für die Fortführung der Entspannung ungünstige Atmosphäre gefördert werde.⁴²² Nach der Bestandsaufnahme der Umsetzung der Beschlüsse von Helsinki sollten neue Vorschläge geprüft werden, wobei die französische Regierung lediglich solche akzeptieren wollte, die eine bessere Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte zum Ziel hatten, die nicht auf die Schaffung von Organen hinausliefen, deren Kompetenz sich mit derjenigen existierender internationaler Organisationen überschneide und die keine Errichtung von „unnützen Mechanismen“ vorsahen. Eine Vielzahl solcher aus französischer Sicht unnützer Einrichtungen waren angeregt worden, um eine ständige Diskussion mit 35 Teilnehmern über alle Arten von Themen zu organisieren. Neue Vorschläge sollten in Belgrad nur dann diskutiert werden, wenn sie die Schlussakte nicht in Frage stellten und zum Ziel hatten, die Autorität der Schlussakte zu stärken.⁴²³

Zweck der kritischen Überprüfung sowohl der bisher erfolgten Implementierung als auch der neuen Vorschläge war es, die permanente Handlungsaufforderung an die WVO-Staaten aufrechtzuerhalten und den Entspannungsprozess vorwärts zu treiben.⁴²⁴ Hinsichtlich der rein physischen Vertretung Frankreichs in Belgrad ernannte Paris einen Hohen Beamten mit dem Rang eines bevollmäch-

⁴¹⁹ Idem.

⁴²⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4153, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees in Brüssel (11.–12. Oktober), 6. 10. 1977.

⁴²¹ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa, Unterabteilung Osteuropa, Instruktion des Außenministeriums an die französischen Botschafter/Französische Konzeption der Entspannung, der Implementierung der Schlussakte und der Konferenz von Belgrad, 7. 3. 1977.

⁴²² Idem.

⁴²³ AN, 5AG3/936, MAE, Politische Abteilung, zusammenfassende Notiz/Vorbereitung der Konferenz von Belgrad über die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 21. 1. 1977.

⁴²⁴ AN, 5AG3/885, MAE, Politische Abteilung, Europa/KSZE, Erklärung des Außenministers im Ministerrat am 7. 9. 1977 über die Vorbereitung der Konferenz von Belgrad, 5. 9. 1977.

tigten Ministers. Dies entsprach der Stellung, die auch Jacques Andréani während der Genfer KSZE-Debatten innehatte. Damit entschied sich Paris dafür, keine hochrangige politische Persönlichkeit wie den Außenminister nach Belgrad zu entsenden, wählte mit André Bettencourt aber einen Diplomaten, der die Instruktionen aus Paris präzise umsetzen würde und genug Renommee hatte, um auch in der Öffentlichkeit ernst genommen zu werden.⁴²⁵ Denn dies war das eigentliche Ziel Frankreichs während der Konferenz von Belgrad. Auch wenn es von Belgrad keine großen Fortschritte im Entspannungsprozess erwartete, so wollte es der breiten Öffentlichkeit zumindest demonstrieren, dass kein Stillstand eingetreten war und der Dialog weiterging, kurz, dass die westliche und insbesondere die französische Entspannungspolitik Erfolg hatte. Da die französische Regierung wusste, dass die anderen europäischen Länder ähnliche Erwartungen an die Konferenz von Belgrad hatten, sah sie die Konferenz als neue Gelegenheit für die Neun, eng und einträglich zusammenzuarbeiten.⁴²⁶

Die EPZ-Partner begannen ab Januar 1977 intensiv Ablauf und Inhalt der Konferenz von Belgrad zu planen und riefen dafür eine KSZE-Arbeitsgruppe ins Leben, in der über die Strategie und Herangehensweise der Neun bezüglich der Konferenz beraten werden sollte. Damit war für Paris die Zeit der bilateralen Implementierungsinitiativen abgeschlossen und es begann erneut eine multilaterale Phase der KSZE.⁴²⁷ Während der Sitzungen der Arbeitsgruppe, die vor der Einberufung der Konferenz ca. zwanzig Treffen abhielt, waren sich die neun Außenminister der EPZ schnell einig, dass unbedingt vermieden werden sollte, die Konferenz in ein Tribunal gegen den Ostblock zu verwandeln, um die Kontinuität des Entspannungsprozesses aufrechtzuerhalten, jedoch ohne dabei die Positionen des Westens zu vernachlässigen.⁴²⁸ Auf dieser Grundlage erarbeiteten sie eine gemeinsame Erklärung mit dem Titel „Elemente für eine Definition der Entspannung“, die es den Regierungen erleichtern sollte, der Öffentlichkeit die europäische Entspannungspolitik zu erläutern.⁴²⁹ Diese Erklärung forderte „die geografische und thematische ‚Unenteilbarkeit‘ der Entspannung“ und vertrat die These, „dass in allen Bereichen, in denen die ideologischen Grundsätze es gestatten, die Zusammenarbeit verstärkt, in den kritischen Bereichen wie Ideologie und Militär jedoch ‚Mäßigung‘ gewahrt werden solle, um die Zusammenarbeit nicht zu gefährden.“⁴³⁰

⁴²⁵ AN, 5AG3/936, MAE, Politische Abteilung, zusammenfassende Notiz/Vorbereitung der Konferenz von Belgrad über die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 21. 1. 1977.

⁴²⁶ AN, 5AG3/872, MAE, Notiz, Frankreich und das Treffen von Belgrad, 5. 4. 1977.

⁴²⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4838, Telegramm aus Belgrad an Paris/Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, 31. 1. 1977.

⁴²⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4149, Telegramm der Europaabteilung an die Botschaften/Politische Zusammenarbeit. Ministerrat in London, 31. Januar 1977, 3. 2. 1977.

⁴²⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4149, Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Ministerrat der Neun – KSZE (London 31. Januar–1. Februar), 28. 1. 1977.

⁴³⁰ Vgl. AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 17, S. 101, Anm. 17. Die Legationsrätin Steffler im Auswärtigen Amt teilte ferner mit, dieses Papier solle die Grundlage der Diskussion in der NATO sein und eine gemeinsame Position der NATO-Mitgliedstaaten auf der Konferenz von Belgrad herbeiführen.

Allerdings vertrat die französische Regierung eine andere Meinung als ihre Partner, als es um die europäische Reaktion auf die Zunahme der Oppositionsbewegungen im Ostblock ging. Während die anderen EPZ-Staaten für öffentliche Ansprachen und Unterstützungsmaßnahmen für die Dissidenten gemeinsame Regeln definieren wollten, plädierte Frankreich dafür, dass jede Regierung individuell auf die Proteste im Osten reagieren sollte. Die französische Regierung war der Ansicht, dass vielgestaltige Stellungnahmen der Europäer effizienter seien als eine konzertierte Aktion der EPZ.⁴³¹ Zu weiteren kleineren Meinungsverschiedenheiten zwischen Frankreich und seinen Partnern kam es, als die Organisation der Debatten besprochen wurde. Paris zog es vor, die Umsetzung der Bestimmungen der einzelnen Körbe im Plenum zu überprüfen, da die Debatte so auf einem höherem Niveau als dem der Experten stattfinde und für die Öffentlichkeit transparenter sei. Die französische Regierung wollte die westliche Öffentlichkeit bei der Belgrader Konferenz zum Zeugen der Fortschritte machen, die seit Helsinki bei der Entspannung und der Implementierung der verschiedenen Teile der Schlussakte erreicht worden waren.⁴³² Im Gegensatz zur Konferenz von Genf, bei der die französische Regierung wenig Wert darauf legte, die Öffentlichkeit einzubeziehen⁴³³, sollte Belgrad der Öffentlichkeit die Gelegenheit geben, sich eine Meinung über den tatsächlichen Stand der Entspannung zu bilden.⁴³⁴

Diesen Standpunkt teilten lediglich die Niederlande. Die anderen Teilnehmer sprachen sich für eine Evaluierung in speziellen Kommissionen und gegen allzu umfangreiche Pressemitteilungen aus, um die Überprüfung der Implementierung schneller und detaillierter durchführen zu können. Ihrer Ansicht nach sollte die Konferenz von Belgrad nach einem ähnlichen Schema ablaufen wie die Konferenz von Genf. Das heißt, zunächst mit einer kurzen Sitzung im Plenum und allgemeinen Ansprachen zur Eröffnung, bevor die Aufgaben auf von einem Koordinationsausschuss überwachte Kommissionen verteilt würden. Die französische Regierung dagegen wollte eine Angleichung an Genf verhindern, da sich ihre Zielvorstellungen geändert hatten. In Belgrad sollte es nicht wie in Genf darum gehen, eine Vereinbarung über Formulierungen zu treffen, sondern die Debatte selbst war das Ziel.⁴³⁵ Indem darüber diskutiert würde, ob, und wenn ja, wie die Beschlüsse von Helsinki umgesetzt worden seien, sei ein konstruktiver Dialog zwischen West und Ost und damit die Weiterführung der Entspannung gewähr-

⁴³¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 3722, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Über die Proteste in Osteuropa, 15. 4. 1977.

⁴³² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Europaabteilung, Treffen der KSZE-Arbeitsgruppe in London am 6./7. Januar 1977, S. 4, 14. 1. 1977.

⁴³³ Vgl. Jobert, *L'autre regard*, S. 310.

⁴³⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Europaabteilung, Instruktionen des Außenministers an die Botschafter/Treffen von Belgrad. Vorbereitung der Bilanz der Implementierung der Schlussakte, 25. 4. 1977.

⁴³⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4149, Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Ministerrat der Neun – KSZE (London 31. Januar–1. Februar), 28. 1. 1977; und MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Europaabteilung, Treffen der KSZE-Arbeitsgruppe in London am 6./7. Januar 1977, S. 4, 14. 1. 1977.

leistet. Das Problem konnte nicht umgehend gelöst werden, und der französische Vertreter beschwerte sich, dass die Vorschläge der französischen Delegation hinsichtlich der Arbeitsorganisation der Konferenz nicht ausreichend zur Kenntnis genommen würden. Eventuell war die Enttäuschung über die mangelnde Aufmerksamkeit der EPZ-Staaten ein Grund, dass Frankreich seine Partner später ohne Skrupel mit einem „Kompromissdokument“ brüskierte und keine Einwände mehr gelten ließ.

Bei der Frage, wie die EPZ-Staaten auf die sowjetischen Vorschläge vom Dezember 1975 für die Einberufung von Konferenzen über Energie, Umweltschutz und Verkehr reagieren sollten⁴³⁶, war Frankreich ebenfalls anderer Meinung als seine Partner. Der Großteil der EPZ-Staaten wollte bereits vor Eröffnung der Belgrader Debatten ein positives Signal für die Möglichkeit der Einberufung einer Umweltkonferenz geben. Die französische Regierung hingegen hielt es angesichts der Bedeutung, die Moskau diesen Konferenzen beimaß, für angebracht, mit der Entscheidung zu warten, um für die Verhandlungen einen Trumpf im Ärmel zu behalten. Die Sowjetunion sollte in der Rolle des „demandeurs“ verbleiben, um sie bei passender Gelegenheit zu Konzessionen bewegen zu können. Jedoch konnte diese taktische List Frankreichs nur dazu dienen, Moskaus Forderungen abzuschwächen, denn Frankreich hatte für Belgrad kaum eigene Vorschläge, die es hätte durchsetzen müssen. Da es sich aber bei allen Vorschlägen der Sowjetunion „unerschütterlich“ zeigen wollte, die darauf abzielten, Frankreichs Positionen im Bereich der Sicherheit zu schwächen, wie zum Beispiel bei dem Verzicht auf den atomaren Erstschatz, lenkte Paris schließlich ein, um nicht die wertvolle französisch-sowjetische Freundschaft aufs Spiel zu setzen und bei Moskau als das Land zu gelten, das es in Belgrad mehr als alle anderen zu Konzessionen drängte.⁴³⁷

Während der letzten Sitzung der KSZE-Arbeitsgruppe der EPZ zur Vorbereitung der Belgrader Konferenz am 14./15. September 1977 wurde noch einmal die anzuwendende Strategie präzisiert und festgelegt, dass der größte Teil der für die Verbesserung der Implementierung der Schlussakte gedachten Vorschläge im Namen der EPZ vorgebracht werden sollte, wobei jede Delegation bestimmte Themen zu übernehmen habe. Die Aufgabe der französischen Delegation war es, sich für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten zu engagieren, allerdings ohne diesbezüglich neue offizielle Vorschläge einzubringen. Dabei ließ es die französische Delegation jedoch nicht bewenden. Der französische EPZ-Ver-

⁴³⁶ Breschnew schlug am 9. Dezember 1975 auf dem VII. Parteitag der PVAP in Warschau die baldige Abhaltung „gesamteuropäischer Kongresse oder zwischenstaatlicher Konferenzen über Fragen der Zusammenarbeit im Umweltschutz, bei der Entwicklung des Verkehrswesens und in der Energiewirtschaft“ vor. Vgl. AAPD, 1976, Bd. 1, Dok. 62, S. 294, Anm. 9.

⁴³⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4149, Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Behandlung der Vorschläge von Breschnew auf der 32. Sitzung der UNECE, 12. 4. 1977. Am 30. September 1977 stimmte Frankreich der Einberufung einer Energiekonferenz zu. Die Einberufung einer Verkehrskonferenz lehnte es weiterhin ab. MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Bericht über das Treffen der Arbeitsgruppe KSZE, 14.–15. September 1977 in Brüssel, 15. 9. 1977.

treter kündigte an, dass Frankreich im kulturellen Bereich Vorschläge einbringen wolle, da Paris nach wie vor der Überzeugung sei, dass sowohl den Menschenrechten als auch der Entspannung am besten gedient wäre, wenn die Qualität und Gegenseitigkeit des kulturellen Austausches gefördert werde. Deshalb wolle Frankreich in Belgrad insbesondere vier Vorschläge einbringen: Erstens die Schaffung eines gemeinsamen Programms im Geografie- und Geschichtsunterricht. Dies hieß, dass durch multilaterale Spezialistentagungen versucht werden sollte, zu definieren, welche Kenntnisse ein Gymnasiast von der Geografie Europas und der Geschichte nach 1945 haben sollte. Im Falle eines Konsenses sollte der Vorschlag durch die UNESCO umgesetzt werden. Zweitens wollte Paris die Idee von „internationalen Spracholympiaden“ vorbringen. Drittens sollte der bereits bestehende Journalistenklub erweitert werden. Viertens wollte Frankreich die Organisation internationaler Jugendtreffen vorschlagen.⁴³⁸

Am 15. September diskutierten die Neun auch über eine erste Fassung eines von Frankreich ausgearbeiteten Entwurfs für das Belgrader Abschlussdokument, der während der Verhandlung eingebracht werden sollte. Ergebnisse gab es jedoch nicht, es wurde lediglich festgehalten, dass das Dokument „kurz“ sein müsse.⁴³⁹

5.4. Beginn der Verhandlungen

Nach dem Abschluss des Vorbereitungstreffens, das zwischen dem 15. Juni 1977 und dem 5. August 1977 stattgefunden hatte und auf dem die technischen Details des Konferenzablaufs geklärt worden waren⁴⁴⁰, begannen am 4. Oktober 1977 die Verhandlungen der Belgrader Konferenz. Dass während der Vorbereitungen trotz der unterschiedlichen Interessen der Delegationen aus Ost und West „Datum, Dauer, Tagesordnung und die sonstigen Modalitäten des Treffens“ festgelegt werden konnten, war ein Erfolg und demonstrierte das Interesse der Teilnehmerstaaten an einer Fortführung des multilateralen Entspannungsprozesses.⁴⁴¹ Zu Beginn der Belgrader Konferenz waren die kleineren Reibereien zwischen Paris und seinen EPZ-Partnern weitgehend ausgeräumt. Gemäß den Vorsätzen der Delegation, bereits in den Eröffnungserklärungen die Menschenrechtsfrage anzusprechen⁴⁴², betonte der französische Delegierte André Bettencourt in seiner Begrü-

⁴³⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4153, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees in Brüssel (11.–12. Oktober), 6. 10. 1977.

⁴³⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Bericht über das Treffen der Arbeitsgruppe KSZE, 14.–15. September 1977 in Brüssel, 15. 9. 1977.

⁴⁴⁰ Vgl. dazu die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Meyer-Landrut vom 4. 8. 1977, in: AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 208, S. 1046ff.

⁴⁴¹ Für den Wortlaut der Beschlüsse des Vorbereitungstreffens vgl.: EA 1977, S. D 429ff.

⁴⁴² Vgl. die Erläuterungen des Delegationsleiters Richer im Bericht des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt vom 29. 9. 1977, in: AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 267, S. 1297. Die Delegation war der Meinung, dass es falsch sei, sich in den ersten Erklärungen zurückzuhalten, um später den Ton zu steigern. Entscheidend sei das Echo der ersten Tage. Die Öffentlichkeit würde anfängliches Schweigen der Bündnispartner nicht verstehen. Daher hatte die Delegation beschlossen, bekannte Dissidentenpapiere und auch Gruppen von Dis-

ßungsrede, welche Bedeutung Frankreich der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beimaß. In einem langen Plädoyer pries er die Errungenschaften der Schlussakte von Helsinki, die „den Begriff der Entspannung bereichert“ und ihr eine „menschliche Dimension“ verliehen habe. Ohne Umschweife erinnerte er an Frankreichs Ziele, die Blöcke zu überwinden, die Souveränität der Staaten und das Nichteinmischungsprinzip aufrechtzuerhalten sowie den von Giscard d'Estaing geprägten Grundsatz der „Globalität“ der Entspannung anzuerkennen, da eine Verbindung zwischen der europäischen Sicherheit und der Sicherheit der Welt bestehe. Bettencourt rief eindringlich dazu auf, die Bestimmungen der Schlussakte besonders hinsichtlich der „menschlichen Dimension“ umzusetzen und das Prinzip der Nichteinmischung nicht dazu zu verwenden, sich den Verpflichtungen der Schlussakte zu entziehen. Diese unausgesprochene Rüge des mangelnden sowjetischen Implementierungswillens hinsichtlich der Prinzipien des dritten Korbes war wie bereits erwähnt der Tatsache geschuldet, dass die öffentliche Meinung in Frankreich sich verstärkt der Causa „Dissidenten“ annahm und die französische Regierung darauf reagieren wollte. In kaum einer anderen Hauptstadt Europas wurde zu diesem Zeitpunkt so intensiv über Dissidenten und Opposition im Osten diskutiert wie in Paris. Wenngleich die Medienberichte in Frankreich nicht zwangsläufig die Verbindung zur KSZE herstellten, forderten sie verstärkt Unterstützung für die osteuropäischen Dissidenten.

Während der Genfer Verhandlungen hatte Paris der öffentlichen Meinung kaum Beachtung geschenkt, da diese dem KSZE-Prozess relativ indifferent gegenüberstand. Kritik wurde nur von einzelnen Intellektuellen geäußert, so dass sich die Regierung nicht mit einer Infragestellung ihrer Entspannungspolitik konfrontiert sah. Zu Beginn der Belgrader Konferenz hatte sich dies geändert, denn die öffentliche Meinung kritisierte verstärkt die französische Entspannungspolitik und forderte eine härtere Linie gegenüber Moskau. Die Haltung, die während der Verhandlungen von dem amerikanischen Delegierten Arthur Goldberg vertreten wurde und die Giscard ablehnte, entsprach eigentlich den Erwartungen der öffentlichen Meinung. Aus diesem Grund war es für Giscard doppelt schwierig, seine Entspannungspolitik zu verteidigen, die auf der Idee beruhte, dass mit einer gemäßigten Herangehensweise bessere Ergebnisse erzielt werden können. Die Regierung löste das Problem dadurch, dass sie an dem weicheren Kurs festhielt und der Delegation den Auftrag erteilte, anfangs zwar fordernd aufzutreten, in den Debatten aber ähnlich wie in Genf vor allem die kulturellen Aspekte des dritten Korbes anzusprechen und sich bei dem Thema Menschenrechte und Grundfreiheiten zurückzuhalten. Giscard wollte ein Scheitern der Belgrader Konferenz verhindern, da er befürchtete, dass die französische Bevölkerung sonst seine Entspannungspolitik dafür verantwortlich machen würde. Auch die Frage der Abrüstung sollte in Belgrad nicht behandelt werden, denn Paris plante auf der

sidenten und Unterdrückten zu erwähnen und in den Arbeitsgruppen auch Länder zu nennen, die mehr Fortschritte bei der Implementierung vorzuzeigen hätten als andere.

Sondersitzung der UNO im Mai 1978 seine neue Abrüstungsdoktrin vorzustellen. Dementsprechend zurückhaltend verhielt sich die Delegation im Hinblick auf den Bereich „vertrauensbildende Maßnahmen und andere Aspekte der Sicherheit“.

Zwar gab Frankreich seinen Partnern zu verstehen, dass es die Pflicht zur Ankündigung größerer Manöver akzeptieren könne und auch Veränderungen bei den Regeln der Militärbeobachtung befürworte. Doch war es für die Delegation schwierig, diesbezüglich eine klare Stellung zu beziehen. Die westlichen Partner wünschten die Untergrenze für die Größe der anzukündigenden Manöver zu senken, Moskau hingegen hatte eine Höchstgrenze vorgeschlagen. Die französische Antwort sollte in Einklang mit den Abrüstungsvorschlägen stehen, die Giscard später vor der UNO vorbringen wollte.⁴⁴³ Paris befürchtete, dass die westlichen Partner in eine ungünstige Verhandlungsposition gerieten, wenn sie versuchten das Kapitel der Schlussakte über die vertrauensbildenden Maßnahmen gegen den Willen des Ostens zu vervollständigen oder zu verbessern. Die französische Regierung sah keine Veranlassung, Moskau für weiterreichende vertrauensbildende Maßnahmen durch Zugeständnisse im Bereich der humanitären Bestimmungen oder bei den sowjetischen Konferenzvorschlägen entgegenzukommen. Das Problem der vertrauensbildenden Maßnahmen sollte ausschließlich auf der geplanten europäischen Abrüstungskonferenz besprochen werden. Daher hatte auch der französische Sprecher in der NATO bereits im Februar 1977 betont, dass die VBM für Frankreich nicht so bedeutend seien, dass es für deren Weiterentwicklung Zugeständnisse machen könne oder wolle.⁴⁴⁴ Somit hielt sich die französische Delegation in militärischen Fragen in Belgrad bedeckt und konzentrierte ihr Engagement auf die kulturellen Fragen des dritten Korbes und einige Aspekte des zweiten Korbes.

Trotz aller Taktik war jedenfalls schnell klar, dass Moskau kein bequemer Verhandlungspartner für Paris sein würde. Zeitgleich mit der Eröffnung der Konferenz von Belgrad präsentierte die Sowjetunion in der UNO einen Erklärungsentwurf zur „Stärkung und Konsolidierung der internationalen Entspannung“, dem es einem Beschlussentwurf über die Verhinderung eines Atomkriegs beifügte. Die französische Regierung war empört, denn der Text war zwar eine fast originalgetreue Kopie der französisch-sowjetischen „Erklärung zur Minderung der internationalen Spannung“ vom 22. Juni 1977, aber er war so modifiziert worden, dass sich die anfängliche Aussage dieser Erklärung in ihr Gegenteil verkehrte. Zum Beispiel hatte die französisch-sowjetische Erklärung in ihrer Präambel auf der Notwendigkeit der „Solidarität“ zwischen Staaten bestanden, um so darauf hinzuwirken, die Unterschiede in der Konzeption und Organisation der Gesellschaften zu überwinden. Genau diese Unterschiede betonte aber die kommunisti-

⁴⁴³ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, zusammenfassende Notiz/Politisches Komitee – Kopenhagen 10./11. Januar 1978/vertrauensbildenden Maßnahmen und andere Aspekte der Sicherheit, 3. I. 1978.

⁴⁴⁴ Vgl. AAPD, 1977, Bd. 1, Dok. 47, S. 238, Anm. 7.

sche Rhetorik, um den ideologischen Kampf zu rechtfertigen. Der neue sowjetische Text beschränkte sich darauf, die Besonderheiten und die Unterschiedlichkeit der Meinungen und Standpunkte hervorzuheben, was der sozialistischen Konzeption der friedlichen Koexistenz entsprach. Auch die ausdrückliche Nennung der Schlussakte, die in der französisch-sowjetischen Erklärung dazu bestimmt war, die Notwendigkeit der Implementierung ihrer Bestimmungen zu betonen, wurde im sowjetischen Text ausgelassen. Es blieb nur noch ein Hinweis auf die internationalen Menschenrechtsabkommen und andere internationale Verträge und Dokumente. Darüber hinaus hatten die sowjetischen Diplomaten den Begriff „Nuklearkrieg“ eingefügt sowie Formulierungen, die ihrem gewohnten Vokabular entsprachen, wie den Hinweis auf den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Die französische Regierung fühlte sich hintergangen. Es war deutlich, dass die Sowjets die Erklärung vom Juni nur angeregt hatten, um in der UNO einen leicht abgeänderten Text präsentieren zu können und damit zum Zeitpunkt der Eröffnung der Belgrader Konferenz das Bild von der Sowjetunion als „Meisterin der Entspannung“ zu propagieren.⁴⁴⁵ Um diesen Eindruck glaubhaft zu vermitteln, demonstrierte Moskau zu Beginn der Verhandlungen Gesprächsbereitschaft, so dass die Delegierten der EPZ-Staaten im November 1977 tatsächlich noch eine „recht positive“ Gesamtatmosphäre verspürten.⁴⁴⁶ Die Neun hätten schließlich ihre Anliegen und Vorschläge problemlos vorbringen und die Teilnahme der Gemeinschaft in der vorgesehenen Form durchsetzen können. Die wichtigste Mitteilung, welche die EPZ-Staaten den WVO-Staaten hatten machen wollen, sei verstanden worden, da die Frage der Menschenrechte zumindest als legitimes Diskussionsthema angenommen worden sei, auch wenn die Sowjetunion keine fruchtbare Diskussion zulasse.⁴⁴⁷

Der französische Delegierte Jacques Martin sah vor allem die Masse der vorgebrachten Vorschläge als Problem. Schon im November waren es über fünfzig, was seiner Meinung nach die Gefahr barg, dass die Öffentlichkeit das eigentliche Ziel übersah, nämlich die Überprüfung der Implementierung der Schlussakte. Er befürchtete, sie könne den Eindruck erhalten, die Konferenz solle eine neue Schlussakte ausarbeiten.⁴⁴⁸ Zwischen November und Dezember, als die Verhandlungen um den Text eines Schlussdokuments in vollem Gange waren, wurde jedoch allen klar, dass nicht nur die Fülle der Vorschläge ein Problem war, sondern auch die Tatsache, dass die Sowjetunion nicht wie in Genf in die Position des „demandeurs“ zu drängen war. Moskau hatte diesmal kaum Interessen zu verteidigen und war daher viel weniger konzessionsbereit.

⁴⁴⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4153, Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees am 16. November: Meinungsaustausch über den sowjetischen Entwurf einer Erklärung vor der Generalversammlung der UNO über eine Stärkung und Konsolidierung der internationalen Entspannung, 15. 11. 1977.

⁴⁴⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Telegramm von Jacques Martin aus Belgrad nach Paris/Treffen von Belgrad, Treffen der Arbeitsgruppe der Neun, Teil 2, 10. 11. 1977.

⁴⁴⁷ Idem.

⁴⁴⁸ Idem.

5.5. Die Entwicklung der Debatten

Am 14. November 1977 legte die französische Delegation im Rahmen der EPZ dar, dass Frankreich und die Niederlande die Auffassung vertreten hätten, es solle „eine kurze Konferenzdauer mit einem möglichst kurzen, möglichst politisch gefassten Schlussdokument angestrebt werden; die Vorschläge, auch die der Neun zu den humanitären Fragen, hätten dann den Charakter von Illustrationen unserer Ausführungen zur bisherigen Implementierung.“ Die Bundesrepublik vertrat eine „Mittelmeinung“:

„Die Neun müssten alle ihre Vorschläge – insbesondere aber diejenigen aus dem humanitären Komplex – mit Ernst und mit der echten Absicht auf konkrete Ergebnisse, d. h. entsprechende Texte in der Schlussakte, verfolgen. Nur dann sei es später auch glaubhaft, zum letzten Mittel zu greifen: zur schonungslosen Offenlegung unseres Scheiterns mit diesen Vorschlägen vor der Öffentlichkeit in unseren Abschlusserklärungen, verbunden mit einer Reaffirmierung unseres Entspannungskonzepts und der Betonung seiner humanitären Komponente.“⁴⁴⁹

Am 2. Dezember 1977 brachte die französische Delegation den Vorschlag eines Schemas für ein Abschlussdokument ein. Dieses wurde insgesamt vom Westen befürwortet. Kapitel III rief zur Bilanz der Verwirklichung der Schlussakte auf und sah vor zu erwähnen, dass, wenn auch Fortschritte in verschiedenen in der Schlussakte erwähnten Bereichen erzielt wurden, dennoch weiterhin bedeutende Mängel in ihrer Verwirklichung bestanden, die korrigiert werden müssten. Ferner sollte eine Beschreibung der wichtigsten Fortschritte und Mängel, die durch die Arbeiten des Treffens aufgezeigt worden waren, vorgenommen werden. Kapitel IV regte an, Beschlüsse und Empfehlungen zur Verbesserung der Verwirklichung der Schlussakte zu fassen. Darin sollte erwähnt sein, dass die Teilnehmerstaaten im Lichte ihres Meinungsaustausches und ihrer Beiträge, die sie im Laufe ihrer Arbeit geleistet haben, es für notwendig erachteten, erneute Anstrengungen zu unternehmen, um die Verwirklichung der Bestimmungen der Schlussakte zu verbessern. Daraufhin sollten die Beschlüsse und Empfehlungen in der Anordnung der Schlussakte und nach Kapiteln geordnet aufgeführt werden. Schließlich sollte der Beschluss, ein neues Treffen abzuhalten, erwähnt und Zeitpunkt und Ort sowie die Modalitäten des neuen Treffens festgehalten werden.⁴⁵⁰

Am 9. Dezember 1977 präsentierten die neutralen und nichtpaktgebundenen (N+N) Staaten nach mehrwöchigem Ringen ein Schlussdokument⁴⁵¹, das neben unproblematischen faktischen Aussagen einen politischen Teil enthielt, welcher die Entwicklung des Entspannungsprozesses und die erfolgte Implementierung der Prinzipien der Schlussakte beurteilte und zu weiteren Bemühungen im Geist von Helsinki aufrief. Die im Dokument enthaltene Formulierung, die bekräftigte, dass „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten [...] eine unerlässliche Grundlage“ für die Verbesserung der wechselseitigen Beziehungen der Teilnehmerstaaten darstellte, war der von Giscard und Breschnew am 23. Juni 1977

⁴⁴⁹ Vgl. AAPD, 1977, Bd. 2, Dok. 320, S. 1541, Anm. 18.

⁴⁵⁰ Vgl. AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 7, Anm. 9, S. 56.

⁴⁵¹ Vgl. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983, S. 369.

unterzeichneten Erklärung über die Minderung der internationalen Spannung entlehnt, die Paris als französischen Erfolg gefeiert hatte.⁴⁵² Paris begrüßte das Dokument, enthielt es doch die schon im Juni definierte Entspannungsformel, welche die Sowjetunion vor der UNO hatte aushebeln wollen.

Mit dem N+N-Dokument lag eine erste Verhandlungsgrundlage für das Schlussdokument vor. Ungefähr gleichzeitig präsentierten die Neun einen Vorschlag über die nächste Phase der Implementierung, der in enger Zusammenarbeit der EPZ mit den 15 NATO-Staaten ausgearbeitet worden war. Die ersten Reaktionen des Ostens waren negativ. Auch bei den Einzelvorschlägen war keine Übereinstimmung zu erzielen, denn die Sowjetunion lehnte alle Vorschläge, die ihrer Ansicht nach zu weit gingen, rundweg ab. Arthur Goldberg hingegen kritisierte den EPZ-Entwurf, da ihm die Verletzung der Menschenrechte in Osteuropa nicht deutlich genug hervorgehoben war.⁴⁵³ Bis zur Weihnachtspause konnte kein Konsens erzielt werden. Der politische Direktor des Außenministeriums, Jacques Andréani, äußerte noch vor Wiederaufnahme der Verhandlungen nach der Weihnachtspause während eines Treffens des Politischen Komitees der EPZ am 10. Januar 1978 seine Bedenken hinsichtlich der Möglichkeiten, ein Schlussdokument auszuarbeiten, das die wichtigsten Positionen des Westens enthielt. Es sei wenig realistisch, in einem so kurz bemessenen Zeitraum eine solche Fülle von Dokumenten zu besprechen, von denen einige sehr lang und auch provokant waren und daher von den WVO-Staaten nicht akzeptiert werden könnten. Damit wie vorgesehen Mitte Februar ein zufriedenstellendes Schlussdokument vorgelegt werden könne, rief er dazu auf, ohne Zögern eine doppelte Reduzierung einzuleiten: quantitativ, um das Arbeitsvolumen zu verkleinern, und qualitativ, um die Schwierigkeiten zu vermindern. Um dies zu verwirklichen, so Andréani, müsse der Großteil der westlichen Vorschläge sowie das von Großbritannien eingebrachte und von den Staaten des Warschauer Paktes abgelehnte allgemeine politische Dokument zurückgenommen werden. Es sei zu ersetzen durch die von den N+N-Staaten ausgearbeiteten Klauseln, und es sei bereits ein großer Erfolg, wenn dies von allen akzeptiert werde. Der Vorteil einer solchen Strategie sei, dass die sozialistischen Staaten vor die Wahl gestellt würden, entweder ein schnell zu verhandelndes, aber substanzielles Schlussdokument zu erarbeiten, oder sich mit einem rein faktischen kurzen Schlusskommuniqué zufriedenzugeben, das sie jedoch nur unter Schwierigkeiten ihren Bürgern präsentieren könnten.⁴⁵⁴ Sein Vorschlag wurde von den westlichen Partnern nicht angenommen. Der Vortragende Legationsrat I. Klasse von der Gablentz berichtete über die Sitzung:

„F plädierte für Abschluss Mitte Februar und war bereit, hierfür kurzes Schlusskommuniqué und Reduzierung westlicher Vorschläge auf das Wesentlichste hinzunehmen. Als allerdings alle anderen Partner den rechten Zeitpunkt noch nicht für gekommen hielten, ‚to cut their losses‘

⁴⁵² Vgl. Gemeinsame Erklärung der Sowjetunion und Frankreichs über die Minderung der internationalen Spannung, in: Neues Deutschland 32, 23. 6. 1977, S. 5.

⁴⁵³ Vgl. Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 300f.

⁴⁵⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Telegramm der Europaabteilung an die Botschaften/Politisches Komitee 11. Januar, 13. 1. 1978.

(VK), lenkte Frankreich ein und betonte, es wolle mit seinen Vorstellungen keine Meinungsverschiedenheiten schaffen. D2 [Blech] hob hervor, dass sowjetische Konzessionen erfahrungsgemäß erst in letzter Minute zu erwarten seien, wir also den Zeitdruck nicht von uns aus vermindern sollten. Ein nichtssagendes Schlusssdokument sei vor der Öffentlichkeit nur zu verantworten, wenn die Konferenzlage wirklich nichts anderes zulasse. Es sei ein schlechter Präzedenzfall für weitere Folgetreffen, könne die vom Westen hierfür in Aussicht genommene Ministerebene aber kaum rechtfertigen und evtl. Zusammenarbeit mit Neutralen belasten.⁴⁵⁵

Als die Verhandlungen am 17. Januar wieder aufgenommen wurden, schien ein Kompromiss zwischen Ost und West ferner denn je. Am ersten Verhandlungstag zeigte sich mit der Präsentation eines Vorschlags der Sowjetunion für ein Schlusssdokument, dass ihre Position sich verhärtet hatte.⁴⁵⁶ In dem Vorschlag war vermerkt, dass die Vertreter der 35 Teilnehmerstaaten in Belgrad einen „sinnvollen Meinungsaustausch“ über die Implementierung der Bestimmungen der Schlussakte und die weitere Verbesserung ihrer Beziehungen zueinander gehabt hätten.⁴⁵⁷ Der Text enthielt keinen Hinweis auf eine Wertung der erfolgten Implementierung oder auf zukünftige Entspannungsinitiativen. Lediglich die Fortsetzung des KSZE-Prozesses wurde weiterhin für nötig erachtet.⁴⁵⁸ Der westdeutsche Botschafter Fischer berichtete enttäuscht nach Bonn:

„Bei Wiederaufnahme Verhandlungen offenbarte SU durch Vorlage nur dreiseitigen Entwurfs abschließenden Dokuments völlig veränderte Haltung gegenüber Folgetreffen und erzeugte damit früher als erwartet Verhandlungskrise. Sowjetischer Entwurf, der mit übrigen WP-Mitgliedern offenbar nicht abgestimmt war, wischt fast alle der 100 eingehend erörterten Vorschläge, darunter zahlreiche östliche, vom Tisch und geht auf kein einziges westliches Anliegen außer Akzeptieren Madrids als nächster Tagungsort 1980 ein.“⁴⁵⁹

Die französische Delegation traf der Vorschlag unvorbereitet. Während eines Mittagessens beschwerte sich der französische Delegierte Jacques Martin bei seinem sowjetischen Kollegen Julij Woronzow und erklärte ihm, die Initiative hätte zumindest bilateral angekündigt werden sollen, damit Paris vor der Wiederaufnahme der Konferenz darüber hätte nachdenken können.⁴⁶⁰ Gegenüber seinen EPZ-Kollegen kritisierte Martin die fehlenden Passagen über Menschenrechte und humanitäre Fragen, wertete den Entwurf aber dennoch nicht vollständig negativ. Er bestätigte erstens, dass Breschnew zugunsten der von ihm gewünschten paneuropäischen Konferenzen und Expertentreffen seine anderen Vorschläge aufgab. Zweitens beendete er die Diskussion über den Ort der nächsten KSZE-Folgekonferenz, indem er Madrid nannte und als Beginn der Konferenz November 1980 vorsah. Den größten Vorteil des Entwurfes sah Martin in Bezug auf die Konferenzmethode: Indem die Sowjetunion sich dafür entschieden hatte, das Neben-

⁴⁵⁵ Vgl. AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 15, Anm. 4, S. 102.

⁴⁵⁶ Vgl. Gilde, Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983, S. 375.

⁴⁵⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 3783, Telegramm aus Belgrad von Ph. Richer/Treffen von Belgrad. Sowjetischer Entwurf eines Schlusssdokuments, 17. 1. 1978.

⁴⁵⁸ Idem.

⁴⁵⁹ Vgl. den Bericht des Botschafters Fischer vom 20. 1. 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 16, S. 110.

⁴⁶⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 3783, Telegramm aus Belgrad von J. Martin/Treffen von Belgrad. Sowjetischer Entwurf eines Schlusssdokuments, 20. 1. 1978.

sächliche fallen zu lassen und das Wesentliche in einem relativ kurzen Dokument zusammenzufassen, näherte sie sich der Vorgehensweise an, die Frankreich bevorzugte und die es seinen EPZ-Partnern bereits anlässlich einer Sitzung des Politischen Komitees in Kopenhagen vorgeschlagen hatte: Die französische Delegation wollte umgehend mit der Verhandlung der wichtigsten Punkte beginnen und sich später den anderen Fragen zuwenden, sofern noch genug Zeit blieb.⁴⁶¹ Die meisten EPZ-Partner waren allerdings mit der französischen Interpretation nicht einverstanden. Martin kritisierte, dass sie glaubten, genug Zeit zu haben, um die wichtigsten Ziele des Westens definieren und daran festhalten zu können. Nur der amerikanische Delegierte Goldberg akzeptierte die französische Herangehensweise und bedauerte, dass Frankreich kein Schlussdokument vorgeschlagen hatte.⁴⁶²

Mit der Präsentation des sowjetischen Dokumententwurfs befanden sich die Verhandlungen somit in einer Sackgasse. Breschnew gab sich unnachgiebig und war nicht bereit, weiter über die Implementierung oder neue Vorschläge zu diskutieren. Mit dieser Negativtaktik wollte er den Westen dazu zwingen, sich seinen Wünschen zu fügen und der Ausarbeitung eines Schlussdokumentes zuzustimmen, das nur allgemeine Formeln enthielt. Besonders die Einfügung von Aussagen zu Menschenrechten, menschlichen Kontakten und vertrauensbildenden Maßnahmen wollte er nicht akzeptieren.

Der erste Versuch, den Knoten zu lösen, kam von den N+N-Staaten. Nach Absprache mit den westlichen Delegationen entwarfen sie ein Kompromisspapier, ein informelles „Non-Paper“, das praktisch alle Fragen der Schlussakte behandelte und als Ergänzung zu ihrem Vorschlag vom 7. Dezember gedacht war.⁴⁶³ Der Vorschlag, den sie am 1. Februar in Belgrad einbrachten, wurde von den NATO- und EPZ-Partnern zwar bis auf einige Beanstandungen prinzipiell begrüßt, doch konnte auch er die Verhandlungen nicht weiterbringen. Der sowjetische Delegierte Woronzow ließ umgehend verlauten, dass „99% des neutralen Textes über die humanitären Fragen inakzeptabel sei.“⁴⁶⁴ Die Staaten des Warschauer Paktes reagierten taktierend und demonstrierten zwar Gesprächs-, nicht aber Kompromissbereitschaft. Entsprechend schwierig gestalteten sich die Verhandlungen, die in informellen Arbeitsgruppen stattfanden und zu einem Kompromiss zwischen Ost und West führen sollten. Der Widerstand der Sowjet-

⁴⁶¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 3783, Telegramm aus Belgrad von Ph. Richer/Treffen von Belgrad. Sowjetischer Entwurf eines Schlussdokuments, 17. 1. 1978. Allerdings hatten sich die Sowjets nur auf ihre eigenen Prioritäten konzentriert und nicht nur die Vorschläge des Westens unberücksichtigt gelassen, sondern auch die der WVO-Staaten, die sich immerhin auf 31 beliefen. Dies führte zu Unmutsbekundungen von Seiten dieser Staaten. Dessen ungeachtet hatte Woronzow gegenüber Goldberg bedauert, dass die westlichen Staaten nicht ebenso diszipliniert hinter der Großmacht USA standen.

⁴⁶² Idem.

⁴⁶³ Auf Deutsch abgedruckt 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. 148 ff.

⁴⁶⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 3783, Telegramm aus Belgrad von Ph. Richer/Treffen von Belgrad. Schlussdokument und französische Initiative, 6. 2. 1978.

union gegen jeden Versuch, die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in das Schlussdokument einzubauen, war so groß, dass die Verhandlungen in den informellen Arbeitsgruppen bereits Anfang Februar 1978 eingestellt wurden und ein Kompromiss über ein Schlussdokument in immer weitere Ferne rückte.

Frankreich nahm dies mit Unbehagen zur Kenntnis. Intern überlegte man, ob es nicht sinnvoll sei, dass sowohl die Unterhändler als auch die politischen Direktoren darauf hinwiesen, dass der N+N-Text auch scheitern könne. Frankreich befürwortete eine Initiative der EPZ-Staaten, welche die Möglichkeit bot, das Wesentliche zu retten, indem in einigen unproblematischen Bereichen Konzessionen gemacht würden. In der Diskussion darüber könne jeder seine Meinung zur Geltung bringen, ohne das Gesagte in Textform zu bringen und dadurch gleich verbindlich zu machen. V. a. könne sich Frankreich so die Möglichkeit erhalten, eine Initiative zu ergreifen, die den EPZ-Staaten zwar missfallen, sie aber zumindest nicht überraschen werde, da sie ja bereits diskutiert wurde.⁴⁶⁵ Als während der Sitzung der KSZE-Arbeitsgruppe am 6. Februar über die weitere Herangehensweise an die Debatten gesprochen wurde, betonte der französische Vertreter Jacques Martin, dass es nicht wünschenswert sei, dass die Neun ihre Interessen allzu deutlich offenbaren, da dies in den Augen der Sowjetunion eine provozierende Aktion sei. Dies könne zu einer Verschlechterung oder sogar zu einer Blockade der Diskussionen in Belgrad führen. Als sich das Gespräch mit dem Schlussdokument befasste, bemerkte Martin „erstaunt“, dass die Arbeitsgruppe ihre ganze Hoffnung auf das Dokument der N+N-Staaten legte und sich bereits mit einem kurzen Dokument abfand, falls der Text der N+N nicht durchzusetzen sei. Martin befragte die Partner, ob sie bereits zu diesem Zeitpunkt auf Kompromissversuche verzichten wollten, die ihnen erlaubten, sich später gegenüber der öffentlichen Meinung zu rechtfertigen, falls es zu einem Scheitern der Konferenz käme. Die Reaktionen der Partner beschrieb er in seinem Telegramm nach Paris als „desillusioniert“.⁴⁶⁶

Angesichts dieser Entwicklungen hielt die französische Delegation eine eigene Initiative für angebracht. Diese sollte die Sowjets zum Überlegen animieren, die Neutralen und Blockfreien überzeugen und, im Falle eines Scheiterns der Konferenz, der öffentlichen Meinung demonstrieren, dass Frankreich die Verhandlungen hätte retten können. Das französische Schlussdokument sollte die politischen Überlegungen der Dokumente der N+N übernehmen und darin die westlichen Vorschläge bezüglich der Menschenrechte weniger anspruchsvoll formulieren. Außerdem sollte ein Kapitel über die Implementierung gestrichen werden, das für die Sowjets besonders unangenehm zu akzeptieren war. Schließlich regte die Delegation an, dass das Dokument ca. fünfzig der am wenigsten strittigen Vorschlä-

⁴⁶⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, Telegramm aus Belgrad (Jacques Martin)/Expertengruppe von Kopenhagen, 3. 2. 1978.

⁴⁶⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, Telegramm aus Kopenhagen (Gorce) nach Paris/Treffen der KSZE-Arbeitsgruppe am 6. 2. 1976.

ge berücksichtigen solle. Vor allem sollten die von Breschnew gewünschte Energie- und die Umweltkonferenz sowie der sowjetische Vorschlag über den Schutz von Beamten auf dem Weg zu internationalen Konferenzen aufgenommen werden. Zweiter Teil des Dokuments sollte ein kurzer Text sein, in dem lediglich vermerkt werden sollte, dass die Konferenz von Belgrad abgehalten worden sei, dass sie zu einer Überprüfung der Situation und der Vorschläge geführt habe und dass im November 1980 eine Folgekonferenz in Madrid einberufen werden sollte. So bezweckte die Delegation, die UdSSR in die Enge zu treiben, da diese wisse, welchen Preis sie zu zahlen habe, wenn sie auf der Verabschiedung eines Dokuments ohne Bezug auf die Menschenrechte bestand. Der Preis wäre, dass sie einer in ihren Erwartungen enttäuschten Öffentlichkeit begegnen müsste, vor der die N+N und der Westen sich damit rechtfertigen könnten, dass sie alles versucht hätten, um der Sowjetunion entgegenzukommen, und dass diese weder zu einer korrekten Überprüfung der Implementierung bereit gewesen sei noch Vorschläge akzeptiert habe, die von ihren Vorstellungen abwichen.

Jacques Martin schlug vor, dass Frankreich gleichzeitig mit der Präsentation des Schlussdokuments auf die Sowjetunion Druck ausüben solle, indem am Vorabend der Präsentation sowohl die sowjetische Botschaft in Paris als auch die EPZ- und die NATO-Staaten informiert würden.⁴⁶⁷ Während der Sitzung des Politischen Komitees der EPZ am 7. und 8. Februar 1978 in Kopenhagen rief der politische Direktor Andréani dazu auf, im Rahmen der Neun eine Formulierung zu entwerfen, die zu einem Kompromiss führen könne. Er sprach sich dafür aus, die Bemühungen der N+N-Staaten trotz der geringen Erfolgsaussichten zu unterstützen, um die Blockadesituation aufzuheben. Jedoch wies er darauf hin, dass es im Falle eines Scheiterns keine Alternativlösung gebe, und erklärte, es müsse möglich sein, die Prioritäten der EPZ-Staaten in akzeptable Formulierungen zu fassen, um ein kurzes und substanzielles Dokument zu verfassen, das sowohl die Vorstellungen des Westens als auch des Ostens berücksichtige und daher ausgewogen wäre. So könne der Konferenz eine letzte Erfolgschance gegeben werden. Zudem würde die Rolle der Neun als eines außerhalb der Blöcke stehenden Akteurs betont. Im Falle eines Scheiterns, so führte er aus, könnten die EPZ-Staaten zumindest beweisen, dass sie sich nach allen Kräften um einen Kompromiss bemüht hätten.⁴⁶⁸ Die EPZ-Partner reagierten mit Zurückhaltung und Skepsis, was Paris als Affront auffasste. Es entschloss sich daraufhin, unabhängig von den anderen EPZ-Staaten zu agieren.⁴⁶⁹

Valéry Giscard d'Estaing mischte sich persönlich bereits einen Tag nach Andréanis vergeblichem Plädoyer ein. In einer Pressekonferenz verkündete er Frankreichs Absicht, ohne Abstimmung mit den übrigen EPZ-Staaten eine autonome

⁴⁶⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 3783, Telegramm aus Belgrad von Ph. Richer/Treffen von Belgrad. Schlussdokument und französische Initiative, 6. 2. 1978.

⁴⁶⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4154, Telegramm des Politischen Direktors an die Botschaften/Politisches Komitee von 8. Februar, 10. 2. 1978.

⁴⁶⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4150, zusammenfassende Notiz/Treffen der Außenminister der Neun (13.–14. Februar 1978), 10. 2. 1978.

Initiative zu ergreifen. Er erklärte, die französische Delegation habe bereits einen Text vorbereitet, der kurz und substanziell sei und die Passagen über die Implementierung sowie die wichtigsten Elemente der französischen Vorschläge enthalte und auch viele Punkte aus den Dokumenten der N+N- sowie der WVO-Staaten übernehme.⁴⁷⁰ Gleichzeitig erklärte Giscard in einem resoluten Schreiben an Breschnew, dass viele sinnvolle Dinge in Belgrad gesagt und zahlreiche interessante Vorschläge gemacht worden seien. Nun, da der Zeitpunkt für das vorgesehene Ende der Konferenz gekommen sei, könne man sich nicht auf ein Abschlussdokument einigen. Es bestehe also das Risiko, dass die Konferenz ohne gemeinsame Ergebnisse auseinandergehe und lediglich ein Dokument ohne politischen Inhalt verabschiedet werde. Wenn dies geschehe, würde die Öffentlichkeit dies als Rückschritt der Entspannungspolitik deuten. Dies könne weder im Interesse der Sowjetunion sein, noch sei es im Interesse Frankreichs. Also, so führte Giscard aus: „wünsche ich ihnen mitzuteilen, dass unsere Delegation eine Initiative zu ergreifen gedenkt, die dazu bestimmt ist, ein Scheitern des Treffens zu verhindern.“ Diese Initiative solle zu einem Schlussdokument führen, das nicht nur die Ansichten Frankreichs widerspiegeln, sondern auch den Vorschlägen der anderen Länder und der Sowjetunion Platz bieten werde.⁴⁷¹ Die Schnelligkeit und Entschlossenheit seiner Initiative hing damit zusammen, dass in Frankreich die Wahlen zur Nationalversammlung immer näher rückten und Giscard einen Sieg der Linken befürchten musste.⁴⁷² Eine Kritik der französischen öffentlichen Meinung an der Entspannung, die er als persönlichen Erfolg reklamieren wollte, konnte er sich in dieser Situation kaum leisten. Daher hoffte er durch einen außenpolitischen Erfolg seine Position zu stärken. Angesichts der in Frankreich immer heftiger werdenden Debatte über die Verletzungen der Menschenrechte in der Sowjetunion und der wachsenden Kritik an Giscard's zu laxer Entspannungspolitik wollte er beweisen, dass seine Konzeption der Entspannung richtig war.⁴⁷³ Es ging

⁴⁷⁰ Idem.

⁴⁷¹ AN, 5AG3/1093, Nachricht von Giscard an Breschnew, ohne Datum.

⁴⁷² Anfang des Jahres 1978 schien es tatsächlich so, als habe die „vereinigte Linke“, die Koalition aus Sozialisten, Kommunisten und linken Radikalsozialisten, zum ersten Mal in der zwanzigjährigen Geschichte der gaullistischen Republik eine Chance, die Legislativwahlen zu gewinnen. Ein Wahlsieg der Linken und die Verwirklichung des „gemeinsamen Programms“ hätten möglicherweise derart tiefgreifende Veränderungen in der sozioökonomischen Struktur des Landes bewirkt, dass nicht ganz zu Unrecht von einer „choix de société“, also der Wahl zwischen zwei Gesellschaftsmodellen als dem Kern der Wahlauseinandersetzung, gesprochen wurde. Vgl. Gerhard Kiersch, Die Mehrheitsparteien und die Wahlen zur Nationalversammlung 1978, in: *Dokumente*, 34 (1978), S. 169–194, hier S. 169.

⁴⁷³ Die Enthüllungen bezüglich der Existenz von Gulags, Repression und Straflagern in der Sowjetunion hatten nach fast 30-jähriger Verehrung des kommunistischen Ideals dazu geführt, dass die Sowjetunion buchstäblich zum Hauptfeind wurde und ein Zurückweichen vor sowjetischem Druck zur Erbsünde. Der Philosoph André Glucksmann widmete große Teile seines Buches der Rolle von Wahlen in westlichen Demokratien, was zuvor noch nie ein linkes Thema gewesen war, und jegliche Ideologie, sogar Regionalismus, wurde als Quelle des Faschismus verdächtigt. Vgl. Jürg Altwegg, *Neue Allianzen – „La nouvelle philosophie“ – Symptom oder Motor politischen Umdenkens?*, in: Bourdet/Mechtersheimer, *Europäisierung Europas*, S. 147–154.

ihm darum zu vermeiden, dass in der internationalen Öffentlichkeit der Eindruck eines Scheiterns der Belgrader Konferenz und damit einer Erosion der Entspannung entstehe.

Während des 29. EPZ-Ministertreffens in Kopenhagen am 14. Februar 1978 kam es zu einem Eklat zwischen Frankreich und seinen EPZ-Partnern.⁴⁷⁴ Zunächst einigten sich die Neun darauf, sich für ein substanzielles Schlussdokument einzusetzen, das die wichtigsten westlichen Positionen enthielt und dem Osten nur in den Punkten entgegenkam, die auch für den Westen akzeptabel waren. Das hieß, es sollte kein Kompromissdokument zwischen den Vorschlägen der N+N und denen des Ostens ausgearbeitet werden. Die Minister der Neun begründeten dies damit, dass der Abschluss der Belgrader Verhandlungen die Weiterführung des multilateralen Entspannungsprozesses fördern müsse, weshalb der Erfolg der Konferenz nicht allein am Inhalt des Abschlussdokuments gemessen werden könne.

Die Diskussion begann mit der Darstellung der Verhandlungsgrundlage auf der Basis eines Berichts des Politischen Komitees vom 8. Februar 1978, in dem es hieß, dass die Neun ihre Ziele nicht erreichen könnten, ohne dass auch einige der vom Osten gemachten Vorschläge in das Abschlussdokument eingingen. In Belgrad gehe es für die Sowjetunion nur um wenige spezifische Interessen und nur um wenige konkrete Forderungen wie den nach „besonderen gemeinsamen Konsultationen“ über die militärischen Aspekte der Entspannung und nach „einer gesamteuropäischen Konferenz“ über Energiefragen. Viele Aspekte dieser Forderungen seien uninteressant für den Westen, weshalb die westliche Verhandlungsposition schwach sei. Die Neun hielten in dem Dokument fest, dass ihnen nicht daran gelegen sei, die Konferenz unnötig in die Länge zu ziehen. Sie seien bereit, in Zukunft wie auch bisher „alles in ihren Kräften stehende [zu] tun“, um zu einem „zufriedenstellenden Abschlussdokument“ zu gelangen.⁴⁷⁵ Außenminister Guiringaud verteilte daraufhin ein die bisherigen Vorschläge zusammenfassendes Dokument und präzisierte, dass die Delegationen der Neun in Belgrad zu einer gemeinsamen Position finden sollten, die den vorherigen Arbeiten und insbesondere dem Dokument der N+N-Staaten Rechnung trage.⁴⁷⁶ Er betonte ausdrücklich, dass dieser Entwurf der internen westlichen Meinungsbildung dienen und nicht etwa als neuer Kompromisstext in Belgrad eingebracht werden solle.⁴⁷⁷ Die Diskussionen wurden auf der Basis dieser beiden Texte fortgeführt, bis die Sitzung von einer Weisung aus Paris unterbrochen wurde. Der deutsche Botschafter Per Fischer berichtete: „Nachdem sich [die] NATO-Gruppe bereits intensiv um Erstellung eines A[bschluss]-d[okument]-Entwurfs auf Grundlage des westlichen

⁴⁷⁴ Vgl. auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 309–312.

⁴⁷⁵ Vgl. den Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 15. 2. 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 50, S. 267, Anm. 5.

⁴⁷⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Telegramm aus Paris an die Botschaften/Belgrader Konferenz, 16. 2. 1978.

⁴⁷⁷ Vgl. den Runderlass des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Engels vom 15. 2. 1978, in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 50, S. 267.

Entwurfs vom 14. Februar bemüht hatte, traf Botschafter Richer aus Paris kommandierend mit der Weisung von Präsident Giscard ein, französischen Entwurf nahezu unverändert bereits am 16. Februar unilateral einzubringen.“ Fischer erklärte, der französische Botschafter habe das Vorgehen, das dem Beschluss der Minister der EPZ-Staaten in Kopenhagen vom Vortag widerspreche, mit der taktischen Notwendigkeit gerechtfertigt, dass man umgehend in Verhandlungen initiativ werden müsse. Die Chance einer Einigung auf einen gemeinsamen westlichen Entwurf sei unrealistisch minimal – 1:10 000 – gewesen, weshalb die französische Delegation nun einen eigenen Text einbringe. Dieser binde niemanden, berücksichtige jedoch Kernpunkte aller westlichen Partner. Über die Reaktionen der anderen Delegationen berichtete Fischer:

„Fast alle übrigen Partner bei der Abstimmung in EG- und NATO-Rahmen bedauerten französischen Alleingang lebhaft. NL [Niederlande] hatte bereits Weisung, Papier als nicht akzeptabel zu bezeichnen. IRL[and] sprach von jetzt unvermeidbarem Skandal. Es sei taktisch ungeschickt, Papier mit Konzessionen vorzulegen, obwohl mit größter Wahrscheinlichkeit vom Osten keinerlei Gegenkonzessionen zu erwarten seien. Französisches Vorgehen werde westliche Position auf Jahre präjudizieren und sei daher ‚Desaster‘.“

Fischer selbst „äußerte Erschütterung über Bruch Einheit der Neun“ und verwies darauf, dass „französischer Text bereits Maximum des evtl. in Madrid zu Fordern den präjudizieren könne.“⁴⁷⁸ Besonders pikiert waren die Neun darüber, dass der französische Entwurf informell bereits den neutralen Staaten übermittelt worden war, ohne dass die EPZ darüber eine Information erhalten hatte. Am 15. und 16. Februar tauschten sich die Neun in einer spontan einberufenen Nachtsitzung über den französischen Entwurf aus und reichten zahlreiche Änderungsanträge ein, die Frankreich auch größtenteils akzeptierte. Bei einigen Bestimmungen zu den menschlichen Kontakten und zur Implementierung der Beschlüsse von Helsinki wollte Frankreich den Entwurf allerdings nicht verändern.⁴⁷⁹ Noch am 16. Februar hoffte Paris, dass die EPZ-Staaten das französische Dokument tatsächlich zu ihrem gemeinsamen Text machen würden.⁴⁸⁰ Doch schon nachmittags forderten diese Frankreich dringend auf, davon abzusehen, das entworfenene Schlussdokument in Belgrad einzubringen, denn die französische Absicht stehe im Widerspruch zu den im Kopenhagener Ministerrat getroffenen Vereinbarungen, die besagten, dass die Initiativen der Delegationen der Neun in Belgrad darauf abzielen sollten, ein für alle Staaten des Westens akzeptables Dokument auf der Basis der Vorschläge der N+N-Staaten zu verfassen. Die anderen EPZ-Staaten befürchteten, dass die französische Initiative negative Konsequenzen für den Zusammenhalt der Neun und, im weiteren Sinne, für die Solidarität der westlichen Länder und die Zusammenarbeit mit den N+N-Staaten haben könne, die maßgeblich dafür verantwortlich gewesen sei, dass der Helsinki-Prozess zufriedenstel-

⁴⁷⁸ Zit. in: AAPD, 1978, Bd. 1, Dok. 50, S. 267, Anm. 7.

⁴⁷⁹ Für den französischen Entwurf vom 16. Februar 1978 für ein Abschlussdokument der KSZE-Folgekonferenz vgl. EA 1978, S. D 224–231.

⁴⁸⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Telegramm aus Paris an die Botschaften/Belgrader Konferenz, 16. 2. 1978.

lende Ergebnisse produziert habe.⁴⁸¹ Am 17. Februar antwortete Breschnew auf Giscard's Schreiben in demselben unnachgiebigen Ton, den er auch gegenüber den anderen Delegationen angeschlagen hatte, dass die Sowjetunion alle Versuche ablehne und auch in Zukunft ablehnen werde, die darauf abzielten, eine direkte oder indirekte Veränderung der Beschlüsse der Schlussakte und vor allem beim Punkt der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten herbeizuführen. Er erklärte, die sowjetische Delegation habe die Anweisung erhalten, die Vorschläge der französischen Delegation sorgfältig zu prüfen. Natürlich sei die Sowjetunion bereit, sich bei der Suche nach einer Lösung konstruktiv zu zeigen, die für beide Seiten akzeptabel sei und die nicht wichtige Prinzipien in Frage stelle.⁴⁸² Dies war zwar keine Absage von Seiten der Sowjetunion, aber Breschnews Antwort entsprach auch nicht den Hoffnungen auf eine privilegierte und blockadelösende Zusammenarbeit, welche sich die französische Regierung mit ihrer Initiative gemacht hatte.

Noch harscher fiel jedoch die Reaktion der EPZ-Staaten aus. Als Beispiel sei genannt, dass der britische Botschafter in Frankreich, Nicholas Henderson, am 17. Februar beim französischen Generalsekretär des Elysée vorstellig wurde, um gegen die Vorgehensweise der französischen Delegation Beschwerde einzulegen. Er überbrachte dem Generalsekretär die „ernsthafte Ablehnung“ der britischen Regierung, dass Frankreich auf der Belgrader Konferenz ein autonomes Schlussdokument vorstellen würde. Eine solche Initiative sei ein Bruch der Solidarität der EPZ-Staaten. Zudem habe die britische Regierung Einwände gegen den Inhalt des Textes. Sie sei erstens der Ansicht, dass er zu wenig auf die bei der Umsetzung der Beschlüsse von Helsinki konstatierten Unzulänglichkeiten hinweise. Zweitens formuliere er keine Vorschläge für die Anwendung von neuen vertrauensbildenden Maßnahmen. Drittens beziehe er nicht die Notwendigkeit ein, die menschlichen Kontakte zu entwickeln. Viertens erkenne er nicht das Recht von Gruppen und Einzelpersonen an, ihre Regierungen bei der Umsetzung der Schlussakte zu unterstützen. Aus diesem Grund, so führte der Botschafter aus, wünsche Großbritannien, dass Frankreich auf seinen Text verzichte und seine Energie darauf verwende, gemeinsam mit den EPZ-Staaten den von den Neutralen vorgeschlagenen Text zu verbessern.⁴⁸³ Doch auch der Widerspruch Großbritanniens konnte die französische Regierung nicht von ihrem Alleingang abhalten.

Die Schnelligkeit der französischen Reaktion war zu einem großen Teil dem Vorwurf Frankreichs an die EPZ-Staaten geschuldet, dass sie die Möglichkeit eines Scheiterns der Konferenz akzeptierten, ohne sich Gedanken über die Konsequenzen zu machen. Zwar bestand die Möglichkeit, dass Moskau lediglich taktierte und im letzten Moment noch nachgab, doch war das Diskussionsklima erheblich verschlechtert, woran die Länder des Westens nach Meinung der Diplo-

⁴⁸¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Telegramm/Belgrader Konferenz, 16. 2. 1978.

⁴⁸² AN, 5AG3/1093, Antwort von Breschnew auf die Nachricht von Giscard, weitergeleitet von Tschervonenko an François-Poncet, 17. 2. 1978.

⁴⁸³ AN, 5AG3/899, Generalsekretariat des Elysée, Notiz für den Präsidenten/Aussagen des britischen Botschafters, 17. 2. 1978.

maten der Pariser KSZE-Abteilung mitschuldig waren. Denn in der Absicht, ein substanzielles Schlussdokument zu produzieren, das sowohl das Urteil des Westens über die erfolgte Implementierung als auch Möglichkeiten zur Verbesserung dieser Implementierung enthalten sollte, hätten sie lediglich Projekte vorgestellt, die ihre eigenen Wünsche widerspiegeln. Selbst die Texte der N+N-Staaten, die in konzilianterer Absicht verfasst worden seien, trugen in den Augen der französischen KSZE-Diplomaten nur den Spezialinteressen ihrer Autoren Rechnung. Die Neun hätten nur deshalb beschlossen, sie zu unterstützen, weil sie eine gute Basis seien, um weitere Forderungen einzubauen und Änderungen durchzusetzen, die ihren Interessen entsprächen. Die KSZE-Abteilung im französischen Außenministerium begrüßte zwar, dass sich die Neun bemühten, die USA davon abzuhalten, ein Dokument zu präsentieren, das in absolutem Gegensatz zum sowjetischen Vorschlag stand, weil damit ein Scheitern der Konferenz vorprogrammiert sei. Jedoch beklagte sie, dass die EPZ-Staaten im Falle eines nicht zufriedenstellenden Ergebnisses bereit seien, den Ostblock vor die Alternative zu stellen, entweder die Forderungen der EPZ-Staaten zu akzeptieren oder sich mit einem kurzen und rein faktischen Dokument zufrieden zu geben, was einer Feststellung des Scheiterns der Konferenz gleich käme. Die KSZE-Abteilung war mit der Haltung der EPZ-Staaten nicht einverstanden, die ohne größere Bedenken diese zweite Alternative hingenommen hätten, in der Annahme, der Osten habe davon mehr Nachteile als der Westen. Missbilligend stellte man in Paris fest, dass in Belgrad jede Delegation auf ihrem Standpunkt beharre und wissentlich dem Scheitern entgegengehe. Ein Misslingen der Konferenz sollte aber vermieden werden, da die Konsequenzen nach Meinung der französischen Regierung für den Westen weitaus negativer waren als für den Osten. Sie wollte vermeiden, dass die Länder des Westens von der öffentlichen Meinung dafür kritisiert würden, dass sie ihre Ziele in Belgrad nicht erreicht hätten. Wenngleich der Vorwurf bestenfalls nur lauten würde, dass die Ziele wegen der zu konfrontativen Haltung des Westens nicht verwirklicht werden konnten, bestand nach Meinung der Pariser Regierung die Gefahr, dass die Glaubwürdigkeit der westlichen KSZE-Politik in Frage gestellt werde. Obwohl die Öffentlichkeit es vermutlich als Erfolg verbuchen werde, dass die WVO-Staaten zum ersten Mal eine offene Diskussion über die Implementierung der Schlussakte und insbesondere über die Menschenrechte akzeptiert hätten, bestehe das Risiko, dass genau dieser Fortschritt dadurch in Frage gestellt werde, dass die Sowjetunion sich von einem Prozess abwendete, bei dem ihr die Nachteile größer erschienen als der Gewinn. Die Tatsache, dass Moskau sich dagegen wehrte, für die Konferenz von Madrid eine mit Belgrad identische Tagesordnung festzulegen, war dafür bereits ein erstes Indiz.

Für die Pariser Diplomaten war es angesichts der Bedeutung, welche die Schlussakte den Menschenrechten und den humanitären Fragen gegeben hatte, offensichtlich, dass der Westen viel mehr zu verlieren hatte als der Osten, wenn der in Helsinki begonnene Prozess abgebrochen würde. Denn „kein anderer Rahmen bietet ihm [dem Westen] dieselben Möglichkeiten, um langfristig die Beziehungen zwischen den Ländern West- und Osteuropas durchlässiger zu gestalten“.

ten.⁴⁸⁴ Frankreichs Ziel der Überwindung der Blöcke und der Schaffung einer neuen, aus unabhängigen Staaten geformten Ordnung in Europa war noch immer aktuell. Hinzu kam bei der Konferenz von Belgrad, dass Paris seine eigene Entspannungspolitik nicht dadurch in der Öffentlichkeit diskreditiert wissen wollte, dass die Konferenz scheiterte. Nach Meinung der Pariser KSZE-Diplomaten hatte die Entspannung in Belgrad durch den Eigensinn der anderen Delegationen, die „Gefangene der in Genf und Helsinki geschaffenen Gewohnheiten“ waren⁴⁸⁵, ohnehin bereits einen Tiefschlag erlitten, und es stand zu befürchten, dass eine Verschlechterung der Stimmung in Europa negative Konsequenzen hinsichtlich der Respektierung der Grundfreiheiten und Lösung der humanitären Probleme in Europa haben werde. All diese Gründe rechtfertigten in den Augen der Diplomaten bereits, dass ein letzter Versuch unternommen werden musste, um zu einem Kompromiss zu gelangen. Im Falle eines Misserfolgs sei gegenüber den Ländern des Ostens zumindest der Beweis erbracht, dass der Initiator des Versuchs, also Frankreich, das Maximum an gutem Willen gezeigt hatte. Der öffentlichen Meinung habe man damit demonstriert, dass alles getan worden sei, um die grundlegenden französischen Entspannungsziele zu erreichen.⁴⁸⁶

Die französische Initiative war nicht von Erfolg gekrönt, denn sie konnte keinen Abschluss der Konferenz herbeiführen. Darüber hinaus hatte sowohl die Arbeitsatmosphäre zwischen den EPZ-Staaten gelitten als auch das Bild der solidarischen Gemeinschaft, das sie nach außen kommunizierten. Die EPZ-Partner entschieden jedoch, den französischen Vorschlag nicht zu verwerfen, da er den westlichen Positionen nicht widersprach, sondern lediglich nicht weit genug ging. Sie beschlossen, mit der Ausarbeitung eines gemeinsamen westlichen, weniger konzessionsbereiten Entwurfes fortzufahren und diesen für den Moment bereitzuhalten, in dem sich der französische Vorschlag als nicht durchsetzbar erwies. Letztlich wurde in der EPZ ein „sehr kurzer Entwurf“ ausgearbeitet, der nach einigen Verhandlungen zu dem Abschlussdokument der Belgrader Konferenz wurde.⁴⁸⁷ Dieser enthielt keinen Hinweis auf die Menschenrechte und menschlichen Erleichterungen und stellte einen Minimalkonsens dar, indem er feststellte, dass verschiedenartige Ansichten im Meinungsaustausch zum Ausdruck gekommen seien und über die weiterführenden Vorschläge kein Konsens erreicht werden konnte. Ferner bekräftigte das Dokument die Gültigkeit der Schlussakte und erneuerte die Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, ihre Bestimmungen unilateral, bilateral und multilateral umfassend durchzuführen.⁴⁸⁸ Das Urteil des deutschen

⁴⁸⁴ Privataarchiv, Delegation Frankreichs im Rat der NATO/Einschätzung des Treffens von Belgrad, 28. 4. 1978.

⁴⁸⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, zusammenfassende Notiz/Treffen der KSZE-Arbeitsgruppe 3.–4. April 1978 in Kopenhagen, 5. 4. 1978.

⁴⁸⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4150, zusammenfassende Notiz/Treffen der Außenminister der Neun (13.–14. Februar 1978), 10. 2. 1978.

⁴⁸⁷ Für den Wortlaut des abschließenden Dokuments der KSZE-Folgekonferenz in Belgrad vom 8. März 1978 vgl. EA 1978, S. D 246–248.

⁴⁸⁸ Vgl. Per Fischer, Das Ergebnis von Belgrad. KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozess, in: EA 1978, S. 29.

KSZE-Vertreter Fischer veranschaulicht, wie Frankreichs Rolle in Belgrad von den EPZ-Partnern wahrgenommen wurde:

„Französische Delegation stand unter Unstern. [...] Richer, eher exzentrischer Mann, fügte sich von Anfang an nur mit starken Vorbehalten Disziplin der Neun und nahm deshalb Gelegenheit französischen Alleingang im Februar 1978 mit Genuss wahr, als Giscard aus innenpolitischen Gründen eigenes Dokument einbringen wollte. Danach drohte er mehrfach, entweder NATO-Sitzung oder Sitzungen der Neun fernzubleiben, machte Drohungen auch gelegentlich wahr, unterließ es dann wieder. Auch sonst zeichnete sich Delegationsführung durch Sprunghaftigkeit aus, was sich auch auf übrige Delegationsmitglieder übertrug.“⁴⁸⁹

5.6. Die Bilanz der Konferenz von Belgrad in der Regierung und in der Öffentlichkeit

Nach dem Abschluss der Konferenz von Belgrad zog das Außenministerium Bilanz. Was den ersten Tagesordnungspunkt betraf, das heißt die Diskussion über die Implementierung der Schlussakte, empfanden die Pariser Diplomaten die Konferenz als zufriedenstellend, da sich ein vergleichsweise offener und aufrichtiger Dialog über die in einigen Ländern festgestellten Versäumnisse hinsichtlich der Auflagen des dritten Korbes entwickelt hatte, der keine Konfrontation zwischen den Blöcken auslöste. Diesen Aspekt der Belgrader Konferenz empfand Paris als gelungen. Die Rolle der französische Delegation, welche den Sowjets zwar nicht entgegengekommen war, aber trotzdem keine unnötige Polemik entfaltet hatte, wurde dabei als wichtiger Bestandteil des Erfolges angesehen. Zudem wertete es Paris als positiv, dass die westlichen Länder sich dafür eingesetzt hatten, dass die Verpflichtung zur Einhaltung der Schlussakte nicht nur erneuert, sondern auch präzisiert, vervollständigt sowie hinsichtlich einiger Beschlüsse weiterentwickelt und dass eine schriftliche Anerkennung der Versäumnisse hinzugefügt worden sei.⁴⁹⁰

Was den zweiten Punkt der Tagesordnung betraf, die Vereinbarung neuer Maßnahmen für die Entwicklung der Entspannung, so sprachen die Diplomaten von einem „Scheitern“ und missbilligten, dass sich die 35 Teilnehmerstaaten auf ein substanzloses Dokument geeinigt hatten, das sich darauf beschränkte, ein Datum für eine Folgekonferenz im November 1980 in Madrid zu vereinbaren. Bei vielen der für den Westen wichtigsten Fragen bezüglich der Menschenrechte und der Rolle der Individuen hatten die WVO-Staaten die Annahme neuer Vorschläge abgelehnt. Dabei fiel es den Pariser Beamten schwer, die wahren Beweggründe zu benennen. Wollten sie einer Entwicklung Einhalt gebieten, die auf lange Sicht ihre innere Stabilität gefährden und den Intellektuellenbewegungen Zündstoff liefern konnte? War die Ablehnung auf die allgemeine Entwicklung des internationalen Kontextes der Entspannung zurückzuführen, der immer deutlicher zu Tage för-

⁴⁸⁹ Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Fischer vom 22.3.1978, in: AAPD, 1978, Bd.1, Dok. 88, S. 437.

⁴⁹⁰ Privatarchiv, Delegation Frankreichs im Rat der NATO/Einschätzung des Treffens von Belgrad, 28.4.1978.

derte, dass die Sowjetunion der amerikanischen Menschenrechtsoffensive nicht nachgeben wollte? Oder waren es die detaillierten und einengenden Vorschläge des Westens, die ja auch aus innenpolitischen Gründen vorgebracht worden waren, die die Staaten des Warschauer Paktes als Grund anführten? Auf diese Fragen hatten die Diplomaten keine Antwort. Doch sie hielten in ihren Aufzeichnungen fest, dass Frankreich während der Konferenz seiner anspruchsvollen Konzeption der Entspannung treu geblieben sei und in einem entscheidenden Moment der Verhandlungen versucht habe, die Ideen aller in einer für alle Teilnehmer akzeptablen Art und Weise auszudrücken, indem überflüssige Details gestrichen und der Entwurf für ein ausgewogenes Schlussdokument verfasst worden sei. Dass diese Initiative nicht von Erfolg gekrönt worden war, bedauerten sie. Unter anderem sei dies darauf zurückzuführen, dass der internationale Kontext 1977 nicht mehr so günstig war wie noch zu Zeiten der Genfer KSZE-Verhandlungen, da der Westen nicht mehr mit der Hoffnung der Sowjetunion spielen konnte, ihre Forderungen in Prinzipienform in der Schlussakte zu verankern.

Über die westlichen Verhandlungspartner wurde kritisch festgestellt: „Wenn die westlichen Länder besser den Handlungsspielraum eingeschätzt hätten, den ihnen diese Situation ließ, hätten sie vermeiden können, sich allzu ehrgeizig zu zeigen.“⁴⁹¹ Insgesamt seien zu viele Vorschläge eingebracht worden, von denen einige von vornherein keine Erfolgschancen gehabt hätten, wie zum Beispiel die Forderung, dass einzelne Individuen die Implementierung der Schlussakte durch die jeweilige Regierung kritisieren dürften. Andere Vorschläge gingen zu weit, wie im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen. Sie lieferten den WVO-Staaten Argumente gegen das vermeintliche Streben des Westens, die Schlussakte zu verändern. Unter diesen Bedingungen, so monierte Paris, sei es unrealistisch gewesen, ein substanzielles Schlussdokument verfassen zu wollen, das die Ergebnisse der Konferenz sachgetreu spiegelte. Zudem habe dies der Sowjetunion die Möglichkeit gegeben, mittels der Konsensregel die Initiativen des Westens zu blockieren. 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 Kritik zu äußern, so sei die mehrfach wiederholte Kritik einiger Delegationen hinsichtlich der Nichtbeachtung der Menschenrechte für die Verschlechterung der Atmosphäre in Belgrad verantwortlich gewesen und habe Moskau ein Alibi geliefert, um sich einem Schlussdokument zu widersetzen, dass die wichtigsten Ziele des Westens enthielt, nämlich die Menschenrechte und die Rolle der Individuen.⁴⁹² Unter anderem deshalb nahm Frankreich in den späteren KSZE-Konsultationen im NATO-Rat eine restriktive Haltung ein. Neben der Tatsache, dass es nur seinen NATO-Botschafter und nicht, wie die anderen Bündnispartner, den Delegationsleiter zur Analyse des Belgrader Folgetreffens im NATO-Rat am 27. April 1978 sandte, wei-

⁴⁹¹ Idem.

⁴⁹² Idem.

gerte es sich hartnäckig gegen die Erstellung eines rein deskriptiven und damit unkonkreten Berichts über den Verlauf der Konsultationen.⁴⁹³

Dennoch empfand es die französische Regierung als positiv, dass die Überprüfung der Implementierung stattgefunden hatte und deutlich geworden war, dass Verletzungen der Beschlüsse der Schlussakte nicht stillschweigend übergangen wurden. Außerdem war die Kontinuität des in Helsinki begonnenen Prozesses bestätigt worden. Wenngleich der amerikanische Delegierte Goldberg – gegen den Widerstand der Europäer – nur sieben Namen von verfolgten Oppositionellen genannt hatte, war das Eis für die künftigen Folgekonferenzen gebrochen.⁴⁹⁴ Die Toleranz des Westens gegenüber den Verletzungen der Grundfreiheiten und Menschenrechte durch die kommunistischen Regime nahm in dem Maße ab, wie diese Regime im Strudel der internationalen Rahmenbedingungen an Einfluss verloren. Hinsichtlich der direkten Zukunftsperspektiven sah Paris jedoch mehr Sinn in der Entwicklung der bilateralen als der multilateralen Kontakte. Diese schienen besser geeignet, um die Fortführung des Entspannungsprozesses zu fördern, beispielsweise durch neue Initiativen der Zusammenarbeit im wirtschaftlichen und kulturellen Bereich. Die in der neuen französischen Abrüstungsdoktrin enthaltene europäische Abrüstungskonferenz, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht Teil der KSZE war, würde diesen Prozess nicht nur aufrechterhalten, sondern dynamisieren.⁴⁹⁵ Die Belgrader Konferenz hatte deutlich gezeigt, dass mit den Themen und Methoden von Genf nur noch wenig zu erreichen war. Die Sowjetunion würde sich kein zweites Mal auf eine Debatte über die Respektierung der Menschenrechte einlassen. Der Rahmen der KSZE musste mit neuem Inhalt gefüllt werden. Es galt also, die Diskussion auf ein anderes Terrain zu verlagern. Und was eignete sich besser als ein Thema, das Moskau selbst immer wieder vorbrachte, wie die „militärische Entspannung“? Durch die Debatte einer allgemeinen, europäischen, konventionellen Abrüstung hoffte Paris einerseits dem multilateralen Prozess neuen Schwung zu geben und andererseits Frankreichs führende Rolle als Vermittler zu unterstreichen. Außerdem wollte Paris, indem es dem Konzept der weltweiten blockorientierten militärischen Entspannung mit dem Vorschlag einer europäischen Abrüstungskonferenz eine konkrete und realistische Initiative entgegensetzte, die Sowjets in einem Bereich in die Defensive drängen, den die Franzosen selbst befürworteten. Im Falle eines Scheiterns müssten dann die Sowjets und nicht der Westen vor der Weltöffentlichkeit die Verantwortung dafür überneh-

⁴⁹³ Vgl. den Bericht des Botschafters Pauls vom 28.4.1978, in: AAPD, 1978, Bd.1, Dok.133, S.632. Frankreich hatte mit seiner restriktiven Haltung Erfolg. Letztlich wurde kein Bericht erstellt. Generalsekretär Luns berichtete stattdessen in seiner Eröffnungsrede auf der Sitzung des NATO-Rats auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs am 30. Mai 1978 in Washington mündlich über die Sitzung des Ständigen NATO-Rats mit den Leitern der KSZE-Delegationen der NATO-Mitgliedsstaaten am 27. April 1978 in Brüssel.

⁴⁹⁴ Vgl. Korey, *The Promises We Keep*, S.98. Zur Vorgehensweise von Arthur Goldberg in Belgrad und deren Konsequenzen vgl. Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War*, S.81–115.

⁴⁹⁵ Privatarchiv, MAE, Kabinett des Ministers, Entwurf einer Mitteilung im Ministerrat vom 15. März 1978/Ende des Treffens von Belgrad, 14.3.1978.

men, dass im Bereich der europäischen Sicherheit keine Fortschritte erzielt werden konnten.⁴⁹⁶

5.7. Der offizielle Vorschlag des Mandats für eine europäische Abrüstungskonferenz

Nach dem Abschluss der Konferenz von Belgrad befand sich Giscard d'Estaing in einer Position der Stärke. Er war als Sieger der Wahlen zur Nationalversammlung vom März 1978 mit neuer Autorität ausgestattet, und die Gefahr eines sozialistischen Experiments in einem westlich-kapitalistischen Industriestaat war erst einmal beseitigt. Durch das Vertrauen der Wähler bestärkt, begann die französische Regierung, die Vorbereitung der für Mai 1978 geplanten Abrüstungsundersitzung der Vereinten Nationen durch Gespräche mit den Partnern und Debatten im offiziellen Vorbereitungskomitee der UNO zu intensivieren, und trat dabei selbstbewusst auf. Schnell wurde deutlich, dass die Rückkehr Frankreichs zu den Abrüstungsdiskussionen einheitliche Zustimmung fand. Sogar die Staaten des Warschauer Paktes begrüßten, dass Frankreich seine „splendid isolation“ aufgeben und entschieden hatte, an der komplexen Abrüstungsdiskussion teilzunehmen.⁴⁹⁷ Die Abrüstungsvorschläge, welche auch der Entwicklung der Dritten Welt und ihrer Rolle in den internationalen Organisationen Rechnung trugen, trafen in den betroffenen Ländern auf reges Interesse, insbesondere wenn es um Themen wie die regionale Herangehensweise an die Abrüstungsprobleme, den Sonderfonds für Abrüstung für Entwicklungsländer, die kernwaffenfreien Zonen und die Reform des institutionellen Rahmens ging. Auch die Schaffung einer Weltbehörde für Kontrollsatelliten wurde von den meisten der Gesprächspartner als sinnvoll und notwendig angesehen.

Am meisten interessierte jedoch die Idee der europäischen Abrüstungskonferenz (KAE). Obwohl der Außenminister Guiringaud und der für die Abrüstungskonferenz zuständige Pierre-Christian Taittinger in ihren Gesprächen betonten, dass Paris dieses Projekt eigentlich nicht vor der UNO präsentieren wolle, da es nur die 35 Unterzeichnerstaaten der Schlussakte betraf,⁴⁹⁸ wünschten die Gesprächspartner darüber mehr zu erfahren. Angesichts dieses Interesses und der Tatsache, dass die Abrüstungskonferenz Teil der französischen Gesamtdoktrin war und zur Kohärenz derselben beitrug, rieten die Diplomaten ihrem Präsidenten, von dem ursprünglichen Plan abzurücken und in New York auch die Idee der Abrüstungskonferenz vorzustellen.⁴⁹⁹ Aus diesen Gründen präsentierte Giscard

⁴⁹⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4003, Politische Abteilung, Abteilung für strategische Fragen und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz/Französisch-deutsche Gespräche vom 4./5. Februar. KVA, 18. 1. 1980.

⁴⁹⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4588, Telegramm aus Warschau an die Direktoren des Außenministeriums/Abrüstung: erste polnische Reaktion auf die französischen Vorschläge, 6. 2. 1978.

⁴⁹⁸ Privatarchiv, Kabinett des Ministers, Anhörung des Ministers vor der Kommission für auswärtige Angelegenheiten der Nationalversammlung, 19. 4. 1978.

⁴⁹⁹ Privatarchiv, MAE, Kabinett des Ministers, Entwurf eines Beitrags im Ministerrat/Vorbereitung der Abrüstungsundersitzung in der Generalversammlung der UNO, 18. 4. 1978.

am 25. Mai 1978 in der Sondersitzung der UNO Frankreichs neues Abrüstungskonzept in seiner Gesamtheit und erläuterte auch die Idee einer europäischen Abrüstungskonferenz, auf der zunächst über vertrauensbildende Maßnahmen und dann über Reduzierungen der Waffensysteme in einer Zone vom Atlantik bis zum Ural verhandelt werden sollte.⁵⁰⁰ Nach Giscard's Auftritt versandte der Quai d'Orsay an alle interessierten Länder ein Memorandum, in dem Frankreichs Vorstellungen zur Abrüstungskonferenz noch einmal detailliert erläutert wurden.⁵⁰¹ Gleichzeitig wurden Giscard's Vorschläge von den Instanzen und den Delegierten der UNO geprüft, damit ein abschließendes Dokument der Sondersitzung verfasst werden konnte. Ende Juni 1978 wurde eine Erklärung verabschiedet, die als „Aktionsprogramm“ oder „Abrüstungscharta“ bezeichnet wurde⁵⁰² und eine allgemeine Prinzipienklärung, ein Aktionsprogramm und einige präzise Beschlüsse bezüglich der Diskussions- und Verhandlungsmechanismen enthielt, die größtenteils den Vorschlägen Frankreichs entsprachen. Wichtigste Errungenschaft des Dokuments war dabei für Paris, dass es dazu aufrief, die CCD, der Frankreich immer vorgeworfen hatte, unter der Vormundschaft der USA und der UdSSR zu stehen, durch ein neues Verhandlungsorgan zu ersetzen, und zwar durch das Committee on Disarmament, in dem alle Nuklearmächte sowie 32 bis 35 andere Staaten versammelt sein sollten.⁵⁰³ Dieses sollte an die UNO angebunden sein, nach demokratischen Regeln arbeiten und nicht mehr der doppelten Präsidenschaft der beiden Supermächte unterworfen sein. Was die Vorschläge der Schaffung einer Weltbehörde für Kontrollsatelliten, eines Sonderfonds und eines Rechercheinstituts über Abrüstung anging, so hatte sich Moskau gegen deren Verankerung geweigert, so dass sie bei der nächsten UNO-Sitzung neu geprüft werden mussten. Es konnten jedoch einige Prinzipien im Schlussdokument festgeschrieben werden, die Paris wichtig waren, wie zum Beispiel das Recht eines jeden Staates auf Sicherheit, die zentrale Rolle der UNO, die besondere Verantwortung der am höchsten gerüsteten Mächte bei der nuklearen Abrüstung und die Notwendigkeit, bei der Abrüstung Größe und Bedeutung der Nukleararsenale in Betracht zu ziehen.⁵⁰⁴ Die Möglichkeit der Einberufung einer allgemeinen Abrüstungskonferenz war in dem Abschlussdokument der UNO ebenfalls vermerkt.

⁵⁰⁰ Für den Wortlaut der Rede von Giscard am 25. Mai 1978 vgl. PEF, Nr. 2, 1978, S. 63–71.

⁵⁰¹ Vgl. das Memorandum der französischen Regierung vom 19. Mai 1978 an die übrigen Teilnehmerländer der KSZE mit dem Vorschlag einer Abrüstungskonferenz in Europa, in: Hermann Volle/Wolfgang Wagner, Das Madrider KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1984, S. 112–115. Laut *Le Monde* vom 13. 6. 1978 ist das Dokument den Mitgliedsstaaten der EG bereits am 24. Mai, den anderen Unterzeichnerstaaten der KSZE jedoch erst am 25. Mai 1978 übermittelt worden.

⁵⁰² AN, 5AG4/PM36, Premierminister, Generalsekretariat der nationalen Verteidigung, Semesterdokument/Die internationalen Abrüstungsverhandlungen, 5. 10. 1982.

⁵⁰³ Für den Wortlaut des Beschlusses vgl. Documents on Disarmament 1978, S. 433f. Für den deutschen Wortlaut vgl. EA 1978, S. D 538f.

⁵⁰⁴ Privatarhiv, Kommunikation für den Ministerrat vom 5. 7. 1978. MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4015, Politische Abteilung, Services des Pactes et du Désarmement, Notiz/Bilanz der Sondersitzung der UNO über Abrüstung, 4. 7. 1978.

Giscard verbuchte dies als Erfolg und verkündete in einer Sitzung seines Ministerrats, dass Paris dazu beigetragen habe, den Geist, die Ausrichtung und den Rahmen der internationalen Abrüstungsdebatte zu erneuern. Schon allein das außergewöhnlich große Publikum bei der Sitzung der UNO habe gezeigt, dass Paris durch die Originalität und den Realismus seiner Einschätzung der Abrüstung den Überlegungen der internationalen Gemeinschaft ein neues Feld eröffnet habe.⁵⁰⁵ Auch der Services des Pactes et du Désarmement vermerkte erfreut, dass Frankreich nun in der Lage sei, die Abrüstung voranzutreiben und gleichzeitig seine nationalen Interessen zu wahren.⁵⁰⁶ Das Schlussdokument wurde einer internationalen Öffentlichkeit präsentiert, die von der Möglichkeit, bei der Abrüstung echte Fortschritte zu erreichen, inzwischen nicht mehr überzeugt war und alle diesbezüglichen Vorschläge skeptisch beurteilte. Die mageren Resultate der seit dreißig Jahren unternommenen Abrüstungsanstrengungen, die Anhäufung von Waffen in der Welt, der quantitative und vor allem qualitative Rüstungswettbewerb, den sich die beiden Supermächte lieferten, und die steigende Komplexität der nationalen Armeen waren allseits bekannt. Der Mehrwert der französischen Initiative bestand darin, dass sie eine Welt ohne Waffen als Utopie bezeichnete und den Mut bewies, auf die rhetorischen Formeln zu verzichten und auszusprechen, dass die Welt in ihrem aktuellen Zustand realistisch betrachtet werden müsse, wenn man ein internationales System schaffen wolle, in dem Angreifer entmutigt und das Recht eines jeden Staates auf Sicherheit anerkannt werden könne.⁵⁰⁷ Dies hatte zur Folge, dass die in dem UNO-Dokument enthaltenen Vorschläge positiv aufgenommen wurden. Lediglich die Reaktionen auf die Idee der Abrüstungskonferenz waren zwiespältig.

5.7.1. Reaktionen auf den Vorschlag der Abrüstungskonferenz

Ein Großteil der NATO-Partner sah in einer neuen Abrüstungskonferenz eine Bedrohung für die MBFR-Verhandlungen, so dass sie das französische Projekt erst unterstützten, als ihnen zugesichert worden war, dass die laufenden Verhandlungen nicht beeinträchtigt würden. Die neutralen und blockfreien Staaten hingegen hofften das System der vertrauensbildenden Maßnahmen zu erweitern, so dass die französische Initiative ihnen gelegen kam. Für sie blieb jedoch die Frage offen, inwiefern die Konferenz mit der KSZE verbunden werden sollte, denn eine separate Abrüstungskonferenz riskierte, den Helsinki-Prozess seiner Substanz zu berauben. Gleichzeitig befürchteten sie, dass im Falle einer Verbindung der Abrüstungskonferenz mit der KSZE die für November 1980 in Madrid geplante zweite KSZE-Folgekonferenz von Abrüstungsfragen beherrscht würde und die anderen strittigen Punkte keine ausreichende Berücksichtigung fänden. Die Staaten des Warschauer Paktes waren sehr zögerlich, und die Sowjets hielten, wie unschwer zu erwarten, wenig von der Idee, denn sie waren nicht bereit über Abrüstung in

⁵⁰⁵ AN, 5AG3/899, Ministerrat vom 5. 7. 1978/Abrüstung.

⁵⁰⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4015, Politische Abteilung, Services des Pactes et du Désarmement, Notiz/Bilanz der Sondersitzung der UNO über Abrüstung, 4. 7. 1978.

⁵⁰⁷ Privatarchiv, Notiz über die Abrüstung/Französische Initiative: Aufnahme in New York, o. D.

einer Zone vom Atlantik bis zum Ural zu verhandeln. Sie 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 würde.⁵⁰⁸

Paris musste also sowohl bei der NATO und den N+N-Staaten als auch in Moskau noch Überzeugungsarbeit leisten. Dies war Aufgabe der jeweiligen Botschafter in den unterschiedlichen Ländern und des Ständigen Vertreters bei der NATO. Der Widerstand Moskaus war nicht leicht zu überwinden. Beispielsweise erklärte der Abteilungsleiter im sowjetischen Außenministerium Viktor Israeljan dem französischen Botschafter Bruno de Leusse de Syon während eines Gesprächs in Moskau, 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 Verhandlung 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 Waffen und Nuklearwaffen seiner Meinung nach dazu führe, dass das bestehende militärische Gleichgewicht in Europa zerstört und damit die Sicherheit der beteiligten Länder beeinträchtigt würde. 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 für Moskau inakzeptabel sei.⁵⁰⁹

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.“⁵¹⁰ Damit war die Idee einer Konferenz über Abrüstung in Europa von den Sowjets zwar angenommen, aber die Ausgestaltung entsprach noch nicht den französischen Vorstellungen. Frankreich wollte Moskau einen Handel 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 zu bewegen, einer Einbeziehung des sowjetischen Territoriums bis zum Ural in die Verhandlungen zuzustimmen. Moskau durchschaute das Kalkül. Man 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 wurde, noch dass eine Zone „vom Atlantik zum Ural“ Gegenstand der Verhandlungen werden sollte.

⁵⁰⁸ Privatarchiv, Telegramm, o. D.

⁵⁰⁹ Idem.

⁵¹⁰ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 162.

Frankreich unternahm nicht nur in Richtung der Sowjetunion diplomatische Initiativen, um das Konferenzprojekt voranzutreiben. Auch in den anderen KSZE-Teilnehmerstaaten warben die französischen Diplomaten für die Konferenz. Tatsächlich bestand auch hier Erläuterungsbedarf. Der westdeutsche Botschafter Pauls berichtete am 10. November 1978 über eine Sitzung im NATO-Rat:

„Die fast ganztägige Konsultation im NATO-Rat zu französischem EAK-Vorschlag [Europäische Abrüstungskonferenz, KAE] ist von Bündnispartnern zu eingehender Befragung Frankreichs genutzt worden. [...] Die teilweise vagen französischen Antworten ließen erkennen, dass F[rankreich] seinen Vorschlag noch längst nicht in allen Einzelheiten und Konsequenzen durchdacht hat. Das Konzept einer EAK bedarf weiterer eingehender Vorbereitung sowie gründlicher Erörterung innerhalb des Bündnisses. Die Konsultation machte deutlich, dass niemand bereit ist, eine Gefährdung der MBFR- und KSZE-Verhandlungsrahmen trotz ihrer Unzulänglichkeiten durch die EAK in Kauf zu nehmen. Mit Genugtuung ist daher die wiederholte französische Zusicherung aufgenommen worden, dass EAK nicht in Konkurrenz zu MBFR treten oder MBFR aushöhlen soll. Auch versicherte F, das delicate Gleichgewicht in der KSZE-Schlussakte erhalten und den KSZE-Prozess fortsetzen zu wollen, auch wenn in Phase 1 der EAK vorgesehen ist, die vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlussakte obligatorisch und verifizierbar zu machen.“⁵¹¹

Hinsichtlich des Grundkonzeptes und der Unterteilung der Konferenz in zwei Phasen stieß Frankreich häufig auf wohlwollende Zustimmung. Doch bei anderen Punkten galt es noch Überzeugungsarbeit zu leisten. Beispielsweise wollten die N+N-Staaten genau wie die WVO-Staaten 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 KAE 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 auszuüben.⁵¹² Ein Jahr nach der Präsentation des Vorschlags in New York war Paris in der Durchsetzung der Konferenzidee noch nicht entscheidend vorangekommen. Zwar hatte kein Land die Konferenz per se abgelehnt, doch waren nicht nur die Sowjetunion und der Warschauer Pakt, sondern auch die Vereinigten Staaten, Kanada und Großbritannien sehr skeptisch, was deren Durchführbarkeit anbelangte. Sie befürchteten eine Überschneidung der Zuständigkeiten zwischen MBFR und KSZE und lehnten zusätzliche Abrüstungsgespräche ab. Zudem war der Streitpunkt der Beschränkung der Verhandlung auf die konventionellen Streitkräfte noch nicht geklärt. Besonders die N+N-Staaten wollten auf der Konferenz auch über Nuklearwaffen und maritime Aspekte wie die von Zypern und Jugoslawien vorgeschlagene Ausweitung der Zone auf die Mittelmeerregion verhandeln. Sie sorgten sich um die Auswirkungen, welche die Abrüstungskonferenz auf die KSZE haben könne. Daher nahm sich die französische Regierung vor, den Entwurf unter Einbeziehung der

⁵¹¹ Vgl. AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 3, S. 16, Anm. 16.

⁵¹² Privatarchiv, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz/Projekt der europäischen Abrüstungskonferenz – Bilanz Ende Mai 1979, 23. 5. 1979.

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 WVO-Staaten, deren abweichende Wünsche nicht nur bei den MBFR zu Tage getreten waren, sondern auch in einer Erklärung der Außenminister des Warschauer Paktes vom 16. 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 angesprochen.⁵¹³ 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. Dies erkennend, entwickelten die Pariser Experten eine neue Taktik, um den französischen Konferenzvorschlag durchzusetzen. Sie wollten die für November 1980 in Madrid geplante KSZE-Folgekonferenz dazu nutzen, 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 solle.⁵¹⁴ 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.

Auf dieser Basis sollte der neue Botschafter Frankreichs in der Sowjetunion, Henri Froment-Meurice, mit den Sowjets verhandeln. Dieser hielt von dem Großteil der in New York vorgebrachten Ideen nicht viel. Das Projekt der Abrüstungskonferenz unterstützte er zwar, da es entworfen war, um den engen Rahmen der MBFR-Verhandlungen zu verlassen, doch ging er ohne Leidenschaft an seine Mission, die Zustimmung Moskaus zur Einberufung dieser Konferenz zu erhalten. Er war nicht sehr zuversichtlich, die Sowjets überreden zu können, eine echte Abrüs-

⁵¹³ Der Vorschlag der Staaten des Warschauer Paktes für eine „paneuropäische Konferenz über die militärische Entspannung“ war bereits mehrmals eingebracht worden. Am 27. Oktober anlässlich der Konferenz von Belgrad, am 23. November 1978 in Form einer Erklärung des politischen beratenden Ausschusses der Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes und am 2. März 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 KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁵¹⁴ Privatarchiv, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz/Projekt der europäischen Abrüstungskonferenz – Bilanz Ende Mai 1979, 23. 5. 1979.

tung und dazugehörige Reduzierungen, Verschrottungen und Kontrollen umzusetzen. Viel wahrscheinlicher erschien ihm, dass Moskau versuchen werde, seine militärische Macht zu erweitern, um die Parität mit den USA zu erreichen.⁵¹⁵ Dennoch befolgte er die Instruktionen aus Paris und diskutierte in seinem ersten Gespräch mit Gromyko am 24. Juni 1979 über Abrüstung und eine europäische Abrüstungskonferenz. Giscard hatte bei einem Treffen im April desselben Jahres nicht mehr als höfliche Aufmerksamkeit für seine Vorschläge von dem sowjetischen Außenminister erhalten, was vor allem daran lag, dass Moskau zu diesem Zeitpunkt noch kein eigenes Programm vorgelegt hatte und sich daher mit Kommentaren zurückhielt. Im Juni aber verhielt sich die Situation anders. Der Warschauer Pakt hatte einen Vorschlag für eine „Konferenz über die militärische Entspannung in Europa“ veröffentlicht, so dass Gromyko sich nun auf die dort enthaltenen Punkte beziehen konnte. Der französische und der sowjetische Vorschlag enthielten als Gemeinsamkeit nur das Wort „Europa“. Und dieses Wort bedeutete für beide nicht dasselbe. Frankreich verstand darunter die Zone vom Atlantik bis zum Ural und hoffte, durch diese Definition einen großen Teil des sowjetischen Territoriums in militärische Kontrollen einzubeziehen. Die Sowjets fühlten sich in eine Falle gelockt, denn zwar hatten sie sich einst positiv über das de Gaulle'sche Konzept eines „Europa vom Atlantik bis zum Ural“ geäußert, doch waren sie niemals damit einverstanden gewesen, dass der Bereich ihres unbeschränkten Einflusses östlich vom Ural enden solle. Zudem wollten sie es bei den vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlussakte belassen, die lediglich vorsahen, dass ein Territorium von 250 Kilometern jenseits der Grenze kontrolliert werden solle. Darüber hinaus war es nicht in ihrem Sinne, dass die Konferenz nur konventionelle Waffen behandeln solle. Dies war jedoch ein entscheidender Punkt für Frankreich, das unbedingt vermeiden wollte, dass in eine Verhandlung über Nuklearstreitkräfte auch das französische Arsenal miteinbezogen würde. Zudem war ein wichtiges Ziel, eine Reduzierung der sowjetischen Überlegenheit im konventionellen Bereich zu erreichen. Froment-Meurice musste sich stets von Neuem gegen die Versuche Gromykos wehren, die Abrüstungskonferenz ihrer Substanz zu berauben.⁵¹⁶ Beispielsweise erläuterte der sowjetische Außenminister, dass man nicht die amerikanischen Militärbasen und die amerikanischen „forward based systems“⁵¹⁷ außer Acht lassen dürfe. Dies bedeutete im Klartext, dass entweder über Kernwaffen und konventionelle Streitkräfte gemeinsam gesprochen würde oder dass man sich auf einfache Themen der „militärischen Entspannung“ beschränken müsse, ohne ernsthaft über Abrüstung zu sprechen. Dies hätte die ge-

⁵¹⁵ Vgl. Henri Froment-Meurice, *Vu du Quai, Mémoires 1945–1983*, Paris 1998, S. 549.

⁵¹⁶ Idem, S. 551.

⁵¹⁷ Ein von der Sowjetunion eingeführter Begriff für die nuklearen oder nuklearfähigen US-Systeme, die zwar keine interkontinentale Einsatzreichweite besaßen, wegen ihrer Stationierung in oder nahe Europa aber Ziele in der Sowjetunion treffen konnten. Aus Sicht der Sowjetunion war das US-amerikanische „forward based system“ gegen die kommunistischen Länder in Europa gerichtet. Damit meinte Moskau besonders die F4-Flugzeuge, die im Mittelmeer stationierte 6. Flotte und die in Großbritannien stationierten F11-Jagdflugzeuge.

plante Konferenz überflüssig gemacht.⁵¹⁸ Für Frankreich war die Ausgrenzung der Nuklearwaffen ein grundlegendes Element der gesamten Abrüstungskonferenz, und es begründete dies vor allem mit drei Argumenten. Erstens sollten die Nuklearwaffen nur der Abschreckung dienen und nicht im Kampf eingesetzt werden. Auch wenn der Unterschied zwischen den konventionellen und den Nuklearwaffen durch die Existenz der taktischen Nuklearwaffen abgeschwächt wurde, wollte Paris die grundsätzliche Unterscheidung weiter aufrechterhalten, da es der Meinung war, dass die Banalisierung der Nuklearwaffe die Hemmschwelle für ihren Einsatz senken und darüber hinaus das Prinzip der Nichtverbreitung aufweichen würde. Zweitens betrafen die Nuklearwaffen einen über Europa hinausgehenden strategischen Raum. Drittens besaßen nur wenige Mächte nukleare Streitkräfte, so dass man nicht mit allen 35 Teilnehmerstaaten darüber verhandeln sollte.⁵¹⁹

Das Ziel der Sowjetunion war es hingegen, ihre konventionelle Überlegenheit in Europa zu bewahren und dadurch aufzuwerten, dass die westliche Abschreckung geschwächt würde. Daher war sie sehr zögerlich hinsichtlich jeder konkreten Maßnahme und bevorzugte die abstrakte Idee einer „militärischen Entspannung“.⁵²⁰

5.7.2. Ankündigung französischer Manöver

Parallel zu der Überzeugungsarbeit, die die Vertreter der französischen Regierung bei den Partnern leisteten, wollte die französische Regierung ihre Glaubwürdigkeit im Bereich der „militärischen Aspekte der Sicherheit“ unter Beweis stellen. In der Schlussakte hatten die 35 KSZE-Teilnehmerstaaten in Korb 1 im Dokument über „Vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung“ vereinbart, gegenseitig ihre Manöver anzukündigen, bei denen mehr als 25 000 Soldaten involviert waren. Da in Frankreich keine so großen Manöver stattfanden, hatte Paris nur 1975 das kombinierte Manöver „Große Rochade“ bekannt gegeben, an dem es gemeinsam mit der Bundesrepublik, Kanada und den USA vom 15. bis 19. September 1975 teilgenommen hatte.⁵²¹ Das Manöver war 23 Tage im Voraus angekündigt worden und hatte 68 000 Soldaten eingebunden, davon allerdings nur 500 französische.⁵²² Manöverbeobachter waren nicht eingeladen.⁵²³ Ferner hatte Paris gegenseitige Militärbesuche gefördert und dabei auch die Länder des Ostens miteinbezogen.⁵²⁴ Da die späteren Übungsmanöver stets weniger als 25 000 Soldaten einbanden, war keine Ankündigung nötig.

⁵¹⁸ Vgl. Froment-Meurice, Vu du Quai, S. 551.

⁵¹⁹ AN, 5AG3/1094, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Reise in die UdSSR 26.–28. April 1979, 24. 4. 1979.

⁵²⁰ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁵²¹ Vgl. Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 141.

⁵²² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4838, KSZE-Abteilung der politischen Abteilung, Notiz/Implementierung der Schlussakte von Helsinki, 12. 1. 1977.

⁵²³ Vgl. Klein, Sécurité et désarmement en Europe, S. 228.

⁵²⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4208, Notiz/Die Folgen der Schlussakte von Helsinki, 5. 4. 1977.

Als jedoch die neutralen und nicht-paktgebundenen Länder sowie einige Partner Frankreichs und sogar manche WVO-Staaten Manöver ankündigten, bei denen weniger als 25 000 Soldaten beteiligt waren, befürchtete die französische Regierung, dass ihr Verhalten zu restriktiv erscheinen könnte. Giscard's Berater Gabriel Robin mutmaßte sogar, dass unterlassene Benachrichtigungen als Widerspruch zu Frankreichs Vorschlag einer europäischen Abrüstungskonferenz und dem darin enthaltenen Aufruf zur Entwicklung der vertrauensbildenden Maßnahmen in Europa aufgefasst werden könnten. Um zu vermeiden, dass einige Staaten die Konferenz von Madrid nutzten, um Paris einen Vorwurf zu machen, plädierte Robin für eine politische Geste und riet Giscard das für Oktober 1979 geplante Übungsmanöver „Saône 79“ bekannt zu geben, auch wenn daran nur zwei Divisionen mit insgesamt 17 000 Soldaten beteiligt waren. Da seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs kein größeres Manöver veranstaltet worden war und der Präsident persönlich anwesend sein sollte, erschien dieses Manöver als besonders geeignet, um Frankreichs guten Willen im Bereich der Implementierung des Kapitels „militärische Sicherheit“ der Schlussakte unter Beweis zu stellen. Giscard erklärte sich einverstanden. Wenngleich die Ankündigung des Manövers wegen seines verhältnismäßig kleinen Umfangs freiwillig war, sollte sie genau wie bei einer obligatorischen Ankündigung 21 Tage vor Manöverbeginn stattfinden. Um die Geste spektakulärer zu machen, schlug Robin vor, Manöverbeobachter einzuladen, auch wenn dies ebenfalls über die vertraglichen Verpflichtungen hinausging. Er plädierte dafür, aus allen KSZE-Ländern Beobachter einzuladen, weil keines diskriminiert werden dürfe und Frankreich mit allen Teilnehmern gute Beziehungen unterhalten müsse, wenn es sein Projekt der Abrüstungskonferenz zum Erfolg bringen wolle.⁵²⁵ Giscard stimmte auch diesem Vorschlag zu, definierte aber zwei Bedingungen: Er wollte lediglich die in Paris stationierten Militärattachés als Beobachter einladen, und die Beobachter sollten nicht an der Manöverphase teilnehmen, während der er selbst anwesend sein würde.⁵²⁶ Noch am selben Tag informierte Gabriel Robin das Außenministerium über die Entscheidung des Präsidenten, so dass die Vorbereitung für die Ankündigung des Manövers getroffen werden konnten. Allerdings ergab sich bei der Ausführung der Wünsche des Präsidenten ein Problem: Die Absicht, durch die Einladung aller KSZE-Staaten kein Land zu diskriminieren, wurde durch die Beschränkung auf die Militärattachés unmöglich gemacht, da nicht alle Unterzeichnerstaaten der Schlussakte einen solchen in Paris stationiert hatten. Bulgarien, Irland, Malta und die DDR verfügten nicht über einen Attaché in Paris; in der DDR hatte auch Frankreich keinen Militärattaché. Giscard musste zustimmen, dass die Einladungen zur Entsendung von Manöverbeobachtern an alle Unterzeichnerstaaten geschickt wer-

⁵²⁵ AN, 5AG3/899, Présidence de la République, Notiz für den Präsidenten (Gabriel Robin)/Ankündigung eines französischen Manövers im Rahmen der Folgen der KSZE, 13.7.1979.

⁵²⁶ AN, 5AG3/899, Présidence de la République, Notiz für Herrn Poudade, technischer Berater im Kabinett des Außenministers (Gabriel Robin)/Ankündigung eines französischen Manövers im Rahmen der Folgen der KSZE, 13.7.1979.

den.⁵²⁷ 24 Länder sagten zu, davon zehn NATO-Staaten und sechs Staaten des Warschauer Paktes (Sowjetunion, Polen, DDR, Tschechoslowakei, Ungarn und Bulgarien).⁵²⁸

5.7.3. Veränderung der Taktik

Ob diese Initiative dazu beigetragen hat, die KSZE-Staaten von der Ernsthaftigkeit der französischen Absichten zu überzeugen, bleibt offen. Immerhin wurde aber verhältnismäßig schnell klar, dass die Partner zumindest die erste Phase der geplanten Konferenz akzeptierten, so dass in Madrid über die vertrauensbildenden Maßnahmen diskutiert werden konnte. Jedoch bestand weiterhin Uneinigkeit über die von den WVO-Staaten und den Neutralen geforderte Einbeziehung von Kernwaffen und die vom Osten abgelehnte, aber vom Westen befürwortete Ausdehnung der Abrüstungszone. Auch der Ansatz des Dialogs der Blöcke führte noch zu Diskussionen, denn sowohl der Osten als auch einige Staaten des Westens wollten das Forum der MBFR-Verhandlungen aufrechterhalten. Paris musste also eine Wahl treffen und zwischen zwei Möglichkeiten entscheiden. Die eine bestand darin, die erste Phase der Konferenz von der KSZE unabhängig durchzuführen und ein neues, 35 Teilnehmer umfassendes Forum für die Diskussion der Fragen der Sicherheit zu schaffen. Dies versuchten die Sowjets zu erreichen, indem sie darauf bestanden, dass ihre Idee einer „Konferenz über die militärische Entspannung“ vor Madrid zur Kenntnis genommen wurde. Die USA, die Europäer und die Neutralen lehnten dies aber ab, da sie verhindern wollten, dass der KSZE die Zuständigkeit für die Fragen des ersten Korbes entzogen werde. Sie befürchteten, dass sie die KSZE, wenn sie sie des größten Teils ihrer Sicherheitsfragen beraubten, auf die Fragen der Menschenrechte reduzieren und damit in kurzer Zeit genau wie in Belgrad zum Scheitern bringen würden.

Die zweite Möglichkeit war, die erste Phase der Abrüstungskonferenz auf den KSZE-Prozess zu stützen, womit aber riskiert würde, dass sie nur noch als „Folge von Madrid“ erschiene. Dieser zweite Ansatz, welcher der einzige war, den die neutralen und auch die meisten der westlichen Länder akzeptierten, implizierte drei Dinge: erstens müssten die sowjetischen Vorschläge einer „Vorverhandlung“ abgelehnt und es dürften nur informelle Kontakte im Vorfeld der Konferenz zugelassen werden; zweitens müsste die in einem Folgetreffen über die Fragen der Sicherheit zu treffende Vereinbarung einem politischen Mandat untergeordnet werden. Dies hieße, dass die WVO-Staaten die vertrauensbildenden Maßnahmen vollständig umzusetzen hätten und im Gegenzug dafür die Gründung eines Forums über die „militärische Entspannung“ erhielten; drittens müsste eine politische Verbindung mit dem KSZE-Prozess aufrechterhalten werden.

⁵²⁷ AN, 5AG3/899, Présidence de la République, Notiz für den Präsidenten (Patrick Leclercq)/Einladung von Beobachtern zu einem französischen Manöver, 27. 7. 1979.

⁵²⁸ AN, 5AG3/899, Pressekonferenz von Giscard d'Estaing bezüglich des Manövers „Saône 79“, 3. 10. 1979.

Angesichts der Vorbehalte, die bezüglich der zweiten Phase der vorgeschlagenen Abrüstungskonferenz bestanden, überlegten die Pariser Experten, ob es besser sei, Konzessionen hinsichtlich der Einbeziehung von Kernwaffen, der Zone und der Rolle der Blöcke zu machen, oder ob der anfängliche Ansatz aufrechterhalten werden solle, auch wenn dies hieße, dass die Phase der Rüstungs-Reduzierungen nur noch wie ein langfristiges Ziel erschien. In der Tat mussten sie dabei entscheiden, ob sie entweder ein militärisches Problem mit einer politischen Vorgehensweise oder ein Problem der politischen Wahrnehmung, nämlich das der großen militärischen Überlegenheit der Sowjetunion in Europa, lösen wollten. Im zweiten Fall hieße dies politische Mittel einzusetzen, um die Einschüchterung durch Demonstration der militärischen Macht oder die Fähigkeit zum Überraschungsangriff zu erschweren.⁵²⁹

Die Entscheidung zur Veränderung der Taktik fiel Ende August 1979. Während einer Sitzung des Ministerrats gab Giscard seine Einwilligung, dass Paris zwar nicht beim Inhalt der zweiten Phase über die Reduzierungen von Waffensystemen Konzessionen machen solle, wohl aber bei der Abfolge von erster und zweiter Phase. Das heißt, es wurde deutlicher unterschieden zwischen der ersten Phase über vertrauensbildende Maßnahmen und der zweiten Phase der Abrüstung, indem der Übergang von der ersten zur zweiten Phase durch eine KSZE-Konferenz gesichert wurde. Auf diese Weise wurde eine Überschneidung der Zuständigkeiten zwischen Abrüstungskonferenz und KSZE-Prozess verhindert. Paris bezweckte durch diese Anpassung der Konferenzmodalitäten sowohl den Wünschen des Westens als auch des Ostens gerecht zu werden. Einerseits hoffte es vielen westlichen Staaten die Angst zu nehmen, dass der KSZE-Prozess durch die Abrüstungskonferenz seiner Substanz beraubt und militarisiert werden würde. Andererseits wollte es Moskau entgegenkommen, indem es ihm diese Neuausrichtung so präsentierte, als ob Paris sich bemühe, eine gemeinsame französisch-sowjetische Position auszuarbeiten und Konvergenzen zwischen dem französischen und dem sowjetischen Ansatz zu suchen.⁵³⁰ Da Paris auch den anderen WP-Staaten entgegenkommen und sich die Option bewahren wollte, bilateral mit ihnen den KAE-Vorschlag vorzuverhandeln, setzte es sich im Rahmen der Arbeitsgruppe KSZE der EPZ dafür ein, dass die Neun das Madrider Treffen durch Vorverhandlungen auch über Texte und nicht nur über Konsultationen ohne Textverhandlungen vorbereiteten. Außenminister François-Poncet sprach daher bei seinem Besuch in Warschau im Juli 1979 von einer „concertation permanente“ mit Polen zur Vorbereitung des Madrider Treffens und regte die Einbringung gemeinsamer Vorschläge Frankreichs und Polens an, die Vorverhandlungen über Texte voraussetzen würden. Die anderen EPZ-Staaten waren zwar auch an Konsultationen mit

⁵²⁹ Privatarhiv, MAE, Politische Abteilung, Service des Pactes et du Désarmement, Notiz/Europäische Abrüstungskonferenz. Optionen und Perspektiven, 29. 8. 1979.

⁵³⁰ Privatarhiv, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz/Europäische Abrüstungskonferenz. Gespräch des Ministers mit dem Präsidenten, 1. 9. 1979.

den WVO-Staaten interessiert, um den Osten nicht mit unerwarteten Initiativen zu überraschen. Das Konzept der Vorverhandlungen ging ihnen allerdings zu weit.⁵³¹

Zeitgleich zu seiner Entscheidung, die beiden Phasen der Abrüstungskonferenz durch ein KSZE-Treffen voneinander zu trennen, gab Paris den NATO-Partnern zu verstehen, dass es im Rahmen der NATO ein Paket vertrauensbildender Maßnahmen ausarbeiten wolle, das während der Konferenz vorgeschlagen werden solle. Wenngleich Frankreich also akzeptierte, dass die zweite Phase nicht automatisch auf die erste folgen würde, bestand es auf der Notwendigkeit, dass die Verhandlungen über die vertrauensbildenden Maßnahmen mit Hinblick auf die konventionelle Abrüstung stattfinden sollten.⁵³² Diese Herangehensweise wurde positiv aufgenommen, denn die NATO-Staaten sahen darin ein Zeichen der Entkrampfung im Verhältnis zwischen Frankreich und der Atlantischen Allianz. Daher erklärten sie sich bereit, im Rahmen des Politischen Komitees der NATO in Expertengremien die vertrauensbildenden Maßnahmen zu erörtern. Auch die Partner der EPZ befürworteten den neuen französischen Ansatz, wenngleich über den konkreten Inhalt der Konferenz noch Meinungsverschiedenheiten bestanden. Am 20. November 1979 erklärten sich die Außenminister der EPZ-Staaten in Brüssel damit einverstanden, in Madrid ein Mandat auszuarbeiten, das die Bedingungen für die Eröffnung von Verhandlungen festlegte, bei denen über eine Vereinbarung bezüglich militärisch bedeutender, überprüfbarer und für den ganzen Kontinent relevanter vertrauensbildende Maßnahmen zu diskutieren sei.⁵³³ Diese sollten dazu beitragen, die Sicherheit der Staaten zu verbessern, indem sie die Voraussetzungen dafür schufen, dass später ein Prozess zur Reduzierung der Streitkräfte in demselben geografischen Rahmen vom Atlantik bis zum Ural eingeleitet werden könnte. Auch die neutralen und blockfreien Staaten standen dem französischen Vorschlag positiv gegenüber. Am 22. November 1979 betonten ihre Außenminister im Europarat in Straßburg, dass sie die Ausarbeitung eines Mandats für eine Konferenz mit der Aufgabe, vertrauensbildende Maßnahmen zu entwerfen, um die Grundlage für eine Reduzierung der Streitkräfte auf dem gesamten europäischen Kontinent zu schaffen, befürworteten. Die Vereinigten Staaten blieben zögerlich, akzeptierten aber am 20. Dezember 1979 das Kommuniqué der Ministerratssitzung der NATO in Brüssel, in dem es hieß, dass die Minister zu dem Schluss gekommen seien, dass sie in Madrid die Annahme eines Mandats für neue Verhandlungen über militärisch signifikante, überprüfbare und auf den ganzen Kontinent anwendbare vertrauensbildende Maßnahmen unterstützen wür-

⁵³¹ Vgl. die Notizen des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze, in: AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 326, Anm. 10.

⁵³² AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁵³³ Für den Wortlaut der Erklärung der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ vom 20. 11. 1979 zum französischen Vorschlag vgl. EA 1980, S. D 509f.

den.⁵³⁴ Die Gründe für die Unterstützung der USA waren einmal die positive Reaktion der NATO-Partner auf den Vorschlag und die Tatsache, dass er ihnen bei der Suche nach einer die Abrüstung erleichternden Lösung entgegenkam. Ferner waren die USA von einer positiven Haltung der NATO-Partner beim Thema NATO-Doppelbeschluss abhängig.⁵³⁵ Dennoch war die amerikanische Zustimmung zu diesem Zeitpunkt noch nicht bedingungslos.⁵³⁶

Die fünfzehn Mitglieder der NATO, die sich regelmäßig im NATO-Caucus besprachen, waren einverstanden, dass parallel zu den Arbeiten über die vertrauensbildenden Maßnahmen im Politischen Komitee das Mandat für die Einberufung der Konferenz ausgearbeitet werden sollte. Dafür ließ Paris seinen Partnern am 1. Juli 1980 einen Textentwurf zukommen, in dem vermerkt war, dass die vertrauensbildenden Maßnahmen in einer Zone vom Atlantik zum Ural gelten und dass sie militärisch bedeutend, verpflichtend und verifizierbar sein sollten. 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, um dieser Debatte vorerst aus dem Weg zu gehen und sie auf die offiziellen Verhandlungen in Madrid zu verschieben.⁵³⁷

5.7.4. Die Diskussion des französischen Mandatsvorschlags

Dieser Mandatsentwurf stieß bei den westlichen Staaten auf breite Zustimmung, wofür allerdings nicht nur die darin enthaltenen Vorschläge verantwortlich waren, sondern auch die Tatsache, dass die Atmosphäre für Verhandlungen über Entspannung durch die sowjetische Invasion in Afghanistan im Dezember 1979 erheblich belastet wurde. Der Abrüstungsvorschlag erschien dem Westen geeignet, um in Madrid mit einer kohärenten Strategie gegenüber dem Osten aufzutreten, der am 5./6. Dezember 1979 sein eigenes Projekt in einem mit dem französischen Vorschlag konkurrierenden Dokument über eine „Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung in Europa“ publiziert hatte.⁵³⁸ Damit hatten

⁵³⁴ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁵³⁵ Vgl. Korey, *The Promises We Keep*, S. 107.

⁵³⁶ Idem, S. 140.

⁵³⁷ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982. Der französische Text des Mandatsentwurfs ist als Anlage abgedruckt in: AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 287, S. 31.

⁵³⁸ 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. Für den Wortlaut des Communiqués der Außenministerkonferenz der Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes am 5./6. Dezember 1979 in Ost-Berlin vgl. EA 1980, S. D 49–55. Am 22. Februar 1980 schlug auch der Erste Parteisekretär, Gierek, auf dem VIII. Parteitag der PVAP in

sich die WVO-Staaten zwar strukturell dem französischen Modell angenähert. Die konzeptionellen Gegensätze blieben jedoch fundamental. In diesem Entwurf war keine Rede von einer Zone vom Atlantik zum Ural und auch die enthaltenen vertrauensbildenden Maßnahmen hatten lediglich deklaratorischen Charakter, waren freiwillig und nicht zu verifizieren. Ferner waren die Vorschläge für einen Nichtangriffspakt⁵³⁹ und zur Nichterweiterung der Allianzen deutliche Zeichen des Willens der Staaten des Warschauer Paktes, die militärische Entspannung jeglicher Bedeutung zu berauben. Es war insofern nur konsequent, dass in dem Konferenzprojekt auch auf die Einbeziehung der Nuklearwaffen gefordert wurde.⁵⁴⁰ Der französische Konferenzvorschlag enthielt für den Westen also das Potenzial, um Moskau mit einem Thema, das es interessierte, weiterhin zum Dialog zu verpflichten und gleichzeitig seinem Vorschlag mit einem einheitlichen Gegenvorschlag zu begegnen.⁵⁴¹ Zur Illustration der Tatsache, dass nicht nur Frankreich, sondern auch die westlichen Partner diese Auffassung teilten, kann eine Aufzeichnung des Ministerialdirektors Klaus Blech herangezogen werden:

„Darüber hinaus bietet der französische Vorschlag dem Westen die Möglichkeit, die seit langem propagierten östlichen Vorschläge zur ‚militärischen Entspannung‘ aufzufangen und das östliche Interesse an einem entsprechenden Forum im Sinne westlicher Zielsetzungen zu nutzen. Dieser Gesichtspunkt ist insofern von besonderer Aktualität, als der Vorschlag einer ‚Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung in Europa‘ ein zentrales Element der sich bereits abzeichnenden östlichen ‚Friedensoffensive‘ darstellen dürfte, die mit dem Näherrücken des KSZE-Folgetreffens in Madrid an Momentum gewinnen wird. Sie zielt darauf ab, von der internationalen Kritik an der sowjetischen Invasion in Afghanistan abzulenken, die USA von ihren europäischen Bündnispartnern zu trennen und das Engagement des Warschauer Pakts an der Fortsetzung des Entspannungsprozesses in Europa unter Beweis zu stellen. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Osten seinen Konferenzgedanken in den nächsten Monaten zum Gegenstand einer vehementen Agitprop-Kampagne machen wird, [...] wird auch den Westen zur Entwicklung einer publizistischen Strategie bzgl. KAE veranlassen müssen.“⁵⁴²

In der Tat wurden die Vorbereitungen in der NATO intensiviert⁵⁴³, und Frankreich wurde nicht müde, für seinen Vorschlag zu werben, denn es wollte vermei-

Warschau eine Konferenz über Abrüstung vor. Für den Wortlaut vgl. EA 1980, S.D 510 (Auszug). Vgl. auch AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 55, Anm. 39, S. 320.

⁵³⁹ Breschnew hatte in einer Rede am 2. März 1979 verschiedene Vorschläge zur „militärischen Entspannung“ formuliert und dabei allen Unterzeichnerstaaten der KSZE den Abschluss eines Nichtangriffspakts angeboten, der sowohl die konventionellen als auch die Nuklearwaffen betreffen sollte. Diese Idee war für Frankreich nicht neu, denn die Sowjetunion versuchte seit 1954 ihre Unterlegenheit im Nuklearbereich dadurch zu kompensieren, dass sie ihre Überlegenheit im konventionellen Bereich festigte. MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4327, Notiz des stellvertretenden Europadirektors/Sowjetischer Vorschlag eines Nichtangriffspakts zu 35, 23. 3. 1979. Vgl. auch AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 130, Anm. 4, S. 586.

⁵⁴⁰ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁵⁴¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4327, Politische Abteilung, Notiz/Entwurf einer Abrüstungskonferenz in Europa und Vorschläge des Warschauer Paktes, 9. 6. 1979.

⁵⁴² Vgl. die Anlage der Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 100, S. 553.

⁵⁴³ Auf dem ersten NATO-Ministertreffen seit der sowjetischen Invasion in Afghanistan hatten die Außen- und Verteidigungsminister der NATO diese am 14. Mai 1980 einheitlich beur-

den, dass eine bessere Antwort auf die sowjetischen Vorschläge gefunden würde als die französische Abrüstungskonferenz.⁵⁴⁴ Dabei ist bemerkenswert, dass die amerikanische Teilnahme an diesen Vorbereitungen trotz einiger bilateraler Konsultationen zwischen Paris und Washington sehr zurückhaltend war, was darauf zurückzuführen ist, dass das Konzept der Abrüstungskonferenz bei einem Großteil der amerikanischen Führungselite und den amerikanischen Spezialisten der KSZE auf Ablehnung stieß. Gemäß den Wahlversprechen von Jimmy Carter wollten sie auch auf der zweiten KSZE-Folgekonferenz den Fokus auf die Menschenrechte legen und befürchteten, dass sich in Madrid durch die Verhandlung des Mandats für eine Abrüstungskonferenz ein Ungleichgewicht zu Ungunsten des siebten Prinzips und des dritten Korbes entwickeln könne. Zudem lag die Aufmerksamkeit der Carter-Administration bei der Ratifizierung der SALT-II-Beschlüsse sowie der Vor- und Nachbereitung des NATO-Doppelbeschlusses, so dass die Idee einer europäischen Abrüstungskonferenz auf wenig Verständnis stieß und sogar als überflüssig angesehen wurde. Die Missstimmung der amerikanischen Politiker im Weißen Haus und im für europäische Angelegenheiten und damit für die KSZE zuständigen Kongress fand ihren treffendsten Ausdruck in einem in der New York Times erschienenen Artikel von William Safire mit dem Titel „The Slippery Slope“, in dem der Autor in starken Tönen das französische „Lobbying“ in Washington bezüglich der Abrüstungskonferenz anprangerte. Indirekt sprach diese Missbilligung für den Erfolg der französischen Initiativen in Amerika, denn der Vorschlag war bis in die Presse hinein bekannt.⁵⁴⁵

Die anderen NATO-Partner stimmten dem von Frankreich ausgearbeiteten Mandatsentwurf zwar zu, debattierten aber über drei inhaltliche Punkte, von denen der erste schon mehrmals Thema der Konsultationen gewesen war: Die Verbindung der Abrüstungskonferenz mit dem KSZE-Prozess. Die Experten des CAP erarbeiteten eine umfangreiche Argumentation, um die NATO-Partner von dem französischen Ansatz zu überzeugen. Der erste Punkt ihrer Darlegung war, dass die KSZE ein Prozess sein solle, der es den 35 Teilnehmerstaaten erlaubte, auf lange Sicht über die Sicherheit des europäischen Kontinents zu sprechen. Damit die KSZE nicht ihres Sicherheitsaspektes beraubt werde, sollte die Abrüstungskonferenz nicht separat, sondern unter dem Mantel des KSZE-Prozesses stattfinden. Dies hieß hinsichtlich der Prozedur, dass das Mandat für die Abrüstungskonferenz in Madrid vorgeschlagen und verhandelt werden sollte, dass auch auf der Abrüstungskonferenz die Regel des Konsenses zu gelten habe, dass die während der ersten Phase der Konferenz erzielten Ergebnisse von einer KSZE-Folgekonfe-

teilt. Sie hatten übereinstimmend festgestellt, dass sich durch die sowjetische Invasion in Afghanistan die militärische Bedrohung in Europa nicht unmittelbar verändert habe, dass aber in dieser Lage der Zusammenhalt des Bündnisses und eine klare konzertierte Reaktion das Gebot der Stunde seien. Vgl. den Bericht des Botschafters Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt vom 14. 5. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 145, S. 759.

⁵⁴⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4327, Politische Abteilung, Notiz/Entwurf einer Abrüstungskonferenz in Europa und Vorschläge des Warschauer Paktes, 9. 6. 1979.

⁵⁴⁵ Privataarchiv, Notiz, o. D.

renz geprüft werden sollten und dass die Entscheidung eines Übergangs zur zweiten Phase ebenfalls während einer KSZE-Folgekonferenz zu treffen sei.

Obwohl Frankreich die Verbindung von Abrüstungskonferenz und KSZE bereits geplant hatte, wünschten die NATO-Partner vor allem bei drei Punkten weitere Klarstellungen: Erstens, wie eben erwähnt, bezüglich der Gründe für die Verbindung von Abrüstungskonferenz und KSZE; zweitens hinsichtlich des Inkrafttretens der vertrauensbildenden Maßnahmen, die während der ersten Phase der Abrüstungskonferenz vereinbart werden sollten; und drittens in Bezug auf den Inhalt der zweiten Phase der Abrüstungskonferenz.

Für Frankreich war die Verbindung von KSZE und Abrüstungskonferenz schon allein deshalb sinnvoll, weil der KSZE-Prozess aus der Entspannung ein besonders vielfältiges Konzept machte, indem er mehrere Aspekte der Beziehungen der 35 Teilnehmerstaaten miteinander kombinierte, das heißt die in den „Körben von Helsinki“ verhandelten Aspekte der Sicherheit, der menschlichen Kontakte, der freien Verbreitung von Ideen oder der Wirtschaftsbeziehungen. Um zu verhindern, dass die Erfolge oder Misserfolge der Entspannung lediglich an ihrer militärischen Komponente gemessen würden – was die Warschauer-Pakt-Staaten mit ihrem Vorschlag der „militärischen Entspannung“ bezweckten –, sollte die Abrüstungsdebatte im Rahmen der KSZE stattfinden. Außerdem bot die Einbettung in die KSZE den Vorteil, dass nicht nur die europäischen Staaten beteiligt wären, sondern auch Kanada und die USA. Weitere Argumente für die Verbindung von KSZE und Abrüstungskonferenz ergaben sich für die französische Regierung aus der Vorbereitung der Konferenz von Madrid. Es war absehbar, dass die Sicherheitsfragen dort viel Raum einnehmen würden. Da die WVO-Staaten durch scheinbare Fortschritte im Bereich der militärischen Entspannung beweisen wollten, dass der Entspannungsprozess sich fortsetzte, war es mehr als wahrscheinlich, dass sie unverzüglich nach Konferenzbeginn zahlreiche sicherheitspolitische Vorschläge einreichen würden. Das gleiche galt nach Einschätzung der Pariser Experten für die N+N-Staaten, wenn auch unter anderen Vorzeichen. Die N+N-Staaten wollten eine Wiederholung der negativen Erfahrung von Belgrad vermeiden und sich deshalb mehr auf die Probleme des ersten Korbes konzentrieren.

Die französische Regierung befürchtete, dass der Osten versuchen werde, drei Dinge gleichzeitig durchzusetzen: Erstens die Anwendungszone, wie sie in der Schlussakte definiert war, das heißt eine Zone von 250 Kilometern beiderseits der Grenzen der Teilnehmerstaaten, in der überdies nur auf freiwilliger Basis vertrauensbildende Maßnahmen stattfinden sollten. Zweitens die Idee, dass den Sicherheitsanforderungen der Schlussakte durch Maßnahmen Genüge getan würde, die politisch gesehen lediglich die Tragweite einer Geste des guten Willens hätten. Und drittens die Lancierung eines Prozesses multilateraler Verhandlungen, deren Ziel und Rahmen nicht klar definiert und die hauptsächlich von vorgefertigten Erklärungen beherrscht werden würden.

Paris erachtete die Verbindung von KSZE und Abrüstungskonferenz jedoch nicht nur wegen des Heranrückens der Konferenz von Madrid und der Absichten der WVO-Staaten als sinnvoll. Vielmehr waren die französischen Experten

der Ansicht, dass angesichts des erneuten Verstoßes gegen das Ziel der Entspannung durch die sowjetische Intervention in Afghanistan die Zukunft der Diskussion mit 35 Teilnehmern über die Sicherheit in Europa an sich auf dem Spiel stehe und dass die Abrüstungskonferenz der richtige Weg sei, um die Situation zu stabilisieren. Denn sie lieferte nicht nur eine Möglichkeit, um mit den Staaten des Ostens weiter auf sicherheits- und rüstungskontrollpolitischer Ebene zu verhandeln, sondern sie berücksichtigte auch die Interessen der westlichen Alliierten und ihre Konzeption des KSZE-Prozesses, indem sie dem europäischen Territorium der Sowjetunion den Nimbus der Unantastbarkeit entzog. In Madrid selbst konnten die Maßnahmen jedoch nicht angenommen werden, da dies die KSZE-Diskussionen aus dem Gleichgewicht bringen und die Unterscheidung zwischen neuen vertrauensbildenden Maßnahmen und denen der Schlussakte erschweren und somit den Wünschen der Sowjets entsprechen würde. Auch die Frage der geografischen Zone, in der die Maßnahmen greifen sollten, konnte nach Meinung der französischen Experten nicht in Madrid entschieden werden, da die Staaten des Ostens zwangsläufig fordern würden, dass die Reichweite jeder Maßnahme individuell diskutiert werden müsse. Die Frage der Anwendungszone würde so zu einem rein technischen Parameter und verlöre ihre politische Bedeutung. Mehr denn je forderte die Regierung in Paris daher nicht nur die Verbindung von KSZE und Abrüstungskonferenz, sondern auch, dass der zukünftige KSZE-Prozess auf der Annahme des Mandats in Madrid basieren sollte. Dieses Mandat hatte nicht nur die Definition der Regeln für die erste Phase der geplanten Konferenz, das heißt die Verhandlung über die vertrauensbildenden Maßnahmen zum Ziel, sondern auch, dass die Planung der zweiten Phase über die Abrüstung in das Programm aufgenommen und diese zweite Phase mit dem KSZE-Prozess verbunden würde.

Das wichtigste Argument für die Verbindung von KSZE und der zweiten Phase der Abrüstungskonferenz ergab sich für die Pariser Abrüstungsexperten aus der Schlussakte selbst. Denn indem man die Abrüstungsdebatte in den Rahmen der KSZE verlagerte, nahm man die Dynamik der Schlussakte zum Vorbild, welche die Teilnehmerstaaten dazu anregte, darüber nachzudenken, wie ihre Sicherheit in drei Kapiteln des „Dokuments über die vertrauensbildenden Maßnahmen und einige Aspekte der Sicherheit und der Abrüstung“ verbessert werden könnte. Das erste Kapitel betraf die vertrauensbildenden Maßnahmen, das zweite die Fragen der Abrüstung und das dritte die „allgemeinen Überlegungen“ über die Sicherheit, worin die souveräne Gleichheit der Staaten bestätigt wurde. In keinem der drei Kapitel war ausdrücklich vermerkt, wie die weiteren Schritte auszusehen hätten. Vielmehr schloss das erste Kapitel mit einer „Entwicklungsklausel“, das heißt mit der Bestätigung, dass die 1975 vereinbarten Maßnahmen nur Ausgangspunkte für einen Prozess waren, der noch ausgestaltet werden müsse. Im zweiten Kapitel wurde anerkannt, dass alle Staaten ein Interesse daran hätten, das Risiko einer militärischen Konfrontation zu vermindern und die Abrüstung zu fördern, woraus das CAP schlussfolgerte, dass die französische Abrüstungsinitiative den Anforderungen der Schlussakte entsprach.

Ein weiterer Grund für die Einbindung auch der zweiten Phase der geplanten Konferenz in den KSZE-Prozess ergab sich für die Experten des CAP daraus, dass es galt, den Staaten des Ostens, die bereits Abrüstungsvorschläge ausgearbeitet hatten und sie in Madrid präsentieren wollten, etwas entgegenzusetzen. Nur durch eine Erweiterung der ersten Phase der Verhandlungen über vertrauensbildende Maßnahmen durch eine zweite Phase über Abrüstung konnte nach Meinung des CAP dem Vorhaben der Sowjets begegnet werden, durch die Annahme rein deklaratorischer Maßnahmen nur dem Anschein nach ein paneuropäisches System der kollektiven Sicherheit zu schaffen. Außerdem bot die Festlegung einer zweiten Phase über Abrüstung den Vorteil, dass die WVO-Staaten mit der Bedingung unter Druck gesetzt werden könnten, dass sie vor Beginn einer solchen zweiten Phase ihren Willen, die Abrüstung zu fördern, durch die schnelle Annahme von konkreten, signifikanten und auf den ganzen europäischen Kontinent anwendbaren vertrauensbildenden Maßnahmen unter Beweis stellen müssten. Somit hatte die Perspektive einer zweiten Phase auch für die erste Phase Vorteile.

Ein dritter Grund, den das CAP anführte, um die zweite Phase der Konferenz abzuhalten und in die KSZE einzubetten, war die Tatsache, dass nicht alle 35 Teilnehmerstaaten des KSZE-Prozesses an den laufenden Rüstungsreduzierungsverhandlungen teilnahmen und daher daran interessiert waren, in Europa einen eigenen Abrüstungsprozess einzuleiten. Zu guter Letzt erlaubte die Verbindung von KSZE und Abrüstungskonferenz nach Meinung des CAP langfristig gesehen eine regelmäßige politische Kontrolle des Abrüstungsprozesses. Die Entscheidung zum Übergang von der zweiten zur dritten Phase der Konferenz sollte von den 35 Teilnehmern während eines KSZE-Folgetreffen vom Typ Madrid getroffen werden, nachdem die Ergebnisse der ersten Phase über die vertrauensbildenden Maßnahmen analysiert worden waren.

Der zweite Punkt, den die NATO-Partner zu klären wünschten, war die Berücksichtigung der vertrauensbildenden Maßnahmen im Mandat, denn der französische Entwurf erwähnte nur die provisorisch formulierten Kategorien von vertrauensbildenden Maßnahmen, um nicht die gleichzeitig in der NATO laufenden Arbeiten zur Ausarbeitung eines Maßnahmenpaketes zu blockieren. Die NATO-Partner überlegten dabei hauptsächlich, ob dieses Gesamtpaket in das Mandat integriert werden solle. Die Experten des CAP waren jedoch der Meinung, dass dies aus verschiedenen Gründen bedeutende Nachteile habe:

- Erstens wären auch die deklaratorischen Vorschläge der WVO-Staaten in das Mandat aufzunehmen und würden dadurch aufgewertet. Die Bedeutung des Mandats an sich würde geschwächt.
- Wenn das Mandat zweitens nur noch Prinzipien enthielt, die für eine zukünftige Verhandlung gelten sollten – und ohne die Frankreich nicht akzeptieren würde, dass nach Madrid eine KSZE-Folgekonferenz über die Fragen der Sicherheit eröffnet würde –, würden die Sowjets den Westen beschuldigen, durch die Verhandlung des Mandats eine Vorverhandlung in Gang setzen zu wollen, die bereits die Debatten der zukünftigen Folgekonferenz vorwegnehme.

- Daraus ergab sich für Paris der dritte bedeutende Nachteil einer Erwähnung des „Gesamtpakets“ der vertrauensbildenden Maßnahmen im Mandat. Wenn daraus bereits in Madrid eine Diskussion über die Maßnahmen selbst entstehe, sei es fast unvermeidlich, dass diese Diskussion vor einer Entscheidung über die Anwendungszone der Maßnahmen stattfinde. Damit würde man sich aber in die Logik des Ostens begeben. Denn eines der Ausweichmanöver der Sowjetunion hinsichtlich des ihr suspekten westlichen Vorschlags der Zone war, dass diese Frage erst nach der Eröffnung der Konferenz und dann für jede einzelne Maßnahme debattiert werden sollte. Das CAP befürchtete, dass man sich unter dem Vorwand der funktionellen Anpassung der Zone an die Maßnahmen bereits in Madrid zu Schritten verpflichten würde, die zwar unter dem Vorwand entworfen worden waren, die Sicherheit in Europa zu verbessern, von denen man aber nicht einmal wisse, auf welche Region sie sich bezogen.

Der dritte von den NATO-Partnern diskutierte Punkt betraf den verpflichtenden Charakter der vertrauensbildenden Maßnahmen, wobei darüber Einverständnis bestand, dass sie weiter gefasst werden mussten als die in der Schlussakte vereinbarten, wenn die Abrüstungskonferenz militärisch bedeutsam sein sollte. Jedoch bestand Unklarheit darüber, welche Konsequenzen die Forderung haben könnte, die während der späteren Konferenz verhandelten vertrauensbildenden Maßnahmen juristisch verpflichtend festzulegen. Einige Partner schlugen vor, die vertrauensbildenden Maßnahmen mit der Vokabel „höchst verpflichtend“ zu versehen, die anderen zogen es vor, keine Diskussion über den verpflichtenden Charakter der Maßnahmen zu entfachen und die Formulierung „verpflichtend“ zu akzeptieren. Für die französische Delegation überwogen die positiven Argumente für die Formulierung „verpflichtend“, da bei der Aussage „höchst verpflichtend“ die Gefahr bestehe, dass sie auf die Beschlüsse der Schlussakte bezogen werde, was dazu führen könne, dass der qualitative Sprung zur Abrüstungskonferenz hinfällig und die Beschlüsse der Schlussakte entwertet würden. Die Delegation der Bundesrepublik schlug eine Lösung vor, die Frankreich begrüßte. Sie regte an das Problem in „negativer“ Form anzugehen und die Unterzeichnerstaaten der Schlussakte feierlich erklären zu lassen, dass sie auf den freiwilligen Charakter der Beschlüsse der Schlussakte im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen verzichteten.⁵⁴⁶

Nach der Diskussion mit den NATO-Partnern legte Paris am 18. Oktober 1980 eine letzte Fassung des Mandats vor, in dem die Formulierung bezüglich der zweiten Phase der Abrüstungskonferenz enthalten war, dass für den Übergang von der ersten zur zweiten Phase zunächst „gewisse Bedingungen“ erfüllt werden müssten.⁵⁴⁷ Am 20. Oktober erreichte die NATO-Partner ein Kommuniqué der

⁵⁴⁶ Privatarchiv, vertrauliches Papier der NATO, 21. 10. 1980.

⁵⁴⁷ Am 24. Oktober vermerkte der westdeutsche Botschafter Ruth, der revidierte französische Mandatsentwurf enthalte „erneut an mehreren Stellen Formulierungen, die – entsprechend der Neuner-Position – die Perspektive einer zweiten KAE-Phase über Streitkräftevermindierungen und -begrenzungen offenhalten. [...] Eine Einigung über einen gemeinsamen Mandatsvorschlag im Bündnis erscheint nur aussichtsreich, wenn den Amerikanern nicht die

Staaten des Warschauer Paktes, das besagte, dass sie ihre Haltung nicht verändert hätten und weiterhin ein allgemeines und interpretierbares Mandat in Madrid anstrebten. Immerhin ließ der Text aber erkennen, dass zwischen den verschiedenen Vorschlägen von Ost und West Annäherungen möglich seien. Ende Oktober 1980 versammelten sich die Minister der NATO-Staaten, um das Paket der vertrauensbildenden Maßnahmen fertigzustellen und einen letzten Versuch zu unternehmen, um sich vor der Eröffnung der Konferenz von Madrid auf eine gemeinsame Linie zu einigen. Doch Frankreich war mit dem amerikanischen Ansatz nicht einverstanden und machte geltend, dass das Paket der vertrauensbildenden Maßnahmen nicht unabhängig vom Mandat in Madrid präsentiert werden könne, denn bevor man über die vertrauensbildenden Maßnahmen diskutiere, müsse das Prinzip der bis zum Ural ausgeweiteten Zone akzeptiert sein. Diese Zone sei der Preis, den der Osten dafür zahlen müsse, dass der Westen sich auf den Wunsch einlasse, ein Forum über die Sicherheit nach der Konferenz von Madrid zu schaffen. Es bestehe daher eine notwendige Verbindung zwischen den vertrauensbildenden Maßnahmen und dem Mandat. Zudem habe das Mandat nur dann Sinn, wenn die vertrauensbildenden Maßnahmen im Hinblick auf die Abrüstung definiert werden. Zwar bestanden die Amerikaner weiterhin darauf, das in der NATO ausgearbeitete Paket der vertrauensbildenden Maßnahmen vom Mandat zu trennen, doch als Frankreich am 29. Oktober 1980 der Forderung seiner Partner nachgab, dass die vertrauensbildenden Maßnahmen nur „verpflichtend“, nicht aber „juristisch verpflichtend“ sein sollten, waren die Amerikaner die Einzigen, die diese Forderung noch vorbrachten, so dass Paris das Mandat ab diesem Zeitpunkt als prinzipiell von den 15 NATO-Staaten angenommen ansah.⁵⁴⁸

Am Vorabend der Konferenz von Madrid waren somit die Arbeiten im NATO-Hauptquartier in Brüssel bezüglich der Redaktion des Mandats und des Paketes vertrauensbildender Maßnahmen der ersten Phase weitestgehend abgeschlossen.⁵⁴⁹ Die Verhandlungen über das Mandat konnten beginnen.

6. Die Anpassung der französischen Strategie an Moskaus Machtdemonstrationen

Nach dem enttäuschenden Ergebnis von Belgrad und nach Frankreichs Entschluss, den KSZE-Prozess durch den Vorschlag einer europäischen Abrüstungskonferenz neu zu beleben, widmeten sich die französischen Diplomaten nicht nur

Zustimmung zu Formulierungen zugemutet wird, die in striktem Gegensatz zu ihrer von Anfang an vertretenen Position stehe, wonach Abrüstungsfragen im Rahmen der 35 KSZE-Teilnehmerstaaten nicht einmal in Aussicht genommen werden dürfen.“ Vgl. AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 296, Anm. 10.

⁵⁴⁸ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁵⁴⁹ Privataarchiv, Notiz, o. D.

der Durchsetzung dieses Vorschlags bei den Partnern von EPZ und NATO, sondern auch der Vorbereitung der für November 1980 geplanten Konferenz von Madrid. Angesichts der Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen entwickelte sich die KSZE für Frankreich zu einem Instrument zur Förderung der Entspannung und einem Messinstrument für deren Erfolg.⁵⁵⁰ Die Verabschiedung eines Mandats für die Einberufung einer Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa (KAE) war zweifellos das wichtigste Ziel, das Frankreich in Madrid anstrebte. Daneben wünschte die französische Regierung ein ausgewogenes Ergebnis der Konferenz und hatte Interessen in den anderen Körben. In Korb 2 hoffte sie auf die Erleichterung des wirtschaftlichen Informationsaustausches und der Geschäftskontakte, was den mittelständischen Unternehmen zugute kommen sollte, und in Korb 3 wollte Paris die Verbreitung der Information, die Arbeitsbedingungen der Auslandskorrespondenten sowie den Kulturaustausch verbessern, wobei hier wieder die Schaffung von Lesesälen am dringlichsten erschien.⁵⁵¹ Die Verhandlung des Mandats in Madrid durfte sich nicht zum Nachteil für die Diskussion der Menschenrechte und Grundfreiheiten auswirken, weshalb auch die geplante KAE nicht in den KSZE-Prozess integriert, sondern lediglich unter seine Obhut gestellt werden sollte.⁵⁵²

6.1. Frankreichs Einschätzung der französisch-sowjetischen Beziehungen 1979

Um in Madrid möglichst gute Ergebnisse zu erzielen, galt es, die sinnvollste Strategie für den Umgang mit der Sowjetunion und den WVO-Staaten zu erarbeiten. Im Laufe der KSZE-Verhandlungen hatte sich der bilaterale Dialog mit der Sowjetunion positiv entwickelt. Wenngleich Paris nicht von seinen Grundüberzeugungen abgewichen war, hatte es eine weniger starre Haltung eingenommen als seine Partner und in einigen Fällen erreicht, diese ebenfalls zu einem solchen Verhalten zu bewegen. Aufgrund der Auswirkungen der Schlussakte nicht nur im Ostblock, sondern in der Weltöffentlichkeit befand sich die Sowjetunion in der Defensive, so dass sie nahezu jede Äußerung des Westens als Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten ansah. Die aggressive Menschenrechtspolitik der USA hatte Moskau bereits dazu veranlasst, die Belgrader Konferenz zu behindern und damit den KSZE-Prozess zu blockieren. Die französische Regierung hatte sich in Belgrad zwar demonstrativ von der Politik Carters distanziert, wurde aber von der französischen Öffentlichkeit dazu gedrängt, Kritik an der Missachtung der Menschenrechte in den kommunistischen Ländern zu formulieren, so dass die

⁵⁵⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4485, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz, Ungarn und die KSZE (Redevorlage), o.D.

⁵⁵¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4485, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Ungarn und die KSZE, 8. 11. 1979.

⁵⁵² AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

„weiche“ Haltung der Regierung in dieser Frage immer weniger zu rechtfertigen war. Die Verstärkung der sowjetischen Unternehmungen in Afrika seit 1975 führten dazu, dass Paris in zunehmenden Maße die „Unenteilbarkeit der Entspannung“ betonte und versuchte, die Destabilisierung einiger Regionen in Afrika zu vermeiden, was ihr heftige Kritik seitens Moskaus einbrachte.

Ab 1976 äußerten die Sowjets wiederholt Zweifel an der Stabilität und Kontinuität der französischen Verteidigungs- und Europapolitik, jedoch mit dem Hinweis, Frankreich könne das verlorene Vertrauen wiederherstellen, wenn es zusätzliche Konzessionen im Bereich der militärischen Sicherheit mache. Die Unterzeichnung der Schlussakte im August 1975 entzog dem politischen Dialog zwischen den beiden Ländern ein essenzielles Element, denn die KSZE-Verhandlungen hatten eine Gesprächsbasis geliefert, um gemeinsame Interessen zu erörtern. Nachdem die Genfer Verhandlungen beendet und die Belgrader Konferenz den konstruktiven Dialog nicht wieder hatte anfachen können, befand sich Frankreich mit seinem Vorschlag der KAE bald mehr als seine europäischen Partner in Opposition zur Sowjetunion und ihrem Konzept der „militärischen Entspannung“.⁵⁵³ Die französische Regierung lehnte die sowjetischen Vorschläge ab – das Verbot von Atomtests, den Verzicht auf den atomaren Erstschatz oder die Schaffung einer auf Zentraleuropa beschränkten Abrüstungszone –, und Moskau verwehrte sich gegen die französische Ideen einer Weltbehörde für Kontrollsatelliten sowie eines Sonderfonds für Abrüstung und gab vor, den Zweck des Projektes der europäischen Abrüstungskonferenz nicht zu verstehen.⁵⁵⁴ Die französisch-sowjetischen Beziehungen hatten unter diesem Antagonismus gelitten, so dass die französische Regierung Überlegungen über eine neue Strategie anstellte, um den Dialog mit Moskau zu verbessern, ohne jedoch weitere militärische Zugeständnisse zu machen. Die Unabhängigkeit der französischen Politik sollte dadurch bekundet werden, dass alle Versuche der Sowjetunion, das französische Verhalten im Namen der Entspannung und der guten französisch-sowjetischen Beziehungen zu beeinflussen, abgelehnt würden. Im Gegenzug wollte sich Paris bei Themen zurückhalten, die bereits zu Auseinandersetzungen geführt hatten. Besonders heikle Begriffe wie „unteilbare Entspannung“, „ideologische Entspannung“, „Menschenrechte“ sowie die für Moskau irritierendsten Aspekte der französischen Abrüstungsdoktrin sollten nicht angesprochen werden. Vielmehr wollte sich die französische Regierung auf Themen der internationalen Politik konzentrieren, die für beide Seiten interessant waren, wie die Vorbereitung der Konferenz von Madrid oder die von Moskau gewünschte Umweltkonferenz. Darüber hinaus strebte die Regierung an, die französisch-sowjetischen Beziehungen durch den Abschluss von Verträgen über die wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit anzukurbeln.

⁵⁵³ AN, 5AG3/1094, MAE, Europaabteilung, Notiz des Europadirektors (Jacques Andréani)/Der französisch-sowjetische Dialog gestern und heute, 2. 2. 1979.

⁵⁵⁴ AN, 5AG3/1094, MAE, Notiz des Botschafters Frankreichs in Moskau/Die Sowjetunion und Frankreich, 19. 3. 1979.

Das Hauptproblem, mit dem sich Paris in den kommenden Jahren konfrontiert sah, war jedoch die absehbare Intensivierung der politischen Kontakte zwischen der Sowjetunion und der Bundesrepublik, deren Politik in Moskau zu immer weniger Skepsis führte. Paris befürchtete weniger eine deutsche Hegemonialstellung in Europa als vielmehr eine neuerliche Hinwendung Deutschlands zu einer Position zwischen Ost und West. Den Hintergrund dieser Überlegungen bildeten die sich wandelnden Verhältnisse der großen Mächte zueinander ab 1978. Schon vor der Verschiebung der Gewichte zwischen Moskau und Peking, die mit dem Abschluss des chinesisch-japanischen Vertrages im August 1978, der Aufnahme der Beziehungen zwischen Peking und Washington im Januar 1979 und durch die militärische Aktion Chinas gegen Vietnam im Februar 1979 sichtbar geworden war, waren in den französischen Regierungszirkeln Fragen nach der künftigen Stellung Frankreichs aufgetaucht. Die Schwierigkeiten der USA, ihre Weltmachtrolle zu erhalten, die Beunruhigung über die amerikanische Führungsschwäche unter Carter und schließlich die Sorge, dass die Sowjetunion neben ihrer bestehenden Überlegenheit bei der konventionellen Bewaffnung auch auf nuklear-strategischem Gebiet mehr Einfluss erhalten könnte, führten dazu, dass Paris eine Destabilisierung der französischen Lage befürchtete.

Die deutsche Politik in Richtung Ostblock erhielt in diesem Zusammenhang große Bedeutung.⁵⁵⁵ Die deutsche Regierung formulierte ihre Stellungnahmen bezüglich der Menschenrechte vorsichtiger als Frankreich, sie verkaufte keine Waffen an China und lehnte Gespräche über die „militärische Entspannung“ nicht ab, sondern suchte im Gegenteil den Dialog. Wieder befand sich die französische Regierung in Konkurrenz zur Bundesrepublik und sah deshalb dringenden Handlungsbedarf. Der Dialog mit der westdeutschen Regierung sollte verstärkt werden, um zu verhindern, dass die zwischen Bonn und Moskau vereinbarten Standpunkte den französischen Interessen widersprachen. Gegenüber Moskau wollte Paris so ausgeglichen wie möglich wirken und der Versuchung widerstehen, durch Vorwürfe oder Erinnerung an die „privilegierte“ Beziehung zwischen Frankreich und der Sowjetunion wie ein Bittsteller zu wirken.⁵⁵⁶ Günstigstes Thema für die Aufrechterhaltung des Dialogs mit Moskau schien zu diesem Zeitpunkt die „Entspannung“ zu sein, da beide Länder damit nationale Interessen verbanden und sich darauf einigen konnten, dass weiter Entspannungspolitik betrieben werden müsse. So betonte Giscard in zwei Pressekonferenzen, in Paris am 15. Februar 1979 und in Bukarest am 8. März 1979, dass es keinerlei Misstrauen zwischen den beiden Ländern hinsichtlich ihrer entspannungspolitischen Absichten gebe und dass die französisch-sowjetischen Beziehungen in einer unruhigen Welt für Stabilität und Fortschritt stünden.⁵⁵⁷

⁵⁵⁵ Vgl. dazu den Bericht des Botschafters Herbst, Paris, an das Auswärtige Amt vom 4. 4. 1979, in: AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 100.

⁵⁵⁶ AN, 5AG3/1094, MAE, Europaabteilung, Notiz des Europadirektors (Jacques Andréani)/Der französisch-sowjetische Dialog gestern und heute, 2. 2. 1979.

⁵⁵⁷ AN, 5AG3/1094, Notiz von P. Hunt/Präsentation der Reise in die Sowjetunion, 27. 3. 1979.

Um den französisch-sowjetischen Beziehungen vor dem Beginn der Konferenz von Madrid neue Dynamik zu verleihen und im Entspannungsdilog neue Akzente zu setzen, reiste Giscard d'Estaing vom 26. bis 28. April 1979 nach Moskau. Dabei ging es ihm nicht nur darum, die herausragende Bedeutung zu bekunden, die beide Länder der Entspannung beimaßen. Er wollte zudem betonen, dass zwischen der Entspannung und den Fortschritten bei der Abrüstung eine notwendige Verbindung bestehe.⁵⁵⁸ Die Sowjets sollten endlich dem Projekt einer europäischen Abrüstungskonferenz zustimmen.⁵⁵⁹

Der Zeitpunkt schien günstig, da Moskau den Besuch des französischen Präsidenten in einen außenpolitischen Erfolg verwandeln wollte. Breschnew befand sich zu dieser Zeit nicht in einer Position der Stärke. Neben gesundheitlichen Problemen fürchtete er um die Stellung der Sowjetunion in der Welt. Er war durch die Normalisierung der chinesisch-amerikanischen Beziehungen verunsichert, denn die unter Nixon und Kissinger mit der „strategischen Partnerschaft“ begonnene Annäherung zwischen China und den USA hatte unter Carter und seinem nationalen Sicherheitsberater Zbigniew Brzezinski neue Substanz erhalten. Der spektakuläre Empfang von Deng Xiaoping in Washington im Januar 1979 und die gleichzeitige heftige Kritik an Moskaus Umgang mit den Menschenrechten hatten Breschnew verärgert und seine Abneigung gegen Carter verstärkt, da er wenig Mittel in der Hand hielt, um auf dessen „Kreuzzug“ für die Menschenrechte angemessen zu reagieren. Frankreich hatte daher eine verhältnismäßig gute Position, um nach den Unstimmigkeiten der letzten vier Jahre seinen Ruf als vertrauenswürdiger Gesprächspartner zu erneuern und die Beziehungen zu Moskau zu festigen.⁵⁶⁰ Giscard selbst verband mit seinem Besuch in Moskau die Hoffnung, Frankreichs Status als Weltmacht zu untermauern.⁵⁶¹

In seiner Begrüßungsrede im Kreml betonte Giscard zu Beginn die Leistungen Frankreichs und der Sowjetunion bei der Entspannungspolitik und verkündete, dass nun der Moment gekommen sei, um einen neuen Schritt zu unternehmen. Besonders wichtig sei die Konsolidierung der Entspannung in Europa, was über eine gewissenhafte Implementierung der Bestimmungen der Schlussakte, eine europaweite Zusammenarbeit und die sorgsame Vorbereitung der Konferenz von Madrid gewährleistet werden könne. Zweitens müssten beide Länder bei der Ausübung ihrer weltweiten Verantwortung darauf achten, dass die Prinzipien der Entspannung auf alle Krisenregionen ausgeweitet würden. Denn nur durch den Respekt der Prinzipien der territorialen Integrität der Staaten und des Völker-

⁵⁵⁸ AN, 5AG3/1094, MAE, Notiz des Botschafters Frankreichs in Moskau/Die Sowjetunion und Frankreich, 19. 3. 1979.

⁵⁵⁹ AN, 5AG3/1094, zusammenfassende Notiz (Gabriel Robin)/Reise in die UdSSR 26.–28. April 1979, 24. 4. 1979.

⁵⁶⁰ AN, 5AG3/1094, Notiz für Giscard d'Estaing (Gabriel Robin)/Besuch in der UdSSR, Vorbereitungstreffen vom 27. März, 26. 3. 1979.

⁵⁶¹ So betonte er nach dem Besuch im Ministerrat, dass Frankreichs Weltmachtstatus immer wieder durch Kontakte dieser Art erhalten werden müsse. AN, 5AG3/1094, Auszug aus den Entscheidungen des Ministerrats vom 2. Mai 1979.

rechts sei es möglich, gerechten und dauerhaften Frieden zu schaffen. Drittens wies Giscard auf die Bedeutung einer „echten“ Abrüstung hin. Sie enthalte die Suche nach Möglichkeiten, um die gefährliche Anhäufung von Waffen in Europa auf ein Niveau zu bringen, das den tatsächlichen und legitimen Sicherheitsbedürfnissen der Staaten entspreche.⁵⁶² Anders als noch kurz zuvor, wo Frankreich befürchtete nicht als gleichrangige militärische Macht wahrgenommen zu werden, trat Giscard nun selbstbewusst auf. Die französische Abschreckung war zwischenzeitlich in einer Art und Weise modernisiert worden, welche die Sowjets offensichtlich beunruhigte, so dass sie deshalb zu weiteren Verhandlungen bereit waren.⁵⁶³

So fügte Giscard in seinem Gespräch mit Breschnew hinzu, dass Frankreich trotz seiner guten Beziehungen zur Bundesrepublik nicht nur vermeiden wolle, dass diese in den nuklearen Abrüstungsverhandlungen eine Stimme und damit Einfluss auf die Nuklearstreitkräfte bekäme, sondern dass auch eine Wiedervereinigung Deutschlands nicht seinen Interessen entsprach. Dies begründete Giscard damit, dass das fragile Gleichgewicht in Europa nur durch die Teilung Deutschlands gewährleistet werde und durch eine Wiedervereinigung erschüttert werden würde. Bemerkenswerterweise merkte Giscard an, dass die deutschen Regierungsvertreter Frankreichs Meinung darüber kannten.⁵⁶⁴ Es ist bereits erwähnt worden, dass die privaten Gespräche zwischen Schmidt und Giscard nicht protokolliert wurden und dass der deutsche Kanzler und der französische Präsident ein sehr vertrauensvolles Verhältnis zueinander pflegten. Vermutlich bestand ein stillschweigendes Einverständnis, das Thema auszuklammern, da beide nicht an eine baldige Wiedervereinigung glaubten. Die Äußerung Giscard gegenüber Breschnew kann somit als Druckmittel gedacht gewesen sein, um die Ambitionen des Kremlchefs für eine Neutralisierung eines wiedervereinigten Gesamtdeutschlands einmal mehr zu vereiteln. Ein weiterer, in einem anderen Zusammenhang auch ausgesprochener Hintergedanke war, dass Frankreich seine Sicherheit und seine Führungsrolle in Europa nicht gefährden wollte.

Giscard schuf mit seinem Besuch die Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit den Sowjets bei der Vorbereitung der Konferenz von Madrid, denn zur Demonstration ihrer guten Beziehungen unterzeichneten er und Breschnew mehrere Abschlussdokumente. Eines davon war das „Programm für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Sowjetunion im Interesse der Entspannung und des Friedens“, in dem sie ihre Treue zu ihren internationalen Verpflichtungen wie der UN-Charta und der Schlussakte festhielten und den Wunsch bekundeten, ihre „privilegierten“ Beziehungen auszubauen. Für ihre weitere internationale Zusammenarbeit wurde vereinbart, dass

⁵⁶² AN, 5AG3/1094, Rede von Giscard anlässlich des offiziellen Abendessens im Kreml, 26. 4. 1979.

⁵⁶³ AN, 5AG3/1094, Notiz für Giscard d'Estaing (Gabriel Robin)/Besuch in der UdSSR, Vorbereitungstreffen vom 27. März, 26. 3. 1979.

⁵⁶⁴ AN, 5AG3/1094, Protokoll des Gesprächs zwischen Giscard und Breschnew, 27. 4. 1979.

sie zur Stärkung des Friedens, zur Konsolidierung der Entspannung, zur Eliminierung der Krisenherde und zu echten Fortschritten auf dem Weg der Entspannung beitragen solle. Die Entspannungspolitik bezeichneten sie als einziges Mittel, das in der derzeitigen Situation erlaube, den Frieden zu sichern und zwischen den Staaten Beziehungen der guten Nachbarschaft, der Verständigung und der Zusammenarbeit zu etablieren. In diesem Zusammenhang wurde auch die französisch-sowjetische Erklärung vom 22. Juni 1977 über die Minderung der internationalen Spannung zitiert sowie die Entscheidung von Giscard d'Estaing und Breschnew, sich sowohl durch ihre eigene Politik als auch durch ihre Zusammenarbeit für die Förderung der Entspannung einzusetzen. Obwohl die Sowjetunion wiederholt bewiesen hatte, dass sie die Entspannung anders interpretierte als der Westen, versuchte Giscard Breschnew auf seine Linie zu bringen. Tatsächlich bewegte er den Kremlchef dazu, ihm darin zuzustimmen, die vollständige Implementierung der Schlussakte sei der einzige Weg, um die Vertiefung der Entspannung in Europa zu fördern und zum Erfolg der Konferenz von Madrid beizutragen. Als Zugeständnis an Moskau wurde die Entwicklung der multilateralen Zusammenarbeit im Bereich der Umwelt „mit Interesse begrüßt“.⁵⁶⁵

Das Dokument enthielt auch ein Kapitel „Abrüstung“, in dem sich beide Seiten zu intensiven Konsultationen bereit erklärten. Obwohl Frankreich versucht hatte, keine Verhandlungen über nukleare Abrüstung zu führen, enthielt der Text nicht nur einen Aufruf zur Verwirklichung einer „vollständigen und allgemeinen“ konventionellen Abrüstung, sondern er bezog auch die Nuklearstreitkräfte mit ein. Die Sowjets hätten das Dokument nicht akzeptiert, wenn dieser Aspekt nicht mit aufgenommen worden wäre, so dass die Formulierung des Textes den Beratern Giscard im Vorfeld des Spitzengesprächs einige Probleme bereitet hatte. Wenn gleich die Gefahr bestand, dass mit der Einbeziehung der nuklearen Abrüstung ein Prozess in Gang gesetzt wurde, der später nicht mehr aufgehalten werden konnte,⁵⁶⁶ nahm die französische Regierung dieses Risiko in Kauf, denn Gromyko hatte sich bei den Vorbesprechungen in Bezug auf die KAE weniger kritisch gezeigt als noch ein halbes Jahr zuvor. Auch wenn die französischen Diplomaten wussten, dass die Sowjetunion die französischen Vorschläge letztlich nur nutzen wollte, um ihre eigenen Ideen durchzusetzen, stellten sie ein Entgegenkommen Moskaus fest, da akzeptiert wurde, dass das „Programm“ die Unterzeichnerstaaten zur gemeinsamen Prüfung der Fragen bezüglich der Abschwächung der militärischen Konfrontation, der vertrauensbildenden Maßnahmen und der Verminderung der Waffenkonzentration in Europa aufrief.⁵⁶⁷

⁵⁶⁵ AN, 5AG3/1094, Programm für die Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und der Sowjetunion im Interesse der Entspannung und des Friedens.

⁵⁶⁶ AN, 5AG3/1094, Notiz für Giscard d'Estaing (Gabriel Robin)/Besuch in der UdSSR, Vorbereitungstreffen vom 27. März, 26. 3. 1979.

⁵⁶⁷ AN, 5AG3/1094, MAE, Osteuropaabteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Offizieller Besuch Giscard in der UdSSR, 20. 4. 1979.

6.2. Frankreichs Rolle in der EPZ während der Vorbereitungen der Konferenz von Madrid

6.2.1. Ausarbeitung gemeinsamer Vorschläge der Neun

Wie zuvor in Genf wurde auch für die Vorbereitung der Madrider Konferenz in der EPZ eine KSZE-Arbeitsgruppe geschaffen, in der die EPZ-Staaten eine gemeinsame Position ausarbeiten wollten. Anlässlich einer Sitzung des Politischen Komitees der EPZ im April 1979 rief Jacques Andréani seine Partner in einer engagierten Rede dazu auf, über die Herausforderungen und Zielsetzungen des KSZE-Prozesses nachzudenken. Eindringlich warnte er vor einer Politisierung dieses Prozesses durch die Teilnahme der Außenminister an der Konferenz ohne vorherige Definition der Ziele der EPZ-Staaten. Die Arbeitsgruppe sollte anhand der Erfahrungen von Helsinki und Belgrad vor allem die Grundprobleme analysieren, wie zum Beispiel die Frage, wie viel Raum dem Thema Menschenrechte oder der Suche nach konkreten Verbesserungen im Bereich des zweiten und dritten Korbes gegeben werden müsse. Andréani betonte, dass die EPZ-Staaten ihre Strategie an die neue Situation anpassen sollten, und erklärte, dass es keinen Sinne mache, einfach an den alten Positionen festzuhalten, denn „nur Dummköpfe ändern nie ihre Meinung“. Auch Frankreich habe seit Helsinki seinen Standpunkt hinsichtlich der militärischen Aspekte der Sicherheit geändert.⁵⁶⁸ Darüber hinaus müssten die Neun sich über die Ziele klar werden, welche die WVO-Staaten verfolgten, um herauszufinden, ob in der Sowjetunion ein reelles Interesse für die Weiterführung des KSZE-Prozesses existiere. Falls ja, so müsse geprüft werden, worin dieses Interesse bestehe. Wenn der Wunsch, die „militärische Entspannung“ einzuleiten und einen Vertrag über den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt abzuschließen, bei der Sowjetführung genauso stark sei wie ihr Wunsch, in Genf das Prinzip über die Unverletzlichkeit der Grenzen zu verankern, sei es möglich, die Sowjetunion wieder in die Rolle des Antragstellers zu bringen, die der Westen schon einmal so gut für sich habe nutzen können. Auf der Basis der Ergebnisse dieser Überlegungen sollten die EPZ-Staaten ihre gemeinsamen Positionen ausarbeiten.

Das Politische Komitee pflichtete Andréani bei, dass die Vorbereitung der Konferenz sowie der gesamte KSZE-Prozess sorgfältig überdacht und dass auch der Zusammenhalt der Neun wieder verstärkt werden müsse. Denn nachdem die harmonische Zusammenarbeit der Europäer einer der Gründe für den Erfolg der Genfer Konferenz gewesen war, schienen ihre Meinungsverschiedenheiten während der Belgrader Konferenz eines der Probleme gewesen zu sein, die zum Scheitern der Konferenz beigetragen hatten. Die französische Delegation war der Ansicht, dass den innereuropäischen Besprechungen die Priorität vor den Konsultationen in der NATO gegeben werden müsse. Denn wenn sich die EPZ-Staaten zu

⁵⁶⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, Politisches Komitee, 4. April 1979, Kurzschrift des Exposés von J. Andréani: Die Neun, das Treffen von Madrid und der KSZE-Prozess.

sehr an den NATO-Staaten orientierten, würde dies ihren Handlungsspielraum in Madrid verringern und sie von den neutralen und blockfreien Ländern trennen. Zudem sei es widersprüchlich, auf der einen Seite zu betonen, dass das Treffen nicht zu einer Block-zu-Block-Diskussion werden dürfe, und auf der anderen Seite ein Maximum an westlichem Zusammenhalt zu demonstrieren.⁵⁶⁹ Das Politische Komitee entschied nach der Anhörung des Berichts von Andréani, dass die Expertengruppe ein Exposé über die Hauptfragen der Konferenz von Madrid erstellen sollte.⁵⁷⁰

Den Anregungen Andréanis folgend, präsentierte die KSZE-Arbeitsgruppe bereits vier Tage nach seinen Ausführungen ein Arbeitsdokument für die Vorbereitung der Konferenz von Madrid. Darin wurden zunächst die Ziele der Sowjetunion sowie der WVO-Staaten umrissen und erläutert, dass Moskau aus der Weiterführung der Entspannungspolitik eine Maxime seiner Diplomatie gemacht habe und damit zwei Ziele erreichen wolle: Zum einen solle vermieden werden, dass Westeuropa zu einem kohärenten, politisch, wirtschaftlich und militärisch mächtigen Gebilde werde. Der Begriff der Entspannung werde verwendet, um den Westen daran zu hindern, seine Verteidigung zu stärken, und um die militärische Präsenz Amerikas in Europa zu reduzieren. Damit wolle Moskau, nach Meinung der Neun, Westeuropa „finnlandisieren“ und gleichzeitig seinen eigenen Einfluss auf die Satellitenstaaten aufrechterhalten. Zum anderen wolle die Sowjetunion ihre Sicherheit im Westen gewährleisten, um einen größeren Teil ihrer militärischen Mittel zur Verteidigung ihrer Ostgrenzen verwenden zu können. Sie nutze den Ausdruck „Entspannung“ also, um indirekt die internationale Isolation Chinas zu fördern, das bekanntermaßen an dieser Politik keinen Anteil hatte.

Abgesehen von diesen allgemeinen Zielen interessierte sich die Sowjetunion nach Ansicht der Neun aus verschiedenen Gründen noch immer für den KSZE-Prozess. Erstens wolle sie ihn benutzen, um ihre Ideen bezüglich der Abrüstung und der „militärischen Entspannung“ durchzusetzen. Ferner habe sie politische und militärische Interessen im zweiten Korb, denn sie wolle die Abschaffung von Diskriminierungen erreichen, wie sie der 1949 gegründete Koordinationsausschuss für mehrseitige Ausfuhrkontrollen oder die Bewilligung der Meistbegünstigungsklausel darstellten. Außerdem wolle sie eine koordinierte Politik des Westens verhindern, etwa in der Frage über die Kreditbedingungen für WVO-Staaten. Moskau benötige westliche Technologie und westliche Kredite, um seine Industrie zu modernisieren, und wolle unter anderem deshalb mit dem Westen in konstruktivem multilateralen Dialog stehen. Dennoch sei das Interesse der Sowjetunion an der KSZE inzwischen bei Weitem nicht mehr so hoch wie in Belgrad. Daher überlegten die Neun, welche Strategie Moskau in Madrid zur Durchsetzung seiner Ziele anwenden werde. Zweifelsohne sollte das Thema der „militärischen Entspannung“

⁵⁶⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen der Arbeitsgruppe KSZE in Dublin am 25./26. September 1979.

⁵⁷⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, Telegramm aus Paris an die Abteilungen des Außenministeriums (J.M. Dasque)/Politisches Komitee vom 4. April 1979, 5. 4. 1979.

zu einem der Hauptdiskussionspunkte gemacht werden. Dies konnte nach dem Communiqué des Warschauer Paktes vom 23. November 1978 und der Rede von Breschnew vom 2. März 1979 nicht mehr übersehen werden. Die Staaten des Warschauer Paktes hofften ihre Ideen zu verbreiten und die Unterstützung der N+N-Staaten oder sogar einiger westlicher Staaten zu erhalten. Zudem wollten sie die Überprüfung der Implementierung der Schlussakte minimieren, um mehr Zeit für die Diskussion neuer Vorschläge zu gewinnen. Die EPZ-Staaten erwarteten, dass die Sowjetunion vor allem den Abschluss eines Abkommens über den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt zwischen den 35 Teilnehmerstaaten anregen werde. Dies war nicht neu: Gromyko hatte diesen Vorschlag erstmals 1972 vor der Generalversammlung der UNO vorgestellt. Doch im Hinblick auf Madrid bekam er eine neue Bedeutung, und die EPZ-Staaten waren der Ansicht, dass er während der Verhandlungen die für den Westen so positive Rolle spielen könnte, die das Prinzip der friedlichen Grenzänderung in Genf gespielt hatte, da sich Moskau von einem solchen Abkommen wohl wichtige Vorteile verspräche: Es würde die Motivation der USA schwächen, ihre militärische Präsenz in Europa aufrechtzuerhalten, es würde die Gefahr der Schaffung einer gemeinsamen europäischen Verteidigung bannen, es würde die Aufrechterhaltung der französischen und britischen Abschreckungsmacht erschweren und es würde die Isolierung Chinas noch verstärken, da dieses an einem solchen Abkommen nicht teilnähme.

Die Neun erwarteten auch, dass Moskau in Madrid wieder den Vertragsentwurf zur Nichterweiterung von Allianzen präsentieren und seine Vorschläge zu den vertrauensbildenden Maßnahmen, die es bereits in Belgrad vorgebracht hatte, erneuern werde, wie zum Beispiel das Verbot von Militärmanövern mit mehr als 60 000 Soldaten und eine Ausdehnung der vertrauensbildenden Maßnahmen auf die Anrainerstaaten des Mittelmeeres. Zudem waren die EPZ-Staaten überzeugt, dass die Sowjetunion und ihre Verbündeten die Absicht hatten, allzu tiefgehende Diskussionen über die Menschenrechte und den dritten Korb zu vermeiden, da sie dabei zu sehr in die Kritik gerieten. Darüber hinaus schien es wahrscheinlich, dass sie darauf drängen würden, die wichtigsten Tagesordnungspunkte im Vorhinein zu verhandeln und die Debatte auf eine unilaterale Erklärung zu beschränken, in der jeder Staat erklärt, welche Maßnahmen er zur Umsetzung der Schlussakte ergriffen habe. Im multilateralen Rahmen sollte dann lediglich die Feststellung der Mängel stattfinden.⁵⁷¹

Angesichts dieser zu erwartenden sowjetischen Vorgehensweise waren die EPZ-Staaten unschlüssig, welche Taktik sie anwenden sollten, um zu substanziellen Ergebnissen zu kommen und die Fehler von Belgrad zu vermeiden. Sie waren sich einig, dass die Überprüfung der Implementierung der Schlussakte eine der Hauptaufgaben der Konferenz sein sollte, ohne aber die gesamten Verhandlungen zu beherrschen, da ein lange dauernder Meinungs-austausch über die Implementie-

⁵⁷¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Vom Präsidium vorgelegtes Arbeitsdokument über die Vorbereitung des Treffens von Madrid, 9. 4. 1979.

rung zu viele Gelegenheiten für Zusammenstöße zwischen Ost und West bieten werde. Anklagen und kategorische Einforderungen der Respektierung der Menschenrechte, wie sie in Belgrad stattgefunden hatten, waren zu vermeiden. Es sollten vielmehr neue Vorschläge vorgebracht und verabschiedet werden, da sonst die Öffentlichkeit den Eindruck bekomme, dass der KSZE-Prozess einschlafe. Jedoch war eine Begrenzung der Vorschläge notwendig, damit eine fundierte und realistische Diskussion möglich blieb.⁵⁷²

Um die besonderen Ziele der EPZ-Staaten zu präzisieren, machte sich die KSZE-Arbeitsgruppe daran, einen gemeinsamen Vorschlagskatalog zu verfassen. Zwischen Mai und Oktober 1979 debattierten die Vertreter darüber, wie stark sie ihre Grundsatzpositionen hinsichtlich der Menschenrechte und die Suche nach konkreten Verbesserungen im Ostblock bei der Umsetzung der humanitären Bestimmungen des dritten Korbes betonen sollten.⁵⁷³ Frankreich regte an, auch im Bereich Kultur und Erziehung Verbesserungen anzustreben und sich nicht nur auf die Ausweitung der menschlichen Kontakte und der Informationsverbreitung zu konzentrieren. Die Europäer müssten schon allein deshalb ihr Interesse an diesen Themen bekunden, damit sie nicht von den Staaten des Ostens in Beschlag genommen würden. Dabei kündigte Frankreich an, dass es in Madrid wieder das Problem der Lesesäle und ihres öffentlichen Zugangs auf die Tagesordnung bringen wolle.⁵⁷⁴ Nach längeren Diskussionen setzten die Franzosen zudem durch, dass zu den Grundpositionen der Neun die von Giscard so geschätzte Milderung der ideologischen Konfrontation gehören sollte.⁵⁷⁵

Im Juni 1979 stand der erste Entwurf über die Ziele der EPZ-Staaten für die Konferenz von Madrid fest. Im Oktober war die verfeinerte Fassung unter dem Titel „Bericht über die Strategie der Neun für Madrid“ redigiert. Dieses Dokument gab in großen Linien wieder, woran sich die EPZ-Staaten vor und während der Madrider Konferenz halten wollten, betonte aber zugleich, dass diese Linien kurz vor Beginn noch abgeändert werden könnten.⁵⁷⁶ Am 20. Dezember 1979 erschien die letzte, detailliertere Fassung des Dokuments mit dem Titel „Vorschläge der Neun für Madrid“.

6.2.2. Ausarbeitung einer gemeinsamen Position zur KAE

Frankreich nutzte die Gelegenheit der Besprechungen innerhalb der EPZ, um erstmals die französische Vorstellung von der Verbindung zwischen KSZE und KAE

⁵⁷² Idem.

⁵⁷³ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Politisches Komitee vom 5./6. Juni 1979.

⁵⁷⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees vom 22. Januar 1980, 17. 1. 1980.

⁵⁷⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen der Arbeitsgruppe KSZE in Dublin am 26./27. November 1979, 5. 12. 1979.

⁵⁷⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, EPZ, CSCE (79) 6/CP/11. 10. 1979. Bericht über die Strategie der Neun für Madrid.

zu erläutern.⁵⁷⁷ Der französische Vertreter erklärte, dass in dem Memorandum, welches Frankreich im Mai 1978 an die europäischen Partner geschickt habe, geplant war, das Projekt der Abrüstungskonferenz im Rahmen der KSZE anzusiedeln.⁵⁷⁸ Der französische Gesandte betonte, es gehe vor allem darum, auf vollständige und präzise Weise auf die in der Schlussakte verankerten Absichten bezüglich des Vertrauens und der Abrüstung zu reagieren. Genau wie die europäischen Partner wolle Frankreich aber auf keinen Fall die Entwicklung des KSZE-Prozesses behindern, weshalb es wichtig sei, dass auf den KSZE-Folgekonferenzen eine Debatte über Sicherheit und Vertrauen stattfinde. Aufgrund des unverbindlichen Charakters der Schlussakte könne es sich dabei aber lediglich um eine allgemeine Diskussion handeln, deren Ergebnisse im Bereich der Sicherheit zwangsläufig nur beschränkt sein können. Der Entwurf für die KAE hingegen müsse zur Definition von konkreten und präzisen Maßnahmen im Rahmen eines juristisch verbindlichen Abkommens führen. Es gehe also nicht darum, die mit 35 Teilnehmern geführte Diskussion über Sicherheit vom Forum der KSZE auf das Forum der KAE zu übertragen, sondern lediglich darum, einen „qualitativen Sprung“ im Rahmen einer gesonderten Konferenz zu tun. In Madrid sollten die 35 KSZE-Staaten sicherheitsrelevante Vorschläge prüfen und die Umsetzung der Schlussakte durch die Vereinbarung neuer Maßnahmen mit politischer Reichweite erweitern. Während der Debatten könnten die Teilnehmer beraten, ob der Zeitpunkt für eine spezielle Verhandlung über verbindliche vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung gekommen sei. Wichtig sei für das Folgetreffen von Madrid der gleichgewichtige Fortschritt in den drei Körben, jedoch ohne „Kuhhandel“ zwischen den Körben. Vor allem solle der Westen nicht den Eindruck erwecken, als sei jeder Fortschritt in Korb 1 naturgemäß nur zum Vorteil des Ostens. Der Warschauer Pakt habe diese falsche Einstellung bisher dazu ausgenutzt, den Westen im Bereich von Korb 1 mit rein rhetorischen Vorschlägen in die Defensive zu drängen. Demgegenüber beabsichtige Frankreich mit seinem KAE-Konzept die Initiative zurückzugewinnen.⁵⁷⁹

Der französische Gesandte erklärte ferner, dass ein neues Forum geschaffen werden müsse, da die KSZE nicht der passende Rahmen sei, um über Abrüstung zu verhandeln. Ein solches Forum habe den Vorteil, dass dort die östlichen Standpunkte leichter zu beeinflussen seien, besonders hinsichtlich der schwierigen Frage der Ausdehnung der Abrüstungszone auf das Gebiet vom Atlantik bis zum Ural.⁵⁸⁰ Die Entscheidung der französischen Regierung, die Ausarbeitung eines Mandats für die europäische Abrüstungskonferenz innerhalb der EPZ voranzu-

⁵⁷⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Politisches Komitee vom 5.–6. Juni 1979.

⁵⁷⁸ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24.5.1982.

⁵⁷⁹ Vgl. den Bericht des Ministerialdirektors Blech, z.Z. Brüssel, an das Auswärtige Amt vom 13.12.1979, in: AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 378, S. 1910.

⁵⁸⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4210, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen der Arbeitsgruppe KSZE in Paris am 25./26. Juni 1979.

treiben, wurde verstärkt, als der Warschauer Pakt im Mai 1979 das Budapester Kommuniqué veröffentlichte.⁵⁸¹ Während der letzten Sitzung der KSZE-Arbeitsgruppe der EPZ unter französischer Präsidentschaft am 27. Juni 1979 erläuterte der französische Vertreter Benoit d'Aboville, dass der Warschauer Pakt, nach seinem Kommuniqué zu urteilen, drei Ziele verfolge: Erstens wolle er die KSZE ihres Inhaltes berauben, indem er der zweiten Folgekonferenz eine Vorverhandlung über die „militärische Entspannung“ voranstellen wolle, so dass in Madrid nur die altbekannten Differenzen bezüglich des dritten Korbes diskutiert würden, denen gegenüber der Warschauer Pakt eine negative Haltung einnehme. Zweitens wolle er die Modernisierung der westlichen Rüstungsarsenale sowohl im konventionellen als auch im nuklearen Bereich erschweren. Drittens wolle er sich bis zur Konferenz von Madrid als Anführer der Entspannung etablieren und im Vorhinein das französische Projekt einer Abrüstungskonferenz in seinem Sinne beeinflussen, indem er versuche, die Unterschiede zwischen seinen Ideen zur militärischen Entspannung und dem französischen Konzept zu verwischen.

Ähnlich argumentierte auch der Ständige Vertreter Frankreichs bei der NATO, Tiné, während eines privaten Gesprächs mit seinen Kollegen: „Angesichts der gegenwärtigen Lage in der Atlantischen Allianz und zeitlich vor der Ministerratssitzung in Den Haag [stellt dieser Vorschlag den Versuch dar], die westliche Öffentlichkeit zu verwirren.“ Er betonte, Frankreich wolle die Thematik auf die konventionellen Waffen beschränken, der Osten wolle sie gerade auf die nuklearen Waffen ausdehnen.⁵⁸²

D'Aboville versuchte, die EPZ-Staaten auf einen gemeinsamen Standpunkt festzulegen, präsentierte aber kein vorgefertigtes Rezept, wie auf diese Einstellung der WVO-Staaten zu reagieren sei. Dies gelang erst, als Breschnews Rede vom 6. Oktober 1979 in Ostberlin erneut einen Anlass zur Konkretisierung der französischen Position lieferte.⁵⁸³ Breschnew hatte in Aussicht gestellt, dass die UdSSR einseitig 20 000 Soldaten und 1000 Panzer aus der DDR abziehen und die Zahl ihrer Mittelstreckenraketen vermindern werde, wenn die NATO auf die Stationierung neuer Mittelstreckenraketen in Europa verzichte.⁵⁸⁴ In seiner Rede erwähnte er auch den Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen, präsentierte aber kaum neue Vorschläge. Lediglich bei der Ankündigung größerer Manöver ließ er sich auf eine Verlängerung der Frist und die Senkung der Schwelle von 25 000 auf 20 000 Soldaten ein.⁵⁸⁵ Paris beurteilte die Rede vom 6. Oktober in Bezug auf die vertrauensbildenden Maßnahmen als zweiten Schritt nach vorne, nachdem im Kommuniqué

⁵⁸¹ Für den Wortlaut des Kommuniqués der Tagung der Außenminister des Warschauer Paktes am 14./15. Mai 1979 in Budapest vgl. EA 1979, S. D 329–332.

⁵⁸² Vgl. AAPD, 1979, Bd. 1, Dok. 166, S. 802, Anm. 4.

⁵⁸³ Zur Rede des Generalsekretärs des ZK der KPdSU, Breschnew, am 6. 10. 1979 in Ostberlin vgl. AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 287 und Dok. 316.

⁵⁸⁴ Vgl. Werner Link, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1980, S. 190.

⁵⁸⁵ AN, 5AG3/1093, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz/Rede Breschnews vom 6. Oktober: Vorschläge im Bereich der vertrauensbildenden Maßnahmen, 8. 10. 1979.

von Budapest vom Mai 1979 bereits eine erste Öffnung in diesem Bereich eingetreten war. Die grundsätzlichen Unterschiede bestanden jedoch weiter: Erstens die Frage, wie Stärkung des Vertrauens und Fortschritte in der Abrüstung zu verbinden seien, zweitens das Problem der Definition einer homogenen Geltungszone mit Blick auf die Sicherheitsbedürfnisse in Europa und drittens die Frage nach der juristisch verpflichtenden Natur der vertrauensbildenden Maßnahmen.

Zudem beschwor Breschnew erneut die bereits mehrfach von ihm vorgebrachten Vorschläge „zur Vertrauensbildung“ wie den Verzicht auf den atomaren und konventionellen Erstschlag oder die Nichterweiterung der Allianzen, denen er in seinem Projekt einer paneuropäischen Konferenz über die militärische Entspannung weiten Raum zu geben gedachte.⁵⁸⁶ Der Teil seiner Rede, welcher der Modernisierung der Streitkräfte der NATO gewidmet war, betraf Paris nur indirekt. Bei den drei anderen Punkten der Ausführungen Breschnews befürchtete Paris jedoch negative Auswirkungen auf seinen Vorschlag der KAE und seine Konzeption von SALT.⁵⁸⁷ Erstens würde die einseitige Entscheidung eines Rückzugs von 1000 Panzern die sowjetische Vorstellung einer effektiven, aber auf die Zone der MBFR begrenzten Abrüstung wieder aufleben lassen. Zweitens zielten die von Breschnew vorgeschlagenen vertrauensbildenden Maßnahmen auf die in der Schlussakte definierte Zone der KSZE und schlossen somit den Teil der Sowjetunion aus, den Frankreich in seinen Plan mit einbeziehen wollte. Drittens enthielt die Ostberliner Rede implizit die Frage der Einbeziehung der europäischen Nuklearwaffen in die Verhandlungen der Konferenz.

Die Rede spiegelte die sowjetische Sicht der Entspannung und der Abrüstung wider: Effektive Abrüstung im Rahmen der MBFR, vertrauensbildende Maßnahmen im Rahmen der KSZE und Einbeziehung der französischen Nuklearwaffen in die SALT-III-Verhandlungen. All dies war inkompatibel mit der französischen Politik.⁵⁸⁸ Deshalb reagierte die französische Regierung auf Breschnews Rede mit einer Erinnerung an die beiden Hauptaspekte ihrer Abrüstungskonzeption. Bezüglich der Nuklearwaffen hieß dies, dass zunächst die beiden Supermächte ihre Arsenale substanziell reduzieren sollten. Paris wollte erst dann in Erwägung ziehen, den sowjetisch-amerikanischen Abrüstungsverhandlungen beizutreten, wenn sich das Missverhältnis zwischen der Zahl und Stärke der französischen Nuklearwaffen und denen der Supermächte grundsätzlich geändert hatte. In der Zwischenzeit setzte die französische Regierung ihre Rüstungsbemühungen fort, um die Glaubwürdigkeit einer Abschreckung zu gewährleisten, die Frankreichs Interessen schützen sollte. In Bezug auf die konventionellen Waffen betonte Paris, dass die KAE die einzige realistische Antwort auf das Problem der Rüstung in Europa sei. Nur wenn Abrüstung und vertrauensbildende Maßnahmen verbunden und auf die „einzige strategisch signifikante Zone“ angewendet würden, also die Zone

⁵⁸⁶ Idem.

⁵⁸⁷ Idem.

⁵⁸⁸ AN, 5AG3/1093, CAP, Notiz/Rede Breschnews vom 6. Oktober: Einfluss auf die französische Sicherheitspolitik, 9. 10. 1979.

vom Atlantik zum Ural, wären sie von Bedeutung.⁵⁸⁹ Breschnews Rede hatte also zur Folge, dass in Paris die Überzeugung wuchs, der Vorschlag für eine progressive und realistische Abrüstung in Europa müsse verstärkt vorangetrieben werden, so dass den sowjetischen Vorstellungen ein Entwurf entgegenstellt werden konnte, der die Interessen aller europäischen Staaten in Betracht zog und der eine ausgewogene Entspannungskonzeption enthielt, indem er die Entspannung nicht nur auf ihre militärische Dimension reduzierte.⁵⁹⁰

Um aber das Mandat für eine europäische Abrüstungskonferenz in Madrid durchsetzen zu können, benötigte Paris die Unterstützung der EPZ-Staaten. Daher erarbeitete die französische Delegation ein zusätzliches Dokument, in dem die großen Linien einer gemeinsamen europäischen Position skizziert waren, und stellte es im Politischen Komitee der EPZ vor, um die ersten Reaktionen der EPZ-Staaten zu testen und Änderungsvorschläge anzuregen. Der Entwurf enthielt Prinzipien der französischen Entspannungskonzeption, wie zum Beispiel den Hinweis auf die „Globalität“ der Entspannung, deretwegen kein Aspekt vernachlässigt oder auf eine rein militärische Komponente reduziert werden dürfe. Des weiteren besagte die Vorlage, dass die EPZ-Staaten in Madrid besonders über die militärischen Aspekte der Sicherheit in Europa beraten und dabei konkrete Maßnahmen verabschieden sollten, um so nachhaltig zur Entwicklung der Sicherheit in Europa beizutragen.⁵⁹¹

Im Rahmen der Diskussion dieses Papiers zwischen den Vertretern der Neun traten Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Prozedur und des Inhalts der Konferenz zu Tage. Nur Italien und Belgien unterstützten den französischen Entwurf ohne Einwände. Dänemark, die Niederlande, Großbritannien, die Bundesrepublik und Irland wünschten eine enge Verbindung zwischen KSZE und KAE und wollten die KAE in Erstere einbetten. Sie befürchteten, dass andernfalls die Balance nicht gewahrt werden könne und man sowjetischen Intentionen (Verlagerung sicherheitspolitischer Fragen in eine Sonderkonferenz) zu weit entgegen komme.⁵⁹² Frankreich wollte aber für die KAE ein Mindestmaß an Autonomie aufrechterhalten, damit sie nicht zu einer reinen Expertenkonferenz würde. Dänemark und die Bundesrepublik brachten zum Ausdruck, dass sich die Konferenz von Madrid nicht darauf beschränken dürfe, das Mandat für die KAE zu verabschieden, sondern dass sie auch direkt anwendbare Maßnahmen beschließen sollte.⁵⁹³ Frankreich aber befürchtete, dass ein solches Vorgehen dazu führen könne, dass die in der Schlussakte definierte Zone von 250 Kilometern beiderseits der Grenzen für die Notifizierung von Manövern endgültig verankert werde. Ein wei-

⁵⁸⁹ Idem.

⁵⁹⁰ AN, 5AG3/1093, MAE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz/Rede Breschnews vom 6. Oktober in Berlin und „militärische Entspannung“ in Europa, 9. 10. 1979.

⁵⁹¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Arbeitsgruppe KSZE in Dublin am 8./9. November 1979, Annex II, 15. 11. 1979.

⁵⁹² Vgl. auch den Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 2. 7. 1979, in: AAPD, 1979, Bd. 2, Dok. 196, S. 957.

⁵⁹³ Für eine präzise deutsche Stellungnahme zum französischen Vorschlag einer KAE vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 2. 4. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 100.

terer Einwand bezog sich auf das Gleichgewicht zwischen den einzelnen Körben. Vor allem die Bundesrepublik merkte an, dass eine Entscheidung über die Einberufung einer Konferenz zur Sicherheit nur dann getroffen werden könne, wenn in den anderen Bereichen und insbesondere bei den humanitären Bestimmungen ähnliche Fortschritte absehbar seien. Der französischen Ansicht nach sollte aber eine Vereinbarung über ein Mandat für die KAE dem KSZE-Prozess in seiner Gesamtheit neue Vitalität geben, weshalb es die französische Regierung als wenig zielführend empfand, den Mandatsvorschlag mit dem Argument abzulehnen, dass die Fortschritte im zweiten und dritten Korb ungenügend seien.⁵⁹⁴ Das Problem der Ausarbeitung einer gemeinsamen Position konnte nicht abschließend gelöst werden, denn die nächste Sitzung der KSZE-Arbeitsgruppe der EPZ wurde der sowjetischen Intervention in Afghanistan gewidmet.

6.3. Auswirkungen der sowjetischen Intervention in Afghanistan auf die Vorbereitung der Konferenz von Madrid

Der Einmarsch der Sowjets in Afghanistan am 24. Dezember 1979 war für den Westen ein Schock und ein Schlag, der das mühsam gehegte Pflänzchen der Entspannung zu ersticken drohte. Die französische Bevölkerung war empört, was sich vornehmlich durch Gewaltakte gegen sowjetisches Eigentum in Frankreich äußerte. Mehrere Fahrzeuge der sowjetischen Botschaft wurden angezündet, Türen von sowjetischen Einrichtungen in Paris wurden eingetreten und im sowjetischen Informationsbüro wurde eine Bombe gezündet.⁵⁹⁵ Am 28. Dezember äußerte Außenminister Jean François-Poncet Frankreichs „große Beunruhigung“ und seine „rechtmäßigen Sorgen“. Nach der Sitzung des Ministerrats am 9. Januar 1980 verurteilte die französische Regierung den „schweren Schlag“, welcher der Entspannung zugefügt worden sei. Am selben Tag besprach sich Giscard mit dem deutschen Bundeskanzler Schmidt am Telefon, und am 5. Februar bezeichneten sie in einer gemeinsamen Erklärung die sowjetische Invasion als „inakzeptabel“ und als große Gefahr für die Stabilität der Region und den Frieden.⁵⁹⁶ Sie erklärten, die Entspannung werde einem Schlag gleicher Art nicht standhalten, und riefen die EPZ-Partner dazu auf, eine einheitliche Position hinsichtlich des sowjetischen Vorgehens zu entwickeln. Europa sollte die Invasion mit „einer Stimme“ verurteilen.⁵⁹⁷

⁵⁹⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Arbeitsgruppe KSZE in Dublin am 8./9. November 1979, 15. 11. 1979.

⁵⁹⁵ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 4814, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz für das Kabinett des Ministers/Gewaltakte gegen sowjetisches Eigentum in Frankreich, 26. 2. 1980.

⁵⁹⁶ Vgl. Jean François-Poncet, 37, Quai d'Orsay. Mémoires pour aujourd'hui et pour demain, Paris 2008, S. 169. Die Erklärung ist abgedruckt in: EA 1980, S. D 166. Mit dieser Erklärung betraten Giscard und Schmidt auch ostpolitisch gesehen neues Terrain, indem sie sich zumindest sicherheitspolitisch zu gemeinsamem ostpolitischen Handeln verpflichteten. Die deutsch-französische Zusammenarbeit erhielt damit einen neuen Impuls.

⁵⁹⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4151, Telegramm der Europaabteilung/Ministerrat der EPZ (Ost-West-Beziehungen), 6. 2. 1980.

Tatsächlich hatten die Außenminister der EG-Mitgliedstaaten bereits am 15. Januar 1980 eine Erklärung veröffentlicht, in der sie das sowjetische Vorgehen in Afghanistan als „flagrante Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines blockfreien Landes der islamischen Welt und eine Bedrohung für den Frieden, die Sicherheit und die Stabilität der Region, des indischen Subkontinents, des Mittleren Ostens und der arabischen Welt“ verurteilten und die UdSSR zum sofortigen, bedingungslosen Rückzug ihrer Streitkräfte aufforderten.⁵⁹⁸ Durch ein selbstständiges Auftreten der Staaten der Europäischen Gemeinschaft sollte auch die durch die unentschlossene Reaktion hervorgerufene amerikanische Führungsschwäche so weit wie möglich ausgeglichen werden. In seiner Neujahrsbotschaft dramatisierte Giscard zwar die Kriegsgefahren, doch innerhalb der Regierung überwog die Auffassung, dass das Vorgehen der Sowjetunion kein Zeichen für einen grundlegenden offensiven Wandel der sowjetischen Strategie, sondern das Ergebnis einer enormen Fehleinschätzung sowohl der Situation in Afghanistan als auch der zu erwartenden Reaktionen in Afghanistan und in den Ländern der Dritten Welt sei. In Paris griff die Auffassung Raum, dass sich daraus keine zwingenden Konsequenzen für die Ost-West-Beziehungen in Europa ergaben, und weder die Bundesrepublik noch Frankreich wollten die Beziehungen zur Sowjetunion abbrechen. Aus diesem Grund ließ Giscard seinen Außenminister Anfang Januar im Radiosender Europe-1 erklären, dass Frankreich zwar die Verstöße gegen die Prinzipien der Schlussakte verurteile, aber dennoch nicht bereit sei, von einem Tag auf den anderen alles zu zerstören, was in fünfzehn Jahren aufgebaut worden war.

Der deutsche Botschafter Herbst lieferte in einem Bericht an das Auswärtige Amt eine zutreffende Beschreibung der französischen Reaktion auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan:

„Umso mehr musste auffallen, dass der französische Staatspräsident und Außenminister François-Poncet der ersten Welle der Empörung, mit der die hiesige öffentliche Meinung auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan reagierte, nicht folgten, sondern sichtlich bemüht waren, den Entspannungsprozess nicht in Frage zu stellen [...] Mit dieser Linie folgte die französische Außenpolitik tief eingewurzelten Reflexen. Die privilegierten Beziehungen zu Moskau, die man auch über die schweren Zeiten des ‚Kalten Krieges‘ hinwegrettet, möchte man nicht ohne Not in Gefahr bringen. Andererseits distanzierte man sich so – beinahe automatisch – von den Vereinigten Staaten und versucht, eine Sonderposition einzunehmen, die sich von der amerikanischen Linie abhebt und zugleich die Möglichkeit eröffnet, die Europäer für die eigene, als europäisch präsentierte Konzeption zu gewinnen. Deshalb das schnelle, ungeschminkte und öffentliche ‚Nein‘ François-Poncets zu dem in der NATO eingebrachten amerikanischen Vorschlag, die Sowjetunion nicht nur verbal, sondern durch eine Reihe von Retorsionsmaßnahmen unmissverständlich zu warnen, dass sich das Vorgehen Moskaus Bruchgrenzen nähert.“⁵⁹⁹

Tatsächlich wollte Frankreich anders als die USA keine Sanktionen verhängen. Immerhin vereinbarte es aber mit den getreideproduzierenden Ländern, dass sie die

⁵⁹⁸ Vgl. Bulletin der EG 1/1980, S. 7f. Vgl. auch AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 9, Anm. 4. Im EG-Ministerrat wurde am selben Tag die Streichung des Nahrungsmittelhilfsprogramms 1979 für Afghanistan beschlossen und die EG-Kommission um Vorschläge für eine über das UNHCR zu leistende Soforthilfe für afghanische Flüchtlinge ersucht.

⁵⁹⁹ Vgl. den Bericht des Botschafters Herbst vom 12. 1. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 11, S. 71f.

von den USA eingestellten Lieferungen an die Sowjetunion nicht ersetzen.⁶⁰⁰ Giscard d'Estaing wollte die Afghanistan-Krise mit politischen Mitteln lösen, was die Erhaltung der Kommunikation zwischen Ost und West voraussetzte.⁶⁰¹ Natürlich war das demonstrative Festhalten am politischen Dialog auch der Versuch, eine weitere Einengung des außenpolitischen Handlungsspielraums Frankreichs zu verhindern und weiterhin seinen Einfluss in den Ost-West-Beziehungen zu garantieren. Giscard suchte über sein Verhältnis zur UdSSR in einem Moment der Schwäche der USA unter Präsident Carter die Bestätigung von Frankreichs Rolle als „mittlere Großmacht“.⁶⁰² Die KAE wurde damit zu einem idealen Thema, über das man sich weiter mit der Sowjetunion austauschen konnte, und zu einem Mittel, um das Interesse der sozialistischen Staaten am KSZE-Prozess aufrechtzuerhalten.

Die Invasion stellte nicht nur die Regierungen vor das Problem, auf die Krise reagieren zu müssen. Auch die Vorbereitungen der Konferenz von Madrid waren betroffen, sowohl auf nationaler als auch auf multilateraler Ebene. Es stand die Frage im Raum, ob die Konferenz nach dieser Invasion abgesagt oder verschoben werden sollte. Die USA reagierten mit einem Boykott: Carter verbot den amerikanischen Athleten, zu den Olympischen Spielen nach Moskau zu reisen.⁶⁰³ Und der Präsidentschaftsanwärter Ronald Reagan betonte: „Frankly, I have an uneasy feeling that going to Madrid is negating what we thought we could accomplish by boycotting the Olympics. If the athletes can't go, why should the diplomats go?“⁶⁰⁴ Nach der Weihnachtspause Anfang Januar 1980 nahm die KSZE-Arbeitsgruppe der EPZ ihre Arbeit wieder auf. Die EPZ-Staaten verurteilten die Invasion als Zuwiderhandlung gegen die Schlussakte und schweren Schlag für die Entspannung.⁶⁰⁵

Dennoch waren sie sich schnell einig, dass die Konferenz von Madrid stattfinden sollte, auch wenn die Atmosphäre nun sehr viel gespannter sein werde als geplant. Die französische Delegation hielt eine Veränderung der Situation bis zum Beginn der Konferenz für möglich, da sie glaubte, dass die Sowjetunion nach ihrem Coup nun eine „Charmeoffensive“ starten und sich in den Bereichen Abrüstung und Sicherheit in Europa flexibler zeigen werde. Daher stand sie dem KSZE-Prozess weiterhin positiv gegenüber und plädierte für eine zügige Einberufung der zweiten KSZE-Folgekonferenz.⁶⁰⁶ Da die internationalen Spannungen

⁶⁰⁰ Vgl. François-Poncet, 37, Quai d'Orsay, S. 169; auch MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4814, Telegramm aus Moskau/Interview von Jean François-Poncet auf Europe Nr. 1, 8. 1. 1980. Zur Einschränkung amerikanischer Getreidelieferungen an die UdSSR vgl. AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 5, Anm. 7.

⁶⁰¹ So Giscard in einer Pressekonferenz am 26. Juni 1980, abgedruckt in *Le Monde*, 29. 1. 1980.

⁶⁰² Vgl. Diskussionsrunde zur Ostpolitik Giscard d'Estaings, in: Samy Cohen/Marie-Claude Smouts, *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris 1985, S. 255.

⁶⁰³ Zur Forderung des Präsidenten Carter vom 20. Januar 1980 nach einem Boykott der Olympischen Sommerspiele in Moskau vgl. AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 19, Anm. 20.

⁶⁰⁴ Zit. in Snyder, *Human Rights Activism and the End of the Cold War*, S. 136.

⁶⁰⁵ 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.

⁶⁰⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees vom 22. Januar 1980, 17. 1. 1980.

sowohl ab- als auch zunehmen beziehungsweise eskalieren konnten, war es Frankreich insgesamt wichtig, flexibel zu bleiben, um in der Lage zu sein, sich allen Eventualitäten anzupassen.⁶⁰⁷

Die französische Delegation warnte ihre Partner ausdrücklich davor, den Zustand der Ost-West-Beziehungen für die Krise in Afghanistan verantwortlich zu machen, da dies der Sowjetunion nur ein Argument dafür liefern würde, ihre Invasion zu rechtfertigen. Die KSZE habe ihre eigenen Verdienste, unabhängig von der Qualität der Ost-West-Beziehungen und dem Verhalten der Unterzeichner der Schlussakte. Es sei also unbedingt nötig, nicht nur die Entspannung, sondern auch die Kontinuität des multilateralen Prozesses aufrechtzuerhalten. Zudem diene die KSZE den Interessen des Westens, indem sie die menschlichen Aspekte der Entspannung betone und einigen Ländern des Ostens wie Rumänien und Jugoslawien die Möglichkeit gebe, ihre Autonomie zu stärken und sich den Zwängen des Ost-West-Konfliktes partiell zu entziehen. Allerdings hielt es die französische Delegation für angebracht, die Entspannung auf andere Weise fortzuführen. Von nun an müsse zwar der Dialog aufrechterhalten, aber ein härterer Ton angeschlagen werden. Meinungsverschiedenheiten sollten nicht mehr verschwiegen werden. Die Konferenz von Madrid müsse in einer anderen Atmosphäre vorbereitet werden als vor der Invasion, und die EPZ-Staaten müssten bei der Überprüfung der Implementierung der Schlussakte unnachgiebiger vorgehen und ihre Missbilligung über den Umgang mit den Dissidenten und den Einmarsch in Afghanistan zum Ausdruck bringen.⁶⁰⁸ Es sei nun an der Sowjetunion, die für die Wiederherstellung des Vertrauens notwendigen Gesten zu zeigen.⁶⁰⁹ Dies erläuterte Außenminister François-Poncet auch seinem deutschen Amtskollegen Genscher. Nach Frankreichs Meinung zur Madrider Konferenz gefragt, betonte er, es müsse klar zum Ausdruck gebracht werden, dass die Entspannung ein bestimmtes Verhalten der Staaten voraussetze. Die Sowjetunion dürfe nicht glauben, sie könne tun und lassen, was sie wolle, und dann bei einer KSZE-Konferenz erscheinen, ohne dass man ihr ihr Benehmen vorhalte. Allerdings sei das Problem, wie man ernst und hart mit der Sowjetunion reden könne, ohne indes die Fäden abzuschneiden, die nur schwer wieder angeknüpft werden könnten. Auch Madrid sei ein Mittel, Druck auf die Sowjetunion auszuüben, jedoch müsse dies umsichtig geschehen.⁶¹⁰

Wenn also die EPZ-Staaten einen rauerer Ton gegenüber der Sowjetunion an den Tag legen sollten, dürften dabei gewisse Grenzen nicht überschritten werden, damit nicht dieselbe Situation wie in Belgrad heraufbeschworen würde. Es müsse

⁶⁰⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4151, Ministerratssitzung vom 19. Februar. Auswirkungen der Ereignisse in Afghanistan auf die KSZE, 15. 2. 1980. Für den Wortlaut der Erklärung der Außenminister der EG-Mitgliedsstaaten im Rahmen der EPZ vom 19. Februar 1980 zur sowjetischen Invasion in Afghanistan vgl. Bulletin der EG 2/1980, S. 88 f.

⁶⁰⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4156, Telegramm der Europaabteilung an die Botschaften/Politisches Komitee vom 22. und 23. Januar 1980, 25. 1. 1980.

⁶⁰⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4151, Ministerratssitzung vom 19. Februar. Auswirkungen der Ereignisse in Afghanistan auf die KSZE, 15. 2. 1980.

⁶¹⁰ Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister François-Poncet vom 31. 3. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 98 (95a), S. 171.

ein Gleichgewicht zwischen der Überprüfung der Implementierung und dem Vorbringen neuer Vorschläge gefunden werden, denn nur durch neue Vorschläge sei die Vitalität des KSZE-Prozesses zu garantieren. Die französische Delegation wies darauf hin, dass die sowjetische Invasion demonstriert habe, wie groß die Gefahr eines Überraschungsangriffs sei, auf die sie seit der Ausarbeitung ihres Vorschlags der KAE immer wieder aufmerksam gemacht habe. Innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums war die Sowjetunion imstande gewesen Truppen in einer Stärke von über 100 000 Soldaten zu mobilisieren und in ihrem Grenzgebiet 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 verpflichtendere vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart würden, als dies in der Schlussakte geschehen sei. Genau diese Voraussetzungen bringe das französische Projekt einer europäischen Abrüstungskonferenz mit.⁶¹¹

Die sowjetische Invasion in Afghanistan hielt Frankreich nicht davon ab, auch den KSZE-Prozess weiter voranzutreiben. Im Gegenteil förderte sie in Paris den Willen, den Dialog mit dem Osten aufrechtzuerhalten und eine positive Haltung gegenüber dem KSZE-Prozess zu pflegen.⁶¹² Je deutlicher wurde, dass das Thema Sicherheit während der Konferenz von Madrid viel Raum einnehmen würde, desto mehr wuchs in Paris die Überzeugung, dass man sich nicht mit den symbolischen vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlussakte zufrieden geben dürfe. Da mit der sowjetischen Invasion in Afghanistan der Beweis für die große Flexibilität der konventionellen Waffen erbracht war, gewann die Frage der Ausweitung der Abrüstungszone auf die Region von Atlantik zum Ural neue Relevanz.⁶¹³ Die KAE erschien als das geeignete Mittel, um den KSZE-Prozess neu zu beleben und damit die Gefahr zu bannen, dass die bisherigen Errungenschaften der Entspannung geopfert würden. Die französische Regierung erwartete hinsichtlich der „klassischen“ Entspannungspolitik keine großen Erfolge von der Madrider Konferenz. Es ging ihr vornehmlich darum, das Erreichte zu sichern.

Wie bereits in den Quellen über die Vorbereitung der Belgrader Konferenz findet sich auch in der Überlieferung über die Vorbereitungen der Konferenz von Madrid oftmals der Hinweis auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Beispielsweise wurde in einer Notiz über die Vorbereitung des Treffens der KSZE-Arbeitsgruppe im Januar 1980 festgehalten, dass angesichts der geringen Erfolgchancen der Madrider Konferenz die Öffentlichkeit über die Grenzen des KSZE-Prozesses informiert werden müsse, da sonst die Erwartungen zu hoch seien. Es sollte deutlich gemacht werden, dass es nicht die Rolle des KSZE-Prozesses sei, die Regime

⁶¹¹ 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.

⁶¹² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4156, Europaabteilung, KSZE, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees vom 22. Januar 1980, 17. 1. 1980.

⁶¹³ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

im Osten grundsätzlich zu ändern, sondern die Grenzen der Zusammenarbeit zu erweitern.⁶¹⁴ Die französische Regierung war sehr darauf bedacht, dass in der Öffentlichkeit keine falschen Erwartungen geweckt wurden. Darüber herrschte Konsens zwischen den EPZ-Staaten. Schon vor der sowjetischen Invasion in Afghanistan waren sie sich darüber einig gewesen, dass die westliche Öffentlichkeit die mageren Ergebnisse der Belgrader Konferenz nur vor dem Hintergrund bewertet hatte, dass ein Schlussdokument verabschiedet worden war, das keine Verbesserungen im Bereich der Menschenrechte enthalten hatte. Daher wollten sie für spätere Konferenzen versuchen, die Glaubwürdigkeit des KSZE-Prozesses dadurch aufrechtzuerhalten, dass konsensfähigere Vorschläge gemacht wurden. Es sollte vermieden werden, dass die Konferenzen nur daran gemessen würden, welche Ergebnisse im Schlussdokument enthalten seien.⁶¹⁵

Auch wenn die europäischen Partner ebenfalls davon überzeugt waren, dass die Entspannung gerettet und die Konferenz von Madrid durchgeführt werden müsse, so herrschte hinsichtlich einer europäischen Abrüstungskonferenz jedoch kein Einverständnis. Einige Staaten waren der Ansicht, dass nun besonders die Überprüfung der Implementierung der Schlussakte im Vordergrund stehen sollte. Die Briten erkannten zwar an, dass erweiterte vertrauensbildende Maßnahmen die Invasion in Afghanistan vielleicht hätten verhindern können, doch erschien ihnen der Vorschlag neuer vertrauensbildender Maßnahmen wenig aussichtsreich. Nur die Bundesrepublik war wie Frankreich der Meinung, dass unbedingt neue vertrauensbildende Maßnahmen vorgeschlagen und vereinbart werden müssten, weil sonst die Sowjetunion keinerlei Sanktionen erfahren würde.⁶¹⁶

Da der französische Abrüstungsplan aber Lösungsansätze für die Überwindung der aktuellen Vertrauenskrise zwischen Ost und West lieferte, unterstützten ihn letztlich auch die anderen 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 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 KAE bestätigten sie, dass sie in Madrid ein Mandat annehmen wollten, das die Bedingungen festlegt, zu denen die Verhandlungen für die Vereinbarung über signifikante, verifizierbare und auf dem ganzen Kontinent anwendbare vertrauensbildende Maßnahmen eröffnet werden könnten, die zur Sicherheit der Staaten beitragen und die Ausgangsposi-

⁶¹⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees vom 22. Januar 1980, 17. 1. 1980.

⁶¹⁵ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, EPZ, CSCE (79) 8 – Def. 20. 12. 1979, Vorschläge der Neun für Madrid.

⁶¹⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, Europaabteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, zusammenfassende Notiz/EPZ. KSZE-Expertentreffen in Rom am 10./11. Januar. Militärische Aspekte der Sicherheit, 14. 1. 1980.

tion für die spätere Einleitung einer Rüstungsreduzierung schaffen würden. Dabei betonten sie, dass KSZE und KAE 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 erreichen. Mit Hilfe der Verhandlung der militärischen Aspekte der Sicherheit könne auch getestet werden, wie ernsthaft die WVO-Staaten die Entspannung vorantreiben wollten. Es stand außer Zweifel, dass die Sowjetunion sich gegen die Vorbedingungen der KAE wehren würde, besonders gegen den vorgeschlagenen Geltungsbereich vom Atlantik zum Ural.⁶¹⁷

Ihr Bestreben war es, in Madrid ein vages Mandat für ihre „Konferenz über die militärische Entspannung und die Abrüstung“ zu verabschieden, das bewies, dass die Entspannung trotz Afghanistan fortgesetzt würde. Dabei gab Moskau vor, in den Übereinstimmungen des eigenen mit dem französischen Vorschlag die Vorstufe für Frankreichs Einschnwenken auf die sowjetische Konferenzidee zu sehen.⁶¹⁸ Angesichts der Tatsache, dass die neutralen und blockfreien Staaten dem sowjetischen Vorschlag nicht völlig abgeneigt waren, erkannten die westlichen Länder, dass die KAE der einzige Weg war, um in Madrid sowohl den Ambitionen des Ostens als auch den Zielen der N+N-Staaten etwas entgegenzusetzen. Allerdings bestanden noch immer Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Neun. Zum Beispiel hegte Großbritannien weiterhin Misstrauen gegenüber der zweiten Phase, und die Bundesrepublik und Großbritannien befürworteten die Formulierung „politische“ Maßnahmen und lehnten den Terminus „juristisch verpflichtende“ Maßnahmen ab. Innerhalb der fünfzehn NATO-Staaten bestand die Schwierigkeit, dass die USA es abgelehnt hatten, dem französischen Vorschlag vor der für Dezember 1980 geplanten Sitzung des NATO-Ministerrats zuzustimmen. Zwar befürwortete Washington die Möglichkeit, den rein deklaratorischen Vorschlägen des Ostens den Boden zu entziehen, und interessierte sich für die Idee der Anwendungszone der vertrauensbildenden Maßnahmen, aber es lehnte die zweite Phase ab und wollte jede Konkurrenz zu den MBFR-Verhandlungen vermeiden. Es befürchtete, dass der Westen in Madrid als Bittsteller für den Bereich der Sicherheit auftreten würde, anstatt über das Thema der Menschenrechte zu verhandeln.⁶¹⁹

Ebenfalls im Mai 1980 erstellten die EPZ-Staaten ein Dokument, in dem einige Vorschläge für die Bereiche menschliche Kontakte, Information und Erziehung aus dem dritten Korb enthalten waren, die in Madrid präsentiert werden sollten. Die Neun hatten sich dabei auf einen britischen Entwurf mit französischen Än-

⁶¹⁷ 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.

⁶¹⁸ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶¹⁹ Idem.

derungsvorschlägen zu den menschlichen Kontakten gestützt, der einen Großteil der bereits in Belgrad vorgebrachten Ideen aufnahm, dabei aber diejenigen wegließ, über welche die Sowjets nicht verhandeln würden. Die Vorlage empfahl, dass die Anfragen für Familienbesuche in Notfällen innerhalb einer Woche geprüft, Familienzusammenführungen und Mischehen innerhalb von sechs Monaten geklärt und dass die Fristen für alle anderen Fälle von Familientreffen verkürzt werden sollen. Obwohl es unwahrscheinlich war, dass die WVO-Staaten diese Forderungen akzeptierten, wollten sich die EPZ-Staaten von Anfang an anspruchsvoll zeigen. Ein Beispiel für die von Frankreich geplante Vorgehensweise in Madrid war, dass es darauf bestanden hatte, in den Textentwurf eine stufenweise Reduzierung der Fristen einzubauen, da dies Interpretationsspielraum ließ und den Vorschlag für die sozialistischen Länder akzeptabler machte. Er sah vor, die Kosten für die Ausstellung von Pässen so zu senken, dass er einem durchschnittlichen Wochenlohn entsprach. Auch hier war nicht ohne Kalkül eine progressive Senkung eingebaut.⁶²⁰ Der Hintergedanke nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan war, dass für den Osten unangenehme Vorschläge mit Entschiedenheit präsentiert und verteidigt werden sollten. Um aber nicht das Scheitern der Konferenz zu riskieren, sollten kleine Verhandlungsspielräume geboten werden.

Als Frankreich den EPZ-Staaten seine eigenen Ideen für den dritten Korb präsentierte, entstand allerdings eine heftige Debatte. Die französische Delegation hatte den Partnern Vorschläge zur Errichtung von Lesesälen⁶²¹ und Kulturzentren sowie für eine größere Verbreitung von Büchern durch die Vermehrung der Verkaufsstellen vorgestellt. Zudem empfahl sie, dass die Leiter der Jugendorganisationen während eines Arbeitstreffens ein Programm für paneuropäische Jugendtreffen zu festgelegten Themen entwickeln sollten. Vor allem der letzte Punkt führte zu Diskussionen, die sich nicht um Details des Vorschlags, sondern um die Konzeption der Entspannung an sich drehten.⁶²² Die britische Delegation bemerkte, dass die Jugendorganisationen in den WVO-Staaten streng von Partei und Regierung kontrolliert würden und dass ihre Repräsentanten lediglich die offizielle Parteimeinung verteidigten. Im Westen hingegen seien die Jugendorganisationen frei. Daher bestehe bei paneuropäischen Treffen die Gefahr, dass ihre Beschlüsse die Standpunkte der sozialistischen Länder wiedergaben und der UdSSR zu Propagandazwecken dienten. Der britische Delegierte William Willberforce äußerte darüber hinaus die Sorge, dass der französische Vorschlag die Regierungen dazu ermuntere,

⁶²⁰ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Treffen der KSZE-Arbeitsgruppe in Rom am 12./13. Mai 1980, 23. 5. 1980.

⁶²¹ Bereits in Genf hatte die französische Delegation den Vorschlag zur Errichtung von Lesesälen präsentiert, war aber an der Opposition der Sowjetunion gescheitert. In Belgrad nahm Frankreich den Vorschlag nicht wieder auf. Nach der Schlussakte wurden aber bilaterale Verträge mit Polen und der DDR zur Errichtung von Lesesälen geschlossen. Auf diesen Fortschritt wollte Frankreich in Madrid hinweisen und den Vorschlag von Neuem einbringen. MAE, Direction d'Europe, 4211, zusammenfassende Notiz/Treffen des politischen Komitees vom 16./17. Juli 1980, 15. 7. 1980.

⁶²² MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, Zusammenfassende Notiz/Treffen der KSZE-Arbeitsgruppe in Rom 9./10. Juni 1980, 17. 6. 1980.

sich in die Aktivitäten der Jugendorganisationen einzumischen. Einen derartigen Dirigismus lehne London ab. Zudem, so der Brite, missbillige die Regierung Großbritanniens jede Initiative, die den Anschein erwecken könnte, dass die Entspannung nach Afghanistan genauso fortgeführt werde wie zuvor.

Die Antwort des französischen Vertreters entsprach den Grundkonstanten der französischen Entspannungspolitik. Die Staaten des Westens müssten den Jugendaustausch fördern, da dies eine Form der menschlichen Kontakte sei und dazu beitragen könne, die Ideen und Werte des Westens in den sozialistischen Ländern besser bekannt zu machen. Dem Hinweis auf die Ereignisse in Afghanistan entgegnete der Franzose, dass der Vorschlag für eine paneuropäische Jugendkonferenz nicht nur den Interessen der UdSSR, sondern auch denen des Westens diene und obendrein auch andere sozialistische Länder betreffe, die mit Kabul nichts zu tun hätten.⁶²³ Frankreichs Konzeption hatte sich seit Genf nicht geändert. Der Kulturaustausch galt noch immer als das *Mittel par excellence*, um den Gesellschaften im Osten durch die Ansteckungskraft der Ideen des Westens dabei zu helfen, sich vom Kommunismus zu lösen.

6.4. Die Vorbereitung der Madrider Konferenz auf Regierungsebene

Wenngleich die französische Regierung nach dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan schnell entschieden hatte, dass der Dialog mit der Sowjetunion weitergeführt werden und die Konferenz von Madrid stattfinden sollte, war sie sich zunächst nicht darüber klar, wie sie selbst mit der Sowjetunion umgehen wollte.⁶²⁴ Giscard persönlich beurteilte die Erfolgsaussichten für die Folgekonferenz in Madrid skeptisch und wollte die Sowjetunion hinhalten, um ihr zu beweisen, dass die Entspannung in Europa nicht selbstverständlich war.⁶²⁵ Die Vereinigten Staaten waren der Auffassung, dass jede westliche Aufforderung zum Dialog von Moskau als ein Zeichen der Schwäche interpretiert werden würde und es daher sinnvoller sei, die Sowjetunion mit Kontaktabbruch zu bestrafen. Die Sowjets gaben sich versöhnlich, lockten mit der Möglichkeit einer politischen Lösung für ihre Intervention in Afghanistan und zeigten sich für weitere Entspannungsinitiativen wie die Konferenz von Madrid oder die KAE aufgeschlossen. Der französische Botschafter in Moskau, Henri Froment-Meurice, ein erklärter Feind des Sowjetsystems, plädierte für eine unnachgiebige Haltung Frankreichs. Die Sowjetunion müsse nun zum Einlenken und zu positiven Gesten gegenüber dem Westen gezwungen werden. Genau wie die amerikanische Regierung empfahl er, die in Moskau stattfindenden Olympischen Spiele zu boykottieren und sogar den KSZE-Prozess vorübergehend zu unterbrechen. Darüber hinaus sollten der Wes-

⁶²³ Idem.

⁶²⁴ Vgl. für die Reaktion der französischen Regierung auf den Einmarsch in Afghanistan auch Maurice Vaisse, *Le chemin de Varsovie. La France face à l'intervention soviétique en Afghanistan* (décembre 1979–juin 1980), in: *Revue d'Histoire diplomatique*, (2006), 2, S. 169–182.

⁶²⁵ Vgl. AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 73, Anm. 4, S. 421.

ten und besonders die EPZ-Staaten gemeinsam die UdSSR daran hindern, zu demonstrieren, dass in Madrid die Entspannung fortgesetzt werde. Er empfahl der französischen Regierung so „französisch wie möglich“ zu reagieren und den Kontakt mit Moskau aufrechtzuerhalten, um zu zeigen, dass sie an den Errungenschaften der Entspannung festhielt, und um nicht den Anschein zu erwecken, dass sie Moskau „in die Hölle befördern wollte“.⁶²⁶

Giscard und seine Berater waren nur mit dem zweiten Teil seiner Überzeugungen einverstanden. Sie waren der Meinung, dass gerade in Zeiten der Krise die Aufrechterhaltung eines konstruktiven Dialogs besondere Bedeutung habe und dass eine Unterbrechung des KSZE-Prozesses oder eine Verschiebung der Konferenz von Madrid nicht in Frage komme.⁶²⁷ Eine öffentliche Demonstration für diese Einstellung war, dass nicht nur Moskaus erster stellvertretender Außenminister Georgij Kornienko in Paris empfangen wurde und Giscard's Berater Gabriel Robin und der Generalsekretär des Außenministeriums Bruno de Leusse nach Moskau reisten, sondern dass auch der sowjetische Außenminister Gromyko im April 1980 zu einem Gespräch nach Paris kam. Es war sein erster Besuch bei einer westlichen Regierung seit dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan, was für Paris ein Beweis für die hohe Qualität der französisch-sowjetischen Beziehungen war. Obgleich Frankreich die Invasion hart verurteilt hatte, suchten die Sowjets den Kontakt und demonstrierten damit die Bedeutung, die sie nicht nur der Entspannung, sondern auch Frankreich beimaßen. Allerdings war sich die Regierung in Paris auch der Hintergedanken bewusst. Moskau hielt an der Entspannung und der Konferenz von Madrid fest, weil es darin die Möglichkeit sah, die „militärische Entspannung“ weiter voranzutreiben. Außerdem wollte es demonstrieren, dass die Entspannung trotz der Ereignisse in Afghanistan weiterging und damit „teilbar“ war. Nicht zuletzt hoffte Moskau, einen Keil zwischen die westlichen und die neutralen Länder oder in das westliche Lager an sich zu treiben. Auf lange Sicht zielte die Sowjetunion darauf ab, den KSZE-Prozess einschlafen zu lassen, indem sie ihn durch Verhandlungen ersetzte, die lediglich die militärischen Aspekte der Sicherheit behandelten. Daher war zu erwarten, dass die Sowjets in Madrid vorschlagen würden, eine Konferenz über die militärische Entspannung und die Abrüstung einzuberufen. Auf dieser würde dann lediglich über vertrauensbildende Maßnahmen, nukleare und konventionelle Abrüstung und politisch deklaratorische Maßnahmen wie den Verzicht auf die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder die Nichterweiterung von Allianzen verhandelt. Die in diesem Rahmen vorgesehenen vertrauensbildenden Maßnahmen wären dann nicht verpflichtend und beträfen nur eine Zone von 250 Kilometern innerhalb des sowjetischen Territoriums.⁶²⁸

Obwohl all dies den französischen Zielen zuwiderlief, schien es für Paris sinnvoll, mit Moskau in konstruktivem Austausch zu stehen, weshalb sich Giscard da-

⁶²⁶ AN, 5AG3/1095, Notiz von Henri Froment-Meurice, Moskau, 25. 3. 1980.

⁶²⁷ AN, 5AG3/1095, Notiz für Giscard d'Estaing (Patrick Leclercq)/Audienz von Gromyko, 24. April, 23. 4. 1980.

⁶²⁸ Idem.

für entschied, Gromyko zu empfangen. Allerdings barg das Gespräch mit Gromyko zwei Risiken. Erstens könnte der Eindruck entstehen, dass Paris sich lediglich für die Verbindung mit Moskau interessierte und die Beziehungen zu den westlichen Partnern vernachlässigte. Man befürchtete, Gromyko würde versuchen, dies als ein Druckmittel gegenüber Frankreich zu benutzen, oder einen Keil zwischen die USA und Europa zu treiben. Die zweite Gefahr bestand darin, dass Frankreichs Beitrag zu den Ost-West-Beziehungen entwertet werden könnte, wenn Paris eine Haltung einnähme, die sich von derjenigen der anderen westlichen Partner zu sehr unterschied. Das Ergebnis wäre möglicherweise eine Verminderung von Moskaus Interesse an den französisch-sowjetischen Beziehungen. Daher gab die französische Regierung Gromyko zu verstehen, dass Frankreich in Krisen, die das Gleichgewicht der Welt und die Prinzipien der Entspannung in Frage stellten, mit dem Westen solidarisch sei. Gleichzeitig vermittelte sie aber den Eindruck, dass sie auch andere Standpunkte berücksichtige. Paris wollte eine Atmosphäre wiederherstellen, in der eine positive Entwicklung der internationalen Beziehungen möglich war, und zwar nicht, weil es sich in einer Position der Schwäche befand – der französische Rüstungseinsatz war kontinuierlich weitergeführt worden –, sondern um eine Eskalation des Ost-West-Konfliktes und einen bewaffneten Konflikt zu verhindern.⁶²⁹ Weitere Zeichen der moderaten Haltung der französischen Regierung war die Entscheidung, die Olympischen Spiele nicht zu boykottieren und auch im Fall Sacharow⁶³⁰ nicht weiter einzuschreiten.⁶³¹

Giscard d'Estaing empfing nicht nur Gromyko und hielt sich mit ostentativen Gesten der Missbilligung gegenüber der Sowjetunion zurück. Er entschied sich auch dafür, das persönliche Gespräch mit Breschnew zu suchen. Denn es war seine Maxime, besonders in brisanten Situationen den direkten Dialog zu pflegen, da nur so Missverständnisse und Gerüchte ausgeräumt werden könnten.⁶³² Darüber hinaus war die Beibehaltung der privilegierten Beziehungen zu Moskau ein wesentlicher Bestandteil der französischen Außenpolitik. Ähnlich wie de Gaulle war er der Ansicht, dass die Unabhängigkeit Frankreichs innerhalb der NATO von der Fähigkeit abhing, auf die Qualität seiner Beziehungen zu Moskau zu verweisen. Er schätzte zudem persönliche Kontakte ohne Vermittler, da er der Ansicht war, schwierige Themen im direkten Gespräch besser erörtern zu können. Sein Außen-

⁶²⁹ AN, 5AG3/1095, Notiz (Patrick Leclercq), o. D.

⁶³⁰ Der Dissident Andrei Sacharow wurde am 22. Januar 1980 verhaftet und ins Exil nach Gorki geschickt. Dies hatte die sofortige Abreise des Präsidenten der Nationalversammlung Jacques Chaban-Delmas zur Folge. Vgl. Vaisse, *Le chemin de Varsovie*, S. 175.

⁶³¹ Ein Boykott der Olympischen Spiele hätte nach Meinung der Regierung nicht dazu geführt, die anti-sowjetische Front zu einen, sondern hätte sie im Gegenteil entzweit. Die islamischen Länder, und sogar diejenigen, die der Sowjetunion feindselig gegenüberstanden, hatten ihre Teilnahme an den Spielen zugesichert. Auch viele andere Länder hielten die Teilnahme aufrecht, und in Frankreich selbst waren die Sportverbände, die Partei Jacques Chiracs (RPR) sowie die sozialistische und die kommunistische Partei (PSF und PCF) gegen einen Boykott. Vgl. François-Poncet, 37, Quai d'Orsay, S. 170. Daher wehrte sich Frankreich auch vehement gegen eine „Olympia-Erklärung“ der Neun. Vgl. den Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Stabreit vom 21. 2. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 57, S. 328f.

⁶³² Vgl. François-Poncet, 37, Quai d'Orsay, S. 151.

minister Jean François-Poncet protestierte heftig gegen dieses Vorhaben. Er erklärte Giscard unverblümt, dass ein Gespräch mit Breschnew der Sowjetunion die politische Bonität wiedergäbe, die sie bei ihrer eigenen Öffentlichkeit und bei den anderen westlichen Regierungen dringend benötige. François-Poncet war empört über die Skrupellosigkeit der Sowjets, die keine Anstalten machten, ihre Streitkräfte aus Afghanistan abzuziehen, und hielt es für naiv, zu glauben, durch persönliche Gespräche eine Veränderung ihrer Haltung herbeiführen zu können. Seiner Meinung nach war die Zeit der Entspannung vorbei, seitdem die SS20-Raketen in Europa stationiert worden waren, die Sowjets ihre Unternehmungen in Afrika ausgedehnt hatten und in Westeuropa eine Welle der Sympathie für die Dissidenten entstanden war. Er wollte diesen veränderten Bedingungen Rechnung tragen.⁶³³

Doch Giscard blieb bei seiner Überzeugung. Er wollte Breschnew persönlich zu verstehen geben, wie ernst die Krise der Entspannung war und welche Bedrohung sie für den Frieden darstellte. Angesichts der Tatsache, dass sich in Polen schon seit Anfang des Jahres 1980 die Streiks von Arbeitern mehrten, befürchtete der Präsident das Ansteckungsrisiko. Die Sowjetunion könnte versucht sein, auch hier militärisch zu intervenieren. Helmut Schmidt, mit dem sich Giscard regelmäßig austauschte, war derselben Meinung und hatte den französischen Präsidenten bereits informiert, dass er im Juni 1980 ein Treffen mit Breschnew in Moskau plane. Möglicherweise wollte Giscard als erster den Kontakt mit dem Kremlchef wiederherstellen. Ein weiteres Ziel Giscard war es, die bestehende Ost-West-Spannung abzuschwächen und die Verbindung zwischen Moskau und Washington wiederzubeleben. Denn seiner Meinung nach war die Verschlechterung der internationalen Beziehungen das Ergebnis eines gegenseitigen Nichtverstehens der beiden Supermächte. Giscard wollte das Verständnis erleichtern und Breschnew erläutern, wie er die Situation einschätzte und welche Initiativen nun ergriffen werden müssten.⁶³⁴ Da eine Wiederaufnahme des Dialogs der beiden Supermächte erst nach den amerikanischen Wahlen möglich war, sollte in der Zwischenzeit durch Gesten der Beruhigung zumindest das Risiko der Eskalation gedämmt und die Atmosphäre verbessert werden.⁶³⁵

Nicht nur Außenminister François-Poncet kritisierte den Präsidenten. Auch viele andere Berater waren der Meinung, dass Giscard den Gesundheitszustand des kranken Breschnews überschätzte und dessen schwindendem Einfluss nicht ausreichend Rechnung trug.⁶³⁶ Ihrer Meinung nach wollte die Sowjetunion zwar langfristig den Dialog mit Washington wieder aufnehmen, doch kurzfristig hoffte sie die selbst verursachte Verunsicherung nutzen zu können, um den Abstand zwischen den USA und Europa zu vergrößern. Moskau könne durch Giscard Initiative den Eindruck bekommen, dass Frankreich den französisch-sowjetischen Beziehungen Priorität gab und eventuell sogar seine Solidarität mit dem Westen

⁶³³ Vgl. idem, S. 170.

⁶³⁴ AN, 5AG3/1095, Notiz für Giscard (Patrick Leclercq)/Polnische Gespräche in Wilanow, 19. Mai 1980, 16. 5. 1980.

⁶³⁵ Idem.

⁶³⁶ Vgl. François-Poncet, 37, Quai d'Orsay, S. 158.

dafür aufs Spiel setzte, denn sie gingen davon aus, dass die westlichen Partner ein Treffen Giscards mit Breschnew nicht befürworten würden.⁶³⁷ Das Außenministerium wollte gegenüber der Sowjetunion strenger auftreten⁶³⁸ und war schon vor dem Besuch Giscards bemüht den Parlamentariern und der Öffentlichkeit zu erläutern, dass die Aufrechterhaltung der Kontakte mit Moskau keinesfalls als Suche nach einem Kompromiss aus Gefälligkeit gedeutet werden dürfe. Frankreich wolle im Gegenteil jede Gelegenheit nutzen, um die Sowjets auf ihr Missverhalten in Afghanistan hinzuweisen.⁶³⁹

Doch Giscard entschied, ohne den Argumenten seiner Berater große Beachtung zu schenken, dass er Breschnew am 19. Mai anlässlich dessen Besuches in Warschau zur Feier der Gründung des Warschauer Paktes treffen wollte.⁶⁴⁰ Giscards diplomatischer Berater Patrick Leclercq, der aus der Situation das Beste machen wollte, riet ihm, dem Kremlchef darzulegen, dass er die in der Entspannungspolitik enthaltenen Grenzen überschritten habe. Moskau müsse die Atmosphäre wiederherstellen, in der Entspannungspolitik möglich sei. Nach außen sollte der Besuch Frankreichs aktive Rolle unterstreichen und demonstrieren, dass es in der Lage war Maßnahmen zu ergreifen, die einer Minderung der Spannungen und der Wiederherstellung des Ost-West-Dialogs förderlich sein könnten.⁶⁴¹ Giscard hielt sich an diese Vorgaben, als er am 19. Mai mit Breschnew in Warschau zusammentraf. Bereits in der Nachricht, die er am 18. Mai an Margaret Thatcher und Jimmy Carter schickte, erklärte er, dass er die Reise nach Warschau unternehme, weil er bei den Sowjets mit Sorge eine Tendenz zur Selbstisolierung wahrnehme. In einem Gespräch mit einem „Bekannten“ könne Breschnew die Situation und die Intentionen des Westens besser verstehen. Breschnew dürfe sich über die Reaktionen des Westens auf die Ereignisse in Afghanistan keine Illusionen machen.⁶⁴²

Sein Gespräch mit dem Kremlchef war die erste Kontaktaufnahme eines westlichen Regierungschefs mit Breschnew seit der sowjetischen Invasion in Afghanis-

⁶³⁷ AN, 5AG3/1095, Notiz für Giscard (Patrick Leclercq)/Polnische Gespräche in Wilanow, 19. Mai 1980, 16. 5. 1980.

⁶³⁸ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4814, Politischer Direktor, Notiz für den Minister/französisch-sowjetische Beziehungen, 12. 3. 1980.

⁶³⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4814, Politischer Direktor, Antwortelemente auf eventuelle Fragen von Parlamentariern, 2. 4. 1980.

⁶⁴⁰ Zum zeitlichen Ablauf und den Details der Entscheidung Giscards, Breschnew in Warschau zu treffen, vgl. Georges-Henri Soutou, Valéry Giscard d'Estaing et un château en Pologne, in: Reynald Abad u. a., *Les passions d'un historien. Mélanges en l'honneur de Jean Pierre Pous-sou*, Paris 2010; sowie Vaïsse, *Le chemin de Varsovie*, S. 182 ff. Vgl. auch Froment-Meurice, *Vu du Quai*, S. 573–577.

⁶⁴¹ AN, 5AG3/1095, Notiz für Giscard (Patrick Leclercq)/Polnische Gespräche in Wilanow, 19. Mai 1980, 16. 5. 1980.

⁶⁴² AN, 5AG3/1095, Schreiben von Giscard an Thatcher, 18. 5. 1980. Am 20. Mai 1980 beschwerte sich der italienische Staatspräsident Pertini bei dem Botschafter der Bundesrepublik in Rom, Hans Arnold, über diesen „Alleingang“ des französischen Präsidenten. Nach allgemeinen kritischen Ausführungen zu dem Vorgehen Giscards machte er seinem Ärger darüber Luft, dass nur der Bundeskanzler, Thatcher und Carter von dem Alleingang unterrichtet worden seien, nicht aber Italien. Vgl. den Bericht des Botschafters Arnold vom 20. 5. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 152, S. 121.

tan. Während der Unterredung selbst, an der neben Giscard und Breschnew noch Edward Gierek sowie die beiden Außenminister Gromyko und François-Poncet teilnahmen, gab sich der französische Präsident weniger versöhnlich und nachgiebig, als ihm später im Laufe der Präsidentschaftskampagne von Mitterrand vorgeworfen wurde. Er verurteilte im Gegenteil mit harten Worten die Invasion in Afghanistan und forderte Moskau zum Rückzug seiner Truppen auf. Die Konferenz von Madrid, so betonte er, müsse eine Messlatte für den Fortschritt der Entspannung werden. Dafür sei es aber nötig, im Vorhinein zwei Bedingungen zu erfüllen. Erstens dürften keine internationalen Spannungen bestehen. Afghanistan sei also ein großes Hindernis. Zweitens müsse eine grundsätzliche Vereinbarung über die zu erreichenden Fortschritte getroffen werden. In Bezug auf die Konferenz müsse also bei den Themen der militärischen Entspannung und der Abrüstung über ein einfaches Abkommen zum Prozedere hinausgegangen und ein Mandat für eine europäische Abrüstungskonferenz ausgehandelt werden.⁶⁴³ Nachdrücklich warnte Giscard vor einer Sommeroffensive in Afghanistan, da in einem solchen Fall das KSZE-Treffen in Madrid scheitern, und die Spannung einen Punkt erreichen würde, an dem nicht viel übrig bliebe.⁶⁴⁴

Giscard d'Estaing versuchte in Wilanow somit nicht nur den Dialog mit der Sowjetunion aufrechtzuerhalten, sondern er wollte auch den Weg für die Fortführung des KSZE-Prozesses ebnen, und zwar nicht zu Breschnews, sondern zu seinen Bedingungen. Die Sowjets waren umso mehr erstaunt über so viel Bestimmtheit⁶⁴⁵, als Giscard Breschnew in einem privaten Gespräch unmissverständlich erklärte, dass er auf keinen Fall auch nur in Erwägung ziehen solle, in Polen ähnlich zu verfahren wie in Afghanistan. Denn dann werde er keinen einzigen Partner mehr im Westen finden, weder in Frankreich noch in der Bundesrepublik, der akzeptieren würde, weiter mit ihm Entspannungspolitik zu betreiben.⁶⁴⁶ Nur in einem Punkt kam Giscard Breschnew entgegen und auch nur deshalb, weil dies auch in seinem Interesse lag. Er betonte, dass das Gleichgewicht in Europa und die guten Beziehungen zwischen europäischen Staaten voraussetzten, dass „Deutschland keine übermäßige Macht in Europa habe.“ Also sei er der Meinung, dass „das Gleichgewicht in Europa die Aufrechterhaltung des geteilten Deutschlands erfordere.“ Dies sei eine der Grundfesten der Beziehungen Frankreichs zur UdSSR.⁶⁴⁷

In der nach dem Besuch durchgeführten Sitzung des Ministerrats erläuterte er seiner Regierung die Entscheidung, die er weitgehend im Alleingang getroffen hatte. Er sei nach Warschau gereist, weil die Signale aus Moskau seit einiger Zeit

⁶⁴³ AN, 5AG3/1095, Protokoll der Gespräche von Wilanow, 19. 5. 1980.

⁶⁴⁴ Dies berichtete Außenminister François-Poncet auch einen Tag später im Kanzleramt. Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden vom 21. 5. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 1, Dok. 154, S. 815.

⁶⁴⁵ Froment-Meurice, Vu du Quai, S. 574.

⁶⁴⁶ AN, 5AG3/1095, Protokoll der Gespräche von Wilanow, 19. 5. 1980. Vgl. auch Soutou, Valéry Giscard d'Estaing et un château en Pologne.

⁶⁴⁷ AN, 5AG3/1095, Protokoll der Gespräche von Wilanow, 19. 5. 1980.

Kooperationsbereitschaft gezeigt hätten und er diesen Hinweis aufgreifen wollte. Doch er gab auch einen Hintergedanken preis: Es sei ihm nicht opportun erschienen, der Bundesrepublik die leitende Rolle in den Beziehungen Westeuropas mit der Sowjetunion zu überlassen. Daher sollte sein Treffen mit Breschnew vor Schmidts für Juni geplanten Besuch in Moskau stattfinden. Hinsichtlich der Konferenz von Madrid erläuterte er, dass die Sowjets glaubten, diese könne für sie zufriedenstellend verlaufen. Er habe ihnen aber das Gegenteil zu verstehen gegeben und sie darauf aufmerksam gemacht, dass sich vor der Konferenz die internationale Situation auf keinen Fall verschlechtern dürfe, sondern eher verbessert werden müsse.⁶⁴⁸ Giscard's Initiative war also keinesfalls ein Entgegenkommen gegenüber Breschnew oder sogar ein Zeichen der Schwäche gewesen. Der französische Präsident verfolgte im Gegenteil mit Nachdruck französische Interessen. Es gibt allerdings keinen Beweis dafür, dass Breschnew wegen Giscard's Äußerungen eine konziliantere Linie eingeschlagen hätte.

Während der Konferenz von Madrid entstanden erneut erhebliche Schwierigkeiten bei der Verhandlung des Mandats für die europäische Abrüstungskonferenz, und die Polenkrise demonstrierte, dass Moskau nach wie vor keinen Widerstand gegen den Sowjet-Kommunismus duldete. Immerhin zeigen die Protokolle der Gespräche zwischen Giscard und Breschnew, dass Giscard nicht der „kleine Stenograf“ der Sowjetunion war, wie Mitterrand ein Jahr später behauptete, und dass auch die Vorwürfe der „großen Kommentatoren“ Raymond Aron, André Fontaine und Alfred Grosser nicht gerechtfertigt waren.⁶⁴⁹ Übrigens nahm auch Bundeskanzler Schmidt in seinen Gesprächen mit Breschnew vom 30. Juni bis 1. Juli 1980 Bezug auf die Äußerungen Giscard's in Wilanow und verwies dabei auf seine Übereinstimmung mit dem französischen Präsidenten.⁶⁵⁰ Giscard d'Estaing bemühte sich um die Weiterführung des Entspannungs- und KSZE-Prozesses, mit Hilfe dessen er in kleinen Schritten eine Öffnung im Osten erreichen wollte. Sein Ziel war es, zu vermeiden, durch einen vorschnellen Abbruch des Dialogs mit der Sowjetunion Frankreichs Rolle als Vermittler zwischen Ost und West zu gefährden. Daher bemühte er sich, drei Ziele auf einmal zu erreichen: Indem er die Sowjetunion ohne Polemik zurechtwies, wollte er Moskau wieder auf den westlichen Entspannungskurs bringen. Gleichzeitig hoffte er die Fortführung des Dialogs und des KSZE-Prozesses und die Aufrechterhaltung der bedeutenden Rolle Frankreichs in der Weltpolitik zu erreichen. Ein gutes Mittel, um alle diese Ziele umzusetzen, schien Paris die Durchführung der KAE zu sein. So verwundert es nicht, dass Frankreich nicht nur innerhalb der EPZ, sondern auch innerhalb der NATO engagiert darlegte, dass nur die Verhandlung des

⁶⁴⁸ AN, 5AG3/1095, Auszug aus den Entscheidungen des Ministerrats vom 21. Mai 1980.

⁶⁴⁹ Ihnen war Giscard schon immer zu technokratisch, kosmopolitisch und atlantisch gewesen und sie warfen ihm Mangel an Geschichtsbewusstsein vor. Vgl. z. B. André Fontaine, *Un seul lit pour deux rêves. Histoire de la détente 1962–1984*, Paris 1981, S. 338 und 390; ders., *Le plus „finlandisé“ des deux*, in: *Le Monde* vom 20. 6. 1980.

⁶⁵⁰ Vgl. den Vermerk über das Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing vom 3. 7. 1980, in: AAPD 1980, Bd. 2, Dok. 199, S. 1079.

Mandats für die KAE das zweite KSZE-Folgetreffen retten könne. Anlässlich einer Sitzung des NATO-Rats erläuterte François-Poncet, dass die Sowjetunion sich bewusst sei, dass der Westen sie in Madrid für Afghanistan und ihre Nichtbeachtung der Menschenrechte hart kritisieren werde. Da die N+N-Staaten befürchteten, dass diese Härte den KSZE-Prozess in Frage stellen könne, könnten sie versucht sein in Madrid symbolische Maßnahmen zu erwirken, wie zum Beispiel vage Erklärungen im zweiten und dritten Korb sowie vertrauensbildende Maßnahmen ohne echte militärische Tragweite. Dagegen müssten sich die anderen Staaten wehren, wenn sie verhindern wollten, dass der KSZE-Prozess an Bedeutung verlor.

Daher schlug François-Poncet vor, in Madrid das Mandat für die KAE auszuhandeln und seine Annahmen zur Bedingung für die spätere Einberufung einer KSZE-Folgekonzferenz zu machen. Dies schien der französischen Regierung der einzige Weg zu sein, um den Eindruck zu verhindern, dass die Entspannung weitergehen könne, ohne dass diejenigen, die sie gefährdeten, dafür einen Preis bezahlen müssen. Durch die Zustimmung der Sowjetunion zur Ausdehnung der Anwendungszone der vertrauensbildenden Maßnahmen auf das Gebiet vom Atlantik zum Ural würde sie in einem ihr wichtigen Bereich eine weitreichende Konzession machen. Außerdem könne auch der KSZE-Prozess davon profitieren, denn durch die Verhandlung des Mandats könne verhindert werden, dass die Konferenz von Madrid von der Frage der Missachtung der Menschenrechte dominiert werde. Gleichzeitig bliebe die KSZE der politische Rahmen für die Sicherheitsdebatte. Dies sei in der aktuellen Situation notwendig, denn wenn der KSZE-Prozess einen Sinn haben solle, dann müsse der Westen in Madrid die Zuwiderhandlungen gegen die Schlussakte verurteilen, aber gleichzeitig Bedingungen hinsichtlich der Sicherheitsvereinbarungen an den Osten stellen. Angesichts der aktuellen Zustände sei es angebracht, harte Bedingungen zu stellen.⁶⁵¹

Paris sah keine Veranlassung, der Sowjetunion weitere Machtdemonstrationen nachzusehen, sondern wollte sie vor allem im Bereich der Sicherheit zu Konzessionen drängen. Wenn der Dialog aufrechterhalten werden sollte, so geschah dies auch im Hinblick darauf, dass damit die Möglichkeit für Gespräche bestand, in denen solche Bedingungen gestellt werden konnten. Mehr denn je war Paris von der Idee der KAE überzeugt. Die Steigerung des Vertrauens sollte nun, auf Kosten der Sowjetunion, mehr Sicherheit für den Westen garantieren. Die sowjetische Intervention in Afghanistan bestärkte die französische Regierung in der Überzeugung, dass Frankreich an der Konferenz von Madrid teilnehmen müsse. Auch wenn die Intervention den Prinzipien der Schlussakte und dem Geist der Entspannung widersprach, so sollte deshalb nicht der in Helsinki begonnene KSZE-Prozess in Frage gestellt werden, denn er verdeutlichte, dass Europa trotz seiner politischen Grenzen ein gemeinsamer Kulturraum war und dass der Wille exis-

⁶⁵¹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 ter, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Entwurf für die Rede des Ministers im Atlantikrat in Ankara/Entspannung, KSZE, KAE, 18. 6. 1980.

tierte, dieses gemeinsame europäische Bewusstsein auszudrücken, sofern die nationalen Souveränitäten sowie die politischen und sozialen Optionen respektiert wurden. Paris verzeichnete es als großen Erfolg des Helsinki-Prozesses, dass bereits viele humanitäre Fälle gelöst werden konnten und dass die Kontakte zwischen Ost und West gefördert wurden. Für die Zukunft wollte die französische Regierung besonders drei Punkte im Gleichgewicht halten: Erstens die Gleichwertigkeit zwischen der Bilanz der Implementierung der Schlussakte und den neuen Vorschlägen. Zweitens die Gleichrangigkeit der verschiedenen Körbe und Kapitel. Drittens sollte das Gleichgewicht zwischen den Rechten und den Verpflichtungen eines jeden Landes aufrechterhalten werden. Dies war für das Projekt der Abrüstungskonferenz vor allem deshalb wichtig, weil dort alle Teilnehmerstaaten bezüglich ihres europäischen Gebiets gleich behandelt werden sollten.⁶⁵²

6.5. Das Vorbereitungstreffen für die Madrider Konferenz

Das Vorbereitungstreffen, auf dem die Tagesordnung und der Verlauf der Hauptverhandlungen ausgearbeitet werden sollten, begann am 9. September 1980.⁶⁵³ Bereits die ersten Besprechungen zwischen den Delegationen waren so unruhig, dass sich die Verhandlungen einen guten Monat später in einer Sackgasse befanden. Die Sowjetunion und ihre Verbündeten verständigten sich daher darauf, den Ablauf der Konferenz nach dem Muster der Konferenz von Belgrad zu gestalten. Das hieß, dass zunächst über die Durchführung der Bestimmungen der KSZE-Schlussakte Bericht erstattet, dann neue Vorschläge für die Vertiefung der Zusammenarbeit in Europa diskutiert und schließlich ein Schlussdokument mit den Ansichten der Teilnehmer über den Verlauf des Treffens und die Beschreibung neuer Maßnahmen verabschiedet werden sollten.⁶⁵⁴ Es war jedoch schwierig sich über die Dauer der Verhandlungsphasen zu einigen, die jeweils für die Überprüfung der Implementierung und die neuen Vorschläge angesetzt werden sollten. Genau wie es die Experten im Quai d'Orsay vermutet hatten, plädierte die Sowjetunion für eine schnelle Abwicklung der Implementierungsdiskussion, um sich nicht den Vorhaltungen des Westens auszusetzen. Mit ihrer Unnachgiebigkeit bei dieser Frage überraschte sie sogar einige Staaten des Warschauer Paktes. Auch bezüglich der neuen Vorschläge war keine Einigung zu erzielen, denn die Sowjetunion versuchte die multilaterale Aufmerksamkeit auf ihren Konferenzvorschlag über die militärische Entspannung zu lenken, um zu verhindern, dass neue Vorschläge im Bereich der Menschenrechte und humanitären Bestimmungen gemacht würden. So hoffte Moskau den KSZE-Prozess auf lange Sicht in eine ihm genehme Richtung zu lenken und damit seiner Substanz zu berauben. Da jedoch von vorneherein alle Beteiligten diese Absicht der

⁶⁵² AN, 5AG3/899, Merkzettel für die Sendung „Eine Stunde mit dem Präsidenten“, 27. 1. 1981.

⁶⁵³ Für eine minutiöse Darstellung des Madrider Vorbereitungs- und Nachfolgetreffens vgl. Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 435–532.

⁶⁵⁴ Vgl. Jürgen Nötzold, Die zweite KSZE-Folgekonferenz in Madrid, in: *Politique internationale*, 7 (1980), S. 141.

Sowjetunion durchschauten, waren die Debatten so heftig, dass schon während des Vorbereitungstreffens eine Unterbrechung des KSZE-Prozesses befürchtet wurde.⁶⁵⁵

Die französische Regierung war verärgert, denn schließlich hatte sie Moskau deutlich zu verstehen gegeben, dass es in Madrid Gesten des guten Willens zeigen müsse, wenn es auf eine Kooperation des Westens Wert lege. Sie erklärte sich die sowjetische Starrheit vor allem damit, dass in den USA die Präsidentschaftswahlen anstanden und Moskau das Ergebnis abwarten wollte, um erst dann zu entscheiden, ob es eine konzessionsbereite Linie einschlagen wolle. Zudem war mit den gegen die kommunistische Regierung gerichteten Protesten in Polen eine für den Zusammenhalt des Warschauer Paktes bedrohliche Situation entstanden.⁶⁵⁶ Neben dem Konflikt zwischen Ost und West war die Anfangsphase der Madrider Konferenz auch von Meinungsverschiedenheiten zwischen den EPZ-Staaten bezüglich der Herangehensweise an die Konferenz belastet. Großbritannien und die Niederlande beispielsweise sahen in der Konferenz von Madrid die Gelegenheit, die Sowjetunion wegen des Konfliktes in Afghanistan und der Situation der Dissidenten anzuklagen. Sie wollten einen Großteil der Zeit der Überprüfung der Schlussakte widmen und nicht der Einbringung von neuen Vorschlägen. Dänemark und in gewissem Maße auch die Bundesrepublik waren bestrebt die Sowjetunion mit schwierigeren Vorschlägen in die Defensive zu drängen. Da beide Länder aber den KSZE-Prozess aufrechterhalten wollten, befürworteten sie auch die Verabschiedung von Vorschlägen ohne weitreichende Konsequenzen, die zu kleinen Fortschritten in den Bereichen wirtschaftliche Zusammenarbeit und menschliche Kontakte führten.

Frankreich verteidigte weiterhin die Linie, die es seit der sowjetischen Invasion in Afghanistan vertrat: Die Konferenz von Madrid genügte nicht, um das erschütterte Vertrauen wiederherzustellen, und sie durfte nicht als Alibi fungieren, um die Idee einer „teilbaren Entspannung“ zu rechtfertigen. Die Madrider KSZE-Verhandlungen sollten im Gegenteil eine offene und ausführliche Debatte über alle Aspekte der Implementierung der Schlussakte ermöglichen. Gleichzeitig sollten neue Vorschläge eingebracht werden, die entweder zur Verbesserung der Implementierung der Bestimmungen des 2. und 3. Korbes der Schlussakte konzipiert waren oder sogar darüber hinaus gingen, wie zum Beispiel der Vorschlag für die Einberufung der KAE. Paris wollte allerdings verhindern, dass der Erfolg oder das Scheitern von Madrid ausschließlich an der Entscheidung über die Einberufung einer europäischen Abrüstungskonferenz gemessen werde.⁶⁵⁷ Frankreich konnte seine westlichen Partner überzeugen und erreichte, dass sie sich positiv zu seinem

⁶⁵⁵ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁵⁶ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211 bis, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Informelles Treffen der Außenminister der Neun, Luxemburg, 25./26. Oktober 1980, 21. 10. 1980.

⁶⁵⁷ Idem.

Konzept und der KAE stellten. Am 1. Oktober 1980 notierte der Vertreter der Bundesrepublik: „NATO-Partner sind sich einig, dass Madrid genutzt werden sollte, um quantitative und qualitative Weiterentwicklung der in der Schlussakte enthaltenen CBMs [= VBM] zu militärisch wirksamen, verbindlichen und verifizierbaren Maßnahmen zu erreichen, die auf dem gesamten europäischen Kontinent – einschließlich europäischem Teil der SU – anwendbar sind.“ Überstimmung bestehe weiterhin, „dass Konferenz aller KSZE-Teilnehmerstaaten auf Grundlage des französischen KAE-Vorschlags geeignetes Forum für Verhandlungen über solche Maßnahmen sein könnte. Option, in Madrid selbst auch Weiterentwicklung klassischer CBMs zu verhandeln, wird von den meisten Bündnispartnern abgelehnt, da sie Durchsetzung westlicher CBM-Kriterien im Rahmen eines KAE-Mandats gefährden würden.“⁶⁵⁸ Nur die scheidende amerikanische Regierung machte aufgrund der anstehenden Präsidentschaftswahlen keine konkreteren Aussagen zu dem Konferenzvorschlag.⁶⁵⁹ Nach der NATO-Ratstagung in Ankara am 25./26. Juni 1980 erklärte sie sich zwar bereit, an den Arbeiten für einen Mandatsentwurf mitzuwirken und sich nach außen für das Konferenzkonzept der Allianz einzusetzen, doch nur „unter dem Vorbehalt, dass die gegenwärtig herrschenden Umstände eine fortlaufende Prüfung der Entwicklung durch den Ständigen NATO-Rat erforderlich machen.“⁶⁶⁰

Somit konnte während des Vorbereitungstreffens die Tagesordnung nicht vollständig verabschiedet werden, und die Chancen für die tatsächliche Einberufung der zweiten KSZE-Folgekonferenz standen schlecht. Im Falle ihrer Einberufung war zudem abzusehen, dass die Sowjetunion ihr eigenes Konferenzprojekt intensiv und rücksichtslos verfolgen würde. Daher urteilte nicht nur Frankreich, sondern auch die Bundesrepublik, dass ausschließlich der französische KAE-Vorschlag dem Westen die Möglichkeit gebe, in Madrid die Initiative zu behalten und die zu erwartende östliche „Friedens- und Abrüstungsinitiative“ aufzufangen, der östlichen Forderung nach militärischer Entspannung als automatischer Folge der politischen Entspannung das westliche Konzept der militärischen Stabilisierung durch konkrete Absprachen entgegenzusetzen und statt der Konferenz an sich die Durchsetzung eines Sachkonzepts in den Mittelpunkt zu stellen.⁶⁶¹ Doch es war noch nicht sicher, ob es überhaupt zu einer Verhandlung kommen würde.

Jacques Martin, der ernannt wurde, um den französischen Teil der Koordinierung des Vorbereitungstreffens zu leiten und der genau wie Andréani in Genf den Rang eines *ministre plénipotentiaire* innehatte⁶⁶², berichtete noch in der ersten Novemberwoche 1980, dass die Eröffnung der Madrider Verhandlungen keines-

⁶⁵⁸ Vgl. AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 280, Anm. 20.

⁶⁵⁹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁶⁰ So der Kommunikétext der NATO-Ratssitzung. Vgl. AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 280, Anm. 20.

⁶⁶¹ Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 8. 10. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 287, S. 26.

⁶⁶² AN, 5AG3/899, Entscheidung des Ministerrats vom 26. März 1980.

falls gesichert sei, da die Sowjets ständig versuchten, die Phase der Überprüfung der Implementierung der Schlussakte aus dem Programm zu streichen. Bemerkenswerterweise bekam Martin die Anweisung, sich in dieser Angelegenheit nicht hervorzutun. Giscard's Berater Patrick Leclercq erläuterte dem französischen Vertreter in Madrid, man würde schon sehen, ob die Konferenz stattfindet oder nicht, und müsse bis dahin abwarten. Unter den gegebenen Umständen sei es Frankreich gleich, was passiere. Falls die Konferenz jedoch abgehalten werde, solle kein ranghoher Diplomat Frankreich vertreten, sondern allenfalls ein Staatssekretär oder ein Angestellter des Außenministeriums vom Range Jacques Martins.⁶⁶³ Die Teilnahme des Außenministers war vollkommen ausgeschlossen, da die Experten die Erfolgchancen der Konferenz nach Afghanistan als sehr gering erachteten.⁶⁶⁴ Die Ernüchterung nach dem Vorbereitungstreffen in Paris schien groß gewesen zu sein, denn eine solche Instruktion entsprach nicht den ursprünglichen Zielsetzungen der französischen Regierung, die den KSZE-Prozess fortführen und das Mandat für eine Abrüstungskonferenz durchsetzen wollte. Letztlich wurde durch die Vermittlung der N+N-Staaten ein Kompromiss gefunden, der die Eröffnung der eigentlichen Konferenz am 11. November 1980 erlaubte.⁶⁶⁵

Die Überprüfung und Einbringung neuer Vorschläge sollte bis Weihnachten 1980 erfolgen und nach der Weihnachtspause sollte das Schlussdokument verfasst werden. Für den 5. März 1981 wurde das Ende der Konferenz vorgesehen.⁶⁶⁶ Da die Verhandlung des Mandats für eine europäische Abrüstungskonferenz sich innerhalb der Madrider Verhandlungen verselbstständigt hatte und für Frankreich von allen Debatten die größte Bedeutung hatte, wird im Folgenden dem Einsatz der französischen Delegation für die Durchsetzung des Mandats der größte Raum gewidmet.

6.6. Erste Phase der Konferenz von Madrid⁶⁶⁷

Ende des Jahres 1980 hatte sich die internationale Situation im Vergleich zum Vorjahr noch weiter verschlechtert. Zu dem Ärger über die sowjetische Invasion in Afghanistan und der andauernden brisanten Lage dort kamen Sorgen über den sowjetischen Ausbau nuklearer Mittelstreckenraketen in Europa und über die an-

⁶⁶³ AN, 5AG3/899, Notiz für den Präsidenten (Patrick Leclercq)/KSZE, 4. 11. 1980.

⁶⁶⁴ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211. Zusammenfassende Notiz/Treffen der KSZE-Arbeitsgruppe in Rom 9./10. Juni 1980, 17. 6. 1980.

⁶⁶⁵ Vgl. das Telefongespräch des Bundesministers Genscher mit Botschafter Kastl vom 11. 11. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 319, v. a. Anm. 2.

⁶⁶⁶ Vgl. Nötzold, Die zweite KSZE-Folgekonferenz in Madrid, S. 142.

⁶⁶⁷ Diese Phaseneinteilung entspricht dem französischen Verständnis. Vgl. AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982. Die erste Phase dauerte vom 11. 11. 1980 bis Weihnachten 1980, die zweite vom 27. 1. bis 10. 4. 1981, die dritte vom 5. 5. bis 28. 7. 1981, die vierte vom 27. 10. bis 18. 12. 1981, die fünfte vom 9. 2. 1982 bis 12. 3. 1982, die sechste vom 9. 11. bis 17. 12. 1982 und die siebte vom 8. 2. bis zum 19. 4. bzw. 9. 9. 1983.

dauernden Menschenrechtsverletzungen. Außerdem bestand die Gefahr, dass die freiheitlichen Kräfte in Polen, die sich seit August 1980 auf die Bestimmungen der Schlussakte beriefen, um ihren Unmut gegenüber dem Regime öffentlich zu demonstrieren, brutal unterdrückt würden. Giscard d'Estaing sah die Entwicklungen mit Unbehagen und hoffte zumindest eine Verschlechterung der internationalen Lage verhindern zu können.⁶⁶⁸ Daher machte er sich dafür stark, eine Eskalation der schwelenden Krisen zu vermeiden und den Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten. Jacques Martin, der nach den Vorbesprechungen auch zum Leiter der französischen Delegation während der eigentlichen Verhandlungen ernannt worden war, betonte am 14. November 1980 in seiner Eröffnungsrede, dass die Konferenz von Madrid vor allem der Beweis eines Willens zur Entspannung sei, weil sie die Bedeutung des Entspannungsprozesses demonstriere, der durch seine gesamteuropäische Bedeutung seinen Platz im Herzen der Europäer gefunden habe. Unmissverständlich beklagte er, dass die Invasion in Afghanistan den Lauf der Entspannung blockiert habe. Das sowjetische Vorgehen sei nicht nur grundsätzlich inakzeptabel, sondern bedrohe auch den KSZE-Prozess. Doch Martin kritisierte nicht nur die Ereignisse in Afghanistan. Auch die Tatsache, dass Einzelpersonen dafür verfolgt wurden, dass sie sich auf die KSZE-Schlussakte beriefen, war Gegenstand seiner Vorwürfe. Frankreich könne nicht schweigen, wenn die Menschenrechte in Frage gestellt würden, und die Konferenz von Madrid verfehle ihre Aufgabe, wenn sie sich nicht diesem Thema widme. Martin betonte, dass neben der Implementierungsdebatte auch neue Vorschläge zur Verbesserung der Situation geprüft werden sollten.⁶⁶⁹ Damit reagierte der französische Delegierte wohl auch auf die Bewegungen, die innerhalb der Intellektuellenszene in Frankreich stattfanden. Während der Eröffnungswoche der Madrider Konferenz rief das Pariser Intellektuellenkomitee für Freiheit in Europa zu einer zweitägigen internationalen Versammlung auf. Ca. 1000 Teilnehmer aus verschiedenen Ländern appellierten bei dieser Gelegenheit an die westliche Gemeinschaft in Madrid, gegenüber der Sowjetunion darauf zu bestehen, dass die Beschlüsse zur Familienzusammenführung und zur Freizügigkeit eingehalten würden. Der Mitbegründer und Generalsekretär des Komitees, Alain Ravennes, forderte die westliche Presse öffentlich dazu auf, am Tag der Eröffnung des zweiten KSZE-Folgetreffens von den Sowjets sowohl den Abzug ihrer Truppen aus Afghanistan zu verlangen als auch die Freilassung aller Osteuropäer, die wegen des Bezugs auf die Prinzipien der Schlussakte ins Gefängnis gekommen waren.⁶⁷⁰

Tatsächlich war die erste Sitzung der Madrider Konferenz der Überprüfung der Implementierung der Schlussakte gewidmet. Die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Paktes mussten heftige Vorhaltungen hinnehmen, und zwar nicht nur von den westlichen, sondern auch von den Neutralen und Blockfreien Staa-

⁶⁶⁸ AN, 5AG3/1095, Audienz von Tschervonenko, 11. 12. 1980.

⁶⁶⁹ Vgl. die Erklärung des Vertreters Frankreichs, Jacques Martin, am 14. November 1980, in: Volle/Wagner, Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 176.

⁶⁷⁰ Vgl. Susan Ovadia, French Activists Demand Firmness in Madrid, in: Radio Free Europe Report, Paris, 11. 11. 1980, zit. in: Korey, The Promises We Keep, S. 124.

ten, die sich aufgrund der unnachgiebigen Haltung Moskaus während des Vorbereitungstreffens den Ansichten des Westens angenähert hatten. So entstand eine große Gruppe, bestehend aus EPZ, USA und den Neutralen und Blockfreien, die bezüglich Afghanistan und der Menschenrechte einen Gegenpol zur Sowjetunion und ihren Verbündeten bildete. Die Situation in Polen wurde anfangs bewusst und auch auf polnischen Wunsch von keiner Delegation erwähnt. Allerdings sprachen die westlichen Staaten Warnungen aus, die besagten, dass eine Intervention der Staaten des Warschauer Paktes in Polen ernsthafte Konsequenzen haben werde. Hinsichtlich der militärischen Aspekte der Sicherheit bot die Überprüfung der seit Belgrad erfolgten Schritte bei der Anwendung der vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlussakte Frankreich die Gelegenheit, seine Kritik an der fehlenden militärischen Bedeutung der „traditionellen“ vertrauensbildenden Maßnahmen zu äußern, das heißt an den auf eine eng begrenzte Zone anwendbaren, freiwilligen und nicht verifizierbaren vertrauensbildenden Maßnahmen. Dabei wollte Paris die Gelegenheit nutzen, um die N+N-Staaten, welche die stärksten Kritiker der mäßigen Umsetzung der VBM im Osten waren, dazu zu bringen, zuzugeben, dass die VBM der Schlussakte ungenügend seien und daher neue, verbindlichere, Maßnahmen vereinbart werden müssten. Paris sah den Moment gekommen, um die WVO-Staaten in die Defensive zu drängen und zu nötigen, die im französischen KAE-Vorschlag enthaltenen VBM zu akzeptieren. Da erkennbar geworden war, dass die bisher vereinbarten Maßnahmen wirkungslos waren, hatten sie Paris zufolge nun keinen triftigen Grund mehr, um die Einführung signifikanter und sanktionierungsfähiger Maßnahmen abzulehnen.⁶⁷¹

Am 9. Dezember 1980 brachte die französische Delegation das Mandat für eine europäische Abrüstungskonferenz (Dokument RM 7) ein. Die Wahl des Zeitpunktes erfolgte notgedrungen, denn eigentlich war geplant, den Entwurf erst nach der NATO-Ministerratstagung am 11./12. Dezember 1980 zu präsentieren.⁶⁷² Doch die polnische Delegation hatte am 8. Dezember offiziell den östlichen Vorschlag für die Einberufung einer „Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung“ zur Diskussion gestellt⁶⁷³, so dass sich Frankreich genötigt sah, seinen Mandats-

⁶⁷¹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁷² Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 22. 10. 1980, in: AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 296, S. 87.

⁶⁷³ Polen hatte im Lauf des Jahres 1980 versucht, sich als ein von Moskau eingesetzter privilegierter Vermittler zu profilieren, der im Auftrag der anderen Staaten des Warschauer Paktes Übereinstimmungen zwischen dem Projekt der KAE und den Vorschlägen des Ostens suchen wollte. In bilateralen Konsultationen mit den KSZE-Teilnehmerstaaten hatte die polnische Delegation die Ähnlichkeit der Ansätze betont: Treffen der fünfunddreißig, um über Sicherheit zu sprechen, Notwendigkeit, das Vertrauen zu entwickeln, Kompatibilität mit den anderen laufenden Verhandlungen und Notwendigkeit, diese Diskussionen in einen langfristigen Prozess zu betten, der zur Abrüstung führen sollte. Gleichzeitig lehnten die Polen genau wie Moskau die französischen Forderungen bezüglich der Zone, des verpflichtenden Charakters der Maßnahmen und des Ausschlusses der Nuklearwaffen ab. MAE, Direction d'Europe, 1976–1980, 4588, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegen-

entwurf für die europäische Abrüstungskonferenz früher als beabsichtigt auf den Tisch zu legen.⁶⁷⁴ Die vorgeschlagene Abrüstungskonferenz sollte zur Aufgabe haben,

„einen Prozess einzuleiten, dessen Ziel in der Anfangsphase die Annahme eines in sich geschlossenen Systems von vertrauensbildenden Maßnahmen ist, die auf den gesamten europäischen Kontinent vom Atlantik bis zum Ural anwendbar sind; die Bedingungen aufzustellen, unter denen solche im militärischen Bereich bedeutsamen und zwingenden vertrauensbildenden Maßnahmen Bestimmungen beigegeben werden, welche die entsprechende Prüfung der unterzeichneten Verpflichtungen gewährleisten.“

Die Konferenz sollte daher folgendes prüfen:

„A) Maßnahmen auf dem Informationssektor, die dazu bestimmt sind, die Kenntnisse über die Streitkräfte zu verbessern, B) Maßnahmen, die dazu bestimmt sind, die Stabilität zu erhöhen, insbesondere durch Aufzeigen der üblichen militärischen Verhaltensweisen, insbesondere durch die aufgrund genauer Regeln erfolgende Angabe des Ausmaßes und der Tragweite spezifischer militärischer Aktivitäten. C) Maßnahmen zur Beachtung und Prüfung und Beobachtung der übernommenen Verpflichtungen.“⁶⁷⁵

Um nicht den Anschein zu erwecken, dass es nur einen „harten“ Vorschlag einbrachte, der eventuell ein Ungleichgewicht zwischen den Körben provozieren würde, wollte Paris demonstrieren, dass es konstruktiv an die Verhandlungen heranging, und unterbreitete zugleich mit der KAE weitere, sogenannte „idyllische“ Vorschläge, gegen die niemand etwas Grundsätzliches einwenden konnte. Dazu gehörte insbesondere das gemeinsam mit Italien, Luxemburg und den Niederlanden vorgelegte Dokument bezüglich einer Expertenkommission zum Schutz des gemeinsamen kulturellen und geistigen Erbes.⁶⁷⁶

Zwei Tage später, am 11./12. Dezember, erhielt Frankreich Unterstützung von Seiten der NATO.⁶⁷⁷ In einem Kommuniqué der Minister der Allianz hieß es, dass die Alliierten sich für die Entwicklung und Stärkung der vertrauensbildenden Maßnahmen in einem Rahmen aussprachen, der sicherstellte, dass sie militärisch bedeutsam, überprüfbar und auf den gesamten europäischen Kontinent anwendbar seien, insbesondere auf den europäischen Teil der Sowjetunion. Sie „nahmen zur Kenntnis“, dass der Vorschlag der französischen Regierung bezüglich des Mandats für eine Abrüstungskonferenz unter dem Schirm der KSZE in Madrid eingereicht und von zahlreichen Delegationen begrüßt worden sei.⁶⁷⁸ Paris nutzte

heiten und Abrüstung, Notiz/Polen und die Abrüstung in Europa, 28. 2. 1980. Vgl. auch die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 19. 1. 1981 über das KSZE-Folgetreffen in Madrid, in: AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 10, v. a. S. 54, Anm. 3. Vgl. auch Lachowski, *Diplomatic File. Polish Diplomacy and the CSCE Process during the Cold War Period*, S. 98.

⁶⁷⁴ AN, 5AG3/899, Notiz für den Präsidenten (Patrick Leclercq)/Madrid, KAE, 10. 12. 1980. Vgl. auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 453f.

⁶⁷⁵ So zitiert in AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 7, S. 32, Anm. 11.

⁶⁷⁶ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 14. 1. 1981, in: AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 7, S. 37.

⁶⁷⁷ Zur Erörterung der Themen KSZE und Konferenz über Abrüstung in Europa auf der NATO-Ministerratstagung am 11./12. Dezember 1980 in Brüssel vgl. AAPD, 1980, Bd. 2, Dok. 364.

⁶⁷⁸ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über

die Gunst der Stunde und erreichte noch am selben Tag, dass die 15 Mitglieder der NATO zunächst einmal davon absahen, ihr in der NATO ausgearbeitetes und von den USA befürwortetes VBM-Paket einzubringen.⁶⁷⁹

Am 17. Dezember stellte der Leiter der französischen Delegation Jacques Martin im Plenum den französischen Vorschlag vor. Darin waren die meisten Änderungswünsche aufgenommen, die seit der ersten Versendung des Memorandums an die Partner im Jahr 1978 gemacht worden waren. Das Ziel der vorgestellten Abrüstungskonferenz sollte die Sicherheit, Stabilität und die Rüstungsreduzierung in Europa sein, wobei Martin auch die „beunruhigenden militärischen Aktivitäten im Herzen unseres Kontinents“ erwähnte und damit als erster der Delegationsvertreter in Madrid explizit auf die beunruhigende Situation in Polen hinwies. In seiner Rede legte er dar, dass die vorgeschlagene KAE nur die konventionellen Waffen betreffen sollte, da die Frage der in Europa stationierten Kernwaffen nicht getrennt von der Frage des globalen strategischen Gleichgewichts und damit von den Verhandlungen zwischen Sowjets und Amerikanern behandelt werden könne. Zudem rief er dazu auf, eine Reihe von „verpflichtenden, verifizierbaren und militärisch signifikanten“ vertrauensbildenden Maßnahmen in einer Zone vom Atlantik zum Ural vorzusehen.⁶⁸⁰

Auch der Begründer der Idee der europäischen Abrüstungskonferenz, Benoit d'Aboville, wies bei dieser Gelegenheit nachdrücklich auf die Probleme in Polen hin und betonte, dass eine große Anzahl von Divisionen und Reservisten in Alarmbereitschaft gesetzt worden sei. Wegen der sehr bedrohlichen militärischen Manöver sei es unbedingt nötig, das Vertrauen in Europa zu stärken – natürlich am besten mittels vertrauensbildender Maßnahmen.⁶⁸¹ Die nach der ersten Phase der KAE erreichten Ergebnisse sollten auf dem nächsten KSZE-Treffen vorgelegt werden, so dass entschieden werden könne, wie die Abrüstungsverhandlungen weiterlaufen sollten. Auch wenn der Text des von Jacques Martin vorgestellten Mandats nicht explizit zwischen konventionellen Waffen und Kernwaffen unterschied, erklärte der französische Vertreter, dass Europa sich unter den aktuell gegebenen strategischen Bedingungen einen Einsatz von Kernwaffen nicht erlauben könne. Wieder fand Paris die Zustimmung der meisten seiner Partner, und einige Delegierte nahmen in ihre Statements explizit die französischen Äußerungen auf. Nur die USA schwiegen.⁶⁸²

die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982. Für den Wortlaut des Kommuniqués der NATO-Ministerratstagung vom 11./12. Dezember 1980 in Brüssel vgl. NATO Final Communiqués 1975–1980, S. 153–157.

⁶⁷⁹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁸⁰ In der auf die Sitzung folgenden Pressekonferenz teilte Paris eine Liste der geplanten vertrauensbildenden Maßnahmen aus.

⁶⁸¹ Vgl. Korey, *The Promises We Keep*, S. 148.

⁶⁸² AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

Da inzwischen auch die WVO-Staaten und die Neutralen und Blockfreien ihre Vorstellungen verfeinert und Vorschläge für eine ihren Interessen entsprechende Abrüstungskonferenz eingebracht hatten, existierten zu diesem Zeitpunkt nebeneinander sechs Vorschläge für eine Abrüstungskonferenz:

- Der französische Vorschlag für die KAE,
 - der Vorschlag Polens und der Staaten des Warschauer Paktes für eine „Konferenz über die militärische Entspannung in Europa“, in dem lediglich deklaratorische vertrauensbildende Maßnahmen enthalten waren und nichts über die Ausdehnung des Geltungsbereichs vermerkt war,
 - der Vorschlag Jugoslawiens für eine Konferenz über Abrüstung in Europa, in welche die Kernwaffen einbezogen werden sollten und während deren erster Phase über „Übergangsmaßnahmen zur Abrüstung“ verhandelt werden sollte,
 - der Vorschlag Schwedens für eine Konferenz über Abrüstung in Europa, in der ebenfalls, wenn auch nur indirekt, über Kernwaffen verhandelt werden sollte, und
 - der Entwurf Rumäniens für eine Konferenz über Abrüstung und Vertrauen in Europa.
- Ferner gab es noch ein Vorschlagspaket der Neutralen (außer Malta) für die Verbesserung der vertrauensbildenden Maßnahmen in der Schlussakte. Darüber hinaus hatten Malta und Jugoslawien Vorschläge zur Sicherheit im Mittelmeerraum gemacht.⁶⁸³

Da zudem über 80 Vorschläge in allen Bereichen vorgebracht worden waren und diese Fülle erst einmal analysiert werden musste, konnten bis zur Weihnachtspause keine weiteren Verhandlungen stattfinden.

Die Bilanz, die Paris hinsichtlich der militärischen Aspekte der Sicherheit am Ende dieser ersten Phase in Madrid zog, war zweigeteilt: Paris hatte seine Vorschläge zur KAE entwickelt und präsentiert. Die Schwierigkeiten waren teilweise überwunden oder zumindest durch Nichtbehandlung vertagt worden, etwa die Einbeziehung von Kernwaffen in die künftige Abrüstungskonferenz. Andererseits waren die Probleme größer geworden, denn alle Staaten des Ostens außer Rumänien hatten die Anwendungszone vom Atlantik zum Ural für inakzeptabel erklärt und den verpflichtenden und verifizierbaren Charakter der von Frankreich vorgeschlagenen VBM abgelehnt. Weitere Schwierigkeiten, wie zum Beispiel die Existenz anderer, rein deklaratorisch angelegter Vorschläge oder die Frage des Übergangs von der ersten zur zweiten Phase der geplanten Konferenz und deren Verbindung zur KSZE, begannen sich abzuzeichnen. Die von Norwegen, Schweden, Österreich, Jugoslawien und Rumänien vorgebrachte Idee, in Madrid „Übergangsmaßnahmen“ zwischen den vertrauensbildenden Maßnahmen der Schluss-

⁶⁸³ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24.5.1982. Zum Inhalt der einzelnen Vorschläge vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech vom 19.1.1981, in: AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 10, S. 54–60. Die Vorschläge Schwedens, Jugoslawiens und Rumäniens erlangten im weiteren Verlauf des Treffens keine Bedeutung.

akte und denen, die Frankreich vorschlug, zu verabschieden, missfiel Paris, da dies gegebenenfalls die Annahme eines präzisen Mandats für die KAE erschweren würde.

Die französischen Experten analysierten am Ende dieser Phase die Taktik der verschiedenen Partner und kamen zu dem Schluss, dass die Staaten des Ostens sich in der Position des Antragstellers befanden, da sie nach dem Abschluss des Madrider Treffens unbedingt ein Forum über Fragen der Sicherheit durchführen wollten. Sie schienen von der französischen Unerbittlichkeit in Bezug auf die Anwendungszone und die Verbindlichkeit der vertrauensbildenden Maßnahmen überrascht. Die Neutralen und Blockfreien teilten sich auf in Befürworter der KAE (Österreich und die Schweiz) und Skeptiker (Finnland, Jugoslawien, Schweden). Beide Parteien hatten angekündigt nach einem Kompromiss suchen zu wollen und dafür beispielsweise die Debatte über die Einbeziehung der Kernwaffen zu vertagen. Innerhalb des Westbündnisses waren die USA aufgrund ihrer negativen Haltung gegenüber der KAE inzwischen weitgehend isoliert, da die meisten westlichen Partner sich hinter Frankreich gestellt hatten. Besonders die Bundesrepublik, Belgien, Irland, Dänemark und Portugal lobten die Vorteile der KAE.⁶⁸⁴

Was die allgemeine Verhandlungsstrategie anging, fiel Frankreichs Urteil jedoch positiv aus und glich dem seiner westlichen Partner. Die sowjetische Invasion in Afghanistan war von dem Großteil der Teilnehmer verurteilt, die Verletzungen der Menschenrechte und die unzureichende Umsetzung der humanitären Bestimmungen der Schlussakte in einigen Ländern des Ostens waren kritisiert worden. Hinsichtlich der vertrauensbildenden Maßnahmen war zumindest die Unzulänglichkeit der Bestimmungen der Schlussakte anerkannt und die Notwendigkeit geäußert worden, in einer Abrüstungskonferenz umfassendere Maßnahmen zu ergreifen.⁶⁸⁵ Als positiv wurde empfunden, dass die Staaten der EPZ erneut ihren Zusammenhalt unter Beweis gestellt und andere westliche Staaten von ihren Ansichten überzeugt hatten. Dass die Neutralen und Blockfreien sich bei so fundamentalen Fragen wie der Verurteilung der sowjetischen Invasion in Afghanistan und der Notwendigkeit, den KSZE-Prozess fortzusetzen, dem Westen angeschlossen hatten, galt als Erfolg. Darüber hinaus notierte die KSZE-Abteilung in Paris, dass sich die Sowjetunion isoliert habe und einige Staaten des Warschauer Paktes wie Rumänien und Polen mehr und mehr von ihr Abstand nähmen.⁶⁸⁶

6.7. Zweite Phase der Konferenz von Madrid

Die ersten beiden Wochen der zweiten Phase vom 27. Januar bis zum 11. Februar 1981 waren der Analyse der oben erwähnten verschiedenen Vorschläge gewidmet,

⁶⁸⁴ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁸⁵ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Redevorlage/Ministerratstreffen der EPZ (La Haye, 17. 2. 1981), 16. 2. 1981.

⁶⁸⁶ Idem.

die Eingang in das Schlussdokument finden sollten. Dabei unterstützten die seit dem Beitritt Griechenlands zur Europäischen Gemeinschaft vom 1. Januar 1981 auf zehn angewachsenen Mitglieder der EPZ und auch die anderen Staaten des Westens die französische Idee der KAE. Nur die USA beschränkten sich darauf, die von Paris definierten Kriterien für die vertrauensbildenden Maßnahmen zu übernehmen. Dem Entwurf der Abrüstungskonferenz insgesamt stimmten sie aber noch nicht zu. Der Ostblock versuchte das amerikanische Zögern für sich zu nutzen, indem er für seine Vorstellung der Abrüstung warb. Er lehnte die Anwendungszone sowie den verpflichtenden Charakter der vertrauensbildenden Maßnahmen ab und kritisierte die eng gefassten französischen Vorschläge im Vergleich zu dem Entwurf der „Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung in Europa“ und den Vorschlägen der Neutralen und Blockfreien. Der Ostblock versuchte Druck auszuüben, indem er die Fortschritte der Madrider Konferenz in anderen Bereichen als den militärischen, aber auch die Fortführung des KSZE-Prozesses insgesamt von der Einberufung einer Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung in Europa abhängig machte. Wieder einmal waren die Verhandlungen blockiert.⁶⁸⁷ Doch schon bald wurde deutlich, dass das Manöver der Sowjetunion, sich die Zustimmung zu einem KSZE-Folgetreffen mit der Annahme ihres Konzeptes der „militärischen Entspannung“ bezahlen zu lassen, jede Glaubwürdigkeit verloren hatte. Die Sowjetunion schien selbst kaum mehr an ihre Idee für eine Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung in Europa einschließlich der Annahme ihrer Bedingungen zu glauben.⁶⁸⁸ Gleichzeitig verfestigte sich der Zusammenhalt der EPZ-Staaten, und die anderen westlichen Staaten sowie der Großteil der Neutralen und Blockfreien schlossen sich der Meinung der Europäer an. Dies bedeutete, dass sie den französischen Vorschlag der KAE akzeptierten und unterstützten.⁶⁸⁹

Am 12. Februar begann die Phase, die für die Redaktion des Schlussdokuments vorgesehen war. Die Herausforderung für die EPZ-Staaten war dabei, dass sie zwar bereit waren, über die von ihnen eingebrachten Vorlagen in den Bereichen KAE, Menschenrechte, menschliche Kontakte und Information zu diskutieren, aber nicht zulassen wollten, dass ihre Vorschläge in der Substanz verändert würden. Denn diese waren für sie der Ausdruck der grundsätzlichen Position der EPZ-Staaten zur KSZE.⁶⁹⁰ Zu diesem Zeitpunkt waren die Verhandlungen auf allen Ebenen blockiert. Frankreich analysierte die Situation und hielt seine westlichen Partner davon ab, ein Schlussdokument zu präsentieren, das sie zu Konzessionen verpflichten würde, obwohl die Absichten des Ostens noch nicht bekannt

⁶⁸⁷ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁸⁸ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Redevorlage/Ministerratstreffen der EPZ (La Haye, 17. 2. 1981), 16. 2. 1981.

⁶⁸⁹ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 4987, MAE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Redevorlage/Ministerratstreffen der EPZ (La Haye, 17. 2. 1981), 16. 2. 1981.

⁶⁹⁰ Idem.

waren. Es versuchte sie im Gegenteil dazu zu veranlassen, in ihren Vorschlägen eine Abstufung festzulegen zwischen den Punkten, bei denen kein Nachgeben möglich war, das heißt dem Sanktuarium um die KAE, die Menschenrechte, die menschlichen Kontakte und den Informationsaustausch, und den Punkten, bei denen sich der Westen flexibler zeigen konnte, wie zum Beispiel beim Wissensaustausch.⁶⁹¹

Die französische Regierung war der Ansicht, dass sie die richtige Strategie gewählt hatte, als sie dafür plädierte, keine weiteren Konzessionen zu machen. Am 16. Februar 1981 entschied sich der neue amerikanische Präsident Ronald Reagan dazu, den französischen Entwurf RM 7 für die Einberufung der KAE „im Interesse des Bündnisses“ zu unterstützen, und führte so die entscheidende Wende herbei.⁶⁹² Der Vertreter der USA, Max Kampelmann, verkündete in einer viel beachteten Rede, dass die von Frankreich gestellten Bedingungen für jede amerikanische Billigung einer Einberufung der 35 Teilnehmerstaaten der KSZE zu einer separaten Konferenz über die europäische Sicherheit nach dem Abschluss der Konferenz von Madrid unabdingbar waren.⁶⁹³ Kampelmann begründete den amerikanischen Schritt damit, dass der Vorschlag der KAE „in Richtung auf qualitativ neue vertrauensbildende Maßnahmen mit militärischer Signifikanz gerichtet sei“ und ein „klares Bindeglied zwischen einer Nach-Madrid-Konferenz und dem KSZE-Prozess darstelle“.⁶⁹⁴ Die Bestimmtheit dieser amerikanischen Unterstützung traf die anderen Teilnehmer völlig unvorbereitet und führte dazu, dass die Ablenkungsmanöver der Sowjetunion immer weniger fruchteten und alle anderen Entwürfe für eine Abrüstungskonferenz mehr und mehr unbeachtet blieben.⁶⁹⁵

Wenngleich diese Wendung von der Sache her positiv war, führte sie auch dazu, dass die Arbeitsatmosphäre unangenehmer wurde. Die Sowjets zeigten sich nicht nur hinsichtlich der KAE unnachgiebig und wollten die in der Schlussakte vereinbarte Anwendungszone von 250 Kilometern für die VBM nicht verändern, sondern sie wehrten sich auch in den anderen Bereichen gegen Konzessionen. Aus diesem Grunde tendierten die westlichen Teilnehmer, die Neutralen und die Blockfreien dazu, ein sehr kurzes Schlussdokument auszuarbeiten, das dem von Belgrad ähneln sollte. Einige Staaten fragten offen, ob es nicht sinnvoll wäre, nach Madrid keine Konferenz, sondern lediglich ein „Seminar für Sicherheits- und Ab-

⁶⁹¹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁹² Vgl. die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 25. 2. 1981, in: AAPD, 1981, 1, Dok. 50, S. 288.

⁶⁹³ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 172; AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁶⁹⁴ So zitiert in: AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 50, S. 288, Anm. 24.

⁶⁹⁵ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

rüstungsfragen“ einzuberufen, auf dem die französischen Ideen besprochen werden könnten.

Angesichts dieser verfahrenen Situation war Breschnews Rede auf dem 26. Parteitag der KPdSU am 23. Februar 1981 eine Sensation. Der Generalsekretär verkündete: „Aktuell würden wir gerne die Anwendungszone für diese Maßnahmen [die VBM] erheblich erweitern. Wir sind bereit, sie auf den gesamten europäischen Teil der UdSSR auszuweiten, unter der Bedingung, dass auch die westlichen Staaten die Anwendungszone für die VBM entsprechend ausdehnen.“⁶⁹⁶ Diese Aussage Breschnews war eine eindeutige Abkehr von seinen früheren Äußerungen und entsprang der Einsicht des Kremlchefs, dass die Abrüstungskonferenz nicht ohne Zugeständnisse zu erreichen war.⁶⁹⁷ Allerdings beschränkte sich sein Entgegenkommen auf die Frage der Zone. Hinsichtlich des verpflichtenden Charakters der VBM hatte sich Breschnew nicht geäußert. Zwar verzichtete die UdSSR so auf die Unantastbarkeit der Zone von 250 Kilometern, das Prinzip der Gleichheit aller europäischen Staaten, auf dem der gesamte französische Ansatz basierte, erkannte sie jedoch nicht an. Im Gegenteil, Moskau forderte als Gegenleistung für sein Entgegenkommen eine entsprechende Ausweitung der Zone im Westen, obwohl von vorneherein die Einbeziehung des gesamten europäischen Territoriums der anderen westeuropäischen Partner beabsichtigt war. Aus diesem Grunde war nicht verständlich, was Breschnew mit seinen Ausführungen meinte. Man rätselte, ob die Äußerung ein versteckter Hinweis auf eine gewollte Ausdehnung der Überwachung auf die angrenzenden Seegebiete und Lufträume sein könne, wodurch eine Intervention der USA in Europa erheblich erschwert würde. Es bestand auch die Möglichkeit, dass Moskau hoffte, das Gebiet der USA und Kanadas einbeziehen zu können, wozu die sowjetische Delegation in Madrid bereits Hinweise gegeben hatte.

Sicher war, dass Moskau in der zukünftigen Abrüstungskonferenz die amerikanischen Streitkräfte berücksichtigen wollte, und dabei, besonders die in Europa stationierten, weil es deren Schlagkraft fürchtete. Großbritannien, die USA und Kanada erklärten sich jedoch nicht damit einverstanden, ihre Streitkräfte miteinbeziehen zu lassen. Sie verurteilten den trügerischen Charakter der sowjetischen Konzession, die eine Gegenleistung forderte, die sich nicht durch geostrategische Argumente rechtfertigen ließ.⁶⁹⁸ Paris, das diese Rede mit Skepsis zur Kenntnis nahm, entschied sich dafür, keine Präzisierung von Breschnew zu verlangen, um zu vermeiden in die Position des Bittstellers zu geraten. Es betonte im Gegenteil, dass die von Breschnew gestellte Bedingung in dem französischen Mandatsentwurf bereits erfüllt war. Die Sowjets sollten die Formulierung des Mandats entweder akzeptieren oder ihre zweideutigen Aussagen mit stichhaltigen Argumenten

⁶⁹⁶ Vgl. auch den Rechenschaftsbericht des Zentralkomitees an den XXVI. Parteitag der KPdSU, erstattet vom Generalsekretär des ZK und Vorsitzenden des Obersten Sowjet, Leonid Breschnew, am 23. 2. 1981, in: EA 1981, S. D 218. Vgl. auch die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 4. 3. 1981, in: AAPD, 1981, Bd. I, Dok. 56.

⁶⁹⁷ Vgl. Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 456.

⁶⁹⁸ Vgl. Klein, Sécurité et désarmement en Europe, S. 172.

versehen.⁶⁹⁹ Das positivste Ergebnis der Rede Breschnews war für Frankreich, dass die KAE nun im Herzen der Debatte der Konferenz von Madrid stand, da Breschnew auf die französische Idee der Veränderung der Zone reagiert hatte. Damit waren die Kompromissvorschläge der Neutralen und Blockfreien und deren Entwürfe für „traditionelle“ VBM überflüssig geworden. Eine weitere Konsequenz war die Verlängerung der Madrider Konferenz über das anfänglich vorgesehene Enddatum des 5. März hinaus.⁷⁰⁰

Während eines informellen Treffens in Venlo beschlossen die EPZ-Staaten, dass die Madrider Verhandlungen bis zum Kongress der polnischen Arbeiterpartei am 13. Juli 1981 fortgeführt werden sollten und dass das Ziel sei, bis dahin möglichst viele Konzessionen von den Sowjets hinsichtlich der Bestimmungen des dritten Korbes zu erzielen. Die Zehn vereinbarten, dass sie von nun an eine dynamische und konstruktive Haltung einnehmen und sich dabei auf ihre bestehenden Vorschläge stützen wollten.⁷⁰¹ Bis zum neuen Enddatum sollten vor allem im Bereich der Sicherheit so viele Probleme wie möglich geregelt und dafür die größte Schwierigkeit, die Frage der Ausweitung der Zone, erst am Ende der Verhandlungen angegangen werden. Das hieß zwar, dass der Westen dem Bestreben der Sowjets Folge leistete, den Dialog trotz der Invasion in Afghanistan weiterzuführen, da man aber so zu einem substanziellen Ergebnis zu gelangen hoffte, nahm man diese Tatsache billigend in Kauf.

Auch in Paris waren die Experten von der Notwendigkeit der Verlängerung der Konferenz überzeugt, weil die Verhandlungen an einem Punkt angekommen waren, an dem das gewünschte „Endpaket“ nicht mehr weit entfernt war. Zwar blieben die schwierigsten Probleme noch zu lösen, doch waren sie zumindest klar umschrieben und damit berechenbar. Den einzigen Nachteil sahen sie darin, dass eine Verlängerung und die damit verbundene Steigerung der Ergebnisse auch die politischen Kosten für ein eventuelles Scheitern erhöhten. Paris befürchtete das Aufbrechen des Zusammenhalts zwischen den Neutralen und Blockfreien und den anderen westlichen Staaten, falls die Neutralen und Blockfreien auf Frankreich Druck ausübten, um es bei den strittigsten Punkten zu Konzessionen zu bewegen. Für Paris schwanden die Vorteile, die es zuvor aus der Vertagung der wichtigsten Streitpunkte gewonnen zu haben glaubte, und die Nachteile wuchsen. Dies führte dazu, dass das „polnische“ Argument für die französischen Diplomaten einen anderen Sinn bekam: Wenn es zuvor darum gegangen war, der schwelenden Krise in Polen mit dem Argument der Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu begegnen, so meinten die französischen Experten jetzt, dass eine Verständigung über die Einberufung einer Konferenz über die Probleme

⁶⁹⁹ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/ Politisches Komitee La Haye (10./11. März), 6. 3. 1981.

⁷⁰⁰ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁷⁰¹ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, Telegramm aus Paris an die Botschafter/107. Treffen des politischen Komitees (Den Haag – 20. 5. 1981), 22. 5. 1981.

der Sicherheit in Europa besser geeignet sei, um auf die polnische Krise zu reagieren.⁷⁰² Anstatt die Bedrohlichkeit der Situation in Polen zu betonen, womit man bei den Partei- und Regierungschefs des Ostens auf Unverständnis gestoßen wäre, sollte nun die Vereinbarung über die KAE forciert werden.

Die KAE wurde damit für Paris erneut zum Instrument, um einen stockenden Dialog zu beleben und substanzielle Ergebnisse zu ermöglichen. Bereits zweimal – nach dem Scheitern der Konferenz von Belgrad und nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan – hatte Paris seinen Vorschlag nutzen können, um nicht nur die Diskussion zwischen Ost und West aufrechtzuerhalten, sondern auch den gesamten KSZE-Prozess mit neuer Dynamik zu versehen. Angesichts der sich zuspitzenden Polen-Krise schien erneut die KAE das beste Mittel zu sein, um das Gespräch neu zu gestalten: weg von dem Thema Menschenrechte, das nur zu Vorhaltungen und polemischen Äußerungen führte, hin zu den Themen Sicherheit und Vertrauen und damit auf ein Terrain, von dem sich sowohl Ost wie West Vorteile versprachen. Die sowjetische Politik schien das Konferenzprojekt ebenfalls als ein wichtiges Instrument zu betrachten, um zu beweisen, dass trotz Afghanistan der Entspannungsprozess in ihrem Sinn weitergeführt wurde, und um die Verteidigungsanstrengungen in westeuropäischen Schlüsselländern zu beeinflussen.⁷⁰³

Auf Druck des Westens sowie der Neutralen und Blockfreien akzeptierten die Warschauer-Pakt-Staaten am 17. März, dass die zukünftige Abrüstungskonferenz ein „substanzieller und integrierter Bestandteil des KSZE-Prozesses“ sein und dies im Schlussdokument so formuliert werden solle. Damit war die Verbindung zwischen KAE und KSZE offiziell hergestellt. Ab diesem Zeitpunkt wurde darauf verzichtet, in den Text die französische und am 20. November 1979 von den Neun übernommene Idee aufzunehmen, dass in der zweiten Phase der Abrüstung die Gültigkeit der für die VBM der ersten Phase definierte Zone aufrechterhalten werden solle. Dies hieß nicht, dass diese Idee endgültig aufgegeben wurde, sondern nur, dass die Sowjets sich zu diesem Zeitpunkt diesbezüglich noch nicht festlegen mussten.⁷⁰⁴

Daraufhin erwähnte die französische Delegation während eines französisch-sowjetischen Mittagessens zum ersten Mal die Idee einer „funktionalen“ und nicht „geografischen“ Berücksichtigung der zwar die Sicherheit Europas betreffenden, sich aber außerhalb Europas befindenden militärischen Einheiten. Auf diesen Ansatz, der später zur Position der NATO wurde, wollten sich die Sowjets allerdings nicht einlassen, denn sie waren der Ansicht, dass man die Anwendungszone für die VBM erst auf der Konferenz festlegen dürfe.

⁷⁰² AN, 5AG4/CD98, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Notiz für den Minister/Treffen von Madrid, 23. 6. 1981.

⁷⁰³ Vgl. den Bericht des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation) an das Auswärtige Amt vom 19. 3. 1981, in: AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 79, S. 427.

⁷⁰⁴ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

Immerhin waren aber in der Redaktionsgruppe, die das Mandat ausarbeiten sollte, weitere Fortschritte zu verzeichnen, denn die Ziele der ersten Phase konnten fast vollständig festgelegt werden. Der Forderung von einigen Neutralen und Blockfreien nach „Übergangsmaßnahmen“ zwischen den vertrauensbildenden Maßnahmen der Schlussakte und den von Frankreich vorgeschlagenen begegnete Paris mit der Umbenennung der vertrauensbildenden Maßnahmen in vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM).⁷⁰⁵

Am 31. März brachten die acht neutralen und blockfreien Länder ihren ersten Entwurf für ein Schlusssdokument ein.⁷⁰⁶ Sie bemühten sich, einen Kompromiss zwischen Ost und West herzustellen. Das Dokument enthielt einen Mandatsentwurf für eine „Konferenz über VSBM und Abrüstung in Europa“ sowie zwei Vorschläge für traditionelle VBM.⁷⁰⁷ Hinsichtlich des Mandats für die Abrüstungskonferenz wurde größtenteils die französische Vorlage übernommen. Die Anwendungszone sollte, wie von Paris entworfen, Europa vom Atlantik bis zum Ural umfassen und, um auch den Wünschen des Ostens gerecht zu werden, die angrenzenden Seegebiete und die angrenzenden Lufträume einschließen. Dieser Zusatz war ungenau und stellte das ursprüngliche französische Konzept einer ausschließlich auf Europa begrenzten Zone in Frage. Paris war zwar bereit zu akzeptieren, dass militärische Aktivitäten zu See und in der Luft in unmittelbarer Nähe Europas und in enger Verbindung mit den in Europa zu notifizierenden Landmanövern einbezogen würden. Jedoch wehrte es sich gegen eine Berücksichtigung der militärischen Aktivitäten, seien sie nun See- oder Landmanöver, die Europa nicht betrafen.⁷⁰⁸ Am 3. April einigten sich die Konferenzteilnehmer darauf, der zukünftigen Abrüstungskonferenz den Titel „Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa“ zu geben. Am 9. April versuchten die Polen, eine Ausnahmeregelung in das Dokument einzubauen, womit sie hofften, den verpflichtenden Charakter der VSBM umgehen zu können.⁷⁰⁹ Damit stießen sie bei den westlichen Teilnehmern allerdings auf Ablehnung.

Als die Madrider Konferenz am 10. April für drei Wochen unterbrochen wurde, waren zwei Schlüsselprobleme noch immer ungelöst: Erstens das der Anwendungszone, weil die Sowjets darauf bestanden hatten, vom Westen die erwähnte

⁷⁰⁵ Idem.

⁷⁰⁶ Vgl. AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 95, S. 514, Anm. 13. Vgl. auch: Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess, 1975–1983, S. 458f., sowie Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, S. 420f.

⁷⁰⁷ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁷⁰⁸ AN, 5AG4, PM 36, MRE, Politische Abteilung, Abteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Informationsblatt über das französische Projekt einer Abrüstungskonferenz in Europa am Vorabend der Wiederaufnahme des Madrider Treffens, 28. 10. 1982.

⁷⁰⁹ Die Formulierung lautete: „Die vorherigen Bestimmungen greifen nicht der Möglichkeit vor, Maßnahmen auf freiwilliger Basis anzunehmen, die auf Gegenseitigkeit beruhen“. „Les dispositions précédentes ne préjugent pas la possibilité d'adopter des mesures à caractère volontaire dans un esprit de réciprocité“. AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

undefinierte Gegenleistung (Ausdehnung der Überwachung auf die Seegebiete) zu erhalten. Zweitens das des Übergangs zur zweiten Phase, weil die Amerikaner zwar die Vereinbarung vertrauensbildender Maßnahmen befürworteten, nicht aber die Rüstungsreduzierung.⁷¹⁰

7. Die Einschätzung der humanitären Frage in Öffentlichkeit und Regierung

In die Zeit der Unterbrechung der Konferenz fiel auch der Präsidentenwechsel von Giscard zu Mitterrand. Deshalb soll dieser Einschnitt genutzt werden, um noch einmal auf die Wahrnehmung der KSZE in der französischen Öffentlichkeit einzugehen. Wie bereits erwähnt, gab es in der französischen Intellektuellenszene eine Veränderung im Umgang mit den Themen Dissidenten und Menschenrechte. Während bei der ersten KSZE-Konferenz in Genf noch Vorbehalte gegen eine Kritik des oft verherrlichten Sowjetregimes bestanden, so nahmen diese nach der Unterzeichnung der Schlussakte ab. Die internationalen Rahmenbedingungen trugen ihren Teil dazu bei. Die Ereignisse, die den Sieg des Kommunismus in Indochina begleiteten, sorgten für Empörung. Den Linksinтеллектуellen wurde vor Augen geführt, dass der Kampf gegen den amerikanischen Krieg in Kambodscha nicht etwa zur Unabhängigkeit des Landes, sondern in Kambodscha zu einem Genozid und in Vietnam zu einer Einparteiendiktatur geführt hatte. Auch der Erfolg des in drei Jahren 600 000-mal verkauften Buches „Archipel Gulag“ sowie die Veröffentlichung anderer Berichte von Überlebenden der sowjetischen Lager waren dafür verantwortlich. Sogenannte neue Philosophen⁷¹¹, die oft aus dem Lager der maoistischen extremen Linken stammten und später von Mitterrand und seiner Regierung mit extremem Misstrauen betrachtet wurden⁷¹², trugen dazu bei, die Faszination der französischen Intellektuellen für das Sowjetideal zu erschüttern, indem sie nicht nur das sowjetische Regime in Frage stellten, sondern vielmehr die marxistisch-leninistische Ideologie. Dazu trugen beispielsweise die Aufsätze von André Glucksmann „La Cuisinière et le mangeur d'hommes“ oder von Bernard-Henri Lévi „La Barbarie à visage humain“ bei.⁷¹³ Ferner gehör-

⁷¹⁰ Idem. Vgl. auch AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 95, S. 515, Anm. 15.

⁷¹¹ Mit „neuen Philosophen“ bezeichnet man eine Gruppe französischer Intellektueller um André Glucksmann, Alain Finkielkraut und Bernard Henri-Lévy. Diese traten in den 1970er Jahren hervor mit einer Kritik an „linkslastigen“, in Mode gekommenen Philosophen, darunter Sartre und verschiedene Poststrukturalisten. Diese „linken“ Philosophen würden – so die Kritik der „neuen“ Philosophen – gemeinschaftliche und ideologische Ideale über humanistische Gesichtspunkte stellen, insbesondere über den Gesichtspunkt des einzelnen Individuums. Die „linken“ Philosophen wären derselben antihumanistischen Tradition zuzuordnen wie Nietzsche und Martin Heidegger.

⁷¹² Vgl. Hassner, *The View from Paris*, S. 201.

⁷¹³ André Glucksmann, *La Cuisinière et le mangeur d'hommes. Essai sur l'Etat, le marxisme, les camps de concentration*, Paris 1975; Bernard-Henri Lévi, *La Barbarie à visage humain*, Paris 1977.

ten dazu nicht nur Sartre, sondern auch Raymond Aron und seine 1978 gegründete Zeitschrift *Commentaire*, die sich zu einem Zeitpunkt als Anziehungspunkt des liberalen Denkens behaupten konnte, zu dem die sozialistische Linke im Bündnis mit den Kommunisten die Macht übernahm.⁷¹⁴ Die Präsenz der Emigranten aus der Sowjetunion, Ungarn, Polen und der ČSSR und ihrer Exilzeitschriften hatte zudem über die Jahre die Wahrnehmung für die Ereignisse jenseits des Eisernen Vorhangs geschärft. Mehr und mehr wurden die Analysen der Intellektuellen aus Osteuropa Bestandteil der öffentlichen Debatten. Im Zuge der Erschütterungen der letzten Jahre hatten viele Intellektuelle vom Marxismus und klassischen linken Denktraditionen Abschied genommen. Ihre Kritik am Totalitarismus war verbunden mit einem wachsamem und neugierigen Blick auf die Krisenentwicklungen in Osteuropa. Im Zentrum der Debatten standen nun Demokratie, Menschenrechte und die Idee der zivilen Gesellschaft. So überrascht es nicht, dass die tschechische Charta 77 in großem Umfang unterstützt wurde und zur Zeit der sich zuspitzenden Polenkrise zahlreiche Solidaritätskomitees für *Solidarność* entstanden.⁷¹⁵

Die Regierung war jedoch lange von dem Wunsch beseelt, den politischen Dialog mit den Staaten des Warschauer Paktes aufrechtzuerhalten, und hielt sich mit Kritik zurück. Damit wollte sie auch das Bild der französischen Unabhängigkeit aufrechterhalten und die KPF in die Enge treiben. Besonders Giscard hatte daher versucht, seinen Willen zur Verteidigung der demokratischen Prinzipien mit der Idee zu verbinden, dass der Helsinki-Prozess geeignet sei, um den Entspannungsprozess umzusetzen. Es hatte sich die Überzeugung durchgesetzt, dass vermieden werden sollte, den entspannungswilligen Breschnew zu kompromittieren und so den „Hardlinern“ im Kreml in die Hände zu spielen, die ihn genau überwachten. Dazu kam eine Abneigung gegen das Prinzip der „Einmischung“. Der Staat als Rechtsgegenstand war in der französischen Auffassung derart wichtig, dass die Souveränität desselben ein Tabu darstellte. Also verhandelte man mit einem Staat und tat so, als ob man dessen Verhalten gegenüber seinen Bürgern nicht wahrnehme. Im Laufe dieser Arbeit ist des öfteren dargestellt worden, dass Giscard die Bedeutung des Prinzips der Nichteinmischung stets betonte. Obwohl er aufgrund

⁷¹⁴ *Commentaire* folgte auf die Zeitschriften *Preuves* und *Contrepoint*. Die *Revue Preuves*, 1951 gegründet und geleitet von François Bondy, war eine der wenigen Zeitschriften, die schon zu einem Zeitpunkt antikommunistisch waren, als die Mehrheit der französischen Intellektuellen dem Sowjetideal noch Positives abgewinnen konnten. Sie verteidigte eine linksliberale Linie und wurde vom amerikanischen Kongress für die kulturelle Freiheit finanziert, der seine Gelder wiederum über geheime Kanäle von der CIA erhielt, um den Kommunismus zu bekämpfen. Als diese Finanzierung des Kongresses 1969 aufgedeckt wurde, verschwand auch die Zeitschrift. Doch schon 1970 trat die Zeitschrift *Contrepoint* ihr Erbe an. Dieser Titel verdeutlichte den Willen der Gründer, den herrschenden Diskussionen ein anderes Denken entgegenzustellen. Die Zeitschrift konnte sich zwar wegen interner Meinungsverschiedenheiten nicht lange halten, bildete aber einen wichtigen Punkt in der Geschichte des liberalen Denkens in Frankreich. 1978 folgte *Commentaire*. Vgl. Michel Winock, *Das Jahrhundert der Intellektuellen*, Konstanz 2003, S. 749.

⁷¹⁵ Vgl. Ackermann, *Sündenfall der Intellektuellen*, S. 147.

seines Regierungsprogramms – er trat als Liberaler an – prädestiniert war, eine Kampagne für die Menschenrechte einzuleiten, ging er mit großer Vorsicht vor und entschied sich konsequent dafür, die kommunistischen Machthaber nicht durch die Beschäftigung mit Einzelschicksalen oder einer offensichtlichen Unterstützung der Dissidenten zu brüskieren. Vielmehr machte er sich für den Entspannungsprozess auf multi- und bilateraler Ebene stark, da er hoffte auf diese Weise mehr erreichen zu können.⁷¹⁶

Die Verstöße gegen die Menschenrechte im Osten waren zwar bereits seit langem bekannt, und die Schlussakte bot auch eine Grundlage, um diese Verstöße anzuprangern – aber dieses Instrument musste erst einmal etabliert werden. Zudem musste stets befürchtet werden, die mühselig erreichten Entspannungsfortschritte durch ein Bestehen auf der Einhaltung der Menschenrechte zunichte zu machen. So sparte Frankreich mit Kritik an den Verstößen gegen die Bestimmungen des dritten Korbes der Schlussakte und plädierte vor und während der Belgrader Konferenz dafür, sich mit Vorhaltungen zurückzuhalten. Die französische Regierung zog es vor, zu betonen, dass alle Prinzipien des ersten Korbes von Helsinki die gleiche Bedeutung hätten und dass das 7. Prinzip über die Respektierung der Menschenrechte für die guten Beziehungen zwischen Staaten ebenso unerlässlich sei wie die anderen Prinzipien des Dekalogs. Zwar wiederholten die französischen Botschafter in ihren Gesprächen mit ihren osteuropäischen Kollegen jedes Mal, dass es nicht den Beschlüssen von Helsinki entspreche, Menschen zu bestrafen, weil sie die Implementierung der Schlussakte verlangten. Aber gleichzeitig nahm die französische Regierung von öffentlichen Stellungnahmen zu konkreten Einzelfällen Abstand, da dies eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Ostblockstaaten bedeutet hätte.⁷¹⁷ Deshalb empfing Giscard auch nicht öffentlich Dissidenten. Da er wusste, dass die Formel der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten weder öffentlichkeitswirksam noch juristisch zufriedenstellend war⁷¹⁸, wenn es um die Verletzung der Menschenrechte im Osten ging, war er in Belgrad darauf bedacht, der öffentlichen Meinung zu demonstrieren, dass der KSZE-Prozess nicht nur fortgesetzt wurde, sondern auch Erfolg hatte, um damit seine eigene unpolemische Entspannungspolitik zu rechtfertigen. Hinter den Kulissen wurden allerdings viele Dissidenten von den französischen Behörden unterstützt und Einzelschicksale diplomatisch begleitet.

Als nach dem Abschluss der Belgrader Konferenz deutlich wurde, dass die Sowjetunion und ihre Vasallenstaaten nicht willens waren, die Menschenrechte und

⁷¹⁶ Vgl. Andréani, *Le Piège*, S. 136.

⁷¹⁷ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4322, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Über die Proteste in Osteuropa, 15.4.1977.

⁷¹⁸ Juristisch gesehen bedeutete die Berufung auf das Prinzip der Nichteinmischung, dass diesem Prinzip mehr Bedeutung zugestanden wurde als dem 6. Prinzip über Menschenrechte. In der Schlussakte von Helsinki war aber vermerkt, dass alle zehn Prinzipien die gleiche Bedeutung haben und in Abhängigkeit voneinander ausgelegt werden sollten. MAE, Direction d'Europe, 1976–1980, 3722, Der Europadirektor, Notiz/Die Dissidenz in den kommunistischen Ländern, die Nichteinmischung, 1.3.1977.

Grundfreiheiten stärker als vorher zu respektieren, und lediglich versuchten, durch die Fokussierung auf die „militärische Entspannung“ von der für sie unangenehmen Menschenrechtsproblematik abzulenken, schwand in Paris die Rücksicht. Zwar sollten nach der Erfahrung von Belgrad öffentliche Rügen weiterhin vermieden werden, doch wiesen die Diplomaten in bilateralen Gesprächen mit den Partnern des Warschauer Paktes nachdrücklicher als zuvor auf diese Probleme hin, wobei dies auch der Tatsache geschuldet war, dass in diesen Ländern immer mehr Oppositionsgruppen entstanden, die sich auf die Schlussakte beriefen. Während bislang vor allem vereinzelte Dissidenten die Zustände in den kommunistischen Staaten beklagt, sich aber nicht immer explizit auf Helsinki berufen hatten, existierten nun gut organisierte Gruppen von Oppositionellen, die auf internationale Aufmerksamkeit hofften.

Nachdem die Charta 77 von der tschechischen Regierung verboten und ihre Mitglieder verhaftet worden waren, erklärte der politische Direktor Jacques Andréani dem tschechischen Botschafter am 6. Juli 1979, dass die französische Regierung dieses Vorgehen, das übrigens in der französischen Öffentlichkeit große Beachtung gefunden hatte, nicht billigte. Es sei gegen die Prinzipien der Schlussakte, die, wenn auch nicht juristisch bindend, eine wichtige politische Verpflichtung sei. Die EPZ-Staaten hatten sich dergestalt abgesprochen, dass sich jedes Land individuell bei den tschechischen Behörden über deren Umgang mit der Charta 77 beschwerte. Diese Vorhaltungen hatten jedoch nicht viel Erfolg. Der tschechische Botschafter in Paris, Jan Pudlak, nannte drei Gründe weshalb er die Kritik nicht akzeptieren könne: Ersten sei sie eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Tschechoslowakei. Zweitens beruhe sie auf falschen Informationen und drittens seien die eingesperrten Personen momentan lediglich angeklagt und könnten ihre Unschuld vor unabhängigen und fachkundigen Gerichten beweisen. Auch in Frankreich hätten Prozesse stattgefunden, die von der Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit verfolgt worden seien, doch die tschechische Regierung habe den Takt gehabt, sich nicht in die inneren Angelegenheiten Frankreichs einzumischen. Das von den WVO-Staaten so vehement verteidigte Prinzip der Nichteinmischung wurde also erneut bemüht, um die Kritik des Westens bezüglich der Nichtbeachtung der Menschenrechte abzuweisen. Andréani wies den Vorwurf zurück und erklärte, Frankreich habe immer am Prinzip der Nichteinmischung festgehalten. Doch hätten die an der KSZE teilnehmenden Staaten mit ihrer Unterschrift unter die Schlussakte anerkannt, dass die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein wesentlicher Faktor für den Fortschritt der Entspannung sei.⁷¹⁹ Wenngleich Pudlak bei seinem Standpunkt blieb und das Gespräch abgebrochen wurde, zeigt die Intervention Andréanis, dass Paris zu diesem Zeitpunkt gegenüber den Staaten des Warschauer Paktes in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte im Sinne der Schlussakte von Helsinki fordernder wurde.

⁷¹⁹ MAE, Direction d'Europe 1976–1980, 4211, Telegramm aus Paris an die Botschaften/Charta 77. Gespräch mit dem tschechischen Botschafter, 9. 7. 1979.

8. Bilanz der KSZE-Politik Giscards

Wie kann die KSZE-Politik Giscard d'Estaings nun abschließend beurteilt werden?

Gegen Ende der Genfer Verhandlungen und während der Implementierungsphase fällt auf, dass Giscard zwar in Bezug auf die Prinzipien der KSZE bestimmt auftrat und ihre Einhaltung forderte, dass er sich aber hinsichtlich der internen Situation in den Ostblockstaaten sehr diskret zeigte und sich zu keinen Kritikäußerungen hinreißen ließ. Um der guten Beziehungen zur Sowjetunion und dem Ostblock willen blieb er damit der Politik seines Amtsvorgängers treu und riskierte keine Konfrontationen. Das Wesen seiner Entspannungspolitik bestand darin, den Frieden zu garantieren, indem realpolitische Beziehungen mit dem Osten unterhalten wurden. Die KSZE war nicht wichtig genug, als dass es sich gelohnt hätte, einen Zwist mit der Sowjetunion zu riskieren. Denn schließlich verband Frankreich keine entscheidenden nationalen Interessen mit der KSZE, zumindest keine, die es nicht auch auf anderem Wege hätte verfolgen können, wie den wirtschaftlichen und kulturellen Austausch. Zwar sollte die Delegation in Genf eine kämpferische und bestimmte Haltung einnehmen, doch war der Grund dafür mehr die Solidarität mit den EPZ-Staaten und die Absicht, möglichst gute Bedingungen für die Fortführung der Entspannung und die Zusammenarbeit der Staaten zu schaffen, als ein vorherrschendes nationales Interesse.

Pierre Hassner hat die französische Ostpolitik de Gaulles einmal als „multiplen Bilateralismus“ bezeichnet.⁷²⁰ Damit liefert er auch eine treffende Beschreibung der KSZE-Politik Giscards. Denn in seiner Ablehnung der Blöcke und seinem Willen, die französische Handlungsfreiheit zu erhalten, versuchte er mit allen Staaten und besonders mit den Ländern des Warschauer Paktes einen konstruktiven Dialog zu etablieren. Gleichzeitig war ihm aber bewusst, dass es nicht mehr genügte, seine machtpolitischen Interessen lediglich auf bilateralem Niveau zu verteidigen, und dass sein Jahrzehnt im Zeichen des Multilateralismus stand. Es galt die beiden Ebenen miteinander zu verquicken und auf beiden die französischen Interessen zu vertreten. Giscards Bestreben war es, privilegierte bilaterale Kontakte zu den Ostblockstaaten aufzubauen, um dann auf multilateraler Ebene als Vermittler zwischen Ost und West auftreten zu können. Umgekehrt versuchte er auf multilateraler Ebene eine Atmosphäre zu schaffen, die für die Umsetzung seiner eigenen Ziele günstig war. Damit vollführte er eine Gratwanderung zwischen multilateraler Konferenzdiplomatie und nationaler Eigenständigkeit. Eine besondere Ausprägung dieses Doppelspiels fand sich in der Ausarbeitung und Verteidigung des Vorschlags einer europäischen Abrüstungskonferenz. Denn dieser Entwurf war im CAP konzipiert worden, um auf die Befürchtung eines internationalen Einflussverlustes und damit auf ein rein nationales und machtpolitisches Bedürfnis zu reagieren. Es galt, die internationale Abrüstungsdebatte auf ein Terrain zu verlagern, auf dem Frankreich seine Sonderinteressen wahren und ver-

⁷²⁰ Vgl. Pierre Hassner, Frankreich, S. 175.

hindern konnte, dass seine Nuklearstreitkräfte in andere Reduzierungsverhandlungen einbezogen würden. Nach dem Scheitern der Konferenz von Belgrad und der Erkenntnis, dass mit dem Thema Menschenrechte und Grundfreiheiten kein konstruktiver Entspannungsdialog mehr möglich war, wurde der Vorschlag allerdings genutzt, um den erlahmten multilateralen KSZE-Prozess dadurch wieder flott zu machen, dass ein Gesprächsthema eingeführt wurde, an dem sowohl Ost als auch West Interesse hatten. Da die Verbündeten befürchteten, eine unabhängig stattfindende Abrüstungskonferenz könne zur Folge haben, dass die Menschenrechtsdiskussion von den Sicherheitsüberlegungen erstickt werde, wurde die Idee einer europäischen Abrüstungskonferenz zu einem Teil des KSZE-Prozesses.

In anderen Fällen war Giscard d'Estaings Politik der guten Beziehungen nach allen Seiten und sein Bestreben, als Vermittler zwischen Ost und West aufzutreten, nicht nur von weniger Erfolg gekrönt, sondern die französischen Einzelgänge führten sogar zu Spannungen mit den europäischen Partnern. Das markanteste Beispiel dafür war die von Giscard unterstützte Initiative der französischen Delegation, ohne vorherige Abstimmung mit den EPZ-Staaten während der Belgrader Konferenz ein Schlussdokument zu präsentieren, das als Kompromiss zwischen den Thesen des Ostens und des Westens gedacht war. Die Entscheidung zu dieser Vorgehensweise erscheint paradox – einerseits angesichts der dominierenden Rolle Frankreichs in der Gemeinschaft und andererseits angesichts der Entwicklung seiner Politik unter Giscard, der sich gegenüber der europäischen Integration und der Kommission in Brüssel eher aufgeschlossen zeigte. Doch zu diesem Zeitpunkt war dem französischen Präsidenten die Solidarität mit den EPZ-Staaten weniger wichtig als sein Anliegen, zu vermeiden, dass die französische Öffentlichkeit das Vertrauen in den KSZE-Prozess und damit in die von ihm verteidigte Entspannungspolitik verlor. Die Belgrader Konferenz sollte zeitgleich mit den französischen Wahlen zur Nationalversammlung abgeschlossen werden, bei denen Giscard einen Sieg der Linken befürchtete. Nachdem die Delegation um Jacques Andréani bei den Verhandlungen in Genf eine bedeutende Rolle für die Ausarbeitung der Formulierungen der Schlussakte gespielt und Giscard diese unterzeichnet hatte, verband er zudem eine Art persönlichen Ehrgeiz mit dem KSZE-Prozess und wollte ihn nicht scheitern lassen. Diese Haltung wurde zum Bumerang, denn sie brachte ihm nicht nur die Empörung der Partner der EPZ ein, sondern später auch die Kritik der französischen Öffentlichkeit. Die europäischen Verbündeten warfen ihm vor, durch die geheimen Absprachen mit Moskau die Solidarität zu brechen, und die Öffentlichkeit kritisierte sein entgegenkommendes Verhalten gegenüber dem Kremlchef. Zudem hatte die Initiative nicht bewirkt, dass sich Frankreichs Beziehungen zu Moskau verbesserten.

Das Urteil fällt also vielschichtig aus. Die KSZE war für Giscard d'Estaing eine Facette der nationalen und der multilateralen Entspannungspolitik. Ihre Bedeutung ergab sich daraus, dass sie ein Mittel war, um den Dialog zwischen Ost und West zu nähren und Frankreich damit die Möglichkeit gab, zu versuchen, seine Rolle als Vermittler zwischen den westeuropäischen Staaten auf der einen und den osteuropäischen Staaten und der Sowjetunion auf der anderen Seite auszu-

bauen. Je mehr die Entspannungspolitik als solche von der Öffentlichkeit in Frage gestellt und ein härteres Vorgehen gegenüber der Sowjetunion gefordert wurde, desto mehr galt es, den so erfolgreich begonnenen Prozess zu erhalten, und sei es auf Kosten der Solidarität mit den EPZ-Staaten. Spezifisch nationale Interessen verfolgte Frankreich allerdings erst, als es auf der zweiten Folgekonferenz von Madrid das Mandat für eine europäische Abrüstungskonferenz verteidigte.

IV. Die Ära Mitterrand

1. Neue Akteure, neue Erwartungen, neue Entspannungskonzeption?

Die Übernahme des Präsidentenamtes durch den Sozialisten François Mitterrand im Mai 1981 und die nachfolgende Parlamentsneuwahl, die der Sozialistischen Partei die absolute Mehrheit in der Nationalversammlung brachte, war ein wichtiger innenpolitischer Einschnitt. Zum ersten Mal in der Geschichte der V. Republik zog ein sozialistischer Präsident in den Elyséepalast ein. Noch prägender war aber die Tatsache, dass in der Regierung, die Mitterrand im Juni 1981 ernannte, vier kommunistische Minister vertreten waren. Angesichts der stark veränderten Regierungszusammensetzung lag es nahe, dass es in der Außenpolitik einen Bruch geben würde. In der Tat befand sich Mitterrand hinsichtlich seiner Politik gegenüber der Sowjetunion in einer Zwangslage. Denn selbst wenn er die aufgeschlossene Politik seines Vorgängers gegenüber der Sowjetunion hätte fortführen wollen, wäre er dazu nicht imstande gewesen, da er sich den Vorwurf hätte gefallen lassen müssen, unter dem Einfluss der Kommunisten im Regierungsbündnis zu stehen. Die KPF hatte jedoch zunächst ein Regierungsabkommen mit den Sozialisten unterzeichnen müssen, bevor die Ministerposten verteilt wurden. Darin bezog sie Stellung zu Afghanistan und Polen und bekannte sich dazu, dass die Rüstungsbegrenzung in Europa in erster Linie die sowjetischen SS-20-Raketen betreffen solle, um so die Aufstellung amerikanischer Pershing-II-Raketen zu verhindern. Damit hatte sie sich ein Stück weit von den sowjetischen Positionen abgekehrt und zeigte Kooperationsbereitschaft.

Tatsächlich bewirkte die Präsenz der kommunistischen Minister eine faktische Abkehr von der sowjetfreundlichen Außenpolitik. Denn da die ausländischen Regierungen und Beobachter über die erwartete französische Neuausrichtung beunruhigt waren¹, vermied Mitterrand zunächst jede Begegnung mit der sowjetischen Staatsführung und forcierte den Kontakt zu den Vereinigten Staaten, um zu beweisen, dass die Richtlinien der französischen Außenpolitik vom Präsidenten und nicht von der Kommunistischen Partei bestimmt wurden. Erst im Juni 1984, also drei Jahre nach seinem Amtsantritt, entschloss er sich dazu, nach Moskau zu reisen. Auch inhaltlich blieb der erwartete Bruch aus. Im Gegenteil, Kontinuität war zumindest für die ersten Jahre der Präsidentschaft Mitterrands das Prinzip des Handelns. Mitterrand selbst bekannte: „Nous vivons à l'heure de Yalta. Cette réalité nous dicte la hiérarchie de nos devoirs et de nos intérêts.“² Die ersten Äußerungen der neuen Verantwortlichen in Paris erweckten sogar den Eindruck, das

¹ Der Vizepräsident George Bush war sogar persönlich nach Paris gereist, um seiner Beunruhigung über die Präsenz der kommunistischen Minister in der neuen Regierung Ausdruck zu verleihen. Vgl. Roubinski, *La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire*, S. 22.

² François Mitterrand, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Paris 1986, S. 12.

Linksregime mache sich die Vorstellungen der Reagan-Administration zum Ost-West-Kräfteverhältnis zu eigen und befürworte die NATO-Nachrüstung. In seiner ersten öffentlichen Äußerung zum Thema Rüstung in einem Interview in der deutschen Wochenzeitschrift *Der Stern* stellte Mitterrand Anfang Juli 1981 fest, angesichts des sowjetischen Übergewichts müsse der Westen erst nachrüsten, ehe er über ein vertraglich vereinbartes Nukleargleichgewicht in Europa verhandeln könne. Wie in dem Kapitel über die Entstehung der französischen Abrüstungsdoktrin erwähnt, hatte er in den Zeiten der Opposition das Gegenteil behauptet und versprochen, dass Frankreich unter einer Linksregierung an allen laufenden Abrüstungsverhandlungen teilnehmen und allen im Rahmen der UNO ausgehandelten Teilabrüstungs-Abkommen beitreten werde.

Eine außenpolitische Wende brachte der Regierungswechsel also nicht. In seinen „Überlegungen über die auswärtige Politik Frankreichs“ betonte Mitterrand, die französische Außenpolitik sei auf einige wichtige Begriffe gegründet: Die nationale Unabhängigkeit, das Gleichgewicht zwischen den militärischen Blöcken in der Welt, die europäische Einigung, das Recht der Völker auf Selbstbestimmung und die Entwicklung der armen Länder.³ Dieses Programm hätte auch von seinen Vorgängern stammen können, mit Ausnahme de Gaulles, der kein Befürworter der europäischen Integration gewesen war. Diese unerwartete Kontinuität in der französischen Außenpolitik nach dem Regierungswechsel ist allerdings nicht so verwunderlich, denn die Außenpolitik eines jeden Staates ist maßgeblich von dem Koordinatensystem der internationalen Politik bestimmt, und in diesem Rahmen war die einschneidende Veränderung, die Wiederkehr der Spannungen zwischen den Blöcken, bereits nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Afghanistan erfolgt. Dementsprechend war die Veränderung in den französisch-sowjetischen Beziehungen schon von Giscard d'Estaing am Ende seiner Amtszeit vorgenommen worden.

Mitterrands Amtsantritt fiel in eine Phase, die durch eine gesteigerte Konfrontation zwischen Ost und West gekennzeichnet war. Damit steigerte sich auch das Dilemma, in dem sich die französische Politik seit Beginn der siebziger Jahre befand. Sollte die Stabilisierung der bestehenden Sicherheitsstrukturen vorangetrieben und der Status quo in Europa damit bestätigt werden, oder war es wünschenswerter, die Ost-West-Beziehungen aus ihrem Blockcharakter zu lösen und somit die Überwindung des Kalten Krieges anzustreben, gleichzeitig aber das Risiko einzugehen, die Entwicklungen nicht mehr kontrollieren zu können? Dies war die wichtigste außenpolitische Frage, mit der sich die neue Regierung konfrontiert sah. Für Mitterrand und seine Berater war die Entspannung jedoch nicht fehlgeschlagen, lediglich ihre Modalitäten hatten sich verändert.⁴

Mitterrand empfand noch stärker als sein Vorgänger die Dringlichkeit, die Sicherheit in den Vordergrund zu stellen und eine Politik zu betreiben, die den Status quo erhalten sollte. Allerdings wollte er sich einen gewissen Spielraum offenhalten,

³ Idem, S. 7.

⁴ AN, 5AG4/174, MRE, CAP, Notiz (Michel Duclos)/20. Jahrestag des Elyséevertrags: Frankreich, die Deutsche Frage und Europa, 31. 12. 1982.

um auf eventuelle Veränderungen flexibel reagieren und die französische Unabhängigkeit stets garantieren zu können. Denn nach wie vor wollte Paris keinem bestimmten Lager oder Block angehören, sondern seine Identität und Entscheidungsfreiheit bewahren.⁵ Doch die Verschiebung des militärischen Kräfteverhältnisses in Europa zugunsten der Sowjetunion durch die kaum verdeckte Stationierung der SS-20, die für Paris nicht akzeptable sowjetische Forderung, die französischen Nuklearstreitkräfte in die Abrüstungsverhandlungen mit den Vereinigten Staaten einzubeziehen, und die sowjetische Machtpolitik in Afghanistan und Polen engten die Handlungsfreiheit Mitterrands ein und boten kaum die Gelegenheit, einen solchen Spielraum zu nutzen. Die Sowjetunion musste in ihre Schranken verwiesen werden, ohne dass die Sicherheit Europas und Frankreichs darunter litt.

Den „Schmusekurs“ Giscard d'Estaings mit Moskau wollte Mitterrand allerdings nicht weiterführen. Schließlich hatte er die Präsidentschaftswahlen unter anderem damit gewonnen, dass er seinen liberalen Vorgänger als „kleinen Stenografen“ Moskaus bezeichnet hatte. Daher wollte er den französisch-sowjetischen Beziehungen eine „Entgiftungskur“ auferlegen. Dieser später berühmt gewordene Ausspruch bedeutete, dass Mitterrand an die Stelle „diplomatischer Floskeln“, die dem Ziel gedient hatten, die Sowjetunion nicht zu brüskieren, klare Aussagen setzen wollte. Die „Entziehungskur“ der französisch-sowjetischen Beziehungen umfasste in den ersten Jahren der Präsidentschaft Mitterrands drei Pfeiler: die entschiedene Ablehnung der sowjetischen Militärpräsenz in Afghanistan, die Verurteilung der Ereignisse in Polen sowie die offene Unterstützung der Stationierung von amerikanischen Langstreckenraketen in Europa und v. a. in der Bundesrepublik.⁶

Mit dieser Politik fand er auch die Unterstützung des von Giscard d'Estaing oft übergangenen Quai d'Orsay, der zu einer sehr kritischen Bilanz der Ost-West-Politik von Mitterrands Vorgänger gekommen war. Moskau habe sich Frankreichs bedient, um einerseits die Anerkennung seiner Entspannungspolitik durch ein westliches Land zu erreichen, während es aufgerüstet und seinen Machtbereich in der Dritten Welt ausgebaut habe, und andererseits, um ihr internationales Ansehen zu verbessern und als „normales“ Land anerkannt zu werden, obwohl es weiter jede Möglichkeit zur Expansion nutzte. Die Beziehungen zu Frankreich seien für den Kreml eine Art moralisches Feigenblatt gewesen. Dank der Kontakte zu Paris konnte Moskau in der öffentlichen Meinung des Westens den Anschein erwecken, „hoffähig“ zu sein. Die französische Diplomatie habe sich für Jahre der Illusion hingegeben, für die UdSSR der privilegierte Verhandlungspartner zu sein und die sowjetische Politik beeinflussen zu können. Doch diese Entspannungspolitik habe in erster Linie der Sowjetunion gedient. Eindringlich rieten die Experten dem neuen Präsidenten, dass er, da sich die französische Position als fehlerhaft erwiesen habe, eine Politik ohne Illusionen und besondere Rücksicht führen solle.⁷

⁵ Mitterrand, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, S. 19.

⁶ Vgl. Roubinski, *La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire*, S. 23.

⁷ Vgl. Pierre Grosser, *Serrer le jeu sans le fermer. L'Élysée et les relations franco-soviétiques, 1981–1984*, in: Serge Bernstein/Pierre Milza/Jean-Louis Bianco (Hrsg.), *François Mitterrand. Les années de changement (1981–1984)*, Paris 2001, S. 254f.

Tatsächlich betonte Mitterrand die Prinzipien der Gleichgewichtspolitik und unterstützte die NATO bei der Wiederherstellung der militärischen Balance, um so eine neue Basis für Ost-West-Verhandlungen zu schaffen. Dies hatte auch Giscard versucht, doch Mitterrand verfolgte diese Politik mit mehr Energie. Für beide Präsidenten galt, dass für sie Entspannung nur auf der Grundlage von Gleichgewicht und Stabilität möglich war. Zugleich forderte Mitterrand, der sich nach der Lektüre von Alexander Solschenizyns „Archipel Gulag“ in seiner antikommunistischen und antisowjetischen Grundhaltung bestärkt sah⁸, die Einhaltung der Menschen- und Bürgerrechte. Dies sah er nicht nur als eine moralische, sondern auch als eine strategische Notwendigkeit an angesichts der inzwischen allgemein anerkannten Tatsache, dass das Schicksal Europas sich mehr denn je auf der Ebene der Werte und des Gewissens entschied.⁹

Im Juli 1981, zwei Monate nach seiner Amtsübernahme, empfing Mitterrand demonstrativ die Ehefrau des sowjetischen Dissidenten Anatolij Schtscharanski im Elyséepalast.¹⁰ So zeigte er den Sowjets, dass er in dem für sie so sensiblen Punkt weniger nachsichtig sein würde als sein Vorgänger. Zwar hatten sich Giscard's Diplomaten während ihrer Gespräche mit den sowjetischen Kollegen ebenfalls für den Dissidenten eingesetzt, doch hatte der Präsident keine öffentliche Unterstützung gewährt. Mitterrand brach mit dieser vorsichtigen Haltung, die eine Provokation der Sowjetunion vermeiden wollte. Allerdings war dies nicht nur sein persönliches Verdienst. Er übernahm ja das Präsidentenamt nach der sowjetischen Invasion in Afghanistan und nach der Polenkrise – zu einer Zeit also, zu der Paris sich bereits für einen härteren Kurs entschieden hatte. Mitterrand verfolgte die bereits nach der Polenkrise eingeschlagene Richtung lediglich nachdrücklicher.

Eine weitere Facette seiner Politik war der Versuch, die deutsch-französischen Sicherheitsbeziehungen zu intensivieren. In seiner als „Raketenrede“ berühmt gewordenen Ansprache vor dem deutschen Bundestag anlässlich des 20. Jahrestags des Elyséevertrags im Januar 1983 forderte er, besonders die sicherheitspolitischen Aspekte des Vertrages zu dynamisieren. Paris hatte sich dafür entschieden, die Unabhängigkeit der eigenen Abschreckung als kompatibel mit einem Beitrag zu der Verteidigung Deutschlands anzusehen. Genau wie seine Vorgänger wollte Mitterrand vermeiden, dass die Bundesrepublik der Verlockung erlag, die deutsche Wiedervereinigung durch Neutralität zu erkaufen, da dies die Sicherheit Westeuropas gefährden würde.

Mitterrands Ziel war es, einen Zustand zu schaffen, der neue konstruktive Schritte im Bereich der Ost-West-Beziehungen erlaubte. Eine Neuordnung Europas, wie sie de Gaulle oder mit etwas veränderter Zielsetzung Pompidou und Gis-

⁸ Vgl. Ernst Weisenfeld, François Mitterrand. L'action extérieure, in: Politique étrangère, 1 (1986), S. 139.

⁹ AN, 5AG4/174, MRE, CAP, Notiz (Michel Duclos)/20. Jahrestag des Elyséevertrags: Frankreich, die Deutsche Frage und Europa, 31. 12. 1982.

¹⁰ MAE Direction d'Europe 1981–1985, 5002, Telegramm aus London an alle EPZ-Partner/Sowjetischer Dissident Anatolij Schtscharansky, 21. 7. 1981.

card angestrebt hatten, schwebte ihm nicht vor. Dazu mag beigetragen haben, dass die Strategien, auf die Paris während der 1970er Jahre im Umgang mit dem Osten gesetzt hatte, nicht von überzeugendem Erfolg gekrönt waren. Der Handel und der wirtschaftliche Austausch hatten sich nicht als erfolgreiches Mittel erwiesen, politischen Einfluss auf die Regierungen und Gesellschaften im Osten auszuüben.

Für Polen war der Ost-West-Handel sogar gefährlich geworden. Nach der Wirtschaftskrise 1970 wollte der Erste Sekretär der Polnischen Vereinigten Arbeiterpartei Edward Gierek gleichzeitig die Ausweitung des Konsums und der Investitionen betreiben und setzte die Wachstumsziele unrealistisch hoch an. Die westlichen Kredite ermöglichten Polen zwar anfangs, die wirtschaftlichen Engpässe zu überwinden, doch die nächste Krise 1976 führte zu einer ernsten Rezession. Die westlichen Kredite waren volkswirtschaftlich unklug investiert worden und konnten nicht zurückgezahlt werden. Dazu kam eine Krise in der Landwirtschaft. Von der jahrelangen Misswirtschaft der Regierung waren 75% der Landwirte enttäuscht. Die Folgen waren ein Vertrauensverlust und unzureichende Investitionen in die Landwirtschaft. Seit 1976 war Polen ein Nettoimporteur von landwirtschaftlichen Produkten. Unabhängig von der politischen Situation war die Entwicklung Polens daher von den wirtschaftlichen Möglichkeiten bestimmt. Der polnischen Regierung fiel es leichter, die in Devisen bezahlten Wareneinfuhren zu vermindern, als die Ausfuhr in den Westen zu entwickeln, was eine Reduzierung des Handels mit dem Westen unvermeidlich machte. Da dies für die Bevölkerung Entbehrungen bei den Produkten des täglichen Bedarfs bedeutete, musste diese Entscheidung von der Regierung gegen den Willen der Bevölkerung durchgesetzt werden. So führte, nach Meinung der Pariser Experten, der Ost-West-Handel in Polen zu einem Neostalinismus, und für den Westen bedeutete dies, dass die negative Auswirkung des wirtschaftlichen Austausches zwischen Ost und West so groß waren, dass damit politisch und gesellschaftlich kein Einfluss mehr ausgeübt werden konnte.

In Ungarn gab es ebenfalls Schwierigkeiten, da die Regierung dort auf die Steigerung der internen wirtschaftlichen Engpässe ebenfalls mit verstärktem Druck auf die Bevölkerung reagierte. Somit waren beide Länder Beispiele dafür, wie schwer es für den Westen war, die Auswirkung des wirtschaftlichen Außenhandels in politischen Einfluss umzuwandeln. Denn die Regierungen der Staaten des Ostens befanden sich in einem Dilemma: Entweder sie betrieben weiter Planwirtschaft und riskierten damit, ihre Länder noch mehr in eine wirtschaftliche Sackgasse zu steuern, oder sie wagten eine Öffnung und nahmen in Kauf, dass damit gesellschaftliche Spannungen entstünden, die sie nur mit politischer Autorität bekämpfen konnten. Dies widerlegte die Thesen von Samuel Pizar, dass wirtschaftliche Entwicklung im Ostblock eine Öffnung der Gesellschaft nach sich ziehen würde.¹¹ In den 1980er Jahren glaubte Paris dies nicht mehr. Zwar war man der Ansicht, dass wirtschaftliches Entgegenkommen des Westens in den Ländern des Ostens eine gewisse Destabilisierung und damit Veränderungen fördere, doch

¹¹ Vgl. Kapitel II.2.a).

überwog nun die Meinung, dass die Richtung der Veränderung vom Westen nicht zu beeinflussen sei. Sie hänge ab von gesellschaftsinternen Bedingungen und damit in großem Maße von dem Willen der Sowjetunion, da diese die kommunistische Grundhaltung vorgebe.

Aus diesem Grund erwog die französische Regierung einen Strategiewechsel und gründete für dessen Ausarbeitung eine Studiengruppe, die Frankreichs Politik gegenüber den WVO-Staaten analysieren sollte.¹² Ergebnis der Beratungen war ein Aufruf zu einer Neuausrichtung der französischen Beziehungen zum Osten. Anstatt zu überlegen, mit welchen Initiativen die Sowjetunion „beschwichtigt“ oder wie ihr Zerfall beschleunigt werden könne, sollten die Interessen des Westens im Vordergrund stehen. Es sollte weniger die Angst im Vordergrund stehen, Moskau durch unreflektierte Handlungen zu einer „Politik des Schlimmsten“ zu verleiten, sondern vielmehr der Wille, die westliche Wirtschaftskraft zu erhalten, die eine der Bedingungen für das Gleichgewicht und damit für den Frieden war. Da die französische Regierung von den Staaten des Ostens keine lukrativen Geschäftsbeziehungen mehr erwartete, gehörte zu dieser Politik auch, dass die französischen Industrien sich auf Märkte mit besseren Entwicklungschancen konzentrieren sollten, wie sie in einigen Ländern der Dritten Welt gegeben waren. Nur in ausgewählten Volksdemokratien wollte Paris unabhängig von wirtschaftlichen Prioritäten handeln und trotz allem Kredite gewähren, wenn es die politische Situation erforderte. Dabei sollte die Auszahlung der Kredite allerdings von der politischen Entwicklung dieser Länder abhängen, da der wirtschaftliche Wiederaufbau der Volksdemokratien nur dann möglich sei, wenn auch politisch eine Öffnung stattfinde.¹³ Die französische Regierung wollte sich also gegenüber den Regierungen der Staaten des Warschauer Paktes strenger verhalten, aber gleichzeitig den Gesellschaften des Ostens Offenheit demonstrieren.¹⁴

2. Dritte Phase der Konferenz von Madrid

Zehn Tage nach seinem Amtsantritt ließ sich Mitterrand von der Abrüstungsabteilung im Außenministerium über den Stand der Dinge auf der Madrider Konferenz informieren. Die EPZ-Staaten hatten sich während einer Tagung der Außenminister in Venlo am 9./10. Mai und im Politischen Komitee am 19./20. Mai darüber verständigt, die Konferenz bis Mitte Juli zu verlängern, um zu verhindern, dass eine Unterbrechung der Madrider Konferenz die Situation der Ost-West-

¹² Die Studiengruppe traf sich zum ersten Mal am 12. Februar 1982 im Regierungspalast und rief dort Untergruppen ins Leben. Die Tendenz, die französische Ostpolitik zu überdenken, bestand aber ab dem Regierungsantritt Mitterrands. AN, 5AG4/CD65, Ministre d'Etat (Vertreter des Premierministers), Zentrum für Studien zur Zukunftsforschung und internationalen Informationen, 16. 2. 1982.

¹³ AN, 5AG4/CD65, MRE, CAP, Notiz (J.M. Guéhenno)/Ost-West-Handel. Bilanz und Perspektiven, 28. 5. 1982.

¹⁴ AN, 5AG4/174, MRE, CAP, Notiz (Michel Duclos)/20. Jahrestag des Elyséevertrags: Frankreich, die Deutsche Frage und Europa, 31. 12. 1982.

Beziehungen noch weiter verschlimmerte, als dies bereits durch das Problem der Mittelstreckenraketen geschehen war. Zudem bestand die Gefahr, dass eine Unterbrechung der KSZE die sowjetische Haltung gegenüber Polen negativ beeinflussen werde. Nachdem sich im Februar 1981 auch die Vereinigten Staaten hinter den französischen Entwurf einer europäischen Abrüstungskonferenz gestellt hatten, vertraten alle westlichen Delegationen das von Frankreich vorgeschlagene Konzept einer Konferenz in zwei Phasen, von denen die erste den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen gewidmet werden sollte. Es wurde nun auch akzeptiert, dass für den Übergang von der ersten zur zweiten Phase – diese betraf die Abrüstung – ein formaler Beschluss notwendig sei, der während des nächsten KSZE-Folgetreffens gefasst werden sollte. Darüber hinaus vereinbarte man, anhand der Ergebnisse der ersten Phase über die Einberufung der nächsten Phase zu entscheiden und die Entwicklung der anderen Verhandlungen über Sicherheit und Abrüstung in Europa bei dieser Entscheidung zu berücksichtigen. Das heißt, die Verhandlungen der zweiten Phase sollten sowohl den Stand der MBFR- als auch der SALT-Debatten in Betracht ziehen. Nur die USA lehnten es ab, sich bezüglich der Bedingungen für den Übergang von der ersten zur zweiten Phase endgültig festzulegen.

Die 35 KSZE-Staaten hatten zum Zeitpunkt des Regierungsantritts von Mitterrand noch nicht formell über den Wortlaut des Mandats für die Abrüstungszone verhandelt. Frankreich hatte sich lediglich bilateral mit der Sowjetunion verständigt, wobei es allerdings nicht möglich gewesen war, die sowjetische Forderung einer westlichen Gegenleistung für die Erweiterung der Anwendungszone der VSBM über die in Helsinki vereinbarten 250 Kilometer entlang der Grenzen mit dem Wunsch des Westens in Einklang zu bringen, in dem Mandat für die spätere Konferenz festzuschreiben, dass alle an der Konferenz teilnehmenden Staaten in Europa gleich behandelt würden. Für den Westen bedeutete die auf dem 26. Par- teitag erfolgte Erklärung Breschnews über die Ausdehnung der VSBM bis zum Ural die Anerkennung des Prinzips der Gleichheit zwischen den Teilnehmerstaaten in Bezug auf die Sicherheitsdiskussion in Europa. Daher sah er keinerlei Anlass, eine Gegenleistung dafür zu erbringen, dass Moskau ein in der Schlussakte verabschiedetes Prinzip anerkannte. Die französische Delegation hatte in Madrid die politische Relevanz dieses Prinzips geltend gemacht: Die Sowjetunion könne nicht vorgeben an Sicherheitsverhandlungen in Europa teilnehmen zu wollen, wenn sie nicht gleichzeitig akzeptiere, dass ihr europäisches Gebiet – auf dem sich nach Frankreichs Ansicht das bedeutendste Militärpotenzial des Kontinents befand – denselben Zwängen unterworfen werde, die Moskau auf die in Zentral- und Westeuropa stationierten Streitkräfte anwenden wolle. Oder einfacher, die Sowjetunion konnte nicht Teil einer Vereinbarung über die Sicherheit Europas sein, wenn sie nicht für sich selbst neben der Verantwortung auch die Verpflichtung akzeptierte.¹⁵

¹⁵ AN, 5AG4/CD98, MAE Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz/Treffen von Madrid, KAE, 21. 5. 1981.

Die ersten beiden Phasen des Madrider KSZE-Folgetreffens waren für den KSZE-Prozess insgesamt kein Erfolg gewesen. Die Sowjetunion hatte sich unnachgiebig gezeigt, obwohl sie nach ihrer Invasion in Afghanistan konzessionsbereit hätte sein müssen, um nicht als unzuverlässiger Entspannungspartner dazustehen. Stattdessen blieb sie besonders bei den Themen Menschenrechte und humanitäre Bestimmungen unverändert unnachgiebig. Für Frankreich waren die ersten beiden Phasen jedoch nicht ausschließlich negativ verlaufen, denn die französische Idee einer europäischen Abrüstungskonferenz war nicht nur in das Zentrum der Verhandlungen gerückt, sondern hatte am Ende der zweiten Phase auch die Zustimmung aller Teilnehmer erhalten. Damit war Frankreich in Madrid zum Hauptimpulsgeber innerhalb der westlichen Gruppe avanciert, und die französische und die sowjetische Delegation trafen sich in dieser dritten Konferenzphase auch am Rande des Madrider Treffens zu gemeinsamen Verhandlungen über die KAE. Von Seiten der Sowjets war der Wille zu bilateralen Gesprächen zu diesem Zeitpunkt besonders groß, da sie wissen wollten, wie der neue Präsident Mitterrand zur „militärischen Entspannung“ stand. Wiederholt fragten sie nach der Einstellung des neuen französischen Präsidenten zur KAE. Moskau hoffte auf eine Gelegenheit, um die für die Sowjetunion unbequemen Aspekte des französischen Konferenzvorschlags abwehren zu können. Die Franzosen beeilten sich stets zu versichern, dass in diesem Bereich Kontinuität herrsche und Mitterrand keine anderen Positionen vertrete als Giscard. Dies sollte auch der neue Außenminister Claude Cheysson etwas später vor der Presse verkünden. Er betonte, dass der Vorschlag der KAE, der in Madrid von der vorherigen Regierung gemacht worden war, von der jetzigen voll unterstützt und weiterverfolgt werde.¹⁶

Da Moskau keine Möglichkeit sah, die neue französische Regierung dafür zu gewinnen, ihm in der Frage der Anwendungszone oder beim Thema Abrüstung entgegenzukommen, reagierte es weiter mit Ablehnung. Bei dieser Hinhaltetaktik kam der Sowjetunion entgegen, dass die Amerikaner sich noch immer weigerten, hinsichtlich des Übergangs von der ersten zur zweiten Phase der KAE Stellung zu beziehen. Solange dieses Problem nicht geklärt war, hatte Moskau einen Vorwand, um sich zur Zone und zu seiner vom Westen geforderten Gegenleistung nur vage zu äußern.¹⁷ Frankreich hingegen befürchtete, dass die Formulierung „angrenzende Seegebiete und Lufträume“ in dem von den neutralen Ländern eingebrachten Vorschlag den Sowjets genau die Gegenleistung bringen könnte, die sie vom Westen in ihrem unpräzisen Vorschlag vom 26. Parteitag gefordert hatten, nämlich eine Ausdehnung der Überwachung auf die Seegebiete. Daher plädierte die französische Delegation dafür, diese Formulierung zwar nicht abzulehnen, sie aber zu präzisieren, um jegliches Risiko einer Zweideutigkeit zu vermeiden. Genau dies taten im Übrigen die Außenminister Frankreichs, der Bundesrepublik,

¹⁶ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

¹⁷ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/Informelles Treffen der Außenminister der Zehn (9./10. Mai 1981), 6. 5. 1981.

der USA und Großbritanniens, als sie sich auf der NATO-Frühjarstagung im Juni 1981 in Rom trafen. Sie erarbeiteten eine Formel, die präzisierte, dass militärische Aktivitäten im angrenzenden Seegebiet und dem darüber liegenden Luftraum nur dann der Ankündigungspflicht unterlägen, wenn sie Teil von Manövern auf dem Festland waren. Allerdings stand die letzte Zustimmung der USA zu der Formel noch aus, so dass sie nicht umgehend eingebracht werden konnte.¹⁸

Darüber war die Anwendungszone für die vertrauensbildenden Maßnahmen für das Gebiet vom Atlantik zum Ural weiterhin nicht definiert worden: Es galt, die Sowjets dazu zu bewegen, die französischen Kriterien in das Mandat aufzunehmen, ohne dass sie dafür umfangreiche Gegenleistungen forderten. Auch die USA waren ein schwieriger Partner, wobei berücksichtigt werden muss, dass die Administration in Washington durch Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Kongress blockiert war und deshalb keine abschließende Aussage zur KAE machen konnte. Die amerikanische Delegation zeigte sich zwar in Privatgesprächen in Madrid den französischen Ansichten gegenüber aufgeschlossen. Dennoch erklärten die USA am 22. Mai 1981, dass sie nicht nur die funktionale Berücksichtigung der angrenzenden Gebiete ablehnten, sondern auch die Einbeziehung der Inseln, wobei besonders die Azoren und die Kanaren im Mittelpunkt des Interesses standen. Aus diesem Grund wollten sie den in dem Dokument der Neutralen vom 31. März aufgeführten Begriff „the whole of Europe“ durch den Ausdruck „the whole continent of Europe“ ersetzen, da die Inseln geografisch nicht zum Kontinent zählten. Ebenfalls am 22. Mai hielt Breschnew eine wichtige Rede in Tiflis, in der er ankündigte, dass die Sowjetunion auf die im NATO-Doppelbeschluss vom Dezember 1979 beschlossene Stationierung der neuen Mittelstreckenraketen des Westens mit weiteren militärischen Maßnahmen antworten werde.¹⁹ Darüber hinaus schlug er erneut vor, die Ausdehnung der Zone nicht in Madrid, sondern erst auf der eigentlichen Abrüstungskonferenz zu beschließen, was Frankreich umgehend zurückwies und konstatierte, dass Breschnew bei der Problematik des Geltungsbereichs nicht zum Einlenken bereit war. Bei dieser Frage konnte Mitterrand auf den Beistand des deutschen Kanzlers zählen. Am 24. Mai sicherte Helmut Schmidt dem französischen Präsidenten die volle Unterstützung der Bundesrepublik für das Projekt der KAE zu und betonte insbesondere deren Nützlichkeit als Instrument, um die Sowjets zur Zurückhaltung in Polen zu bewegen.²⁰ Die Bundesrepublik hatte längst erkannt,

¹⁸ Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit den Außenministern Lord Carrington (Großbritannien), François-Poncet (Frankreich) und Haig (USA) am 3. 5. 1981 in Rom, in: AAPD, 1981, 1, Dok. 125, S. 700f., sowie Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 461f.

¹⁹ Für den Wortlaut der Rede Breschnews zur Feier des 60. Jahrestags der Georgischen Sozialistischen Sowjetrepublik und der Kommunistischen Partei Georgiens am 22. 5. 1981 in Tiflis vgl. Leonid I. Breschnew, Auf dem Wege Lenins. Reden und Aufsätze, Bd. 9: März 1981–November 1982, Berlin (Ost) 1984, S. 85–93.

²⁰ Vgl. den Bericht des Botschafters Herbst, Paris, an Bundesminister Genscher vom 25. 5. 1981 über den Besuch des Bundeskanzlers im Elysée am 23./24. 5. 1981, in: AAPD, 1981, Bd. 2, Dok. 154, S. 860. Vgl. auch Klein, Sécurité et désarmement en Europe, S. 175.

dass die Umsetzung des NATO-Doppelbeschlusses der Öffentlichkeit besser zu vermitteln sei, wenn in Madrid die Abhaltung einer europäischen Abrüstungskonferenz beschlossen würde.²¹

Als die Sowjetunion sah, dass der Westen auf seinen Positionen beharrte, lenkte sie nicht etwa ein, sondern ging auf Konfrontationskurs. Am 9. Juni widerrief der sowjetische Delegierte die vorherigen Konzessionen Moskaus und forderte, dass das Mandat für eine Einberufung der Abrüstungskonferenz die Formulierung „angemessene Ausdehnung der Zone in beide Richtungen“ aufnehmen sollte, d. h. konkret, dass der Westen für jede Ausweitung auf das sowjetische Territorium über den 250-Kilometer-Grenzstreifen hinaus eine entsprechende Ausweitung über den europäischen Kontinent hinaus nach Westen zugestehe.²² Die westlichen Regierungen bemerkten die erneute Verhärtung der sowjetischen Haltung mit Verbitterung.²³ Der deutsche Außenminister Genscher wies empört seinen Delegationsleiter an, den sowjetischen Rückschritt in einer Pressekonferenz anzugreifen, und äußerte sich selbst vor der Presse in Bonn. Drei Tage später nahm die sowjetische Delegation in Madrid ihren Vorschlag zurück.²⁴ Frankreich ergriff daraufhin die Initiative und wandte sich sowohl gegen die sowjetischen als auch gegen die amerikanischen Forderungen. Am 3. Juli 1981 hielt der französische Delegierte Jacques Martin einen Vortrag im KSZE-Plenum. Trotz der deutschen, amerikanischen und britischen Warnungen betonte er, dass hinsichtlich der Zone das Wichtigste der Bezug auf Europa sei. Der Text der N+N-Staaten gehe diesbezüglich in die richtige Richtung, da er bekanntlich von „the whole of Europe“ sprach, was der amerikanischen, die Inseln ausschließenden, Formel „the whole continent of Europe“ gegenüberstand.²⁵

Die N+N-Staaten begrüßten die Rede von Martin und das erneute Interesse an ihrem Dokumententwurf vom 31. März. Einige von ihnen waren über eine von Jugoslawien unterstützte Initiative der Schweiz beunruhigt gewesen, die darauf abgezielt hatte, die Konferenz von Madrid möglichst schnell zu beenden und ein Vorbereitungstreffen für die KAE einzuberufen. Auch der Großteil der Staaten des Westens beurteilte diese französische Initiative positiv. Von einer Lösung der strittigen Fragen war man allerdings noch weit entfernt. Als am 13. Juli 1981 der Kongress der polnischen Arbeiterpartei tagte, war in Madrid noch kein Abschluss der Verhandlungen abzusehen. Damit war die Entscheidung der EPZ-Staaten von Venlo, die Konferenz von Madrid nach dem Kongress der Polen beenden zu wollen, überholt. Neben den Diskussionen über den amerikanischen Vorschlag, ein

²¹ Vgl. dazu Douglas Selvage, *The Politics of the Lesser Evil. The West, the Polish Crisis, and the CSCE Review Conference in Madrid, 1981–1983*, in: Nuti, *The Crisis of Détente in Europe*, S. 41–54.

²² Vgl. die Erläuterung des Botschafters Ruth in: AAPD, 1981, Bd. 2, Dok. 170, S. 927, Anm. 7.

²³ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 175.

²⁴ Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister Cheysson vom 12./13. 6. 1981, in: AAPD, 1981, Bd. 2, Dok. 199, S. 1058.

²⁵ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

Expertentreffen über Menschenrechtsprobleme einzuberufen, ging es zu diesem Zeitpunkt nicht etwa darum, die Bilanz der Verhandlungen zu verbessern, sondern eine Verschlechterung zu vermeiden. Es schien nicht opportun, eine ehrgeizigere Haltung an den Tag zu legen, da dies von den Sowjets dahingehend interpretiert werden könnte, dass ein erfolgreiches Ende der Konferenz von Madrid für den Westen so wichtig sei, dass er sich letztlich doch noch zu wichtigen Konzessionen bereiterklären werde.²⁶ Immerhin konnte am 13. Juli aber die Frage des Übergangs von der ersten zur zweiten Phase der Konferenz geregelt werden.

Zwei Tage später, am 15. Juli 1981, nahmen die Amerikaner schließlich die französischen Formulierungsvorschläge an, allerdings unter der Bedingung, dass die Formel „the whole of Europe“ durch das Wort „the whole continent of Europe“ ersetzt werde. Doch die französische Delegation erklärte, dass durch das Bestehen auf dem Begriff „the whole of Europe“ gewährleistet werden könne, dass die See- und Luftaktivitäten nur dann berücksichtigt werden dürften, wenn sie Teil der ankündigenden Übungen auf dem Kontinent seien.²⁷ Andernfalls würden auch die unabhängigen Manöver in den angrenzenden See- und Luftgebieten berücksichtigt und damit eine Kontrolle Moskaus über die nuklearen Aktivitäten der NATO möglich. Ein unausgesprochener Hintergedanke der französischen Delegation war, dass eine „gestalterische Zweideutigkeit“ gewahrt bleiben müsse, um Optionen für die Zukunft offenzuhalten.²⁸ Wenngleich der Unterschied zwischen den beiden Formulierungen subtil war, schienen die Ausführungen Martins die westlichen Delegationen überzeugt zu haben, denn sie stimmten seinen Erklärungen zu.

Am 16. Juli verkündeten die USA im Namen der NATO, dass der Westen die Ausdehnung der Zone auf die angrenzenden Seegebiete und Lufträume akzeptiere, sofern die dort stattfindenden militärischen Aktivitäten mit den Unternehmungen kombiniert würden, die auf dem europäischen Kontinent stattfanden. Damit war schließlich offiziell ein „funktionaler“ Ansatz definiert, der dem rein „geografischen“ Ansatz der Sowjetunion gegenüberstand. Diese wünschte nach wie vor die Absteckung eines Streifens um Europa herum in Richtung Süden und Westen zu erreichen, in dem alle militärischen Manöver anzukündigen seien. Sie hoffte dadurch nicht nur die See- und Luftaktivitäten zu erfassen, die zusammen mit den Landmanövern geplant wurden, sondern auch die unabhängigen Manöver überprüfen zu können. Das heißt, sie wollte die für sie bedrohlichen nuklearen Aktivitäten der NATO kontrollieren. Allerdings wusste Moskau, dass dies kaum möglich sein würde, weil die von ihr geforderte Zone nur mit allergrößten Schwierigkeiten abzugrenzen war, da sie die Navigationsfreiheit der Seemächte behinderte. Doch ihr eigentlicher Hintergedanke war, dass durch diese fast nicht zu erfüllende Forderung die Debatte über die Einbeziehung des sowjetischen Ter-

²⁶ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, Telegramm aus London/Politisches Komitee vom 16. Juli. Treffen von Madrid, 17. 7. 1981.

²⁷ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Informelles Treffen der Außenminister der Zehn in Bocket Hall 5.–6. September – KSZE, 3. 9. 1981.

²⁸ Interview mit Benoit d'Aboville am 1. 2. 2011.

ritoriums in die Anwendungszone der VSBM auf die KAE selbst verschoben werden könne. Wenn die Diskussion über die Berücksichtigung des europäischen Teils der Sowjetunion neu begonnen werden müsste, bestand begründete Hoffnung für Moskau, dass es neue Ansprüche geltend machen konnte. So hätten die Sowjets ihr Ziel erreicht: Die Einberufung einer Abrüstungskonferenz, ohne dass sie dafür Konzessionen bezüglich des Geltungsbereichs machen müssten. Dies entspräche beinahe einer Konferenz über die „militärische Entspannung“, welche Moskau wünschte.²⁹

Paris befürwortete nach wie vor den „funktionalen“ Ansatz, den es bereits selbst gegenüber den Sowjets verteidigt hatte und der zum offiziellen Ansatz der NATO geworden war. Denn darin sah es die einzige Möglichkeit, den Forderungen Moskaus nach einer Gegenleistung für die Ausdehnung der Zone vom Atlantik zum Ural zu begegnen.³⁰ Doch die Sowjetunion verzichtete nicht auf ihre Ansprüche und schlug vor, dass die Zone von einer Mittellinie ausgehend definiert würde, die entlang der westeuropäischen Atlantikküste verlief. Hier war keine Einigung möglich. Am 24. Juli entschieden die 35 Teilnehmer die Konferenz von Madrid für drei Monate zu unterbrechen.³¹

Als die Verhandlungen am 28. Juli 1981 abgebrochen wurden, waren zumindest mehr als zwei Drittel der Vorschläge des Westens provisorisch angenommen. Davon waren allerdings nur einige inhaltlich bedeutend. Die wichtigsten Probleme blieben noch zu lösen. Die Teilnehmer hatten den größten Teil der Bestimmungen eines spanischen Vorschlags zum Kampf gegen den Terrorismus angenommen und erneut die universelle Bedeutung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten bekräftigt sowie die Notwendigkeit betont, „konstante und greifbare Fortschritte“ in diesem Bereich anzustreben. Im zweiten Korb hatten die 35 Staaten die Verhandlungen erfolgreich beendet. Die Redaktion dieses Teils des Schlussdokuments war abgeschlossen und mehrere der angenommenen Bestimmungen waren im Vergleich zur Schlussakte von Helsinki ein Fortschritt, wie zum Beispiel diejenigen zur Wirtschaftsinformation, den Geschäftskontakten oder der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Im dritten Korb waren einige westliche Vorschläge beschlossen worden. Es bestand eine positive Einstellung hinsichtlich der Anträge auf Familienzusammenführung, Besuche und Treffen von Familienangehörigen, es war eine Maximalfrist von sechs Monaten für die Prüfung dieser Anträge vereinbart sowie eine Senkung der Kosten für die Ausstellung von Pässen und Ausreisevisa. Zudem war entschieden worden, dass Personen, die ihr Land verlassen wollten, nicht diskriminiert werden durften und dass ein Recht auf die

²⁹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz/KAE – Ziele und Herausforderungen der kommenden Verhandlungen, 13. 5. 1982.

³⁰ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/43. Ministertreffen der EPZ (London – 13. Oktober 1981) KSZE, 9. 10. 1981.

³¹ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 175. Vgl. auch AAPD, 1981, Bd. 2, Dok. 223, S. 1194, Anm. 5.

Wiederholung von Anträgen bestand. In Bezug auf die Bestimmungen zur Informationsverbreitung hatte man eine intensivere Verbreitung der Printmedien und eine Vermehrung der Verkaufspunkte vereinbart sowie Anreize zum Abschluss von Langzeitverträgen zwischen Importgesellschaften von ausländischer Presse geschaffen. Darüber hinaus war man übereingekommen, dass Journalisten Visa für mehrere Ein- und Ausreisen erhalten, dass doppelte Akkreditierung ermöglicht würde und dass mehr Pressezentren geschaffen würden. Im kulturellen Bereich hatte man vereinbart die Verbreitung von Büchern und anderen Kulturgütern zu erhöhen, beim Schutz des Kulturerbes zusammenzuarbeiten und ein Kulturforum zu organisieren.³²

Bezogen auf die Hauptpunkte des Mandats gab es folgende Übereinstimmungen zwischen den 35 Teilnehmerstaaten: Erstens über den Namen der Konferenz. Frankreich hatte dem Namen „Konferenz über die vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen und die Abrüstung in Europa“ zugestimmt, und die Staaten des Warschauer Paktes hatten auf ihre Formulierung verzichtet, die den vor allem für Frankreich inakzeptablen Ausdruck der „militärischen Entspannung“ enthielt.³³ Auch der Terminus „vertrauensbildende Maßnahmen“ war auf „vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen“ erweitert worden. Zweitens bestand Einvernehmen über die Verbindung der KAE mit der KSZE und den Inhalt der ersten Phase der Abrüstungskonferenz. Drittens hatten die 35 Teilnehmerstaaten zugestimmt, dass die VBM militärisch bedeutend, verpflichtend und überprüfbar sein müssten. Viertens war man sich über die Regelungen für den Übergang von der ersten zur zweiten Phase einig, wobei dieser allerdings noch davon abhing, welche Entscheidungen während der nächsten KSZE-Konferenz getroffen würden und welche Ergebnisse die erste Phase der Abrüstungskonferenz hervorbringen würde.

Das Problem der Anwendung der Zone war jedoch noch immer ungelöst, und es war ungeklärt, ob im Schlussdokument nun der von den Amerikanern gewünschte Begriff „the whole continent of Europe“ oder die Formulierung „the whole of Europe“ verwendet werden sollte. Auch die Frage der Erweiterung der Zone auf nichteuropäische Staaten wie Kanada und die USA als Kompensation für ihre Ausdehnung bis zum Ural war nicht geklärt worden. Ein weiteres Problem war, dass der Osten die Zone erst auf der Abrüstungskonferenz definieren wollte und nicht bereits im Vorhinein. Schließlich musste noch über die „Escapeklausel“ verhandelt werden, mit der die Ostblockstaaten hofften, die anderen, für sie unbequemen Kriterien umgehen zu können.

Einige strittige Punkte waren aber mit Erfolg vermieden worden: Erstens die Diskussion der „traditionellen“ VBM. Frankreich hatte eine Debatte darüber abgelehnt, solange das Mandat nicht endgültig verabschiedet war. Zweitens die Nu-

³² MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Informelles Treffen der Außenminister der Zehn in Brocket Hall 5.–6. September – KSZE, 3. 9. 1981.

³³ AN, 5AG4/CD98, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz/Von Madrid nach Madrid: militärische Aspekte der Sicherheit. Stand der Verhandlungen, 21. 8. 1981.

klrarfrage. Diese Frage wurde praktisch nicht erwähnt, seitdem Frankreich offiziell am 17. Dezember 1980 darauf hingewiesen hatte, dass die KAE nur die konventionellen Kräfte betreffen dürfe, da nur diese bei einer regionalen Herangehensweise einbezogen werden könnten. Diese Feststellung folgte der Überlegung, dass kein unabhängiges eurostrategisches nukleares Gleichgewicht existiere, sondern nur ein globales nukleares Gleichgewicht. Daher müsse keine spezifisch europäische Lösung gefunden werden.³⁴

Bezüglich der nicht-militärischen Aspekte war die Konferenz von Madrid damit bereits zu diesem Zeitpunkt erfolgreicher als die Belgrader Konferenz. Auch wenn es die unverfänglichsten waren, so war es doch ein Erfolg, dass ungefähr zwei Drittel der Vorschläge Teil einer provisorischen Vereinbarung waren.³⁵ Dennoch bestand für Frankreich weiterhin das Problem des „Ausgangs von Madrid“, denn es befürchtete, dass eine unbegrenzte Verlängerung der Verhandlungen in der spanischen Hauptstadt Nachteile mit sich bringe. Zum Beispiel könnte so der Zusammenhalt des Westens geschwächt und der KSZE-Prozess in der öffentlichen Meinung noch weiter diskreditiert werden. Darüber hinaus bestand die Gefahr, dass der Druck der Sowjets auf die neutralen und blockfreien Staaten wachsen werde, je länger die Konferenz andauerte. Da sich die Diskussionen noch dazu vornehmlich auf die Frage des Mandats konzentrierten, war das Gleichgewicht zwischen den Körben gefährdet, und die Konferenz von Madrid riskierte sich in eine Vorkonferenz der eigentlichen KAE zu verwandeln.³⁶ Dies wollte Paris verhindern und beschloss, sich während der folgenden Phase für die Ausarbeitung eines substanziellen Schlussdokuments einzusetzen und verstärkt Vorschläge für Maßnahmen im Bereich der humanitären Bestimmungen zu fördern. Dabei bestand für Paris vor allem in drei Bereichen Handlungsbedarf: Im Bereich der Menschenrechte, wo es die Religionsfreiheit und das Recht auf eine freie Meinungsäußerung auch bezüglich der Schlussakte von Helsinki und ihrer Implementierung unterstützen wollte, im Bereich des Zugangs zu diplomatischen Delegationen und im Bereich der Information und der Arbeitsbedingungen für Journalisten, wo ihm insbesondere die Vermeidung der Ausweisung aufgrund von Informationsverbreitung und der bessere Zugang zu Informationsquellen ein Anliegen waren.³⁷

³⁴ AN, 5AG4, PM 36, MRE, Politische Abteilung, Abteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Informationsblatt über das französische Projekt einer Abrüstungskonferenz in Europa am Vorabend der Wiederaufnahme des Madrider Treffens, 28. 10. 1982.

³⁵ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

³⁶ MAE, Direction d'Europe 1981–1986, 5020, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, zusammenfassende Notiz/Informelles Treffen der Außenminister der Zehn in Brocket Hall 5.–6. September – KSZE, 3. 9. 1981. Zum Stand der Verhandlungen bei deren Wiederaufnahme vgl. auch die Aufzeichnung des Ministerialdirigenten Bräutigam vom 11. 9. 1981, in: AAPD, 1981, Bd. 2, Dok. 251.

³⁷ AN, 5AG4/CD98, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/KSZE: Treffen von Madrid, 20. 11. 1981.

3. Vierte Phase der Konferenz von Madrid

3.1. Die Verhandlungen des Mandats

Während der Vorbereitungen dieser Phase der Madrider Konferenz überlegten die westlichen Partner, welche Taktik sie anwenden sollten, um das Mandat für die KAE, die noch offenen Fragen humanitärer Art und die Frage des Abschlusses der Konferenz zu regeln. Dabei versuchte Paris, seine europäischen Verbündeten während einer Sitzung des Politischen Komitees der EPZ in London von der Notwendigkeit zu überzeugen, in Bezug auf die Anwendungszone der KAE und des Begriffs des „angrenzenden Seegebiets und des angrenzenden Luftraums“ den „funktionalen“ Ansatz anzunehmen, das heißt die Verbindung der Manöver zu Luft und Wasser mit den anzuzeigenden Landmanövern zu verteidigen. Bei der menschlichen Dimension plädierte Paris dafür, lieber den amerikanisch-kanadischen Plan eines Expertentreffens über Menschenrechte durchzusetzen als eines über Familienzusammenführung.³⁸

Im Gegensatz zur Belgrader Konferenz, während der sich die französische Delegation mit Äußerungen zu den Menschenrechten zurückgehalten hatte, war Frankreich in der vierten Phase der Madrider Konferenz in diesem Bereich sehr engagiert und wollte die Verhandlungen über Menschenrechte mit Nachdruck führen, insbesondere hinsichtlich der Rechte der Bürger, ihre Meinung zur Implementierung der Schlussakte von Helsinki öffentlich auszusprechen, sowie in Bezug auf die bessere Verbreitung von Informationen und die Erleichterung der Arbeitsbedingungen für Journalisten.³⁹

Die ersten Sitzungen der vierten Phase führten zu keinem Ergebnis, da die Teilnehmer auf ihren Positionen beharrten und die Sowjets ihre Haltung erneut unnachgiebig vertraten.⁴⁰ Nicht zufällig hatte Breschnew am Tag der Wiedereröffnung der Madrider Konferenz in einem Interview mit dem deutschen Wochenmagazin *Der Spiegel* dargelegt, dass er, nachdem er dem Westen die Zustimmung für die Ausdehnung der Zone auf die Gesamtheit des sowjetischen Territoriums gegeben habe, eine Gegenleistung erwarte. Die militärischen Aktivitäten in der europäischen Zone der NATO würden nicht an der Kontinentalgrenze Europas beginnen. Daher sei es nur logisch, dass die Inseln vor Europa, die jeweiligen Seegebiete sowie der Luftraum ebenfalls berücksichtigt werden sollten.⁴¹ Damit hatte er seine für die meisten Staaten des Westens schwer annehmbare Überzeugung

³⁸ MAE, Direction d'Europe 1981–1985, 4987, MRE, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, zusammenfassende Notiz/Ministertreffen der EPZ, London, 13. 10. 1981, 9. 10. 1981; und idem, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/43. Ministertreffen der EPZ (London, 13. 10. 1981), 9. 10. 1981.

³⁹ Idem.

⁴⁰ AN, 5AG4/CD98, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/KSZE: Treffen von Madrid, 20. 11. 1981.

⁴¹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

deutlich zum Ausdruck gebracht. Es ist nicht überraschend, dass sich der Einsatz der westlichen Delegationen während dieser vierten Phase hauptsächlich auf die Suche nach einer Lösung für das Problem der Anwendungszone für die KAE konzentrierte. Die Verhandlungen in den anderen Bereichen waren blockiert.⁴² Die französische Delegation bestand weiterhin auf einer ausschließlich auf Europa ausgerichteten Herangehensweise und plädierte für die „funktionale“ Einbeziehung der militärischen Aktivitäten in den an Europa angrenzenden Seegebieten und Lufträumen. Dies war für Paris der einzige Ansatz, der den Bestimmungen der Schlussakte entsprach, denn er bot den Vorteil, nur die Aktivitäten zu berücksichtigen, die eine direkte Auswirkung auf Europas Sicherheit hatten. Zudem führte er nicht zu Diskriminierungen zwischen den Teilnehmerstaaten oder zwischen diesen und den nicht teilnehmenden Staaten und er verlangte keine – schwer umsetzbare – geografische Definition der angrenzenden Seegebiete und Lufträume.⁴³ Die Sowjets hingegen verteidigten beharrlich ihre „geografische“ Herangehensweise und forderten als Gegenleistung für ihre Zustimmung zur Ausdehnung der Zone bis zum Ural die Abgrenzung eines Gebiets außerhalb Europas in Richtung Westen.

In der Plenarsitzung der KSZE-Konferenz vom 30. Oktober 1981 wiederholte Jacques Martin, wie wichtig die Unterscheidung zwischen den konventionellen und den Nuklearwaffen sei, für die Frankreich nicht die „irrig“ Bezeichnung vom „eurostrategischen Gleichgewicht“ akzeptiere. Er erinnerte daran, dass das Mandat der KAE Teil eines ausgeglichenen Ergebnisses von Madrid sein solle, also eines Dokuments, das sowohl Fortschritte im Bereich der Menschenrechte, der menschlichen Kontakte und der Information als auch im Bereich der Sicherheit enthalten solle. Ferner hob er die Bedeutung einer klaren und erschöpfenden Definition der Zone hervor, ohne die es kein Mandat und damit keine KAE geben werde.

Am 5. November erinnerte auch der Leiter der amerikanischen Delegation Max Kampelmann an die Grundlage der KAE: Diese Konferenz solle ausschließlich dazu dienen, die akute Gefahr zu bremsen, die von der Unausgeglichenheit der Verteilung konventioneller Waffen in Europa ausgehe. Daher solle sie sich auf konventionelle Waffen beschränken. Damit sei sie von regionaler Dimension und falle in die Zuständigkeit der 35 KSZE-Teilnehmer.⁴⁴ Am 18. November 1981 hielt schließlich der neue amerikanische Präsident Reagan eine Rede über die Abrüstung⁴⁵ und forderte darin die Sowjetunion dazu auf, die Einberufung der von Frankreich vorgeschlagenen Konferenz zu befürworten. In Reagans Einschätzung war eine Vereinbarung über diese Konferenz in absehbarer Zeit mög-

⁴² Idem.

⁴³ AN, 5AG4/CD98, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/KSZE: Treffen von Madrid, 20. 11. 1981.

⁴⁴ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁴⁵ Die Rede ist online verfügbar unter: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/81nov.htm> (letzter Aufruf 3. 3. 2016).

lich.⁴⁶ Obwohl Reagan genau wie Carter die Sowjets öffentlich der Menschenrechtsverletzungen anklagte und damit einen Gegenpol zu der von vielen europäischen Regierungen bevorzugten „stillen Diplomatie“ bildete, gab er mit dieser Äußerung nicht nur dem Projekt der Abrüstungskonferenz, sondern auch der westlichen Einheit einen positiven Schub.⁴⁷

In der ersten Dezemberwoche wurde verstärkt über den Dokumententwurf der N+N-Staaten (RM 39) debattiert. Am 11. Dezember fand eine Ministerratssitzung des Atlantikrats statt, auf der sich innerhalb der NATO ein Konsens über die Notwendigkeit abzeichnete, das von den Neutralen und Blockfreien vorgelegte Schlussdokument zu unterstützen. Französische Delegierte statteten den Hauptstädten der neutralen und blockfreien Staaten Besuche ab, um das französische Interesse für ihre Initiative zu bekunden. Am Wochenende des 12./13. Dezember trafen sich schließlich die mit dem Beitritt Spaniens auf 16 angewachsenen Mitglieder der NATO und die zehn EPZ-Staaten in Madrid, um die Vorlage der N+N-Staaten zu bewerten. Das Dokument enthielt eine Passage über die KAE und sah vor, dass sie Teil des KSZE-Prozesses sein und in zwei Phasen abgehalten werden sollte. Während der ersten Phase sollten vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart werden, die sich auf eine „the whole of Europe“ umfassende Zone beziehen und auch die angrenzenden Seegebiete und Lufträume mit einschließen sollten. Dabei war allerdings präzisiert, dass die VSBM in diesen angrenzenden Gebieten nur diejenigen militärischen Aktivitäten betreffen würden, die in direkter Verbindung zu den anzuzeigenden Manövern in Europa stünden.

Somit waren die westlichen und östlichen Positionen dank der Vermittlung der neutralen und blockfreien Länder so weit angenähert, dass ein Kompromiss zumindest möglich schien. Die UdSSR und ihre Verbündeten hatten immerhin drei der Kriterien bezüglich der VSBM akzeptiert, die der Westen für das Gelingen der KAE als Voraussetzung formuliert hatte: Die VSBM sollten verpflichtend, militärisch bedeutend und verifizierbar sein. Doch hinsichtlich des vierten Kriteriums, der Anwendungszone der VSBM, war ihre Haltung noch immer ablehnend.⁴⁸ Zudem war die Verbindung zwischen den Aktivitäten in den angrenzenden Seegebieten und Lufträumen mit den Landmanövern weniger präzise formuliert, als es sich die westlichen Länder gewünscht hatten, so dass besonders die Amerikaner und die Briten zögerten dem Entwurf zuzustimmen, da sie den „funktionalen Ansatz“ nicht genügend herausgestellt sahen.⁴⁹

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

⁴⁷ Vgl. Selva, *The Politics of the Lesser Evil*, S. 41. Während seiner Zeit als Gouverneur von Kalifornien war Reagan jedoch kein Befürworter der KSZE gewesen und hatte, unter dem Druck der republikanischen Partei, Präsident Ford davon abgeraten die Schlussakte zu unterzeichnen. Vgl. Korey, *The Promises We Keep*, S. 140.

⁴⁸ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 176.

⁴⁹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologie (Desazar de Montgailhard), 29. 1. 1982.

3.2. Die Verhängung des Kriegsrechts in Polen

Am 13. Dezember 1981 erschütterte die Verhängung des Kriegsrechts durch General Wojciech Jaruzelski in Polen die Madrider Verhandlungen.⁵⁰ Bis zu diesem Zeitpunkt war die bereits seit Sommer 1980 kritische Situation in Polen auf Wunsch der polnischen Delegation kaum angesprochen worden, und nur der französische Delegierte hatte die beunruhigenden Ereignisse einmal erwähnt. Doch nun standen die westlichen Teilnehmer vor der Frage, wie sie auf diesen erneuten Verstoß gegen die Bestimmungen von Helsinki reagieren sollten, und dies umso mehr, als der Leiter der polnischen Delegation sie am 14. Dezember davon in Kenntnis setzte, dass jede Erwähnung der „internen Probleme“ seines Landes als „unannehmbare Einmischung“ angesehen werde.⁵¹ Die westlichen Staaten diskutierten, wie mit dieser Situation umzugehen sei. Die Briten, die zu diesem Zeitpunkt die Präsidentschaft in der EPZ innehatten, wollten mit der Suche nach einem substanziellen Abkommen fortfahren. Die Krise in Polen lieferte ihnen eine Rechtfertigung für ihre bereits zuvor bestehende Intention, das von den neutralen und blockfreien Ländern präsentierte Dokument noch zu verbessern, obwohl es für den Westen bereits vorteilhaft war. So nahm die britische Präsidentschaft eine sehr kritische Haltung gegenüber dem Dokumententwurf der N+N-Staaten ein und brachte 32 Änderungsvorschläge vor. Die Neutralen zeigten für derart umfangreiche Änderungen wenig Verständnis und kündigten an, dass sie diese Änderungsvorschläge nur in geringem Umfang berücksichtigen würden.⁵²

Frankreichs Einstellung war dem Ansatz der Briten entgegengesetzt. Paris wollte noch vor Weihnachten den von den N+N-Staaten entworfenen Kompromiss nutzen, um den Osten in die Defensive zu drängen.⁵³ Denn nach Ansicht der französischen Regierung gaben die Ereignisse in Polen der Schlussakte von Helsinki eine neue Dimension. Da die Schlussakte nie zuvor derart tiefgreifend in Frage gestellt worden war, sahen die Pariser Diplomaten nun die Notwendigkeit, die Einhaltung ihrer Bestimmungen besonders nachdrücklich einzufordern. Dabei legten sie mehr Wert auf den ersten Korb als auf den dritten, da vor allem die Prinzipien des ersten Korbes durch die Polenkrise ad absurdum geführt wor-

⁵⁰ Zum Verlauf der Krise in Polen, die schließlich zur Verhängung des Kriegsrechts führte, sowie zur Rolle der UdSSR vgl. Mark Kramer, *Das Verhalten der UdSSR und des Warschauer Paktes in der Polnischen Krise 1980/81*, in: Torsten Diedrich/Walter Süß (Hrsg.), *Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten*, Berlin 2010, S. 167–212.

⁵¹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁵² Idem.

⁵³ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz (Benoit d'Aboville)/Von Madrid nach Madrid: Der KSZE-Prozess und die Ereignisse in Polen (Dezember 1981–Januar 1982), 29. 1. 1982; AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologie (Desazar de Montgailhard), 29. 1. 1982.

den waren. Dies galt insbesondere für das 6. Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, das 7. über den Respekt der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wobei Paris vor allem die Gedanken- und Religionsfreiheit als wichtig erachtete, und das 8. Prinzip über die Gleichheit der Staaten und das Selbstbestimmungsrecht.⁵⁴ Mit dieser Einstellung trug die französische Regierung auch den Strömungen innerhalb Frankreichs Rechnung, denn die Öffentlichkeit in Frankreich war nach der Verhängung des Kriegsrechts aufgebracht und erwartete von ihrer Regierung eine Reaktion. Besonders die kontinuierliche Betonung der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten durch die Staaten des Warschauer Paktes war Ziel ihrer Kritik.⁵⁵ Gewerkschaften und Intellektuelle, v. a. die „neuen Philosophen“, protestierten gegen die Äußerungen des Premierministers Pierre Mauroy und des Außenministers Claude Cheysson, die jede Einmischung in die polnischen Angelegenheiten ablehnten.⁵⁶ Allerdings waren diese Äußerungen voreilig getroffen worden und nicht mit dem Präsidenten abgesprochen. Dieser beeilte sich die Aussage seiner Minister zu widerrufen und seine Solidarität mit der polnischen Opposition zu bekunden. Somit lässt sich eine Beeinflussung von internen Faktoren auf die Außenpolitik feststellen, die v. a. deshalb interessant ist, weil der vorherige Amtsinhaber Giscard d'Estaing sich relativ wenig um eine etwaige Solidarisierung mit der Opposition im Osten kümmerte. Es wird deutlich, dass sich nicht nur die internationale Lage geändert hatte, sondern dass nun stärker als zuvor eine wechselseitige Beeinflussung relevant wurde: Mitterrand musste auf die Stimmung der französischen Öffentlichkeit Rücksicht nehmen. Die Äußerungen von Mauroy und Cheysson entsprachen womöglich dem tatsächlichen politischen Kalkül der Regierung, konnten aber nicht *expressis verbis* verkündet werden. Die offizielle Rhetorik musste anders gestaltet sein.

Die führenden Gewerkschafter missbilligten diese Äußerungen Cheyssons, drückten ihre Sympathie und Bewunderung für Lech Wałęsa und seine Anhänger aus und unterstrichen die Unvereinbarkeit von Freiheit und Demokratie mit den kommunistischen Regimen. Sie wiesen das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten zurück und forderten von der Regierung, auf drei Ebenen tätig zu werden: Sie sollte auf die EWG einwirken, damit diese Lebensmittelhilfen für die polnische Bevölkerung zur Verfügung stellte, diplomatischen Druck auf die polnische Regierung ausüben und sich an den leitenden Direktor der International Labour Organization wenden, damit dieser eine internationale Enquetekommission nach Polen entsendete. Außerdem sollte der UN-Sicherheitsrat prüfen, ob eine Intervention von außen drohe, da die Ereignisse in Polen die gesamte inter-

⁵⁴ AN, 5AG4/RD 48, Notiz von Pierre Morel/Militärischer Staatsstreich in Polen. Erste Bilanz, 24. 12. 1981.

⁵⁵ AN, 5AG4/RD 48, Notiz des technischen Beraters im Elysée, Hubert Védrine, für den Präsidenten/Französische Haltung am 9. Tag nach der Verhängung des Kriegsrechts in Polen, 22. 12. 1981.

⁵⁶ Vgl. Séverine Nickel, *Solidarnosc*, in: Julliard/Winock, *Dictionnaire des intellectuels français*, S. 1270.

nationale Gemeinschaft betreffen. Überdies forderten die fünf französischen Gewerkschaften ein Gespräch mit dem Präsidenten.⁵⁷

Wie erwähnt, reagierten auch die Intellektuellen stark auf die Verhängung des Kriegsrechts in Polen und kritisierten die sozialistische Regierung in Frankreich, die das Prinzip der Nichteinmischung achten wollte. André Glucksmann sprach beispielsweise am 18. Dezember in der Tageszeitung *Libération* von der Komplizenschaft der Regierung mit dem Terror im Osten.⁵⁸ Am 15. Dezember wurde in *Libération* ein von Pierre Bourdieu, Patrice Chéreau, Marguerite Duras, Costa Gavras, André Glucksmann, Bernard Kouchner, Michel Foucault, Claude Mauriac, Yves Montand, Jorge Semprun, Simone Signoret und Paul Vidal-Naquet unterzeichneter Appell publiziert, der die Haltung der Regierung und das Bündnis der Sozialisten mit den Kommunisten scharf kritisierte.⁵⁹ Ebenfalls am 15. Dezember wurde ein Protestbrief gegen die Äußerung Cheyssons von zahlreichen Intellektuellen unterzeichnet. Die Tageszeitung *Le Monde* lehnte es ab, diesen Brief zu drucken, so dass er erst am 21. Dezember in *Libération* erschien. Cornelius Castoriadis rief die sozialistische Regierung dazu auf, unverzüglich alle Formen von Totalitarismus zu verurteilen. Unterschrieben war der Aufruf von Jean-Marie Domenach, Jacques Julliard, Edgar Morin, Pierre Rosanvallon, Alain Touraine und Pierre Vidal-Naquet. Ab dem 16. Dezember organisierten sich Intellektuelle in Frankreich für die Solidarität mit *Solidarność* und verbündeten sich mit den Gewerkschaften. Der bereits erwähnte Prozess der Loslösung der französischen Intellektuellen von den Idealen des Kommunismus verstärkte sich zunehmend.⁶⁰

Wenngleich die Regierung das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anerkannte, verurteilte sie noch am 13. Dezember die Verhängung des Kriegsrechts durch die polnischen Machthaber, und der französische Delegierte Guy de Communes hielt am 14. Dezember eine Rede in Madrid, in der er als erster der 35 Teilnehmerstaaten die Ereignisse in Polen thematisierte. Er war damit dem Premierminister einen und seinem Präsidenten zwei Tage voraus, denn am 16. Dezember sprach Mitterrand in einer Rede die Geschehnisse in Polen kritisch an. Jedoch konnte er sich wegen der in Helsinki verankerten und allgemein praktizierten Nichteinmischung in innere Angelegenheiten sowie Frankreichs Beziehungen zu den einzelnen WVO-Staaten nicht so deutlich äußern, wie er es gewollt hatte.

Die französische Regierung war nicht erfreut, dass die Polenkrise in französischen Intellektuellenkreisen ein regelrechtes „Psychodrama“ ausgelöst hatte, das sie bereits als Ritual empfand und über das zu debattieren ihr müßig schien. Doch sie kam nicht umhin die politischen Auswirkungen ernst zu nehmen, wenn sie vermeiden wollte, dass sich innerhalb der französischen Gesellschaft regie-

⁵⁷ Vgl. Nathalie Bégin, Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West. Die Auswirkung von *Solidarność* in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 45 (2005), S. 317.

⁵⁸ Vgl. Nikel, *Solidarnosc*, S. 1070.

⁵⁹ *Idem*, S. 1071.

⁶⁰ Vgl. Bégin, Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West, S. 321.

rungskritische Gruppen bildeten, die möglicherweise zu viel Einfluss bekämen.⁶¹ Die Regierung befürchtete, dass ihr Verhalten in der Polenkrise von den verschiedenen Intellektuellengruppen als Maßstab für ihre gesamte Außenpolitik genommen würde. Deshalb behandelte sie diese Problematik nicht nur besonders bewusst, sondern suchte geradezu die Nähe der Intellektuellen. Die sozialistische Regierung Mitterrands konnte nicht selbstverständlich auf die Unterstützung der zuvor meistens im linken Lager beheimateten Intellektuellen zählen. Nach dem Einmarsch der Sowjetunion in Prag 1968, der Veröffentlichung des Buches von Solschenizyn und der sowjetischen Invasion in Afghanistan hatten zahlreiche ehemalige Bewunderer des Sowjetideals nicht nur Moskau, sondern auch dem Sozialismus den Rücken gekehrt und waren politisch nach rechts gerückt. Es galt also die „*maîtres de la parole publique*“ für sich einzunehmen und an sich zu binden. Dabei dachten die Pariser Diplomaten an Persönlichkeiten wie François Furet, François Jacob, Michel Foucault⁶², Alain Touraine oder Pierre Bourdieu. Die Regierung wollte demonstrieren, dass sie niemanden ausgeschlossen, sondern jedem die Hand gereicht hatte. So überlegte man beispielsweise einen Mitarbeiter aus dem nächsten Umfeld des Präsidenten zu beauftragen, ständigen Kontakt mit den Vertretern der Gewerkschaften, Universitäten, Intellektuellen und Künstler zu unterhalten. Dabei sollte an die positive Erfahrung mit der „Angelegenheit Gerekme“ angeknüpft werden, wo es gelungen war, eine gute Zusammenarbeit mit einer Gruppe von Historikern und Soziologen herzustellen, die sich besonders um ihren Kollegen sorgten, als er wegen seiner Mitgründung von *Solidarność* von der polnischen Regierung verfolgt wurde.⁶³

Auch die Idee, ein aus einigen regierungstreuen Intellektuellen bestehendes Ad-hoc-Komitee einzuberufen, das als private Gruppe von der Regierung materiell und moralisch unterstützt würde, stand zur Diskussion. Das Komitee sollte den anderen Intellektuellen in Frankreich vermitteln, dass sie Vorteile davon hätten, wenn sie mit der Regierung zusammenarbeiteten, da sie so mehr Informationen bekämen.⁶⁴ Paris war entschlossen, selbst so hart wie politisch und diplomatisch möglich auf die Verhängung des Kriegsrechts in Polen zu reagieren. Weiterführende Äußerungen wollte es den Intellektuellen überlassen. Obwohl die Regierung am 22. Dezember 1981 in der Oper in Paris Künstler und Intellektuelle zu Ehren von *Solidarność* versammelte, blieb ihr Verhältnis zu ihnen gespannt.⁶⁵ Dies war vermutlich einer der Gründe, weshalb der französische Delegierte in Madrid so schnell die Initiative ergriff, um die Ereignisse in Polen zu kritisieren.

⁶¹ AN, 5AG4/RD 48, Notiz von Régis Debray für den Präsidenten/Polen. Für eine Initiative in Richtung des Milieus der Intellektuellen, 21. 12. 1981.

⁶² Michel Foucault leitete von 1982 bis 1984 das im Februar 1982 eingerichtete Finanzkomitee zur Unterstützung der *Solidarność*. Der „Fonds de solidarité de la Pologne“ brachte insgesamt 10,1 Millionen Franc ein. Vgl. Bégin, Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West, S. 318.

⁶³ AN, 5AG4/RD 48, Notiz von Régis Debray für den Präsidenten/Polen. Für eine Initiative in Richtung des Milieus der Intellektuellen, 21. 12. 1981.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Vgl. Nikel, *Solidarnosc*, S. 1071.

Gleichzeitig fühlte sich Paris aber auch in einer besonders guten Position, um eine verurteilende Haltung einzunehmen. Denn im Gegensatz zu den offensiv handelnden USA und der „nachsichtigen“ Bundesrepublik, die einige Tage nach dem Staatsstreich Jaruzelskis den polnischen Vizepremierminister Mieczysław Rakowski empfangen hatte, war Paris in den letzten sechs Monaten des Jahres 1981 in Bezug auf die Ost-West-Beziehungen pragmatisch geblieben. Folglich glaubte die französische Regierung kurz nach der Verhängung des Kriegsrechts über mehr Handlungsfreiheit zu verfügen als seine Partner.⁶⁶

Die EPZ-Staaten zögerten, sich der Initiative des französischen Delegationsleiters in Madrid anzuschließen, da sie befürchteten, durch eine zu deutliche Verurteilung den Polen und den Sowjets Munition für ihre Argumentation im Namen des Prinzips der Nichteinmischung zu liefern und damit den KSZE-Prozess zu gefährden. Nur die Bundesrepublik wagte eine vorsichtige Zustimmung zu dem „Vorpreschen“ Frankreichs.⁶⁷ Die USA hingegen, die über die Geschehnisse in Polen verärgert waren und darüber nachdachten, den gesamten KSZE-Prozess für wertlos zu erklären, stellten sich diesmal sofort hinter Frankreich und forderten, dass die Polenfrage ständig auf der Tagesordnung der KSZE stehen sollte.⁶⁸ Am 16. Dezember 1981 teilte die französische Delegation den unschlüssigen westlichen Partnern mit, dass sie die Polenkrise auch im Plenum erwähnen werde. Als Begründung brachte sie die besondere Verbindung Frankreichs zu Polen sowie die Aufregung der Öffentlichkeit in Frankreich vor.⁶⁹ Tatsächlich verurteilte de Communes während der letzten Plenarsitzung der vierten Phase der Madrider Konferenz am 18. Dezember das staatliche Vorgehen in Polen erneut. Die französischen Argumente überzeugten die anderen westlichen Delegationen und die N+N-Staaten, dem französischen Beispiel zu folgen und die polnische Krise in ihren Ansprachen zu zitieren. Damit hatten sie sich stillschweigend dafür entschieden, nicht noch einmal die Augen vor einem den Fortschritt der Entspannung bedrohenden Krise im Osten zu verschließen.

Der Konsens über den Entwurf für das Schlussdokument der N+N-Staaten war nun erneut in Frage gestellt. Die N+N-Staaten waren von den wiederkehrenden Schwierigkeiten entmutigt und wollten die Vorlage keinen großen Modifikationen unterziehen. Der Osten witterte seine Chance und nutzte die Uneinigkeit des Westens, um seine Forderung hinsichtlich der Anwendungszone zu verhärten. Die N+N-Staaten ließen sich beeinflussen und veränderten den ersten Text vom 31. März bezüglich des Mandats in einer für den Westen unvorteilhaften Weise

⁶⁶ AN, 5AG4/RD48, Notiz von Pierre Morel/Militärischer Staatsstreich in Polen. Erste Bilanz, 24. 12. 1981.

⁶⁷ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologie (Desazar de Montgailhard), 29. 1. 1982.

⁶⁸ Präsident Reagan verkündete noch vor Jahresende die Verhängung von Sanktionen sowohl gegen Polen als auch gegen die Sowjetunion. Vgl. dazu im Detail AAPD, 1982, Bd. 1, Dok. 3, Anm. 12, S. 13, und Dok. 2, Anm. 12, S. 8.

⁶⁹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologie (Desazar de Montgailhard), 29. 1. 1982.

und versuchten, den westlichen funktionalen Ansatz zur Einbeziehung militärischer Aktivitäten in dem an Europa angrenzenden Seebereich und Luftraum mit dem östlichen geografischen Ansatz zu vereinbaren. Dabei hofften sie, dass Moskau dann zu einer Berücksichtigung seines Territoriums bereit wäre.⁷⁰ Am 16. Dezember 1981 brachten sie diesen zweiten Entwurf unter dem Kürzel RM 39⁷¹ in der Plenarsitzung ein. Dieser Text wurde zwar von allen Teilnehmern als interessante Verhandlungsbasis begrüßt, doch er war in der vorliegenden Form weder für den Westen noch für den Osten akzeptabel.⁷² Paris war erfreut, dass in diesem Entwurf der französische Ansatz bezüglich der angrenzenden Seegebieten und Lufträume übernommen worden war, das heißt, dass der funktionale Ansatz berücksichtigt worden war, beklagte aber, dass das Dokument hinsichtlich der militärischen Aspekte nur noch die „traditionellen“ VBM enthielt.⁷³

Die Sowjetunion weigerte sich das Dokument anzunehmen, aber nicht so sehr aus inhaltlichen, sondern aus taktischen Gründen. Sie wollte die Diskussion über die exakte Definition der Zone hinauszögern, so dass ihre Zustimmung zur Einbeziehung ihres Territoriums bis zum Ural weiterhin an Bedingungen geknüpft blieb. Moskau hoffte eine prinzipielle Zustimmung zur Einberufung der Konferenz zu erreichen, ohne dafür den Preis bezahlen zu müssen, den die anderen Teilnehmer verlangten. Doch die übrigen Teilnehmerstaaten hatten keinen Grund, eine Konferenz über die Sicherheit in Europa abzuhalten, wenn nicht in einer präzisen Vereinbarung über die Anwendungszone der VSBM die Bereitschaft der größten militärischen Macht in Europa verankert würde, dass sie sich denselben Zwängen unterwerfen wollte wie ihre zukünftigen Partner. Denn es ging darum, das konventionelle Ungleichgewicht in Europa zu verringern, für das die Sowjetunion die Hauptverantwortliche war.⁷⁴ Darüber hinaus hatten die Ereignisse in Polen dazu geführt, dass die Westeuropäer einige Forderungen im Bereich des dritten Korbes besonders betonten, wie zum Beispiel die Gewerkschafts- und Religionsfreiheit, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Journalisten und die Frage des Zugangs zu diplomatischen Missionen. Aufgrund dieser entgegenge-

⁷⁰ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz/KAE – Ziele und Herausforderungen der kommenden Verhandlungen, 13. 5. 1982. Vgl. auch die Aufzeichnung des Botschafters Ruth vom 18. 10. 1982 in: AAPD, 1981, Bd. 2, Dok. 276, S. 1435.

⁷¹ Für das Dokument vgl. Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit, Bd. XIX, S. 202 (Auszug). Für die Aufnahme des Dokuments durch die Delegationen vgl. den Bericht des Gesandten Graf Rantzau, Madrid (KSZE-Delegation), an das Auswärtige Amt über das KSZE-Folgetreffen in Madrid vom 18. 12. 1981, in: AAPD, 1981, Bd. 3, Dok. 381, S. 2031–2034.

⁷² AN, 5AG4, PM 36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Informationsblatt über das französische Projekt einer Abrüstungskonferenz in Europa am Vorabend der Wiederaufnahme des Madrider Treffens, 28. 10. 1982.

⁷³ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁷⁴ AN, 5AG4, PM 36, MRE, Politische Abteilung, Abteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Informationsblatt über das französische Projekt einer Abrüstungskonferenz in Europa am Vorabend der Wiederaufnahme des Madrider Treffens, 28. 10. 1982.

setzten Verhandlungsziele war zu diesem Zeitpunkt keine Einigung möglich, und die Konferenz wurde für die Weihnachtspause unterbrochen.

Am 4. Januar 1982 trafen sich die Außenminister der EPZ-Staaten zu einer informellen Krisensitzung, in der sie das weitere Vorgehen diskutierten. Sie verabschiedeten schließlich ein gemeinsames Kommuniqué, in dem sie die Ereignisse in Polen verurteilten und festhielten, dass sie eine ernsthafte Verletzung der Prinzipien der Schlussakte darstellten. Sie riefen die polnische Regierung dazu auf, das Kriegsrecht aufzuheben, die inhaftierten Personen freizulassen und den Dialog mit der Kirche und Solidarność zu suchen. Sie verurteilten auch das Verhalten der Sowjetunion und der anderen Staaten des Warschauer Paktes, die nicht bereit waren, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um den legitimen Freiheitswünschen ihrer Bürger zu entsprechen, sondern im Gegenteil geholfen hatten die Reformbemühungen in Polen zu unterdrücken. Diese Vorgehensweise wurde als Beeinträchtigung der internationalen Beziehungen bezeichnet, da so die westliche Öffentlichkeit nicht mehr auf die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Staaten vertrauen könne. Man einigte sich darauf, alle Möglichkeiten der Schlussakte auszuschöpfen, um Druck auf Polen und die Sowjetunion auszuüben. Außenminister Cheysson fand breite Zustimmung mit seinem Vorschlag, dass die nächste Phase der Madrider Konferenz auf Ministerebene stattfinden sollte. Konsens herrschte auch hinsichtlich der Tatsache, dass die Ereignisse in Polen keinesfalls ein Grund für Unstimmigkeiten mit den USA werden durften, auch wenn die Europäer größtenteils die von den USA befürwortete Strategie der Sanktionen nicht anwenden wollten. Die EPZ-Staaten entschieden, die direkte humanitäre Hilfe für Polen aufrechtzuerhalten und auch die laufenden Lebensmittellieferungen fortzuführen.⁷⁵ Wieder machte sich besonders Cheysson dafür stark und betonte, dass Paris entschieden habe, sowohl die humanitäre Hilfe als auch die Lieferungen bilateral weiterlaufen zu lassen.

Diese erste gemeinsame Analyse der Ereignisse in Polen erlaubte somit nicht nur die Festlegung einer einheitlichen Position der Zehn, sondern schweißte die Mitglieder der EPZ auch enger zusammen.⁷⁶ Man hatte sich darauf geeinigt, dass der Dialog mit der polnischen Regierung aufrechterhalten werden musste, weshalb noch am 4. Januar ein Gespräch eines Vertreters der EPZ mit General Jaru-

⁷⁵ Frankreich hatte nach der Entscheidung der europäischen Kommission vom 29. November 1981, der polnischen Bevölkerung zu helfen, bereits 4400 Tonnen Rindfleisch geliefert. MAE, Direction d'Europe 1981–1985, 5002, MRE, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/EPZ: Osteuropaexperten. London 7.–8. Dezember, 9. 12. 1981. Vgl. auch das Kommuniqué eines informellen Treffens der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 4. 1. 1982 in Brüssel, in: EA 1982, S. D 164f., sowie Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 486.

⁷⁶ MAE, Direction d'Europe 1981–1985, 5001, Telegramme aus Brüssel an die Zehn/Polen, 6. 1. 1982; und idem, Telegramm aus Brüssel an die Zehn/informelles Treffen der Außenminister, 4. 1. 1982; und idem, Telegramm aus Paris an die französischen Botschaften (Andréani)/Treffen der Zehn zu Polen, 5. 1. 1982. Vgl. auch den Runderlaß des Ministerialdirektors Pfeffer vom 5. 1. 1982 über die Sondersitzung der Zehn über Polen vom 4. 1. 1982, in: AAPD, 1982, Bd. 1, Dok. 7, S. 27–29.

zelski stattfand, welches sich jedoch auf eine Wiederholung der jeweiligen Positionen beschränkte: Verurteilung der Verletzung der Menschenrechte auf der einen, Betonung des Nichteinmischungsprinzips auf der anderen Seite. Eine knappe Woche später hielten die 16 NATO-Staaten eine Sitzung zu den Problemen in Polen ab und veröffentlichten ein Kommuniqué, in dem sie genau wie die EPZ-Staaten die Ereignisse in Polen verurteilten und zu einer Weiterführung der Madrider Konferenz auf Außenministerebene aufriefen.⁷⁷ Im Anschluss wurde vereinbart, dass die Außenminister am 9. Februar 1982 zur Wiedereröffnung der KSZE nach Madrid kommen sollten. Mit dieser deutlichen Reaktion von EPZ und NATO und dem gleichzeitigen Beharren der Ostblock-Staaten auf ihren Positionen war der bis dahin durch andere Themen substituierte ideologische Kampf wieder an den Ost-West-Beziehungen angelangt. Der Verstoß gegen die Prinzipien von Helsinki durch die Ereignisse in Polen rechtfertigte die Rückkehr des Westens zu einem ideologischen Diskurs. Darüber hinaus hatte die Polenkrise das Wiederaufflammen der Politik der Blöcke zur Folge, da sowohl die Sowjetunion als auch die USA ein gewisses Maß an „Disziplin“ in ihrem jeweiligen Lager wiederherstellen wollten.⁷⁸

Am 12./13. Januar 1982 versandte die belgische EPZ-Präsidentschaft offiziell ein Schreiben an die Mitgliedsstaaten, in dem sie drei Punkte verkündete: Erstens, dass die Verhandlungen von Madrid nicht so fortgeführt werden dürften, als ob die Ereignisse in Polen nicht stattgefunden hätten. Zweitens, dass die europäische Öffentlichkeit es nicht verstehen würde, wenn die Delegierten in Madrid ein Schlussdokument akzeptierten, ohne dass sich die Situation in Polen beruhigt hätte. Drittens, dass die KSZE ein wichtiger Bestandteil des Ost-West-Dialogs sei, der aufrechterhalten werden müsse.⁷⁹ Am 18./19. Januar entschied sich das Politische Komitee der EPZ dafür, das Dokument der N+N-Staaten zwar als Verhandlungsbasis zu behalten, aber die westlichen Positionen darin nachdrücklicher festzuhalten. Zwei Tage später erhielten die französischen Botschafter in den neutralen Ländern die Anweisung, Schritte zu unternehmen, um deren Regierungen die französische Absicht zu erklären, die Diskussion des von ihnen vorgelegten Dokuments fortzuführen, um in Madrid ein substanzielles Ergebnis zu erhalten. Darüber hinaus sollten die Botschafter den Verantwortlichen erläutern, dass Frankreich darauf verzichtet habe, in das Schlussdokument eine Passage über die aus der Krise zu ziehenden Lehren aufzunehmen. Jedoch schlosse dies nicht aus, dass die westlichen Vorschläge bezüglich der Implementierung der Prinzipien der Schlussakte und insbesondere der Menschenrechte neu formuliert würden.

Am 23. Januar erhielten die Zehn ein Schreiben des amerikanischen Außenministers Alexander Haig, in dem deutlich wurde, dass die amerikanische Position

⁷⁷ Vgl. die Berichte des Botschafters Wieck, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt vom 11. 1. 1982, in: AAPD, 1982, Bd. 1, Dok. 17 und Dok. 18, S. 70–78.

⁷⁸ MAE, Direction d'Europe 1981–198–, 4987, MRE, Europaabteilung, Unterabteilung Osteuropa, Notiz/Die Polenkrise und ihre Auswirkungen auf die Ost-West-Beziehungen, 18. 2. 1982.

⁷⁹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologie (Desazar de Montgailhard), 29. 1. 1982.

der europäischen diametral entgegengesetzt war: Die USA waren so aufgebracht über die erneute Entspannungskrise, dass sie die Madrider Konferenz am liebsten verlassen wollten. Wenn sie dies auch nicht wahr machten, so sollte die Konferenz zumindest für die Demonstration der westlichen Standfestigkeit genutzt werden. Nach amerikanischer Ansicht sollten die Verletzungen der Schlussakte durch die polnische und die sowjetische Regierung von den westlichen Staaten klar und deutlich angeprangert werden. Zwar wollten sie den KSZE-Prozess aufrechterhalten, waren aber der Meinung, dass die polnischen und sowjetischen Zuwiderhandlungen ihn unterbrochen hätten und die Möglichkeit, sich in Madrid zu einigen, in weite Ferne gerückt sei. Nun sei es die Aufgabe der WVO-Staaten, die Verhandlungsbasis wiederherzustellen, weshalb die Konferenz auf den Herbst 1982 vertagt werden solle.⁸⁰ Ebenfalls am 23. Januar 1981 teilte der im amerikanischen Außenministerium für die KSZE verantwortliche Diplomat den Botschaftern der Bonner Vierergruppe weitere amerikanische Wünsche mit: Nach einer Unterbrechung der Konferenz mindestens bis zum Herbst sollte entweder ein nicht durch die Ereignisse in Polen beeinträchtigtes Schlussdokument oder besser gar keines verabschiedet werden. Diese Aussage betraf indirekt auch den Vorschlag der KAE, der in dem Schlussdokument vermerkt werden sollte. Die Bundesrepublik reagierte und erinnerte Washington daran, dass in Madrid eine wenigstens minimale Übereinkunft erreicht werden müsse, denn sie war an der Einberufung der KAE interessiert. Am gleichen Tag trafen sich die Außenminister der EPZ-Staaten in Brüssel und sprachen sich dafür aus, die Konferenz von Madrid so gut wie möglich als Plattform zu nutzen, um über Menschenrechte zu sprechen. Auch sie wollten auf die KAE nicht verzichten.⁸¹

Anders als in Belgrad waren die EPZ-Staaten diesmal mit einem Teil der amerikanischen Vorschläge einverstanden. Als die belgische Präsidentschaft am 27. Januar den Standpunkt der EPZ-Staaten präsentierte, betonte sie, dass die Madrider Verhandlungen nicht so fortgeführt werden dürften, als ob in Polen nichts vorgefallen sei. Ferner hieß es in der Stellungnahme, dass es in Madrid keine Verständigung über den Dokumentenentwurf der N+N-Staaten geben könne, solange sich die Situation in Polen nicht verändert habe. Doch die WVO-Staaten wehrten sich gegen jede Erwähnung Polens und versuchten sich aus der misslichen Lage zu befreien, indem sie ankündigten, dass sie sich bei dem Dokument der N+N-Staaten entgegenkommender zeigen würden. Das Ergebnis war die vollständige Verwirrung der N+N-Staaten. Sie waren hin und her gerissen zwischen der Befürchtung, dass die westliche Kritik an der Situation in Polen den KSZE-Prozess und damit ihre Initiative behindern werde, und dem Bestreben, die bisherigen Errungenschaften von Madrid sowie den Rest der durch ihr Kompromissdokument verursachten positiven Atmosphäre zu sichern. Daher schwankten sie zwischen

⁸⁰ Idem.

⁸¹ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologie (Desazar de Montgailhard), 29. 1. 1982.

der Entscheidung zur Vertagung der Konferenz und der Versuchung, der sowjetischen Ankündigung eines größeren Entgegenkommens Glauben zu schenken.⁸²

4. Fünfte Phase der Konferenz von Madrid

Während der fünften, nur fünf Wochen dauernden und ausnahmsweise auf Außenministerebene stattfindenden Sitzung vom 9. Februar bis 12. März 1982 fand keine einzige ergebnisorientierte Verhandlung statt, weder über die Menschenrechte und die humanitären Bestimmungen noch über die KAE. Die gesamte Sitzungsphase war von der polnischen Krise dominiert, denn die westlichen Staaten hatten sich dazu entschlossen, diese in Verbindung mit der Implementierung der Schlussakte zu zitieren.⁸³ Sie nutzten die Sitzung, um die von der polnischen Regierung getroffenen Maßnahmen sowie die anderen Menschenrechtsverletzungen in den WVO-Staaten deutlich zu kritisieren.

Trotz der einheitlichen Verurteilung der Verhängung des Kriegsrechts in Polen zeichneten sich jedoch bald Unstimmigkeiten zwischen den westlichen Staaten darüber ab, wie nach der Debatte mit Polen umgegangen werden sollte. Während die USA eine sofortige Unterbrechung der Verhandlungen favorisierten, wollten Frankreich und die Bundesrepublik diese fortsetzen.⁸⁴ Die WVO-Staaten und besonders die Sowjetunion hingegen waren entschlossen zu verhindern, dass das Thema Polen während des Treffens weiterhin erwähnt würde. Also versuchten sie mit Hilfe taktischer Manöver bei der Geschäftsordnung einige Minister am Sprechen zu hindern. Außenminister Claude Cheysson wurde ein Opfer dieser Maßnahmen: Der zufällig am ersten Tag den Vorsitz führende polnische Delegationsleiter Józef Wierzbicki erreichte, dass Cheysson nicht wie vorgesehen am 9. Februar seine Rede halten konnte, sondern bis zum 12. Februar damit warten musste.⁸⁵ Die von der Sowjetunion instruierte polnische Delegation hatte aus ihrer Sicht Grund, die Rede des Ministers zu vermeiden, denn schon vor Beginn der fünften Phase der Madrider Konferenz hatte dieser verkündet, dass die Verletzung der Prinzipien von Helsinki durch einen oder mehrere Unterzeichnerstaaten zwangsläufig Frankreichs Beziehungen zu diesen Staaten stark beeinträchtigen werde. Außerdem hatte er erklärt, dass Frankreich genau wie andere westliche Staaten beschlossen habe, die Konferenz von Madrid zu nutzen, um die Einhaltung der

⁸² Idem.

⁸³ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁸⁴ Für die Diskussion zwischen Europäern und Amerikanern vgl. Selva, *The Politics of the Lesser Evil*, S. 44f.

⁸⁵ AN, 5AG4/CD98, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/KSZE-Treffen von Madrid, 15. 6. 1982. Vgl. auch das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem französischen Außenminister Cheysson vom 18. 2. 1982, in: AAPD, 1982, Bd. 1, Dok. 60, S. 310. Für den Wortlaut der Rede des französischen Außenministers Cheysson vom 12. 2. 1982 in Madrid vgl. PEF, Nr. 1, 1982, S. 34–36.

Beschlüsse einzufordern, welche die 35 Teilnehmerstaaten in Helsinki feierlich gemeinsam unterzeichnet hatten.⁸⁶ Die Manipulationen Wiejaczys hatten das zentrale Grundprinzip des KSZE-Prozesses verletzt, dass jeder Staat auf Grundlage der Gleichberechtigung zu jeder Zeit zu jedem Thema das Wort ergreifen konnte. Dadurch war die Atmosphäre so angespannt, dass die westlichen Delegationen anregten die Konferenz zu vertagen, um zu einem späteren Zeitpunkt zu einer Vereinbarung zu gelangen.⁸⁷ Die Sowjets wehrten sich jedoch gegen eine Unterbrechung und bestanden auf einer Weiterführung der Verhandlungen, damit nach einer „vernünftigen Frist“ ein Ergebnis erzielt werden könne. Sie betonten, dass unbedingt eine „Konferenz über militärische Entspannung und Abrüstung in Europa“ einberufen werden müsse. An ihrem Urteil über den Mandatsentwurf der N+N-Staaten, den sie nach wie vor als inakzeptabel ansahen, hielten sie fest.

Dies war zwar eine für den Westen unbequeme Haltung, zeigte aber auch das Interesse der Sowjetunion an den Verhandlungen. Hinsichtlich ihrer Idee der Abrüstungskonferenz befand sich Moskau nun in der Position des Bittstellers, die der Westen zu gegebenem Zeitpunkt zu nutzen gedachte.⁸⁸ Nach mehreren erfolglosen Versuchen ergriff Österreich die Initiative und konnte erreichen, dass sich die Teilnehmer am 12. März über eine Vertagung der Konferenz einigten.⁸⁹ Der Text der angenommenen Resolution sah vor, dass das Treffen am 9. November fortgeführt werden solle, um die Arbeiten so bald wie möglich durch die Verabschiedung eines substanziellen, ausgeglichenen und auf dem Entwurf RM 39 der N+N-Staaten basierenden Schlussdokuments zu beenden.⁹⁰ Damit wurden zum ersten Mal seit Beginn des Prozesses von Helsinki die Arbeiten einer KSZE-Konferenz aufgrund politischer Motive für einen so langen Zeitraum unterbrochen.⁹¹

Da von vorneherein feststand, dass die nächste Phase der Madrider Konferenz nicht nur von dem Zustand der Ost-West-Beziehungen beeinflusst werden würde, sondern auch von anderen Faktoren wie dem Verhalten der Sowjetunion in anderen Regionen der Welt und der Entwicklung der Rüstungskontrollverhandlungen, wollte Paris, dass nach der Wiederaufnahme der Verhandlungen am 9. November eine sachliche und keine polemische Diskussion stattfand. Es sollte ein substanzielles Schlussdokument ausgearbeitet werden, das auf dem Entwurf der neutralen und blockfreien Länder basierte, in das aber einige für den Westen günstige Änderungen aufgenommen werden müssten. Die französische Regierung schätzte

⁸⁶ Journal Officiel, Assemblée nationale, 1. 2. 1982. zitiert in: Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 178.

⁸⁷ AAPD, 1982, Bd. 1, Dok. 52, Anm. 6.

⁸⁸ AN, 5AG4/PM36, MRE, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Chronologische Tabelle des Verlaufes der Verhandlungen über die KAE auf der Konferenz von Madrid, 24. 5. 1982.

⁸⁹ Vgl. AAPD, 1981, Bd. 1, Dok. 74, Anm. 29, S. 374, und Dok. 76, Anm. 4, S. 380.

⁹⁰ AN, 5AG4/CD98, MRE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz/KSZE-Treffen von Madrid, 15. 6. 1982. Vgl. auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 490f.

⁹¹ AN, 5AG4/CD98, MRE, Europaabteilung, Notiz (Benoit d'Aboville)/KSZE-Treffen in Madrid, 19. 3. 1982.

an diesem Entwurf, dass er einige der Prinzipien enthielt, die sie für besonders wichtig erachtete, etwa die gleichberechtigte Teilnahme aller Unterzeichnerstaaten der Schlussakte und die Verpflichtung der Sowjetunion, sich denselben Zwängen zu unterwerfen wie die anderen Staaten. Zudem war in dem Dokument das Mandat über die KAE aufgenommen und darin der pragmatische französische Doppelschritt über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung. Darüber hinaus war der Text nach Ansicht der Pariser Experten vorteilhaft, weil er nicht nur erlaubte das Ausmaß des Ungleichgewichtes der konventionellen militärischen Kräfte in Europa zu bestimmen und die sichtbarsten und destabilisierendsten Auswirkungen dieses Ungleichgewichts zu bekämpfen, sondern auch implizit die KAE als die nützlichste Ergänzung zur KSZE vorsah.⁹²

In der neun Monate andauernden Zwischenphase hatte sich die Situation bezüglich der Ausübung der Grundfreiheiten und Menschenrechte in Polen und in den anderen sozialistischen Ländern kaum verbessert. Im September 1982 war die letzte Gruppe zur Überwachung der Bestimmungen von Helsinki in Moskau aufgelöst worden, und die amerikanische Verwaltung war immer weniger davon überzeugt, dass man sich in Madrid auf ein substanzielles und ausgeglichenes Schlussdokument einigen werde. In ihren Augen hatten die sozialistischen Länder ihre internationalen Verpflichtungen verletzt, so dass es nutzlos sei, neue Vereinbarungen zu treffen, die genauso wenig beachtet werden würden wie die vorherigen. Es kursierten sogar Gerüchte, dass die USA nicht nach Madrid zurückkehren wollten. Während der Konferenzpause galt es also vor allem die Amerikaner dazu zu bringen, nicht nur an Madrid weiter teilzunehmen, sondern nach der Wiederaufnahme der Verhandlungen auch über das Mandat einer Abrüstungskonferenz zu diskutieren. Denn Reagan weigerte sich, über etwas anderes als die Lage in Polen zu debattieren, solange sich die Situation dort nicht signifikant verbessert hatte. 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 Long Range Theatre Nuclear Forces in Westeuropa nicht erfolgen, was eines der ersten strategischen Ziele der 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 würden.⁹³

⁹² AN, 5AG4/MAE, KSZE-Abteilung der Europaabteilung, Notiz (Jean-Michel Dasque)/KSZE-Treffen von Madrid, 15. 6. 1982.

⁹³ Vgl. Selva, *The Politics of the Lesser Evil*, S. 48, sowie Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 496f.

Die USA sahen die anstehenden KSZE-Verhandlungen nämlich als ideale Bühne, um die Vorgehensweise der kommunistischen Staaten öffentlich zu verurteilen. Sie wollten die Madrider Konferenz daher eigentlich lediglich mit einem kurzen Kommuniqué beschließen, in dem ein Datum für die nächste Konferenz vereinbart und in dem festgehalten werden sollte, dass man sich nicht über die Implementierung der Schlussakte von Helsinki habe einigen können.⁹⁴ Die Ausgangsbasis für die nächste Sitzung der Madrider KSZE-Verhandlungen war daher nicht ideal, und der Leiter der französischen Delegation benannte deutlich die Gründe dafür. Anlässlich der Wiedereröffnung der Madrider Konferenz nahm er Bezug auf die Rede von Außenminister Cheysson vom 12. Februar und rügte, dass die darin formulierten drei Notwendigkeiten noch immer nicht berücksichtigt seien: Ende des Kriegszustands, Befreiung der politischen Gefangenen, Wiederaufnahme des Dialogs mit den unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Er rief dazu auf, die eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten, und bezog sich dabei nicht nur auf Polen, sondern auch auf die Sowjetunion und die Besetzung Afghanistans. Er beklagte die Unterdrückung von minoritären Religionsgemeinschaften, Philosophen und anderen Vereinen und damit die Nichteinhaltung des 7. Prinzips über Menschenrechte sowie die Zuwiderhandlung gegen die Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, die gerade die Sowjetunion stets so hoch gehalten habe.⁹⁵

Dennoch wollte die französische Regierung ihr Möglichstes tun, um in Madrid ein substanzielles Ergebnis zu ermöglichen. Denn sie war der Ansicht, dass mit der Schlussakte von Helsinki ein in der Geschichte der internationalen Beziehungen einzigartiges Dokument geschaffen worden sei, da es gleichzeitig Ordnung und Bewegung verankere. Für die Ordnung standen die Souveränität der Staaten, die Unverletzlichkeit der Grenzen und die Einhaltung der geschlossenen Verträge. Für die Bewegung stand die Auflösung des Misstrauens, der Austausch und die freie Meinungsäußerung. Der Wiener Kongress, den Paris wiederholt als Vergleich mit der Konferenz von Helsinki heranzog, hatte nach Ansicht der Pariser Diplomaten hauptsächlich Ordnung geschaffen, wenngleich er die Bewegung immerhin nicht verhindert hatte. Das Besondere der Beschlüsse von Helsinki war, dass sie Beides kombinierten und vor allem der Bewegung nicht nur eine echte Chance einräumten, sondern sie als von der Ordnung abhängig erklärten, wie zum Beispiel im Falle der Einhaltung der Menschenrechte, die als eine Bedingung für die Sicherheit anerkannt worden war.⁹⁶

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 KAE als beste Lösung, da er sich an den Bereich „Bewegung“ anschloss, der die Besonderheit der Schlussakte ausmachte. Mehr denn je schien es wichtig, das Misstrauen zu zerstreuen und Zweideutigkeit

⁹⁴ So äußerte sich der stellvertretende Leiter der amerikanischen Delegation in Madrid Spencer Oliver, *Neue Zürcher Zeitung*, 13. 10. 1982.

⁹⁵ AN, 5AG4/PM36, Intervention des Leiters der französischen Delegation während der Plenarsitzung am 9. November 1982.

⁹⁶ Idem.

ten auszuräumen, wofür sich die in dem zu verabschiedenden Mandat enthaltenen VSBM bestens eigneten. Die Wiedereinberufung der Konferenz gestaltete sich dennoch schwierig, denn Washington war zunächst nicht bereit, in Madrid über eine europäische Abrüstungskonferenz zu diskutieren, solange nicht absehbar war, dass sich die Lage in Polen erheblich verbesserte. Erst nach energischer Überzeugungsarbeit von Bundesaußenminister Genscher und dem geschlossenen Eintreten der Westeuropäer für die Fortführung der Konferenz von Madrid und die Verabschiedung eines Mandats für eine europäische Abrüstungskonferenz konnte der Widerstand der Amerikaner gebrochen werden. Die Bundesrepublik drohte dabei unmissverständlich, dass die nötige Unterstützung der Stationierung der amerikanischen Mittelstreckenraketen durch die deutsche Öffentlichkeit nur dann garantiert werden könne, wenn die USA sich im KSZE-Prozess und bei der Verhandlung des Mandats für die KAE weiterhin kooperationsbereit zeigten.⁹⁷

5. Sechste Phase der Konferenz von Madrid

Während der sechsten Phase der Madrider Konferenz (9. 11.–17. 12. 1982) wurden zwar keine neuen Texte vereinbart, aber zumindest die Arbeitsverhandlungen wieder aufgenommen. Die Delegationen analysierten sämtliche vom Westen vorgebrachten Änderungswünsche, welche sich anhand der sowjetischen Reaktionen in drei Kategorien einteilen ließen: Erstens Texte über das Selbstbestimmungsrecht der Völker und für die Schaffung von Überwachungsgruppen oder Expertengruppen zum Thema menschliche Kontakte und zur Einstellung der Störung von Radiosendern. Dies wurde von Moskau als nicht verhandelbar abgelehnt. Zweitens Vorschläge, die seit längerem diskutiert wurden und für die Sowjetunion akzeptabel waren, wie zum Beispiel Vorschläge über Kulturaustausch. Bei diesen signalisierten die Sowjets Kompromissbereitschaft. Drittens Vorschläge zur Ausübung von Gewerkschaftsrechten, zur Ermutigung einer besseren Implementierung der Schlussakte und zur Einberufung eines Treffens einer Expertengruppe über Menschenrechte. Bei diesen Vorschlägen, die zum größten Teil direkt auf die Krise in Polen Bezug nahmen und besonders den USA wichtig waren, schienen Kompromissmöglichkeiten zu bestehen. Die Sowjets erklärten zwar, dass sie die westlichen Vorschläge nicht akzeptieren könnten, aber gleichzeitig gaben ihre Verbündeten im Vertrauen ihre Diskussionsbereitschaft zu erkennen. Es war überdeutlich, dass der KSZE-Prozess und die Verabschiedung des KAE-Mandats für Moskau unverzichtbar geworden waren, da eine Aufrüstung der NATO im Rahmen des Doppelbeschlusses die Sowjetunion in wirtschaftliche Schwierigkeiten zu bringen drohte. Moskau befand sich in einer Zwangslage, die seinen Aktionsradius empfindlich einengte.⁹⁸

⁹⁷ Vgl. Agnes Bresselau von Bressensdorf, *Frieden durch Kommunikation. Das System Genscher und die Entspannungspolitik im Zweiten Kalten Krieg. 1979–1982/83*, München 2015, S. 264f.

⁹⁸ Vgl. idem, S. 265.

Somit konnten sich im Hinblick auf das Mandat für die Einberufung der KAE alle Delegationen darauf einigen, auf der Basis des Dokuments RM 39 der Neutralen und Blockfreien zu diskutieren. Besonders intensive Debatten fanden innerhalb einer eigens einberufenen, aus den Delegationen Frankreichs, Polens, der Sowjetunion und der USA bestehenden Gruppe statt, in der jedes Lager seine Position darlegte. Diese Gruppe unterbreitete den anderen Teilnehmern ein „non-paper“, in dem die Änderungen vermerkt waren, die an dem Dokument RM 39 vorgenommen werden sollten, um die noch bestehenden Streitpunkte auszuräumen. Die Sowjets präzisierten ebenfalls ihre Wünsche und regten an, dass im Mandat die Erwähnung der angrenzenden Seegebiete und Lufträume durch die Formulierung „die angrenzenden See- und Ozeangebiete und die angrenzenden Lufträume“ ersetzt werden sollte. Zudem wollten sie den funktionalen Ansatz ausweiten, indem sie einen allgemeinen Hinweis auf die Sicherheit Europas einfügten.⁹⁹ Es war jedoch keine Einigung über diese Frage zu erzielen, da Moskau sich weiterhin bezüglich der Anwendungszone nicht endgültig festlegte, um sich Verhandlungsspielraum zu bewahren.

Auch in den anderen Bereichen gab es Probleme. Die westlichen Delegationen brachten während dieser sechsten Sitzung einige Änderungswünsche vor, um die strittigen Passagen im Dokument RM 39 bezüglich der Verurteilung der Ereignisse in Afghanistan und Polen und des Verhaltens der Sowjetunion im Bereich der Menschenrechte zu verbessern. Dabei hofften sie vor allem in die Präambel des Schlussdokuments eine Anspielung auf die Ereignisse in Polen einfügen zu können und Verbesserungen bezüglich des Rechts der Bürger, ihre Meinung über die Implementierung der Schlussakte zu äußern, zu erhalten. Zudem hoffte man auf eine bessere Umsetzung der Bestimmungen der Schlussakte im Bereich der Religionsfreiheit, der Information – z. B. die Beendigung der Störung von ausländischen Radiosendern – und bezüglich der Arbeitsbedingungen für Journalisten. Die Sowjets gaben auf diese Änderungswünsche entweder sehr negative oder ausweichende Antworten, so dass auch in diesen Bereichen kein Kompromiss gefunden werden konnte und die gesamte Sitzung eher einer unverbindlichen Diskussion als einer Verhandlung ähnelte. Die Konferenz wurde am 17. Dezember 1982 erneut vertagt.¹⁰⁰

6. Siebte Phase der Konferenz von Madrid

Die Chancen für die Annahme eines Schlussdokuments waren während der nächsten Sitzungsphase (8. 2.–19. 4. bzw. 9. 9. 1983) besser, da sich beide Seiten versöhn-

⁹⁹ MAE, Direction d'Europe 1982–1986, 5020, zusammenfassende Notiz/Politisches Komitee 20./21. Dezember 1982, KSZE, 16. 12. 1982.

¹⁰⁰ AN, 5AG4/PM36, MRE, Politische Abteilung, Unterabteilung für strategische Angelegenheiten und Abrüstung, Unterabteilung Abrüstung, Notiz/Wo befindet sich das französische Projekt der KAE am Vorabend der Wiederaufnahme des Treffens von Madrid?, 27. 1. 1983. Zur Bewertung der 6. Sitzung der Madrider Konferenz vgl. auch AAPD, 1982, Bd. 2, Dok. 300, Anm. 5, S. 1563.

licher gaben. Die Staaten des Warschauer Paktes hatten sich in einer politischen Erklärung vom 5. Januar 1983 für den Abschluss der Konferenz von Madrid und die Annahme eines substanziellen und ausgeglichenen Dokuments ausgesprochen. Dabei hielten sie besonders die Einberufung einer Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung für wichtig, da sie zur Verminderung des Misstrauens und zur Lösung der Fragen bezüglich der Streitkräfte- und Rüstungsreduzierung in diesem Teil der Welt beitragen könne. Die Partei- und Regierungschefs der Staaten des Warschauer Paktes bekundeten ihren Willen, die Bestimmungen von Helsinki zu respektieren und zu implementieren und die Zusammenarbeit in allen Bereich auszubauen, allerdings unter der Bedingung, dass den Interessen aller Teilnehmerstaaten Rechnung getragen werde. Sie wollten eine Übereinstimmung über Inhalt und Formulierung des Schlussdokumentes herbeiführen und forderten von den anderen Teilnehmern eine konstruktive Haltung ein. Die USA hatten inzwischen ebenfalls ihren unversöhnlichen Standpunkt aufgegeben und sich ihren europäischen Verbündeten angeschlossen, die ein substanzielles Schlussdokument, das eine Vereinbarung über die militärischen Aspekte der Sicherheit und die Entwicklung der Zusammenarbeit im humanitären Bereich enthielt, für notwendig ansahen. Als jedoch diesbezüglich die ersten Vorschläge eingebracht wurden, waren insbesondere die Formulierungen zur Definition des Anwendungsbereichs vertrauensbildender Maßnahmen sowie zu einigen humanitären Aspekten für die Sowjetunion erneut nicht akzeptabel¹⁰¹, so dass die Verhandlungen erst richtig beginnen konnten, als die Neutralen und Blockfreien am 15. März 1983 eine abgeänderte Fassung des Schlussdokuments RM 39 präsentierten.¹⁰²

Das Dokument nahm in der Kernfrage des geografischen Anwendungsbereichs von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen Formulierungen auf, die Verbesserungen in westlicher Richtung bedeuteten. Absatz 2 von Paragraph 4 besagte, dass maritime Aktivitäten nur dann erfasst werden konnten, wenn sie Bestandteil anzeigepflichtiger militärischer Aktivitäten zu Lande seien. Damit entsprach der N+N-Vorschlag im Kern der westlichen Forderung nach funktionaler Abgrenzung.¹⁰³ Prozedural bedeutsam war, dass das Dokument erstmals konkret die Einberufung einer Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa für den 15. November 1983 in Stockholm vorsah. Ferner legte es Datum und Ort der nächsten KSZE-Folgekon-

¹⁰¹ Besonders die USA erwarteten mehr „sowjetisches Wohlverhalten“ im humanitären Bereich und forderten das sowjetische Einlenken auf die westlichen Vorschläge und das westliche Zonenmandat. Vgl. den Bericht des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), an den Staatssekretär von Staden vom 8. 3. 1983, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 61. Vgl. auch die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 24. 2. 1983 über das KSZE-Folgetreffen in Madrid, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 55, S. 294 und Anm. 12.

¹⁰² Zum Entwurf der neutralen und nichtgebundenen Staaten vom 15. März 1983 für ein Schlussdokument der KSZE-Folgekonferenz in Madrid (CSCE/RM 39) vgl. AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 85, S. 443–449. Vgl. auch Gilde, Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983, S. 425.

¹⁰³ Vgl. die Analyse des Botschafters Ruth vom 15. 3. 1983, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 76, Anm. 23, S. 386.

ferenz fest. Sie sollte am 4. November 1986 in Wien stattfinden. Das Dokument fand jedoch nicht die volle Zustimmung der westlichen Staaten, weil erstens die Zone der Anwendung der VSBM nicht präzise definiert war und zweitens die Formulierung über die „freie Bewegung von Menschen und Ideen“ nicht weit genug gefasst war.¹⁰⁴ Besonders der amerikanische Vertreter Richard Burt monierte das Fehlen von Texten zu Helsinki-Monitorengruppen, zum Verbot von Radiostörungen und zu Expertentreffen über Menschliche Kontakte. Der Entwurf verwässere die Bereiche, auf welche die USA größte Bedeutung legten.¹⁰⁵ Auch Max Kampelmann forderte nachdrücklich Textverbesserungen und bestimmte Akte der Menschlichkeit von der Sowjetunion, wie z. B. die Freilassung von inhaftierten Dissidenten.¹⁰⁶

Die Europäer waren weniger kritisch und warfen den USA ihre anspruchsvolle Haltung vor. Jacques Andréani bemängelte zwar, dass das Dokument eine Reihe westlicher Wünsche unberücksichtigt ließ und auch im Hinblick auf das KAE-Mandat nicht allen französischen Vorstellungen entsprach. Auch die Bundesrepublik plädierte für kleinere Verbesserungen.¹⁰⁷ Frankreich und Deutschland waren sich jedoch einig, dass die Madrider Konferenz baldmöglichst auf Basis des Dokuments RM 39 rev abgeschlossen werden solle, und wollten ihre Verbesserungswünsche auf wenige essenzielle Punkte konzentrieren. Ein Erfolg der Konferenz und ein Beginn der KAE zum Zeitpunkt der im NATO-Doppelbeschluss vereinbarten Stationierung würden der Öffentlichkeit demonstrieren, dass das Festhalten an westlichen Sicherheitsentscheidungen (d. h. der Nachrüstung) nicht das Ende der Entscheidung bedeuteten. Somit würde nach Meinung von Frankreich und Deutschland der Sowjetunion das Geschäft mit der Angst erschwert und eine sowjetische Unterbrechung der KAE nach Stationierungsbeginn würde die Sowjetunion in den Augen der Öffentlichkeit ins Unrecht setzen.¹⁰⁸

Die Sowjets standen unter Zeitdruck. Sie hofften in der Tat, der Beginn einer KAE vor dem im NATO-Doppelbeschluss vereinbarten Stationierungsbeginn könne Widerstände zugunsten einer Verschiebung der Stationierung mobilisieren.¹⁰⁹ Daher versuchten sie allen weiteren Diskussionen aus dem Weg zu gehen, erklärten sich bereit, das Dokument RM 39 rev in seiner unveränderten Fassung zu akzeptieren, und lehnten jede weitere Debatte ab. Nun wäre die Annahme des Dokuments durch die Sowjetunion zwar ein westlicher Erfolg, weil Moskau damit westliche Vorschläge akzeptierte, die es jahrelang beharrlich abgelehnt hatte

¹⁰⁴ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 181.

¹⁰⁵ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 29. 3. 1983 über das Vierertreffen der Politischen Direktoren am 28. 3. 1983 in Paris, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 82, S. 423.

¹⁰⁶ Vgl. den Bericht des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Joetze, z. Z. London, an das Auswärtige Amt vom 23. 4. 1983, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 116, S. 607.

¹⁰⁷ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 29. 3. 1983 über das Vierertreffen der Politischen Direktoren am 28. 3. 1983 in Paris, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 82, S. 422.

¹⁰⁸ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektors Pfeffer vom 18. 4. 1983, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 104, S. 535.

¹⁰⁹ Idem. Vgl. auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 500–503.

wie z. B. die Vorschläge zur Familienzusammenführung, zum Zugang zu Missionen und für ein Expertentreffen über Menschenrechte. Zudem hatte Moskau gebilligt, das ganze europäische Territorium der Sowjetunion in das Mandat einer KAE einzubringen.¹¹⁰ Jedoch beharrte der Westen weiterhin auf Verbesserungen im menschenrechtlichen Bereich und vor allem die USA hielten zusätzliche Gesten der Sowjetunion für den Abschluss des Treffens für erforderlich. Die Konferenz wurde in Folge erneut für fünf Wochen blockiert.

Mit der Wiederaufnahme der Gespräche am 19. April 1983 öffnete sich der Vorhang für den letzten Akt der Konferenz von Madrid. Die Außenminister der Staaten des Warschauer Paktes hatten sich während eines Treffens in Prag am 6./7. April für einen schnellen Abschluss der Verhandlungen ausgesprochen, so dass die Situation günstig erschien. Am 3. Mai übergab der Westen dem Warschauer Pakt seine Verbesserungsvorschläge zu Dokument RM 39 rev, worauf die Sowjetunion am 6. Mai 1983 mit einem Memorandum mit dem Titel „Aufruf an die Teilnehmerstaaten des Madrider Treffens“ reagierte. Darin nahm sie zu den westlichen Vorschlägen Stellung und bekundete, sie sei trotz des Fehlens wesentlicher sowjetischer Überlegungen bereit, den Entwurf in der vorgelegten Form anzunehmen.¹¹¹ Die westlichen Staaten begrüßten die sowjetische Kompromissbereitschaft, beharrten jedoch auf einigen Zusatzforderungen wie dem Mandat zu einem Expertentreffen über Menschenrechte, der Einsetzung eines Expertentreffens zu menschlichen Kontakten, einem Text zu Radiostörungen und Klarstellungen zum KAE-Mandat. Die USA stellten weiterhin ihre für die Sowjetunion unannehmbaren humanitären Forderungen und verstärkten damit ihren bereits bestehenden Meinungsunterschied mit den Europäern.¹¹² Präsident Reagan befand sich in der schwierigen Lage, dass die amerikanische Bevölkerung besonders die humanitären Aspekte des KSZE-Prozesses wahrnahm und ihn dafür kritisierte, nicht genug für die Menschenrechte zu tun. Daher bestand er auf der Verbesserung des Dokuments der N+N und lehnte es ab, sich mit dem vorliegenden Text zufrieden zu geben. Die Sowjetunion wusste um diese Problematik und wollte den europäisch-amerikanischen Meinungsunterschied vertiefen und damit die USA isolieren oder, besser, ihr im Falle eines Scheiterns des Madrider Treffens die Schuld dafür zuschieben.¹¹³ Die Verhandlungen stockten.

Erst als der Leiter der rumänischen Delegation Vasile Sandru am 3. Juni 1983 bekundete, dass einige Forderungen der NATO-Staaten bezüglich der Menschenrechte akzeptabel seien und dass Rumänien seine Änderungsvorschläge nicht mehr einbringen werde, um einen raschen Abschluss des Treffens zu begünstigen,

¹¹⁰ Vgl. die Aufzeichnung des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Edler von Braunmühl vom 7.5.1983 über die Lage des Madrider Treffens nach Übergabe des sowjetischen Memorandums zum Abschluss des Treffens, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 129, S. 678.

¹¹¹ Vgl. AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 129, Anm. 4, S. 677.

¹¹² Idem, Anm. 6, S. 677.

¹¹³ Vgl. das Gespräch des Bundeskanzlers Kohl mit dem amerikanischen Botschafter Burns vom 10.5.1983, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 132, S. 689f.

begann sich der Knoten zu lösen. Rumänien kam damit den westlichen Vorschlägen explizit entgegen und spielte so auch den USA in die Hände.¹¹⁴ Die Sowjetunion verweigerte freilich vorerst weitere Verhandlungen, die auf eine Verbesserung des Dokuments in westliche Richtung zielten.

Schließlich ebnete jedoch eine Initiative der USA den Weg. Der amerikanische Delegationsleiter Max Kampelmann signalisierte den Sowjets die Zustimmung der USA für eine Einberufung der KAE, sofern sie einige prominente Dissidenten freiließen. Der neue Kreml-Chef Juri Andropow erklärte sich einverstanden, und der Gastgeber der Konferenz und spanische Regierungschef Felipe Gonzalez ergriff nach Absprache mit Kampelmann und dem westdeutschen Delegationschef Jörg Kastl die Initiative. Am 17. Juni schlug er einen Kompromiss vor, der den Beginn der Vorbereitungskonferenz der KAE auf Januar 1983 festlegte und vorsah, dass alle Teilnehmerstaaten die Einladung der Schweizer Regierung annehmen sollten, einem Expertentreffen über Menschenrechte in Bern im April 1986 beizuwohnen. Hier konnte eine Übereinstimmung erzielt werden.¹¹⁵ Das spanische Kompromisspaket sollte die Verhandlungen über die westlichen Vorschläge ersetzen, welche die Sowjetunion ablehnte. Es stellte den Kern dessen dar, wozu sich der Westen, und vor allem die USA, bereiterklären konnten.¹¹⁶ Der Vorschlag wurde von den Ostblockstaaten und auch von den Neutralen und Blockfreien akzeptiert, und die positive Antwort der Sowjetunion und der Staaten der NATO ließ nicht sehr lange auf sich warten. Am 28. Juni 1983 nahmen die Staaten des Warschauer Paktes den spanischen Vorschlag geschlossen an.¹¹⁷ Es war der Punkt erreicht, an dem alle Teilnehmerstaaten ein Ende der Verhandlungen wünschten und dafür bereit waren, einige zusätzliche Konzessionen zu machen. Der amerikanische Präsident Reagan war der Ansicht, dass dieser Kompromiss dazu beitragen werde, die Verpflichtungen der Schlussakte von Helsinki zu stärken und auszubauen, und der Delegierte Max Kampelman betonte, welche Erfolge seit 1975 bei der Definition von Verhaltensregeln zwischen Staaten erzielt worden seien.¹¹⁸ Wichtig war v. a., dass mit dem Beginn der Vorbereitungskonferenz der KAE im Oktober 1983 eine Parallelität zum Beginn der Stationierung der amerikanischen Pershing-II-Raketen hergestellt wurde. Dadurch wurde der Öffentlichkeit glaubhaft demonstriert, dass der KSZE- und Entspannungsprozess trotz der beschlossenen Nachrüstung fortgeführt wurde.

¹¹⁴ Vgl. den Bericht des Botschafters Kastl, Madrid (KSZE-Delegation), an Staatssekretär von Staden vom 7. 6. 1983 über das KSZE-Folgetreffen in Madrid, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 172, S. 896.

¹¹⁵ Vgl. Lynn M. Hansen, *Confidence and Security at Madrid and Beyond*, in: Stephan F. Larraabe/Dietrich Stobbe (Hrsg.), *Confidence-Building Measures in Europe. East-West-Monograph Number One*, New York 1983, S. 149.

¹¹⁶ Vgl. die Aufzeichnung des Ministerialdirektoren Pfeffer vom 16. 6. 1983 über den spanischen Vermittlungsvorschlag, in: AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 181, S. 947.

¹¹⁷ Vgl. das Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Leiter der amerikanischen KSZE-Delegation, Kampelmann, in Wachtberg-Pech vom 2. 7. 1983, in: AAPD, 1983, Bd. 2, Dok. 196, S. 1016. Vgl. auch Peter, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983*, S. 514–521.

¹¹⁸ Vgl. Klein, *Sécurité et désarmement en Europe*, S. 183.

Am 15. Juli 1983 stimmten auch die USA dem Abschluss der Konferenz auf der Grundlage der spanischen Initiative zu, und dies ohne offizielle humanitäre Leistungen der Sowjetunion zur zusätzlichen Abschlussbedingung zu erklären. Doch obwohl man sich auf einen Kompromisstext geeinigt und entschieden hatte, dass die Konferenz von Madrid auf Außenministerebene beschlossen werden sollte, wurde es September, bevor die Verhandlungen tatsächlich beendet werden konnten.¹¹⁹ Malta bestand darauf, die Einberufung eines Expertentreffens über die Sicherheit im Mittelmeerraum festzulegen. Zudem wollte es die Zone der KAE auf den Mittelmeerraum ausweiten und eine Streitkräftereduzierung im Mittelmeerraum erreichen.¹²⁰ Malta machte seine Zustimmung zu dem Schlussdokument von diesen Forderungen abhängig. Doch es musste seinen Widerstand aufgeben, nachdem ihm alle anderen Teilnehmer gedroht hatten, dass sie die Konferenz ohne Malta beenden würden.¹²¹

So konnte das Außenministertreffen stattfinden, obwohl die Aufregung um das am 1. September 1983 von sowjetischen Raketen abgeschossene südkoreanische Linienflugzeug groß und die Stimmung angespannt war. Außenminister Cheysson bezeichnete das Vorgehen der sowjetischen Militärflugzeuge, das zum Tod von 269 Menschen geführt hatte, als „brutalen, unbeschreiblichen, schockierenden, erschütternden und unglaublichen Akt.“¹²² Da aber die Kernfragen des Ost-West-Verhältnisses durch diesen Zwischenfall nicht berührt werden sollten, löste dieser Vorfall in den tatsächlichen Verhandlungen nicht mehr als große Empörung aus.¹²³ Zwar musste sich Außenminister Gromyko gegenüber seinen aufgebrachten westlichen Kollegen verantworten und erläutern, weshalb auf das Eindringen des Flugzeugs in den sowjetischen Luftraum nur mit dessen Abschuss hatte reagiert werden können, doch hatten diese Debatten kaum spürbare Auswirkungen auf das Ende der Konferenz und verhinderten nicht die Annahme des Schlussdokuments am 6. September 1983. Es enthielt im Vergleich zu der Schlussakte von Helsinki einige Neuerungen und verankerte insbesondere die Bedingungen für die Einberufung einer „Konferenz über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa“. Ziel der KAE war es,

„als substanzieller und integraler Bestandteil des durch die KSZE eingeleiteten multilateralen Prozesses unter Teilnahme aller Unterzeichnerstaaten der Schlussakte etappenweise, neue, wirk-
same und konkrete Schritte zu unternehmen, die darauf gerichtet sind, Fortschritte bei der Festigung des Vertrauens und der Sicherheit und bei der Verwirklichung der Abrüstung zu erzielen,

¹¹⁹ Zum Inhalt des Schlussdokuments vgl. den Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse Steinkühler vom 25. 7. 1983, in: AAPD, 1983, Bd. 2, Dok. 223, S. 1147.

¹²⁰ Vgl. AAPD, 1983, Bd. 1, Dok. 172, Anm. 17, S. 898.

¹²¹ Zu den „Malta-Monaten“ vgl. Peter, Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess. 1975–1983, S. 521–524.

¹²² Erklärung des französischen Außenministers, Claude Cheysson, am 8. September 1983 (Auszug), in: Volle/Wagner, Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 226.

¹²³ Zu den Beratungen der Außenminister der EG- und NATO-Mitgliedstaaten bezüglich eventueller Sanktionen gegenüber Moskau vgl. das Gespräch der Außenminister der EG-Mitgliedstaaten am 8. 9. 1983 in Madrid, in: AAPD, 1983, Bd. 2, Dok. 258, S. 1301–1305, sowie das Treffen der Außenminister der NATO-Mitgliedstaaten am 8. September 1983 in Madrid, in: AAPD, 1983, Bd. 2, Dok. 264, S. 1323–1326.

um der Pflicht der Staaten, sich der Androhung oder Anwendung von Gewalt in ihren gegenseitigen Beziehungen zu enthalten, Wirkung und Ausdruck zu verleihen.“¹²⁴

Die während der ersten Phase der Konferenz zu verhandelnden VSBM sollten „ganz Europa sowie das angrenzende Seegebiet und den angrenzenden Luftraum umfassen“. Sie sollten „militärisch bedeutsam und politisch verbindlich sein und von angemessenen Formen der Verifikation begleitet werden, die ihrem Inhalt entsprechen.“¹²⁵ Außenminister Claude Cheysson beglückwünschte sich und die anderen Konferenzteilnehmer dazu, dass „der gesunde Menschenverstand gesiegt und ein vernünftiger, von allen akzeptierter Ausgang der Konferenz die wesentlichen Prinzipien bewahrt habe, welche die Anstrengungen aller Teilnehmer immer geleitet hätten.“¹²⁶ In Bezug auf die KAE erklärte er, dass Frankreich 1978 die Initiative zu dem Vorschlag dieser Konferenz ergriffen habe, um die Gefahren und Bedrohungen zu mindern, die von dem Ungleichgewicht konventioneller Waffen auf dem Kontinent ausging. Dass sie nun im Januar 1984 einberufen werden sollte, bezeichnete Cheysson als großen Erfolg: „Zum ersten Mal können [...] Umfang und Aufgaben der konventionellen Armee in dem eigenen Raum erörtert werden, was erlaubt, alle klassischen Streitkräfte im Rahmen der potenziellen Bedrohungen, den sie darstellen, zu erfassen: Das alte Europa findet seine Dimension wieder, jene der Schlachten und jene der Kultur, vom Atlantik zum Ural.“¹²⁷

Tatsächlich wurde mit der Festschreibung des Prinzips eines zweistufigen Vorgehens als Grundlage für künftige Bemühungen um regionale Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen in einem multilateralen Ost-West-Dokument einem zentralen Grundsatz französischer Sicherheitspolitik entsprochen, wonach Verhandlungen über die Reduzierung von Streitkräften erst dann einen Zuwachs von Sicherheit ermöglichen, wenn zuvor politische Maßnahmen zur Schaffung gegenseitigen Vertrauens stattfinden. Allerdings war damit noch immer nicht klar, welche genauen Ausmaße die Zone für die Anwendung der VSBM haben und wüber während der Konferenz verhandelt werden sollte, deren Eröffnung für den 17. Januar 1984 in Stockholm geplant war. Eine Vorbereitungskonferenz sollte ab dem 25. Oktober 1983 in Helsinki die Regularien klären. Auch die Natur der VSBM war in dem verabschiedeten Mandat nicht eindeutig geklärt, so dass Paris sich vornahm seine Vorstellungen in Stockholm nachdrücklich zu vertreten.¹²⁸ Insgesamt war Paris mit der Bilanz der Madrider Konferenz zufrieden und verbuchte sie als Erfolg für Frankreich, da die großen Linien der Abrüstungskonferenz angenommen waren. In dem Abschlussdokument war das Gleichgewicht zwischen den Körben aufrechterhalten, die Zuwiderhandlung gegen die Prinzipien von Helsinki in Polen und Afghanistan waren scharf verurteilt, und im Bereich

¹²⁴ Volle/Wagner, Das Madrider KSZE-Folgetreffen, S. 186.

¹²⁵ Idem.

¹²⁶ Erklärung des französischen Außenministers, Claude Cheysson, am 8. September 1983 (Auszug), in: Idem, S. 225.

¹²⁷ Idem, S. 228.

¹²⁸ AN, 5AG4/PM36, Premierminister, Generalsekretariat der nationalen Verteidigung, Informationsbroschüre/Die internationalen Abrüstungsverhandlungen, 3. 11. 1983.

der Menschenrechte waren neue Verpflichtungen bezüglich der Familienzusammenführung, der Religions- und Gewerkschaftsfreiheit, des Informationszugangs und der Rechte von Journalisten vereinbart worden. Zwar hatte der Westen Konzessionen machen und beispielsweise darauf verzichten müssen, dass das Verbot der Störung von ausländischen Radiosendern erwähnt und die Existenz von „Überwachungsgruppen“ der Bestimmungen von Helsinki genannt wurden. Doch damit, dass sie die Aufrechterhaltung des KSZE-Prozesses garantiert hatten, behielten die Staaten des Westens die Möglichkeit, regelmäßig die Umsetzung der Menschenrechte einzufordern.¹²⁹

¹²⁹ Idem.

Zusammenfassung

Abschließend sollen die französische KSZE-Politik zusammengefasst und die Kontinuitäten und Diskontinuitäten der französischen KSZE-Politik sowie die Hauptanliegen und ihre Entwicklung skizziert werden.

Als Georges Pompidou im Juni 1969 in den Elyséepalast einzog, war er von den Erfolgchancen einer europäischen Sicherheitskonferenz nicht von vorneherein überzeugt, denn er wusste, dass sich die Ziele der Sowjetunion seit dem ersten Konferenzvorschlag des Warschauer Paktes von 1954 nicht verändert hatten. Er erkannte jedoch, dass der Zeitpunkt für eine Sicherheitskonferenz günstig war und Aussicht bestand, dass der Westen eine solche Konferenz für seine Entspannungsziele nutzen könnte. Seinen Diplomaten gab er vereinzelt richtungsweisende Instruktionen, kümmerte sich sonst aber wenig um die konkreten Verhandlungen. Wie sein Vorgänger de Gaulle sah er den Kern der Entspannungspolitik vornehmlich in den bilateralen Verhandlungen mit der Sowjetunion und den anderen WVO-Staaten. Der Leitsatz der „détente, entente, coopération“ galt auch für ihn. Entspannung mit dem Osten sollte zu Einvernehmen und letztlich zu Zusammenarbeit und mehr Transparenz führen. Das mit dieser Politik verbundene große Ziel de Gaulles, nämlich die politische, wirtschaftliche und militärische Unabhängigkeit Frankreichs zu verteidigen und die Größe und Stärke der Nation wiederherzustellen, war auch für Pompidou die treibende Kraft seiner Politik. „Grandeur“ und „indépendance“ der französischen Nation waren nicht nur für de Gaulle, sondern auch für seine Nachfolger die wichtigsten Grundlagen ihrer Politik.

Die französische Politik kann als Versuch interpretiert werden, die vergangene Größe der Nation trotz der Abwesenheit der Mittel wiederherzustellen, die einst die „grandeur“ garantiert hatten. Frankreichs Einfluss in der internationalen Politik sollte aufrechterhalten und ausgebaut werden bei gleichzeitiger Sicherung der nationalen Unabhängigkeit und des außenpolitischen Handlungsspielraums. Damit war das französische Selbstverständnis nicht unbedingt das Bewusstsein der Stärke, sondern vielmehr ein Einsehen der Schwächen, die bestmöglichst überwunden werden sollten. Das probateste Mittel dafür war die „alliance de revers“ mit Nachbarstaaten und potenziellen Rivalen eines potenziellen Rivalen.¹ De Gaulles Annäherung an den Osten und der Versuch, einen privilegierten Dialog mit der Sowjetunion einzuleiten, geschah nicht nur, um ein „europäisches Europa“ zu schaffen, in dem auch die von der sowjetischen Vorherrschaft befreiten Länder des Ostens Platz hätten², sondern auch, um den amerikanischen Einfluss auf Westeuropa zu begrenzen und ein Höchstmaß an außenpolitischer Eigenständigkeit für Frankreich zu erreichen. Die Beziehungen zur Sowjetunion waren somit stets Teil eines Gesamtkonzepts. Pompidou teilte diese Schwerpunktsetzung

¹ Vgl. Hassner, *The View from Paris*, S. 191.

² AN, 5AG3/1094, MAE, Europaabteilung, Notiz des Europadirektors (Jacques Andréani)/Der französisch-sowjetische Dialog gestern und heute, 2. 2. 1979.

und verhandelte wenn möglich direkt mit Breschnew, mit dem er sich gut verstand und dessen Bodenständigkeit ihm sympathisch war. Das Konzept der „europäischen Ordnung“ war übrigens ebenfalls Teil der Strategie der Vergrößerung des eigenen politischen Einflusses, in diesem Fall jedoch mittels einer multilateralen und strukturierteren Ausdehnung der Allianzen.³

Als in der Prager Erklärung des Warschauer Paktes die aggressive Komponente des Vorschlags einer Sicherheitskonferenz nicht mehr ausdrücklich enthalten war, erkannte Pompidou, dass diese Konferenz den WVO-Staaten „un peu d'air“ geben und zur Aufweichung der Breschnewdoktrin beitragen könnte.⁴ Der Sinn der Konferenz lag für Pompidou darin, eine Atmosphäre der Sicherheit und die Grundlage für einen friedlichen Ideenaustausch zu schaffen.⁵ So hoffte er auf lange Sicht die Völker des Ostens mit dem „Virus der Freiheit“ zu infizieren.⁶ Dabei ging es ihm um die Bevölkerungen der Ostblockstaaten als Ganzes, noch nicht um die individuellen Freiheitsrechte der Menschen. Dem amerikanischen Präsidenten Richard Nixon erläuterte er seine damit zusammenhängende Vorstellung von der Überlebensfähigkeit des Sowjetsystems folgendermaßen:

„Nous sommes convaincus que le communisme en tant que tel, je veux dire son régime économique et social, est maintenant devenu factice dans beaucoup de pays socialistes. Nous pensons que la Pologne, la Roumanie, même la Tchécoslovaquie et la Hongrie ne demandent qu'une chose : secouer la tutelle qui pèse sur elles. On dit qu'il y a un bloc occidental divisé et, en face, un bloc uni ; et que donc nous sommes perdants d'avance. Je crois, quant à moi, qu'il y a d'une part, des pays libres et indépendants, et la France se considère comme tel ; et, d'autre part, des pays qui veulent s'acheminer vers la liberté et l'indépendance.“⁷

Nachdem Frankreich der Durchführung der Konferenz zugestimmt hatte, beteiligte sich die französische Regierung intensiv an der Vorbereitung. Im Vorfeld der Konferenz und besonders während der 1972 in Dipoli stattfindenden multilateralen Vorbereitungsgespräche versuchte die französische Delegation nicht nur, die anderen Teilnehmer von ihrer Vorstellung vom Ablauf der KSZE zu überzeugen, sondern machte auch ihre Ansprüche bezüglich der zu besprechenden Themen nachdrücklich geltend. Vor allem bestand sie darauf, dass es nicht im Sinne eines erfolgreichen Konferenzverlaufes sei, übermäßigen Druck auf Moskau auszuüben, um die Respektierung der Menschenrechte einzufordern. Vielmehr dürfe die Kremlführung nicht brüskiert werden, da ansonsten auch bescheidene westliche Forderungen keine Chance auf Erfolg hätten. Die französische Regierung unter Pompidou setzte auf eine konstruktive Verhandlungsführung ohne Provokationen. Dabei erachtete sie besonders Vereinbarungen über den kulturellen Austausch als zielführend, da dieses „weiche“ Thema den Ostblockstaaten leichter zu vermitteln sei als die Forderung nach einer größeren Liberalisierung der menschlichen Kontakte. Allerdings war das Thema im Kalkül der französischen Regie-

³ Vgl. Hassner, *The View from Paris*, S. 191.

⁴ Roussel, Georges Pompidou, S. 410.

⁵ AN, 5AG2/1014, Drittes Gespräch zwischen Pompidou und Heath, Chequers Court, 19. 3. 1972.

⁶ Idem.

⁷ AN, 5AG2/117, Protokoll des Gesprächs zwischen Pompidou und Nixon, 13. 12. 1971.

rung nur dem Anschein nach „weich“, denn Vereinbarungen über eine Steigerung des kulturellen Austausches zwischen Ost und West basierten auf der Zustimmung zu mehr Freizügigkeit und einer Reduzierung der Restriktionen. Auf der Basis dieser Überlegungen agierte die französische Delegation während der Kommissionsphase in Genf, wobei sie insgeheim hoffte, dass diese auf Verständigung ausgelegte Strategie zu einer Verbesserung der französisch-sowjetischen Beziehungen beitragen werde. Erst als deutlich wurde, dass Moskau nicht mehr daran interessiert war, Frankreich weiterhin als seinen privilegierten Gesprächspartner im Westen zu behandeln, wurde das Verhalten der Delegation in Genf konfrontativer. Anstatt den Umweg über Vereinbarungen im kulturellen Bereich zu gehen, forderte sie nun wie die anderen westlichen Staaten direkt die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ein.

Das Ende der Genfer Verhandlungen erlebte der seit 1972 schwer kranke Pompidou nicht mehr. Er starb am 2. April 1974 und musste es seinem Nachfolger Valéry Giscard d'Estaing überlassen, die Schlussakte zu unterschreiben. Dieser war zwar zu Beginn seiner Amtszeit nur bedingt mit der KSZE vertraut, zeigte aber reges Interesse an den Verhandlungen und ließ sich umgehend von seinem diplomatischen Berater Gabriel Robin über den Stand der Debatten informieren. In dem noch verbleibenden Jahr bis zur Unterzeichnung der Schlussakte setzte er sich während seiner Gipfelgespräche mit Breschnew persönlich dafür ein, strittige Punkte zu lösen, und erteilte der Delegation in Genf taktische Anweisungen, wie sie sich verhalten solle. Ähnlich wie Pompidou war er an qualitativen Beziehungen zur Sowjetunion interessiert und wollte daher vermeiden die Gespräche über Liberalisierung und menschliche Kontakte in Vorhaltungen über die geltende Praxis in der UdSSR münden zu lassen. Gleichzeitig gehörte er dem Lager der Liberalen an und war der Ansicht, dass die Entspannung nur dann vollständig sei, wenn sie nicht nur die Staaten, sondern auch die Menschen einschlieÙe. Mehr als Pompidou, welcher der KSZE stets abwartend gegenübergestanden hatte, war die KSZE für Giscard eine Angelegenheit des persönlichen Prestiges. Aus diesem Grund wollte er auch verhindern, dass die erste Folgekonferenz von Belgrad daran scheiterte, dass die Amerikaner sie als „Anklagetricunal“ gegen die Sowjetunion instrumentalisierten. Für ihn waren Entspannungs- und KSZE-Prozess untrennbar miteinander verbunden, so dass er im Falle einer Unterbrechung der KSZE eine Verschlechterung des politischen Klimas zwischen Ost und West befürchtete. Außerdem wollte er nicht riskieren, dass die französische Öffentlichkeit, die dem Sowjetsystem seit Mitte der 1970er Jahre zunehmend kritisch gegenüberstand, das Scheitern der Belgrader Konferenz als Scheitern der Entspannung verbuchte und sich in der Annahme bestätigt sah, dass die westliche Entspannungspolitik Moskau in die Hände spielte, so dass es seine Bevölkerung ungehindert weiter unterdrücken könne.

Wenngleich Giscard weniger „nachsichtig“ mit der Sowjetunion umging, als ihm später vorgeworfen wurde, war er doch sehr auf einen Ausgleich mit dem Ostblock bedacht und respektierte das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten. Die französischen Botschaften erhielten zwar die Anweisung,

sich für Dissidenten einzusetzen und regelmäßig Härtefalllisten an ihre osteuropäischen Gesprächspartner zu übergeben, doch Giscard weigerte sich Dissidenten öffentlich zu empfangen oder Breschnew wegen der Menschenrechtsverletzungen in der Sowjetunion direkt zu kritisieren. Um eine erfolgreiche Entspannungspolitik zu betreiben, dachte er sich eine andere Taktik aus. Ausgelöst durch die ständigen Forderungen Moskaus nach militärischer Entspannung und die Äußerungen Jimmy Carters bezüglich einer atomwaffenfreien Welt, ersannen er und seine Spezialisten im CAP eine Abrüstungsdoktrin, welche die veränderten internationalen Rahmenbedingungen berücksichtigen und dazu beitragen sollte, Frankreichs internationale Rolle zu untermauern. Giscard hatte erkannt, dass er sich den laufenden Abrüstungsgesprächen nicht länger entziehen konnte, ohne zu riskieren, Frankreichs Einfluss in der Welt zu mindern. Der französische Vorschlag einer allgemeinen Abrüstungskonferenz war der wichtigste Bestandteil der französischen Abrüstungsdoktrin. An ihr sollten alle KSZE-Staaten teilnehmen und sie war als Gegenstück zu den in Wien tagenden MBFR-Gesprächen konzipiert. Obwohl dieser Vorschlag für nationale Ziele entworfen war, sollte er in der Folge wiederholt dazu genutzt werden, um Krisen im multilateralen Entspannungs- und KSZE-Prozess zu überwinden. Als es nach der Konferenz von Belgrad nicht mehr gelang konstruktive Gespräche über Menschenrechte mit dem Osten zu führen, war der Entwurf einer Abrüstungskonferenz in Europa ein geeigneter Aufhänger, um den Ost-West-Dialog überhaupt aufrechtzuerhalten. Indem er das Thema „militärische Entspannung“ bediente, an dem Moskau Interesse zeigte, konnte das politische Klima etwas beruhigt und damit auch wieder die Möglichkeit geschaffen werden, die humanitären Aspekte der Entspannung anzusprechen. Besonders als die durch die Verhängung des Kriegsrechts ausgelöste Polenkrise im Dezember 1981 drohte, die Verhandlungen der zweiten KSZE-Folgekonferenz in Madrid zum Scheitern zu bringen, trug der französische Konferenzvorschlag dazu bei, die Diskussionen von den Verletzungen der Bestimmungen der Schlussakte durch das polnische Regime abzulenken und die Konferenz aufrechtzuerhalten.

Als François Mitterrand im Mai 1981 das Präsidentenamt übernahm, änderte er nichts an den Schwerpunkten der französischen KSZE-Politik. Zwar hatte er als Oppositionsführer die Ostpolitik Giscard d'Estaings kritisiert und eine härtere Linie gegenüber Moskau gefordert, aber zumindest in den ersten Jahren seiner Präsidentschaft herrschte außen- und KSZE-politisch Kontinuität. Er unterstützte das Projekt einer europäischen Abrüstungskonferenz und war daran interessiert, die Madrider Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Allerdings setzte er sich mehr als sein Vorgänger für die Unterstützung der Dissidenten und Oppositionsgruppen im Ostblock ein, oder zumindest war er weniger zurückhaltend, wenn es darum ging, die Missstände bei der Implementierung der Schlussakte durch die kommunistischen Regime zu beklagen. Gleichzeitig blieb aber auch er den Prinzipien der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der Souveränität von Staaten treu. Ähnlich wie seine Vorgänger gehorchte er diesen Regeln, um die Grundsätze der französischen Außenpolitik nicht in Frage zu stellen.

Bezüglich der Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der französischen KSZE- und Entspannungspolitik kann festgehalten werden, dass Frankreich eine beständige Linie verfolgte. Alle drei Präsidenten betonten wiederholt, dass durch das Festhalten an dem Leitsatz de Gaulles der „détente, entente und coopération“ der Dialog zwischen den einzelnen Staaten gefördert und die Auflösung der Blockantagonismen erreicht werden solle. Entspannung und staatliche Unabhängigkeit gehörten damit unweigerlich zusammen. Durch die Überwindung der Blöcke bezweckte Paris in erster Linie das Risiko eines Konfliktes zwischen Ost und West zu mindern, zusätzlich wollte es aber auch Europa ein Mitspracherecht in Bezug auf die Ost-West-Beziehungen einräumen, um dieses Feld nicht den USA und der Sowjetunion zu überlassen. Das letzte Glied in dieser Kette von Überlegungen war, dass Frankreich innerhalb eines eigenständigen Europas an Bedeutung gewinnen würde, indem es sich als Vermittler zwischen den Fronten etablierte und somit die Rolle eines Ersten unter Gleichen einnähme. Daher achtete die französische Diplomatie stets darauf, die Unabhängigkeit des Landes aufrechtzuerhalten, und bemühte sich neben ihrer Einbettung in die multilaterale Konferenzdiplomatie um intensive bilaterale Beziehungen sowohl zu den Staaten des Warschauer Paktes als auch zu den westlichen Bündnispartnern. Zur Wahrung der französischen Unabhängigkeit gehörte auch die Ablehnung der Einbeziehung der französischen Nuklearstreitkräfte in die laufenden Abrüstungsverhandlungen, allen voran in die MBFR, die nach Meinung der französischen Regierung nur die Blockgrenzen bestätigten. Angesichts dieser Konstante in der französischen Außenpolitik ist es nur folgerichtig, dass Pompidou die Trennung von KSZE und MBFR durchsetzte, Giscard sich von seinen Experten eine neue Abrüstungsdoktrin und die darin enthaltene europäische Abrüstungskonferenz entwerfen ließ und dass Mitterrand diese weiter unterstützte. Frankreich benötigte sozusagen einen funktionierenden Entspannungsprozess, um sein Ziel der gesteigerten eigenen weltpolitischen Bedeutung zu verfolgen. Um dies zu gewährleisten und konkrete Resultate in den KSZE-Verhandlungen zu erreichen, setzte die französische Diplomatie konsequent auf folgende Strategie: Der Westen müsse die Herrschaft der sozialistischen Staaten über ihre Völker anerkennen und erhalte damit eine Situation des Gleichgewichts aufrecht. Nur innerhalb dieses Gleichgewichts und ohne allzu nachdrückliche Forderungen an Moskau zu stellen, könne nach französischer Meinung der Westen hoffen, die sowjetischen Machthaber zu Konzessionen im Bereich der menschlichen Kontakte und des Informationsaustausches zu bewegen und so eine langsame Unterhöhlung des kommunistischen Regimes einleiten.

Im Verhältnis zur Bundesrepublik herrschte zwar Kontinuität hinsichtlich der Tatsache, dass Bonn als potenzieller Konkurrent angesehen wurde, dessen Erstarben nicht durch eine Wiedervereinigung mit der DDR gefördert werden sollte. Doch es lassen sich einige Nuancen feststellen. Für Pompidou gilt, dass er ein gespaltenes Verhältnis zur Ostpolitik Brandts hatte. Er unterstützte ihr Ziel der Annäherung von Ost und West, hegte aber auch den Hintergedanken, dass mit der Ostpolitik vorerst der Status quo in Mitteleuropa und damit die weitere Teilung

Deutschlands verankert werde. Da sich Pompidou bewusst war, dass die Ostpolitik auf lange Sicht auf die Wiedervereinigung abzielte, schätzte er den multilateralen und damit kontrollierenden Rahmen der KSZE. Gleichzeitig war Pompidou aber davon überzeugt, dass die guten Beziehungen zu Deutschland die Basis für ein starkes Europa seien und dass die KSZE ein Rahmen sei, um die deutsch-französische Solidarität zu stärken. Daher erhielten die französischen KSZE-Delegierten die Anweisung, die deutschen Wünsche auch gegenüber den Sowjets zu verteidigen. Giscard d'Estaing war darauf bedacht, das Gleichgewicht in Europa zu erhalten, und setzte dafür sowohl auf die traditionellen Beziehungen zur Sowjetunion als auch, und dies stärker als Pompidou, auf die guten Beziehungen zu Bonn. Er wollte auf jeden Fall verhindern, dieses Gleichgewicht dadurch zu stören, dass Bonn zu sehr an Moskau rückte, da Frankreich in diesem Fall kein führender Faktor in Europa mehr sein würde. Um dies zu gewährleisten, förderte Giscard d'Estaing gleichzeitig seinen Dialog mit Moskau. Giscard d'Estaings Beziehungen zu Deutschland waren also Teil eines Balanceaktes, der es ermöglichen sollte, sowohl das europäische Gleichgewicht zu wahren als auch Frankreichs Sicherheitsbedürfnis gerecht zu werden. Auch Mitterrand setzte auf den Erhalt des Gleichgewichts, wobei er angesichts der veränderten internationalen Rahmenbedingungen verstärkt auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Bonn gegen Moskau setzte. Mehr als Giscard unterstützte er zudem die Schaffung eines starken und unabhängigen Westeuropas, das die amerikanische Hegemonie schwächen und damit die internationale Rolle Frankreichs untermauern würde.

Im Hinblick auf die Zusammenarbeit Frankreichs mit den Partnern der EPZ könnte der Eindruck von Diskontinuität entstehen. Denn in Anbetracht der wiederholt demonstrierten Solidarität mit den europäischen Verbündeten und der pro-europäischen Politik Giscard d'Estaings kann seine unilaterale Initiative während der Belgrader Konferenz nur erstaunen. Wenn man allerdings die französische europapolitische Grundkonzeption bedenkt, so herrschte auch in diesem Politikbereich Kontinuität. Denn seit den Fouchetplänen von 1961/1962, die eine „unauflösliche Union der europäischen Staaten“ vorsahen und ganz auf eine intergouvernementale Zusammenarbeit angelegt waren, hatte sich die Prioritätensetzung nicht geändert: Es ging der französischen Diplomatie immer darum, über mehr Einfluss und mehr Vetomöglichkeiten als ihre europäischen Partner zu verfügen. Unverändert galt für Paris das Primat der bilateralen Politik im Ost-West Dialog.⁸ Der fundamentale Widerspruch, den de Gaulle mit den Fouchetplänen in der Europapolitik begründet hatte, wirkte weiter fort: einerseits propagierte Paris das ehrgeizige und sogar visionäre Konzept eines starken, selbstbewussten und autonomen Europas, andererseits zögerte es, wenn es um die Ausstattung Europas mit den erforderlichen Machtbefugnissen und Zuständigkeiten ging. Die EPZ war in dieser Logik zwar ein willkommener Diskussionsrahmen, doch ver-

⁸ Vgl. dazu auch Georges-Henri Soutou, *Les présidents Charles de Gaulle et Georges Pompidou et les débuts de la coopération politique européenne. Du plan Fouchet au plan Fouchet light*, in: *Relations Internationales*, Nr. 140, S. 3–19.

suchte Paris stets zu vermeiden, dass sie sich allzu sehr an die Gemeinschaftslogik annähert. Sie wurde vom Quai d'Orsay weniger als ein supranationales Entscheidungsinstrument als vielmehr als eine Politik zwischen den Staaten angesehen.

Wenngleich Frankreich sich in den multilateralen Dialog einfügte, akzeptierte es also keine allzu weitreichende Vergemeinschaftung der europäischen Außenpolitik und bevorzugte den intergouvernementalen Ansatz einer engen außenpolitischen Kooperation. Das Ziel europäischer Außenpolitik war für Frankreich stets, die Konvergenz der staatlichen Politiken zu organisieren, indem die Außenminister die nationalen Interessen ihres Landes mit dem wachsenden „europäischen Interesse“ verbinden. Dahinter stand jedoch nie der Wille zur Ablösung nationaler Außenpolitik durch die Vertiefung der europäischen Politik. Vielmehr sah Paris die Notwendigkeit der Fortsetzung eigenständiger nationaler Außenpolitik.⁹ Die EPZ war für Paris daher vor allem eine Möglichkeit, das Projekt der Sicherheitskonferenz aus der NATO herauszulösen und es auf westlicher Seite durch eine Zusammenarbeit im Kreis der Mitgliedstaaten der EG in „nicht-militärischer“ und westeuropäischer Weise zu entwickeln. Die EPZ wurde nicht von einer Supermacht dominiert, sie war als intergouvernementales System und nicht als Block anzusprechen und über das Konsensprinzip konnten durch das Gewicht der EPZ unerwünschte Entwicklungen in den KSZE-Verhandlungen verhindert werden. Daher nahm Frankreich die solidarische Zusammenarbeit mit seinen europäischen Partnern ernst und stimmte sich regelmäßig mit ihnen ab, um gemeinsame Positionen auszuarbeiten. Wenn es aber befürchtete, dass, wie in Belgrad, nationale Interessen beeinträchtigt werden könnten, zögerte Frankreich nicht, auch ohne vorherige Abstimmung mit den EPZ-Staaten zu agieren.

Was abschließend die Perspektive einer „neuen Ordnung in Europa“ angeht, so drängt sich der Eindruck auf, dass Frankreich die KSZE als eine Möglichkeit erkannte, um eine solche „neue Ordnung“ zu verwirklichen. Wenngleich dies niemals *expressis verbis* geäußert wurde, lassen sich einige Hinweise erkennen, die für eine solche Interpretation sprechen. So war etwa das wichtigste Argument für Frankreichs Zustimmung zur Einberufung einer europäischen Sicherheitskonferenz die Tatsache, dass die Staaten des Ostblocks sie wünschten, um dort ihre eigene Stimme unabhängig von der Sowjetunion geltend zu machen. Die KSZE sollte eine Konferenz der Staaten sein und Blockdiskussionen überflüssig machen. Sowohl Pompidou als auch Giscard d'Estaing und Mitterrand unterstützten das Streben der Ostblockstaaten nach mehr Autonomie und betonten unter anderem aus diesem Grund die Bedeutung der Prinzipien der staatlichen Souveränität und der Gleichberechtigung. Da sie der Ansicht waren, dass die Idee der Nation letztlich stärker sei als die Ideologie und dass sie deshalb über den Kommunismus siegen werde, hielten sie es für wichtiger, die staatliche Unabhängigkeit zu fördern, als umstürzlerische Bewegungen innerhalb des Ostblocks demonstrativ zu unterstützen. Während die französische Diplomatie allerdings die KSZE als Mittel zur Blocküberwindung erkannte, sah sie dabei auch die Möglichkeit, sich selbst

⁹ Vgl. Morisse-Schilbach, *Diplomatie und europäische Außenpolitik*, S. 78.

innerhalb einer europäischen Staatengemeinschaft als wichtigstes Bindeglied zu etablieren und damit die eigene weltpolitische Bedeutung zu steigern. Die angestrebte neue Ordnung war somit stets mit der Hoffnung auf einen Bedeutungszuwachs Frankreichs verbunden.

Inwiefern Frankreich einen Beitrag zu den Veränderungen von 1989/1990 und zur Überwindung der Kalten Kriege geleistet hat, und wenn ja welchen, kann hier allein wegen des gewählten Betrachtungszeitraums nicht abschließend beantwortet werden. So sehr Frankreich auch versuchte, die eigene Unabhängigkeit zu wahren und weltpolitische Impulse zu setzen, die sich verselbstständigenden Bewegungen im Ostblock konnte es nicht kontrollieren. Dass die Ereignisse von 1989/1990 nicht vorherzusehen waren, ist inzwischen unbestritten. Sicher ist aber auch, dass der KSZE-Prozess einige der Grundsteine legte, die das Selbstbewusstsein der Oppositionsbewegungen im Ostblock stärkten oder ermöglichten. Frankreich hat daher zumindest insofern einen Beitrag zur Überwindung des Kalten Krieges geleistet, als es einen wesentlichen Teil zu der Formulierung der Schlussakte beigetragen und hartnäckig an der Fortführung des KSZE-Prozesses festgehalten hat.

Abkürzungen

AAPD	Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland
AdG	Archiv der Gegenwart
AMR	Aide-mémoire au Roi
AN	Archives Nationales
CAP	Centre d'Analyse et de Prévision
CIA	Central Intelligence Agency
CCD	Conference of the Comittee on Disarmament
Comecon	Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe
DDF	Documents Diplomatiques Français
DzD	Dokumente zur Deutschlandpolitik
EA	Europa-Archiv
EG	Europäische Gemeinschaften
ENA	École Nationale d'Administration
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FRUS	Foreign Relations of the United States
KAE	Konferenz über vertrauensbildende Maßnahmen und Abrüstung in Europa
KPF	Kommunistische Partei Frankreichs
MAA	Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten
MAE	Ministère des Affaires Etrangères
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions
MID	Ministerstvo Innistrannihk Del (sowjetisches Außenministerium)
MRE	Ministère des Relations extérieures
MV	Multilaterale Vorgespräche
N+N	Neutrale und Nichtpaktgebundene (Staaten)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PEF	La Politique étrangère de la France
PS	Sozialistische Partei Frankreichs
PVAP	Polnische vereinigte Arbeiterpartei
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNO	United Nations Organization
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VSBM	Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen

WEU	Westeuropäische Union
WVO	Warschauer Vertragsorganisation (Warschauer Pakt)
ZK	Zentralkomitee
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

Quellen und Literatur

Ungedruckte Quellen

Aufgrund der sehr hohen Anzahl eingesehener Archivquellen im Außenministerium werden hier nur die Bestände und nicht die einzelnen Archivkartons aufgezählt.

Archives diplomatiques de France, La Courneuve, Paris

Direction d'Europe 1966–1970

Direction d'Europe 1971–1976

Direction d'Europe 1976–1980

Direction d'Europe 1980–1986

Innerhalb dieser Bestände wurden die Untergruppe „Europäischen Gemeinschaft“ sowie die Länderakten Rumänien, Tschechoslowakei, DDR, USA, UdSSR, Ungarn, Polen, Jugoslawien und Bundesrepublik eingesehen.

Bestand CSCE 1968–1975, Nr. 1–31.

Privatarchiv

Archivquellen zur Entstehung der französischen Abrüstungsdoktrin

Französische Nationalarchive

Präsidentialarchive von

Georges Pompidou (5AG2):

74–75, 91–92, 99–100, 103–108, 111–117, 1009–1023, 1035–1036, 1039, 1041, 1048–1054, 543 AP 17–18, 543 AP 25–28, 543 AP 32.

Valéry Giscard d'Estaing (5AG3):

872, 885, 894, 899, 904, 933–941, 982–986, 991, 995–997, 1053–1054, 1059, 1081, 1089–1095, 1104, 3101, 3342, 3356, 3372.

François Mitterrand (5AG4):

162, 174, 364, 4066, 4329, 6523, CD 65, CD 67, CD 68, CD 107, CD 112, CD 160, CD 161/2, CD 185, CD 190, CD 362, CD 383, PM 36–37, PM 88, PM 93, PM 103, RD 48, RD 50, EA 48, PG 12.

Zur besseren Verständlichkeit wurden die Titel der Archivdokumente ins Deutsche übersetzt.

Zeitzeugeninterviews

Jacques Andréani am 2. 3. 2009 in Paris

François Plaisant am 3. 3. 2009 in Paris

Gabriel Robin am 6. 3. 2009 in Paris

Jean-Bernard Raimond am 15. 9. 2009 in Paris

Jean François-Poncet am 7. 6. 2009 in Paris

Pierre Morel am 20. 7. 2009 am Telefon

Benoit d'Aboville am 7. 8. 2009, 8. 3. 2010, 10. 9. 2010, 11. 1. 2011, 1. 2. 2011 in Paris

Gedruckte Quellen

- Akten zur Auswärtigen Politik Deutschlands 1969–1984, herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München, 2000ff. (= AAPD)
- Archiv der Gegenwart (AdG), die weltweite Dokumentation für Politik und Wirtschaft, 40/1970, 41/1971, 46/1976, Königswinter 1970, 1971 und 1976.
- Breshnew, Leonid I., Auf dem Wege Lenins. Reden und Aufsätze, Bd. 9: März 1981–November 1982, Berlin (Ost) 1984.
- Cold War International History Project. Bulletin 5 (1995), Washington, D.C. 1995.
- Cold War International History Project. Bulletin 8/9 (1996), Washington, D.C. 1996.
- De Gaulle, Charles, De Gaulle A Dit, L'essentiel de la pensée de Charles de Gaulle, Paris 1989.
- De Gaulle, Charles, Discours et messages, Bd. 3: Avec le renouveau : Mai 1958–Juillet 1962, Paris 1970.
- De Gaulle, Charles, Le Fil de l'Épée et autres Ecrits, Paris 1990.
- Decaux, Emmanuel, Sécurité et coopération en Europe : les textes officiels du processus de Helsinki (1973–1992)/La Documentations française, Paris 1992.
- Documents on British Policy Overseas, Bd. III/II: The Conference on Security and Cooperation in Europa, 1972–1975. Hrsg. von G. Bennett und K.A. Hamilton, London 1997.
- Documents on British Policy Overseas, Bd. III/III: Détente, 1972–1976. Hrsg. von G. Bennett und K.A. Hamilton, London 2001.
- Dokumentation zur Abrüstung und Sicherheit. Band XIX: 1981, hrsg. von Hanswilhelm Haefs, Sankt Augustin 1984.
- Dokumente zur Außenpolitik der DDR, Bd. XXVIII/2, 1980, Berlin (Ost) 1984.
- Dokumente zur Deutschlandpolitik, IV. Reihe, Band 1: 10. November 1958–9. Mai 1959, Frankfurt/M. 1971, bearb. von Ernst Deuerlein und Hannelore Nathan (= DzD IV/1).
- Europa-Archiv. Zeitschrift für internationale Politik, Bonn 1946ff. (= EA)
- Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976, Vol. 39, European Security, bearb. von Douglas Selva, Washington, D.C. 2008.
- Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969–1976, Vol. E-15, Part 2, Documents on Western Europe, 1973–1976, bearb. von Kathleen B. Rasmussen, Washington, D.C. 2014.
- Foreign Relations of the United States (FRUS), 1977–1980, Vol. VI, Soviet Union (bearb. von Melissa Jane Taylor), Washington, D.C. 2013.
- Giscard d'Estaing, Valéry, La politique étrangère de la France. Extraits des déclarations de M. Valéry Giscard d'Estaing, président de la République française, Paris 1979.
- Hartmann, Rüdiger/Heydrich, Wolfgang/Meyer-Landrut, Nikolaus, Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. Vertragswerk, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation. Baden-Baden 1994.
- Institut français d'opinion publique, Sondages, bulletin d'études et de recherches sur l'opinion publique, Bde 1969–1983.
- Jacobsen, Hans-Adolf/Mallmann, W./Meier, C. (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumente, Bonn 1973.
- Jacobsen, Hans-Adolf/Mallmann, Wolfgang/Meier, Christian (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Analyse und Dokumentation 1973–1978, Köln 1978.
- Mastny, Vojtech, Helsinki, Human Rights, and European Security. Analysis and Documentation, Durham 1986.
- Mastny, Vojtech, The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986–1991, Analysis and Documentation, London 1992.
- Ministère des Affaires étrangères, Documents Diplomatiques Français (DDF), 1969–1971, Paris 2011–2015.
- Ministère des Affaires étrangères, La Politique étrangère de la France (PEF). Textes et documents, 1967–2003, Paris 1969ff.
- Paczkowski, Andrzej/Byrne, Malcolm (Hrsg.), From Solidarity to Martial Law. The Polish Crisis from 1980–1981. A Documentary History, Budapest/New York 2007.
- Pompidou, Georges, Entretiens et discours. 1968–1974, Paris 1984.
- Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter, 1977/1, Washington, D.C. 1977.

- Radio Free Europe Research Sit. Rep. IV, 1979/1980, Bericht von Radio Free Europe (Situation Report) vom 13. 9. 1979 (Poland/20).
- Rotfeld, Adam Daniel (Hrsg.), From Helsinki to Madrid. CSCE Documents, Warschau 1983.
- Schramm, Friedrich-Karl/Riggert, Wolfgang-Georg/Friedel, Alois, Sicherheitskonferenz in Europa. Dokumentation 1954-1972, Frankfurt/M. 1972.
- Soutou, Georges-Henri, Raymond Aron. Les articles de politique internationale dans *Le Figaro* de 1947 à 1977, Bd. 3 : Les Crises (Février 1965 à avril 1977), Paris 1997.
- The Department of State Bulletin. The Official Weekly Record of United States Foreign Policy, Washington, D.C., Vol. 68 (Jan.-Jun. 1973).
- Volle, Hermann/Wagner, Wolfgang (Hrsg.), Das Belgrader KSZE-Folgetreffen. Der Fortgang des Entspannungsprozesses in Europa; in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1978.
- Volle, Hermann/Wagner, Wolfgang (Hrsg.), KSZE. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Beiträgen und Dokumenten aus dem Europa-Archiv, Bonn 1976.
- Volle, Hermann/Wagner, Wolfgang (Hrsg.), Das Madrider KSZE-Folgetreffen. D. Fortgang d. KSZE-Prozesses in Europa; in Beitr. u. Dokumenten aus d. Europa-Archiv, Bonn 1984.

Unveröffentlichte Arbeiten

- Badalassi, Nicolas, La France et la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Mémoire d'Histoire Contemporaine, Master Recherche 2^e année, sous la direction de Frédéric Bozo, Université de Sorbonne Nouvelle, Paris III, 2005-2006.
- Faure, Philippe, Compte-Rendu du Stage à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe effectuée par Philippe Faure. Lu par Monsieur Andréani, Chef de la Délégation française à la CSCE.
- Hubaut, Sandrine, Impact de la dissidence soviétique sur la vie intellectuelle française, Mémoire de DEA d'Histoire sous la direction de Serge Bernstein et Jean-François Sirinelli, IEP Paris, 1992-1993.
- Vigna, Jérémy, La France, la Communauté européenne et les Etats-Unis dans la CSCE : une coopération politique soutenue, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2008.

Memoiren

- Aron, Raymond, Mémoires, Paris 1983.
- Barre, Raymond, Entretiens, Paris 2001.
- Barre, Raymond, Réflexions pour demain, Paris 1984.
- Brandt, Willy, Erinnerungen, Frankfurt/M. 1989.
- Brzezinski, Zbigniew, Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981, New York 1983.
- Carter, Jimmy, Keeping Faith. Memoirs of a President, Toronto 1982.
- Debbasch, Charles, L'Elysée dévoilé, Paris 1982.
- Debré, Michel, Entretiens avec Georges Pompidou, 1971-1974, Paris 1996.
- Deniau, Jean-François, L'Europe interdite, Paris 1977.
- Dobrynin, Anatolij E., In Confidence. Moscow's Ambassador to Six Cold War Presidents, New York 1995.
- Fourgnaud, Agathe, Valéry Giscard d'Estaing : entretiens, Paris 2001.
- François-Poncet, Jean, 37, Quai d'Orsay. Mémoires pour aujourd'hui et pour demain, Paris 2008.
- Froment-Meurice, Henri, Une puissance nommé Europe, Paris 1984.
- Froment-Meurice, Henri, Vu du Quai, 1945-1983, Paris 1998.
- Genscher, Hans-Dietrich, Erinnerungen, Berlin 1995.
- Giroud, Françoise, La comédie du pouvoir, Paris 1998.
- Giscard d'Estaing, Valéry, Le Pouvoir et la Vie, Bd. 2: L'Affrontement, Paris 1991.

- Gorbatschow, Michail, *Erinnerungen*, Berlin 1995.
- Jobert, Michel, *L'Autre regard*, Paris 1976.
- Jobert, Michel, *Mémoires d'avenir*, Paris 1974.
- Jobert, Michel, *Ni dieu, ni diable. Conversations avec Jean-Louis Remilleux*, Paris 1993.
- Kampelmann, Max M., *Entering New Worlds. The Memoirs of a Private Man in Public Life*, New York 1991.
- Kissinger, Henry, *Memoires, 1968-1973*, München 1979.
- Mauriac, Jean, *L'après de Gaulle*, Paris 2006.
- Mitterrand, François, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Paris 1986.
- Pompidou, Georges, *Le nœud gordien*, Paris 1974.
- Rideau, Bernard, *L'illusion du pouvoir*, Paris 1985.
- Sacharow, Andrej, *Mein Leben*, München/Zürich 1991.
- Schmidt, Helmut, *Menschen und Mächte*, Berlin 1987.
- Schmidt, Helmut, *Weggefährten. Erinnerungen und Reflexionen*, Berlin 1996.
- Sérisé, Jean, *Mémoires d'un autre*, Paris 1999.
- Seydoux, François, *Botschafter in Deutschland*, Paris 1978.
- Stolér, Lionel, *La vie, c'est quoi, monsieur le ministre?*, Paris 2003.

Forschungsliteratur und zeitgenössische Darstellungen

- Acimovic, Ljubivoje, *Europäische Realitäten und Bestrebungen*, in: *Internationale Politik*, Belgrad, Heft 520/5, Dez. 1971, S. 11-13.
- Acimovic, Ljubivoje, *La réunion de la CSCE à Madrid*, in: *Revue de politique internationale (Belgrade)*, vol. XXXIV, nr. 807, 20 novembre 1983, S. 17-23.
- Ackermann, Ulrike, *Sündenfall der Intellektuellen. Französische und deutsche Wahrnehmungen der Dissidenz*, in: Veen, Hans-Joachim/Mählert, Ulrich/März, Peter (Hrsg.), *Wechselwirkungen Ost-West. Dissidenz, Opposition und Zivilgesellschaft 1975-1989*, Köln 2007, S. 139-147.
- Adam, Bernard/David, Dominique/Dumoulin, André/George, Bruce/Remacle, Éric, *La nouvelle architecture de sécurité en Europe*, Brüssel 1999.
- Adler, Emanuel, *Europe's New Security Order: A Pluralistic Security Community*, in: Cramford, Beverly (Hrsg.), *The Future of European Security*, Berkeley 1992, S. 287-326.
- Albrecht, Ulrich, *Außenpolitik*, in: Ders./Volger, Helmut (Hrsg.), *Lexikon der Internationalen Politik*, München 1997, S. 63-66.
- Allain, Jean-Claude/Autrand, Françoise/Bély, Lucien u. a. (Hrsg.), *Histoire de la diplomatie française*, Paris 2005.
- Alten, Jürgen von, *Sinn und Funktion der Entspannung im Ost-West-Verhältnis*, in: *EA* 18 (1971), S. 639-644.
- Alting von Geusau, Frans, *Beyond the European Community*, Leyden 1969.
- Alting von Geusau, Frans, *European Security. A European View*, in: Mally, Gerhard (Hrsg.), *The New Europe and the United States. Partners or Rivals*, Lexington u. a., 1974, S. 347-352.
- Alting von Geusau, Frans, *From Yalta to Helsinki. Developments in International Law*, in: *Netherlands Yearbook of International Law*, 8 (1977), S. 35-72.
- Altrichter, Helmut, *Die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: Boer, Pim den/Duchhardt, Heinz/Kreis, Georg/Schmale, Wolfgang (Hrsg.), *Europäische Erinnerungsorte 2. Das Haus Europa*, München 2012, S. 517-524.
- Altrichter, Helmut/Wentker, Hermann (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess. Vom Kalten Krieg zu einem neuen Europa 1975 bis 1990*, München 2011.
- Altwegg, Jürg, *Neue Allianzen – „La nouvelle philosophie“ – Symptom oder Motor politischen Umdenkens?*, in: Bourdet/Mechtersheimer (Hrsg.), *Europäisierung Europas*, S. 147-154.
- Andréani, Jacques, *La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, in: *Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain*, Paris 1977, S. 113-128.
- Andréani, Jacques, *L'Europe, l'OTAN et la France. Les problèmes non-résolus de la défense européenne*, in: *Politique étrangère*, 1983, 48, 2, S. 341-356.

- Andréani, Jacques, *Le Piège. Helsinki et la chute du communisme*, Paris 2005.
- Andréani, Jacques, *The Place of the CSCE Process in the Evolution of East-West Relations in the Seventies*, in: Meneguzzi (Hrsg.), *The Helsinki Process*, S. 79–86.
- Andrén, Nils/Birnbaum, Karl E., *Belgrade and Beyond. The CSCE Process in Perspective*, Alphen a.d. Rijn 1980.
- Andrén, Nils/Birnbaum, Karl, *Beyond Détente. Prospects for East-West Co-operation and Security in Europe*, The Hague 1976.
- Aron, Raymond, *La Communauté Atlantique (1949–1982)*, in: *Politique étrangère*, 50 ans d'une revue, numéro spécial hors série 1986.
- Aron, Raymond, *De Giscard à Mitterrand. 1977–1983*, Paris 2005.
- Artner, Stephen, *Entspannungspolitik vor und nach Afghanistan*, in: *Außenpolitik*, 31 (1980), S. 134–148.
- Association Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Paris 1993.
- Avril, Pierre, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris 1994.
- Axt, Hans-Jürgen, *Auf dem Weg zur kollektiven Sicherheit. Die KSZE nach Erweiterung und Institutionalisierung*, in: *Europäische Rundschau* 93/1, S. 83–91.
- Badalassi, Nicolas, *En finir avec la guerre froide. La France, l'Europe et le processus d'Helsinki, 1965–1975*, Paris 2014.
- Badalassi, Nicolas, *Les accords d'Helsinki ou le triomphe des conceptions paneuropéennes du général de Gaulle*, in: *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, nr. 119, 2013/3, S. 55–70.
- Baillou, Jean, *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français, Vol. 2 : 1870–1980*, Paris 1984.
- Bange, Oliver/Niedhart, Gottfried (Hrsg.), *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York 2008.
- Bariéty, Jacques, *Les relations franco-allemandes après la première guerre mondiale*, Paris 1977.
- Barth, Peter, *Der KSZE-Prozess und die Grundzüge einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur*, Tutzing 1991.
- Bassi, Michel, *Cinq présidents à armes égales*, Paris 2005.
- Baudet, Floribert, „It was Cold War and We Wanted to Win“. Human Rights, „Détente“, and the CSCE, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*, S. 183–198.
- Baudissin, W. Graf von, *Bereitschaft zum Entspannungsrisiko*, in: *Information*, 11 (1975), S. 21–26.
- Baudissin, W. Graf von, *Europäische Sicherheit. Kriterien und Anforderungen*, in: *EA* 1 (1969), S. 13–20.
- Baudissin, W. Graf von, *From Distrust to Confidence. Concepts, Experiences and Dimensions of Confidence Building Measures*, Baden-Baden 1983.
- Baudissin, W. Graf von, *Militärische Macht und politische Sicherheit. Sicherheitspolitik im Zeichen von Détente und friedlicher Koexistenz*, in: *ISFH-Diskussionsbeiträge*, 1 (1977), S. 8–25.
- Baudissin, W. Graf von, *Sicherheitspolitische Probleme im Zeichen der Entspannungspolitik*, in: Funke, Manfred (Hrsg.), *Friedensforschung, Entscheidungshilfe gegen Gewalt*, Bonn 1975, S. 321–331.
- Baudissin, W. Graf von, *Zur sicherheitspolitischen Situation*, in: *ISFH-Diskussionsbeiträge*, (1977), S. 57–67.
- Baumel, Jacques, *Französische Vorstellungen vom künftigen Europa*, in: *Wehrkunde*, 4 (1972), S. 172–177.
- Baumgart, Winfried, *Die Europäischen Großmächte und die europäische Intervention in Syrien 1860/61*, in: *Historisches Jahrbuch* 106, 1986, S. 361–385.
- Baums, Rainer, *Die deutsch-französischen Beziehungen von 1969–1982 unter besonderer Berücksichtigung der Sicherheitspolitik*, Bonn 1992.
- Bégin, Nathalie, *Kontakte zwischen Gewerkschaften in Ost und West. Die Auswirkung von Solidarność in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 45 (2005), S. 293–324.
- Bély, Lucien/Soutou, Georges-Henri/Theis, Laurent u. a. (Hrsg.), *Dictionnaire des Affaires étrangères 1958–2004*, Paris 2005.
- Berg, Rolf/Rotfeld, Adam-Daniel, *Building Security in Europe. Confidence-Building Measures and the CSCE*, Institute for East-West Security Studies, New York 1986.

- Bernath, Markus, Wandel ohne Annäherung. Die SPD und Frankreich in der Phase der Neuen Ostpolitik 1969–1974, Baden-Baden 2001.
- Berstein, Serge/Milza, Pierre/Bianco, Jean-Louis, François Mitterrand. Les années du changement (1981–1984), Paris 2001.
- Berstein, Serge/Sirinelli, Jean-François, Les années Giscard, Valéry Giscard d'Estaing et l'Europe, 1974–1981, Paris 2005.
- Bertram, Christoph, Auf dem Weg zu einer europäischen Sicherheitskonferenz. Hindernisse, Besorgnisse, Hoffnungen, in: *Moderne Welt*, Düsseldorf, Heft 4/1970, S. 379–388.
- Bertram, Christoph, Europa in der Schwebel. Der Frieden muss noch gewonnen werden, Bonn 1997.
- Bertram, Christoph, Europa vor der Entscheidung. Friedenssicherung nach dem Kalten Krieg, Bonn 1997.
- Bertram, Christoph, Gegenseitige Truppenverringern in Europa. Politische Möglichkeiten, Risiken und Chancen, in: *EA* 27 (1972), S. 49–60.
- Besaçon, Alain, Court traité de soviétologie à l'usage des autorités civiles, militaires et religieuses. Préface de Raymond Aron, Paris 1976.
- Bilandžić, Vladimir/Dahlmann, Dittmar/Kosanović Milan (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting and the Crisis of Détente, Göttingen 2012.
- Bilandžić, Vladimir/Kosanović, Milan (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade. The First CSCE Follow-up Meeting in Belgrade 1977/1978. Contributions to the International Conference Organized by the Zikic Foundation and the OSCE Mission to Serbia, Belgrade 8–10 March 2008, Belgrad 2008.
- Birnbaum, Karl, East-West Diplomacy in the Era of Multilateral Negotiations. The Case of the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE), in: Andrén/Birnbaum, Beyond Détente, S. 139–157.
- Birnbaum, Karl E., Gesamteuropäische Perspektiven nach dem Berlin-Abkommen, in: *EA* 27 (1972), S. 1–10.
- Birnbaum, Karl E., Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Eine Zwischenbilanz der Genfer Kommission, Bonn 1974.
- Birrenbach, Kurt, Europas Sicherheit in einer veränderten Welt, in: *Außenpolitik*, 3 (1973), S. 285–298.
- Bitsch, Marie-Thérèse, La CEE et la mise en route de la CSCE (1970–1975), in: Chetail, Conflits, sécurité et coopération, S. 51–74.
- Blech, Klaus, Die KSZE als Schritt im Entspannungsprozess. Bemerkungen zu allgemeinen Aspekten der Konferenz, in: *EA* 22 (1975), S. 681–692.
- Blech, Klaus, Die Prinzipienklärung der Schlussakte, in: *EA*, 31 (1976), S. 257–260.
- Blenk-Knocke, Etta/Simma, Bruno, Zwischen Intervention und Zusammenarbeit. Interdisziplinäre Arbeitsergebnisse zur Grundfrage der KSZE, Berlin 1979.
- Bock, Siegfried, Ein Jahr nach Helsinki, in: *IPW-Berichte*, 5 (1976), S. 5–13.
- Boel, Bent, French Support for Eastern European Dissidence, 1968–1989, in: Villaume/Westad, Perforating the Iron Curtain, S. 215–241.
- Boel, Bent, Western Grass-root Contacts with Eastern Dissidents and Helsinki. The French Case, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, S. 175–187.
- Boisdeffre, Pierre de, La leçon de Soljenitsyne, in: *France Forum*, 136–137, Februar–März 1975.
- Boll, Friedhelm/Sirot, Stéphane, Deutsche und französische Intellektuelle und der Fall Solschenizyn, in: Mieck, Ilja/Guillen, Pierre (Hrsg.), Deutschland – Frankreich – Russland. Begegnungen und Konfrontationen, München 2000, S. 323–344.
- Borowski, John (Hrsg.), Avoiding Nuclear War in the Nuclear Age. Confidence Building Measures for Crisis Stability, Boulder 1986.
- Bourdet, Claude/Mechtersheimer, Alfred (Hrsg.), Europäisierung Europas. Zwischen französischen Nuklearnationalismus und deutschem Nuklearpazifismus, Berlin 1984.
- Bourdieu, Pierre, La noblesse d'Etat. Grandes écoles et esprit de corps, Paris 1989.
- Bozo, Frédéric, Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande. De Yalta à Maastricht, Paris 2005.
- Bozo, Frederic, La politique étrangère de la France depuis 1945, Paris 1997.

- Bozo Frédéric/Rey, Marie-Pierre/Ludlow, Piers et al. (Hrsg.): *Visions of the End of the Cold War in Europe, 1945–1990*, Oxford 2012.
- Bozo, Frédéric/Rey, Marie-Pierre/Ludlow, Piers/Nuti, Leopoldo, *Europe and the End of the Cold War. A Reappraisal*, New York 2008.
- Bracher, Karl Dietrich, *Europa und Entspannung*, Frankfurt/M. 1982.
- Brauch, Hans Günter, *Europäische Abrüstungskonferenz und vertrauensbildende Maßnahmen. Die französischen Vorschläge und die westlichen Reaktionen*, in: *Die Neue Gesellschaft* 27 (1980), S. 932–936.
- Brauch, Hans Günter (Hrsg.), *Vertrauensbildende Maßnahmen und Europäische Abrüstungskonferenz*, Gerlingen 1986.
- Bredow, Wilfried von, *Der KSZE-Prozess. Von der Zähmung zur Auflösung des Ost-West-Konflikts*, Darmstadt 1992.
- Bredow, Wilfried von/Brocke, Rudolf Horst, *Krise und Protest. Ursprünge und Elemente der Friedensbewegung in Westeuropa*, Opladen 1987.
- Brigot, André/Schmidt, Peter/Schütze, Walter (Hrsg.), *Sicherheits- und Ostpolitik. Deutsch-französische Perspektiven*, Baden-Baden 1989.
- Brock, Lothar, *Problemlösung und Interessenpolitik. Friedenspolitische Funktionen einer gesamteuropäischen Zusammenarbeit*, in: Funke, Manfred (Hrsg.), *Friedensforschung, Entscheidungshilfe gegen Gewalt*, Bonn 1975, S. 285–298.
- Bruck, Elke, *Französische Deutschlandbilder und deutsche Frage. Perzeptionen vor, während und seit der Vereinigung*, in: *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 28 (1996), 4, S. 605–618.
- Brunner, Edouard, *Signification de la CSCE. Aventure ou nécessité*, in: *Dix ans de CSCE. Bilan et perspectives*, Genève 1976, S. 6–13.
- Brunner, Guido, *Das Ergebnis von Helsinki. Die Vorbereitungen für die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: *EA*, 13 (1973), S. 439–444.
- Buda, Dirk, *Ostpolitik à la française. Frankreichs Verhältnis zur UdSSR von de Gaulle zu Mitterrand*, Marburg 1990.
- Carle, François, *La deuxième phase de la CSCE*, in: *Etudes internationales*, 6, nr. 2, Juni 1975, S. 165–187.
- Carle, François, *Les pourparlers exploratoires d'Helsinki*, in: *Etudes internationales*, 4, nr. 3, September 1973, und 4, nr. 4, Dezember 1973, S. 502–551.
- Caute, David, *Communism and the French Intellectuals. 1914–1966*, Paris 1964.
- Čavoški, Jovan, *On the Road to Belgrade. Yugoslavia's Contribution to the Defining of the Concept of European Security and Cooperation 1975–1977*, in: Bilandžić/Dahlmann/Kosanović (Hrsg.), *From Helsinki to Belgrade*, S. 83–106.
- Chambon, Albert, *Mais que font donc ces diplomates entre deux cocktails?*, Paris 1983.
- Checkel, Jeffrey T., *Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions*, in: *International Organization*, 2001 (55), 3, S. 553–588.
- Chetail, Vincent, *Conflits, sécurité et coopération. Liber Amicorum. Victor-Yves Ghebali*, Bruylant, Brüssel 2007.
- Chiamia, Jean/Soulet, Jean-François, *Histoire de la dissidence. Oppositions et révoltes en URSS de 1953 à nos jours*, Paris 1982.
- Christadler, Marielouise/Uterwedde, Henrik (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bd. 360, Bonn 1999.
- Christofferson, Michael Scott, *French Intellectuals against the Left. The Antitotalitarian Moment of the 1970s*, New York 2004.
- Clay Sorum, Paul, *Intellectuals and Decolonization in France*, Chapel Hill 1977.
- Cohen, Samy, *Les conseillers du Président. De Charles de Gaulle à Valéry Giscard d'Estaing*, Paris 1980.
- Cohen, Samy, *La Monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la Vème République*, Paris 1986.
- Cohen, Samy/Smouts, Marie-Claude (Hrsg.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris 1985.
- Colard, Daniel, *La conception française de l'indépendance nationale*, in: *Studia Diplomatica*, 28 (1975), S. 47–73.

- Colard, Daniel, La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Ses origines et la position du gouvernement français, in: *Chronique de politique étrangère*, 26, nr. 5, September 1973, S. 531–552.
- Colard, Daniel, Problématique internationale de la „détente“ (première partie ; deuxième partie). Les conceptions politiques de la détente, in: *Etudes internationales* (1974), 3, S. 476–501; (1974), 4, S. 599–622.
- Combs, Jerald, *American Diplomatic History. Two Centuries of Changing Interpretations*, Berkeley 1983, S. 220–234.
- Conze, Eckart, Zwischen Staatenwelt und Gesellschaftswelt, in: Loth/Osterhammel (Hrsg.), *Internationale Geschichte*, S. 117–140.
- Conze, Eckart/Lappenküper, Ulrich/Müller, Guido, *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer Disziplin*, Köln/Weimar/Wien 2004.
- Cornides, Wilhelm/Mende, Dietrich/Wagner, Wolfgang (Hrsg.), *Die internationale Politik (1958–1969)*, München 1971.
- Cousté, Pierre-Bernard/Visine, François, *Pompidou et l'Europe*, Paris 1974.
- Couteau, Jean-Yves, *Devenir plus ou l'Ambition pour la France de Valéry Giscard d'Estaing*, Saint-Cyr-sur-Loire 1985.
- Crawford, Beverly (Hrsg.), *The Future of European Security*, Berkeley 1992.
- Cuthbertson, Ian M., *Redefining the CSCE. Challenges and Opportunities in the New Europe*, New York 1992.
- Czempiel, Ernst Otto, Belgrad – ein Schritt in unbekannte Richtung, in: *Neue Gesellschaft*, 3 (1977), S. 185–189.
- Dabezies, Pierre, Sicherheit in Europa aus französischer Sicht, in: *Wehrkunde*, 5 (1976), S. 3–14.
- D'Aboville, Benoît, Le projet de conférence européenne sur le désarmement et l'échéance de Madrid, in: Lellouche, Pierre (Hrsg.), *La sécurité de l'Europe*, S. 393–403.
- Davidson, Lynn A., *Multilateral Diplomacy. The Madrid Review Meeting*, in: Newsom, David D., *The Diplomacy of Human Rights*, Washington, D.C. 1986, S. 167–174.
- Davy, Richard, The CSCE Summit, in: *World Today*, 9 (1975), S. 349–353.
- Davy, Richard (Hrsg.), *European Détente. A Reappraisal*, London 1992.
- Davy, Richard, Helsinki Myths. Setting the Record Straight on the Final Act of the CSCE, 1975, in: *Cold War History*, 9 (2009), S. 1–22.
- Davy, Richard, Helsinki Scoreboard, in: *World Today*, 8 (1976), S. 279–281.
- Davy, Richard, No Progress at Belgrade, in: *World Today*, 4 (1978), S. 128–135.
- Davy, Richard, Procedural Wrangles in Belgrade, in: *World Today*, 9 (1977), S. 321–325.
- Debbasch, Charles, *L'Elysée dévoilée*, Paris 1982.
- Debbasch, Charles, *La France de Pompidou*, Paris 1974.
- Debré, Michel, Défense de l'Europe et sécurité en Europe, in: *Revue de Défense nationale*, Paris, (1972), 12, S. 1779–1804.
- Debré, Michel, *Le Gaullisme*, Paris 1978.
- Decaux, Emmanuel, *La Conférence sur la sécurité et coopération en Europe (CSCE)*, Paris 1992.
- Decaux, Emmanuel/Sicilianos, Alexandre, *La CSCE, dimension humaine et règlement des différends*, Actes du colloque des 29 et 30 janvier 1993, Institut français d'Athènes, Paris 1993.
- Defty, Andrew, *Britain, America, and Anti-Communist Propaganda 1945–1953. The Information Research Department*, New York 2004.
- Dehnert, Gunter, 1975 als Zäsurjahr? Der Helsinkiprozess, die Krise der Ära Gierak und die polnische Opposition, in: Eckel, Jan/Moyn, Samuel (Hrsg.), *Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren*, Göttingen 2012, S. 144–169.
- Dehnert, Gunter, „Eine neue Beschaffenheit der Lage“. Der KSZE-Prozess und die polnische Opposition 1975–1989, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess*, S. 87–89.
- Dehnert, Gunter, Entspannung gegen das Volk – Sanktionen für das Volk? Die Solidarność nach Ausrufung des Kriegsrechts und die Nachfolgekonzferenz von Madrid, in: Peter/Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, S. 249–266.
- Delbrück, Jost/Ropers, Norbert/Zellentin, Gerda (Hrsg.), *Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE*, Köln 1977.
- Delmas, Jean/Kessler, Jean, *Renseignement et propagande pendant la guerre froide 1947–1953*, Paris 1999.

- Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), DGFK-Jahrbuch 1979/80, Zur Entspannungspolitik in Europa, Baden-Baden 1980.
- Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), DGFK-Jahrbuch 1982/1983, Zur Lage Europas im globalen Spannungsfeld, Baden-Baden 1983.
- Devillers, Philippe, La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, in: *Défense Nationale*, 3 (1975), S. 39–59.
- Donnelly, Jack, *International Human Rights. Dilemmas in World Politics*, Boulder 1993.
- Du Réau, Elisabeth/Frank, Robert, *Dynamiques européennes. Nouvel espace. Nouveaux acteurs. 1969–1981*, Paris 2002.
- Du Réau, Elisabeth/Manigand, Christine, *Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris 2005.
- Dulphy, Anne/Manigand, Christine, L'opinion publique française et la problématique des droits de l'homme face au processus d'Helsinki, in: Du Réau/Manigand, *Vers la réunification de l'Europe*, S. 143–165.
- Durand, Pierre-Michel, Les relations Paris–Moscou et la guerre froide africaine des années 1970, in: *Revue d'Histoire diplomatique*, (2006), 2, S. 111–127.
- Eckel, Jan, Utopie der Moral, Kalkül der Macht. Menschenrechte in der globalen Politik seit 1945, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 49 (2009), S. 437–484.
- Edwards, Geoffrey, Quo Vadis? The New Proposals at the CSCE Follow-Up Meeting in Belgrade, in: *International Relations*, 6 (1978), 4, S. 645–661.
- Edwards, Geoffrey, The Conference on Security and Cooperation in Europe after Ten Years, in: *International Relations*, 8 (1985), 1, S. 397–406.
- Edwards, Geoffrey, The Madrid Follow-Up Meeting to the Conference on Security and Cooperation in Europe, in: *International Relations*, 8 (1985), 4, S. 49–72.
- Eichwede, Wolfgang, „...but it must be a détente with a human face“. Helsinki and the Human Rights Movement in Eastern Europe, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), *From Helsinki to Belgrade*, S. 255–284.
- Eichwede, Wolfgang, „Entspannung mit menschlichem Antlitz“. KSZE, Menschenrechte und Samizdat, in: *Osteuropa* 11 (2010), S. 59–84.
- Elsenhaus, Hartmut/Junne, Gerd/Kiersch, Gerhard/Pollmann, Birgit, *Frankreich – Europa – Weltpolitik. Festschrift für Gilbert Zieburg zum 65. Geburtstag*, Opladen 1989.
- Fall, Brian, The Helsinki Conference, Belgrade and European Security, in: *International Security*, 1 (1977/1978), S. 87–93.
- Ferency, Thomas, *Le prince au miroir. Essai sur l'ordre giscardien*, Paris 1981.
- Ferraris, Luigi, *Report on a Negotiation, Helsinki–Geneva–Helsinki, 1972–1975*, Genf 1979.
- Fisch, Jörg, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion*, München 2010.
- Fischer, Per, Das Ergebnis von Belgrad. Das KSZE-Folgetreffen in seiner Bedeutung für den Entspannungsprozess, in: *EA*, 33 (1978), S. 221–230.
- Fischer, Thomas, „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.
- Fischer, Thomas, 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.
- Fischer, Thomas, *Die Grenzen der Neutralität. Schweizerisches KSZE-Engagement und gescheiterte UNO-Beitrittspolitik im kalten Krieg 1969–1986*, Zürich 2004.
- Fischer, Thomas, *Neutral Power in the CSCE. The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975*, Baden-Baden 2009.
- Fontaine, André, Die Entspannung und „die deutsche Frage“ in der Sicht von de Gaulle und Pompidou, in: *Dokumente*, 37 (1981), S. 329–333.
- Fontaine, André, *L'un sans l'autre*, Paris 1991.
- Fontaine, André, *Un seul lit pour deux rêves. Histoire de la „détente“ 1962–1981*, Paris 1982.
- Frears, J.R., *France in the Giscard Presidency*, London 1981.
- Fry, John, *The Helsinki Process. Negotiating Security and Cooperation in Europe*, Washington, D.C. 1993.
- Füllenbach, Josef/Schulz, Eberhard, *Entspannung am Ende. Chancen und Risiken einer Politik des Modus Vivendi*, München 1980.

- Fursenko, Aleksandr/Naftali, Timothy, *One Hell of a Gamble. Khrushchev, Castro and Kennedy 1958–1964*, New York 1998.
- Gaddis, John Lewis, *The Cold War. A New History*, New York 2005.
- Gaddis, John Lewis, *The Emerging Post-Revisionist Synthesis on the Origins of the Cold War*, in: *Diplomatic History*, 7 (1983), 3, S. 171–190.
- Gaddis, John Lewis, *Der Kalte Krieg. Eine neue Geschichte*, München 2007.
- Gaddis, John Lewis, *The Rise, Fall and Future of Detente*, in: *Foreign Affairs*, 62 (1983/84), S. 354–377.
- Gaddis, John Lewis, *The United States and the Origins of the Cold War, 1941–1947*, New York 1972.
- Gaddis, John Lewis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford 1997.
- Gallois, Pierre, *La grande berne. L'atome et les négociations Est-Ouest*, Paris 1975.
- Galloux-Fournier, Bernadette, *Histoire de l'Europe au 20^e siècle, 1974 à nos jours*, Paris 1995.
- Gassert, Philipp/Geiger, Tim/Wentker, Hermann (Hrsg.), *Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive*, München 2011.
- Gasteyger, Curt, *Die Aussichten der Entspannung. Europa nach dem KSZE-Folgetreffen in Belgrad*, in: Volle/Wagner (Hrsg.), *Das Belgrader KSZE-Folgetreffen*, S. 71–78.
- Gasteyger, Curt, *Europa zwischen Helsinki und Belgrad*, in: *EA* 32 (1977), S. 1–8.
- Gasteyger, Curt, *The Soviet Union and Belgrade*, in: Andrèn/Birnbaum, *Belgrade and Beyond*, S. 27–37.
- Geppert, Dominik/Wengst, Udo (Hrsg.), *Neutralität – Chance oder Chimäre? Konzepte des Dritten Weges für Deutschland und die Welt 1945–1990*, München 2005.
- Gescher, Dieter, *Vertrauensbildende Maßnahmen und bestimmte Aspekte der Sicherheit und Abrüstung in der Schlussakte von Helsinki*, in: *EA* 31 (1976), S. 271–274.
- Ghebali, Victor-Yves, *Le bilan intérimaire de la CSCE à la veille de Belgrade*, in: *Politique étrangère*, (1977), 2, S. 109–153.
- Ghebali, Victor-Yves, *Le dialogue Euro-méditerranéen à la CSCE. Une occasion manquée?*, in: *Défense nationale*, 6 (1977), S. 71–85.
- Ghebali, Victor-Yves, *La diplomatie de la détente. La CSCE, d'Helsinki à Vienne (1973–1989)*, Brüssel 1989.
- Ghebali, Victor-Yves, *Dix ans de conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Bilan et perspectives*, Genève 1986.
- Ghebali, Victor-Yves, *Helsinki an X. Bilan de la troisième corbeille de la CSCE*, in: *Défense nationale*, 41 (1985), S. 31–47.
- Ghebali, Victor-Yves, *Le processus de la CSCE. Bilan d'une décennie (1975–1985). Regards sur l'actualité*, in: *La Documentation française*, 113 (1985), S. 44–52.
- Ghebali, Victor-Yves, *La réunion de Belgrade sur les suites de la CSCE. Évaluation et perspectives*, in: *Défense nationale* 34 (1978), S. 57–70.
- Ghebali, Victor-Yves, *Les résultats de la réunion de Madrid sur les suites de la CSCE*, in: *Défense nationale*, (1983), S. 123–144.
- Gilde, Benjamin, *Keine neutralen Vermittler. Die Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen Staaten und das Belgrader Folgetreffen 1977/78*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, (2011), 3, S. 413–444.
- Gilde, Benjamin, *Österreich im KSZE-Prozess 1969–1983. Neutraler Vermittler in humanitärer Mission*, München 2013.
- Gilde, Benjamin/Heyde, Veronika, *Zwei Wege nach Helsinki – Frankreich, Österreich und die humanitäre Dimension des KSZE-Prozesses, 1969–1983*, in: Eckel, Jan/Moyn, Samuel (Hrsg.), *Moral für die Welt? Menschenrechtspolitik in den 1970er Jahren*, Göttingen 2012, S. 170–204.
- Ginor, Izabella, *Foxbats over Dimona. The Soviets' Nuclear Gamble in the Six Day War*, New Haven 2007.
- Glucksmann, André, *La Cuisinière et le mangeur d'hommes. Essai sur l'Etat, le marxisme, les camps de concentration*, Paris 1975.
- Görtemaker, Manfred, *Entspannungspolitik und europäische Sicherheit. Konflikt und Kooperation im Ost-West-Verhältnis 1962–1977*, Berlin 1977.

- Görtemaker, Manfred, Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik, 1943–1979, München 1979.
- Gotto, Bernhard/Möller, Horst/Mondot, Jean/Pelletier, Nicole (Hrsg.), Nach „Achtundsechzig“. Krisen und Krisenbewusstsein in Deutschland und Frankreich in den 1970er Jahren, München 2013.
- Greiner, Bernd, Macht und Geist im Kalten Krieg. Bilanz und Ausblick, in: Greiner/Müller/Weber (Hrsg.), Macht und Geist im Kalten Krieg, S. 7–27.
- Greiner, Bernd, Wirtschaft im kalten Krieg. Bilanz und Ausblick, in: Greiner/Müller/Weber (Hrsg.), Ökonomie im Kalten Krieg, S. 7–28.
- Greiner, Bernd/Müller, Christian Th./Walter, Dierk (Hrsg.), Angst im Kalten Krieg, Hamburg 2009.
- Greiner, Bernd/Müller, Christian Th./Weber, Claudia (Hrsg.), Ökonomie im Kalten Krieg, Hamburg 2010.
- Greiner, Bernd/Müller, Tim B./Weber, Claudia (Hrsg.), Macht und Geist im Kalten Krieg, Hamburg 2011.
- Gremion, Pierre, Intelligence de l'anticommunisme. Le congrès pour la liberté de la culture à Paris (1950–1976), Paris 1995.
- Grinevskij, Oleg, Tauwetter, Entspannung, Krisen und neue Eiszeit, Berlin 1996.
- Groll, Götz von, Die KSZE und die europäische Gemeinschaft, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch, S. 27–36.
- Groll, Götz von, Die Schlussakte der KSZE, in: Außenpolitik, (1975), 3, S. 254–259.
- Große-Jütte, Annemarie, Folgewirkungen der KSZE aus der Sicht eines blockfreien sozialistischen Landes – SFR Jugoslawien, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch, S. 119–133.
- Große-Jütte, Annemarie/Jütte, Rüdiger (Hrsg.), Entspannung ohne Frieden. Versäumnisse europäischer Politik, Frankfurt/M. 1977.
- Grosser, Alfred, Affaires extérieures, la politique de la France 1944–1984, Paris 1984.
- Grosser, Alfred, Frankreich und seine Außenpolitik 1944 bis heute, München/Wien 1986.
- Grosser, Alfred, Mein Deutschland, Hamburg 1993.
- Grosser, Pierre, Serrer le jeu sans le fermer. L'Élysée et les relations franco-soviétiques, 1981–1984, in: Berstein/Milza/Bianco (Hrsg.), François Mitterrand, S. 253–281.
- Grosser, Pierre, Les temps de la guerre froide. Réflexions sur l'histoire de la guerre froide et sur les causes de sa fin, Brüssel 1995.
- Guz, Eugeniusz/Weselow, Hans Achim, Der Kongress von Helsinki. KSZE Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Stuttgart 1976.
- Guz, Eugeniusz/Weselow, Hans Achim, KSZE Belgrad. Das erste Folgetreffen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Stuttgart 1979.
- Haftendorn, Helga, Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, in: Politische Vierteljahresschrift, 30 (1989), 1, S. 32–49.
- Haftendorn, Helga, Das doppelte Missverständnis. Zur Vorgeschichte des NATO-Doppelbeschlusses von 1979, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, (1985), 2, S. 244–287.
- Haftendorn, Helga, The Link Between CSCE and MBFR. Two Sprouts from one Bulb, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), Origins of the European Security System, S. 237–258.
- Haftendorn, Helga, Sicherheit und Entspannung. Zur Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. 1955–1982, Baden-Baden 1983.
- Haftendorn, Helga u. a. (Hrsg.), The Strategic Triangle. France, Germany and the United States in the Shaping of the New Europe, Baltimore 2006.
- Haftendorn, Helga/Karl, Wolf-Dieter/Krause, Joachim u. a. (Hrsg.), Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entensionungspolitische Entscheidungsprozesse in Bonn, Köln 1978.
- Hajek, Jiri, Helsinki und die Perspektiven der Entwicklung zu einer gesamteuropäischen Gemeinschaft, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, (1986), 3, S. 283–292.
- Hakkarainen, Petri, Amplifying Ostpolitik. The Federal Republic of Germany and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1966–1972, Oxford 2008.
- Hanhimäki, Jussi M., They can Write it in Swahili. Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973–1975, in: Journal of Transatlantic Studies, 1 (2003), S. 37–58.

- Hanisch, Anja, *Die DDR im KSZE-Prozess 1972–1985. Zwischen Ostabhängigkeit, Westabgrenzung und Ausreisebewegung*, München 2012.
- Hanisch, Anja, *Von Helsinki nach Belgrad. Der KSZE-Prozess und der Beginn des Zweiten Kalten Krieges*, in: Becker-Schaum, Christoph/Gassert, Phillip/Klimke, Martin/Mausbach, Wilfried/Zepp, Marianne (Hrsg.), „Entrüstet Euch!“ Nuklearkrise, NATO-Doppelbeschluss und Friedensbewegung, unter Mitarbeit von Laura Stapane, Paderborn/München/Wien/Zürich 2012, S. 38–53.
- Hansen, Lynn M., *Confidence and Security at Madrid and Beyond*, in: Larrabe, Stephan F./Stobbe, Dietrich (Hrsg.), *Confidence-Building Measures in Europe*, in: East-West-Monograph Number One, New York 1983, S. 134–164.
- Hargrove, Charles, *Valéry Giscard d'Estaing*, in: *Politique étrangère*, 51 (1986), S. 115–128.
- Harmel, Pierre, *Auf der Suche nach neuen Formen europäischer Sicherheit*, in: *EA* 26 (1971), S. 151–158.
- Harnisch, Sebastian, *Theorieorientierte Außenpolitikforschung in einer Ära des Wandels*, in: Hellmann/Wolf/Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen*, S. 313–360.
- Hassner, Pierre, *Entspannungspolitik à la française*, in: *moderne welt*, 8 (1967), S. 242–166.
- Hassner, Pierre, *Frankreich*, in: Eberhard Schulz (Hrsg.), *Die Ostbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, München 1977, S. 171–188.
- Hassner, Pierre, *Prosaïque et puissance. L'URSS vue de l'Europe occidentale*, in: *Commentaire*, 8 (1979/1980), S. 520–528.
- Hassner, Pierre, *The View from Paris*, in: Gordon, Lincoln u. a. (Hrsg.), *Eroding Empire. Western Relations with Eastern Europe*, Washington 1987, S. 188–231.
- Hellmann, Günther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003.
- Hentsch, Thierry, *Le non-lieu d'Helsinki. Analyse critique de la stratégie occidentale à la CSCE*, in: *Etudes internationales*, 1 (1977), S. 65–79.
- Henze, Gerhard, *Neue Aufgaben der Entspannungspolitik. Freizügigkeit und verbesserte Informationsmöglichkeit als Ziele der KSZE*, in: *EA* 18 (1975), S. 567–576.
- Heuser, Beatrice, *Nuclear Mentalities? Strategies and Beliefs in Britain, France and the FRG*, Basingstoke 1998.
- Heyde, Veronika, *Entspannung, Menschenrechte, Abrüstung. Die KSZE-Politik Frankreichs in den 1970er Jahren*, in: Gotto/Möller/Mondot/Pelletier (Hrsg.), *Nach „Achtundsechzig“*, S. 105–119.
- Heyde, Veronika, *Multilaterale Konferenzdiplomatie unter nationaler Flagge. Die KSZE-Politik von Präsident Giscard d'Estaing 1974–1978*, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess*, S. 29–40.
- Heyde, Veronika, *Nicht nur Entspannung und Menschenrechte. Die Entdeckung von Abrüstung und Rüstungskontrolle durch die französische KSZE-Politik*, in: Peter/Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, S. 83–98.
- Hoffmann, Stanley, *Duties beyond Borders. On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*, Syracuse 1981.
- Hofmann, Arne, *The Emergence of Détente in Europe. Brandt, Kennedy and the Formation of Ostpolitik*, New York 2007.
- Höhn, Jan, *Außenpolitik der EG-Staaten. Im Fall der KSZE. Geschichte – Struktur – Entscheidungsprozeß – Aktion – Möglichkeiten und Grenzen*, München 1978.
- Holsti, Kalevi J., *National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy*, in: Walker, Stephen G. (Hrsg.), *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Durham 1987, S. 5–43.
- Holtermann, Henrik (Hrsg.), *CSCE. From Idea to Institution. A Bibliography*, Kopenhagen 1993.
- Horvath, Robert, *„The Solzhenitsyn Effect“*, *East European Dissidents and the Demise of the Revolutionary Privilege*, in: *Human Rights Quarterly*, 29 (2007), S. 879–907.
- Hourmant, François, *Autour de la dissidence. L'intelligentsia française entre célébration et identification ennobissante*, in: *Revue Historique*, (1997), S. 223–250.
- Hourmant, François, *Le Désenchantement des Clercs. Figures de l'intellectuel dans l'après-Mai 1968*, Rennes 1997.
- Hoyworth, Jolyon/Chilton, Patricia (Hrsg.), *Defence and Dissent in Contemporary France*, New York 1984.

- Huntzinger, Jacques, Die außenpolitischen Konzeptionen der Sozialistischen Partei Frankreichs, in: EA, 12 (1975), S. 393–404.
- Ionescu, Mihail E., Romania, Ostpolitik and the CSCE, 1967–1975, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the transformation of Europe, S. 129–143.
- Jacobsen, Hans-Adolf/Machowski, Heinrich/Sager, Dirk (Hrsg.), Perspektiven für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Baden-Baden 1988.
- Jacquet, Arnaud, Les présidents de la Ve République. Valéry Giscard d'Estaing, 1974–1981. La Ferté-Saint-Aubin 1999.
- Jahn, Egbert, Zur Ambivalenz der Entspannungspolitik nach der KSZE, in: Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch, S. 57–77.
- Jarausch, Konrad H. (Hrsg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen 2008.
- Jarausch, Konrad, Die Krise der nationalen Meistererzählungen. Ein Plädoyer für plurale, interdependente Narrative, in: Ders./Sabrow, Martin (Hrsg.), Die historische Meistererzählung. Deutungslinien der deutschen Nationalgeschichte nach 1945, Göttingen 2002, S. 140–162.
- Jarżabek, Wanda, 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: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/WP56_Web.pdf)
- Jarżabek, Wanda, Polish economic policy at the time of détente, 1966–78, in: European Review of History: Revue européenne d'histoire, 21 (2014), 2, S. 293–309.
- Jarżabek, Wanda, Preserving the Status Quo or Promoting Change. The Role of the CSCE in the Perception of Polish Authorities, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 144–159.
- Joffe, Josef, Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland im Zeitalter der Entspannung, in: EA 34 (1979), S. 719–730.
- Johnson, A. Ross, Radio Free Europe and Radio Liberty. The CIA Years and Beyond, Stanford 2010.
- Jopp, Mathias/Meyer, Berthold/Ropers, Norbert/Schlotter, Peter, Zehn Jahre KSZE-Prozess. Bilanz und Perspektiven gesamteuropäischer Entspannung und Zusammenarbeit, Frankfurt/M. 1995.
- Julliard, Jacques/Winock, Michel, Dictionnaire des Intellectuels français. Les personnes. Les lieux. Les moments, Paris 1996.
- July, Serge, „Une certaine idée des Français“, in: Le Débat, 91 (1996), S. 4–22.
- Jütte, Rüdiger, Europäische Friedensstruktur, Kriterien und Prozesse, in: Grosse-Jütte/Jütte (Hrsg.), Entspannung ohne Frieden, S. 148–172.
- Kaiser, Karl/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Weltpolitik, Strukturen – Akzente – Perspektiven, Bonn 1985.
- Karner, Stefan, Der Wiener Gipfel 1961. Kennedy – Chruschtschow, Innsbruck 2011.
- Keeler, John T.S., Executive Power and Policy Making Patterns in France. Gauging the Impact of Fifth Republic Institutions, in: West European Politics, 16 (1993), 4, S. 518–544.
- Kessler, Marie-Christine, La politique étrangère de la France. Acteurs et processus, Paris 1999.
- Kiersch, Gerhard, Frankreich und die DDR, in: Elsenhans, Hartmut/Junne, Gert/Kiersch, Gerhard/Pollmann, Birgit, Frankreich, Europa, Weltpolitik. Festschrift für Gilbert Ziebur, Opladen 1989, S. 147–159.
- Kiersch, Gerhard, Die Mehrheitsparteien und die Wahlen zur Nationalversammlung 1978, in: Dokumente, 34 (1978), S. 169–194.
- Kimmel, Adolf, Die V. Republik am Wendepunkt, in: Zeitschrift für Politik, (1978), S. 57–91.
- Kimmel, Adolf, Die Nationalversammlung in der V. Französischen Republik, Köln u. a. 1983.
- Kimmel, Adolf, Parteienstaat und Antiparteienaffekt in Frankreich, in: Jahrbuch für Politik, 1 (1991), S. 319–340.
- Kimmel, Adolf, Verfassungsordnung und außenpolitische Entscheidung in der V. Republik, in: Elsenhans, Hartmut/Junne, Gert/Kiersch, Gerhard/Pollmann, Birgit, Frankreich, Europa, Weltpolitik. Festschrift für Gilbert Ziebur, Opladen 1989, S. 107–115.
- Klein, Jean, Continuité et ouverture dans la politique française en matière de désarmement, in: Politique étrangère, 44 (1979), 2, S. 213–249.
- Klein, Jean, La politique française en matière de sécurité et de désarmement, in: Politique étrangère, 51 (1986), 1, S. 181–198.

- Klein, Jean, *Sécurité et désarmement en Europe*, Paris 1987.
- Klose, Fabian, *Menschenrechte im Schatten kolonialer Gewalt. Die Dekolonisierungskriege in Kenia und Algerien 1945–1962*, München 2009.
- Kolboom, Ingo/Stark, Hans, Frankreich in der Welt. Weltpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Kimmel, Adolf/Uterwedde, Henrik (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 365–383.
- Kolko, Gabriel/Kolko, Joyce, *The Limits of Power. The World and United States Foreign Policy, 1945–1954*, New York 1972.
- Kolodziej, Edward A., *French International Policy under de Gaulle and Pompidou*, London 1974.
- Korey, William, *The Promises we Keep. Human Rights, the Helsinki Process and American Foreign Policy*, New York 1993.
- Kozovoi, Andrei, *Par-delà le mur, la culture de guerre froide soviétique entre deux détentes*, Paris 2009.
- Kramer, Mark, Das Verhalten der UdSSR und des Warschauer Paktes in der Polnischen Krise 1980/81, in: Diedrich, Torsten/Süß, Walter (Hrsg.), *Militär und Staatssicherheit im Sicherheitskonzept der Warschauer-Pakt-Staaten*, Berlin 2010, S. 167–212.
- Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest. Raw Materials, Investments, and U.S. Foreign Policy*, Princeton 1978.
- Krasner, Stephen D., *United States Commercial and Monetary Policy. Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness*, in: Katzenstein, Peter (Hrsg.), *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrialized States*, Madison 1978, S. 51–87.
- Kreile, Michael, Frankreichs Sicherheitspolitik unter Mitterrand, in: *Außenpolitik*, 35 (1984), 1, S. 54–67.
- Lachowski, Zdzisław, *Diplomatic File. Polish Diplomacy and the CSCE Process during the Cold War Period*, in: *The Polish Quarterly of International Affairs*, (2007), 4, S. 73–104.
- La Gorce, Paul-Marie de, *Bilan d'un septennat. La politique extérieure française*, in: *Politique étrangère* 46 (1981), 1, S. 89–104.
- La Gorce, Paul-Marie de, Michel Jobert, in: *Politique étrangère*, 51 (1986), 1, S. 107–114.
- Lamprecht, Karl, *Deutsche Geschichte der jüngsten Vergangenheit und Gegenwart*, Bd. 2, Berlin 1913.
- Lapins, Wulf, Kontinuität und Wandel in der sowjetischen Westeuropapolitik, in: Bruns, Wilhelm (Hrsg.), *Die Ost-West-Beziehungen am Wendepunkt? Bilanz und Perspektiven*, Bonn 1988, S. 107–129.
- Lappenküper, Ulrich, *Prekäres Vertrauen. François Mitterrand und Deutschland seit 1971*, in: Kreis, Reinhild (Hrsg.), *Diplomatie mit Gefühl. Vertrauen, Misstrauen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, München 2015, S. 83–96.
- Lass, Karen, *Vom Tauwetter zur Perestroika. Kulturpolitik in der Sowjetunion. 1953–1991*, Köln 2002.
- Lazitch, Branko, *La libre circulation des hommes et des informations en URSS et à la conférence d'Helsinki*, in: *Est-Ouest*, 511, 1.–15. Juni 1973.
- Le Divellec, Armel, Die dualistische Variante des Parlamentarismus. Eine französische Ansicht zur wissenschaftlichen Fata Morgana des semipräsidentiellen Systems, in: *ZParl*, 27 (1996), 1, S. 145–151.
- Leffler, Melvyn P., *Bringing it Together. The Parts and the Whole*, in: Westad (Hrsg.), *Reviewing the Cold War*, S. 43–63.
- Leffler, Melvyn, *For the Soul of Mankind. The United States, the Soviet Union, and the Cold War*, New York 2007.
- Leffler, Melvyn P., *From the Truman Doctrine to the Carter Doctrine. Lessons and Dilemmas of the Cold War*, in: *Diplomatic History*, 7 (1983), 3, S. 245–266.
- Leffler, Melvyn/Westad, Odd Arne, *The Cambridge History of the Cold War. Vol. III: Endings*, Cambridge 2010.
- Lefort, Claude, *Un homme en trop. Réflexions sur „L'Archipel du Goulag“*, Paris 1976.
- Lehmkuhl, Ursula, *Theorien internationaler Politik. Einführung und Texte*, München 2000.
- Lellouche, Pierre, Frankreich und die amerikanische Sicherheitspolitik gegenüber Europa. Konsequenzen aus der Verschiebung des globalen Kräfteverhältnisses, in: *EA* 34 (1979), S. 705–718.

- Lellouche, Pierre (Hrsg.), *La sécurité de l'Europe dans les années 80*, Paris 1980.
- Lellouche, Pierre/Kaiser, Karl, *Deutsch-französische Sicherheitspolitik. Auf dem Weg zur Gemeinsamkeit?*, Bonn 1987.
- Lemke, Christiane, *Internationale Beziehungen. Grundkonzepte, Theorien und Problemfelder*, 3. Aufl., München 2012.
- Lequesne, Christian, *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France?*, Paris 1993.
- Lévi, Bernard-Henri, *La Barbarie à visage humain*, Paris 1977.
- Liess, Otto Rudolf, *KSZE, Zwischenphase und Auftrag*, Hannover 1976.
- Limagne, Pierre, *La Vème République de Charles de Gaulle et Georges Pompidou*, Paris 1978.
- Link, Werner, *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1980.
- Lobkowicz, Nikolaus, *Die KSZE. Folgen und Wirkungen*, in: *Politische Studien* 28 (1977), S. 349–362.
- Lohmann, Reinhard, *Die KSZE-Beschlüsse zur Familienzusammenführung, zu Verwandtenbesuchen und zu Eheschließungen zwischen Angehörigen verschiedener Staaten*, in: *Delbrück/Ropers/Zellentin (Hrsg.), Grünbuch*, S. 431–441.
- Loth, Wilfried (Hrsg.), *Cold War and Coexistence. 1953–1965*, London 2003.
- Loth, Wilfried, *Die deutsche Frage als europäisches Problem*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1982), 51/52, S. 3–13.
- Loth, Wilfried, *Einleitung*, in: *Ders./Osterhammel (Hrsg.), Internationale Geschichte*, S. VII–XIV.
- Loth, Wilfried, *Europa in der Weltpolitik*, Frankfurt/M. 1983.
- Loth, Wilfried, *Frankreichs Europapolitik*, in: *Schweizer Monatshefte*, 56 (1976/1977), S. 423–434.
- Loth, Wilfried, *Helsinki, 1. August 1975. Entspannung und Abrüstung*, München 1989.
- Loth, Wilfried, *Der „Kalte Krieg“ in der historischen Forschung*, in: *Niedhart, Gottfried (Hrsg.), Der Westen und die Sowjetunion. Einstellungen und Politik gegenüber der UdSSR in Europa und in den USA seit 1917*, Paderborn 1983, S. 417–442.
- Loth, Wilfried, *Sozialisten und Kommunisten in Frankreich. Zwischenbilanz einer Strategie*, in: *EA* 30 (1975), S. 39–50.
- Loth, Wilfried, *Willy Brandt, Georges Pompidou und die Entspannungspolitik*, in: *Möller/Vaïsse, Willy Brandt und Frankreich*, S. 167–180.
- Loth, Wilfried/Osterhammel, Jürgen (Hrsg.), *Internationale Geschichte. Themen – Ergebnisse – Aussichten*, München 2000.
- Ludlow, Piers, *European Integration and the Cold War. Ostpolitik – Westpolitik, 1965–1973*, *Cold War History Series*, New York 2007.
- Lundestad, Geir, *East, West, North, South. Major Developments in International Politics since 1945*, 3. Aufl. London 2010.
- Lundestad, Geir, *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945–1952*, in: *Journal of Peace Research*, 23 (1986), S. 263–277.
- Lundestad, Geir, *How (Not) to Study the Origins of the Cold War*, in: *Westad (Hrsg.), Reviewing the Cold War*, S. 64–80.
- Magenheimer, Heinz, *Konventionelle Stabilität und Sicherheit in Europa*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 36 (1990), S. 3–12.
- Mahncke, Dieter, *Vertrauensbildende Maßnahmen als Instrument der Sicherheitspolitik*, Melle 1987.
- Manin, Aleth, *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Helsinki, 1973–1975, Paris 1976.
- Marcowitz, Reiner, *Von der Diplomatiegeschichte zur Geschichte der internationalen Beziehungen. Methoden, Themen, Perspektiven einer historischen Teildisziplin*, in: *Francia*, 32 (2005), 3, S. 75–100.
- Maresca, John J., *To Helsinki. The Conference on Security and Cooperation in Europe. 1973–1975*, Durham 1985.
- Maresca, John, *Des observateurs pour contrôler le respect des accords d'Helsinki*, in: *Politique étrangère*, 51 (1986), 3, S. 761–770.

- Martin, André, Appels de l'Est à la Conférence sur la Sécurité européenne, in: *Etudes*, 5 (1975), S. 703.
- Mastny, Vojtech/Holtsmark, Sven G./Wenger, Andreas, *War Plans and Slliances in the Cold War. Threat Perceptions in the East and West*, London 2006.
- Mates, Leo, Europa nach der KSZE, in: *EA* 11 (1976), S. 357–366.
- Meimeth, Michael, Die „deutschen Ungewissheiten“ der siebziger Jahre während der Präsidentschaft Valéry Giscard d'Estaing, in: *Dokumente*, 44 (1988), 1, S. 39–47.
- Meimeth, Michael, Frankreichs Entspannungspolitik der 70er Jahre. Zwischen status quo und friedlichem Wandel. Die Ära Georges Pompidou und Valéry Giscard d'Estaing, Baden-Baden 1990.
- Mélandri, Pierre, La France et l'Alliance atlantique sous Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, in: Vaisse/Mélandri/Bozo (Hrsg.), *La France et l'OTAN*, S. 519–558.
- Mélandri, Pierre, La France et les Etats-Unis, in: *Politique étrangère*, 51 (1986), 1, S. 219–246.
- Mendelevitsh, Lev, Notes diplomatiques sur les consultations multilatérales d'Helsinki (1972–1973) pour la préparation de la conférence européenne, in: *La vie internationale* (Moscou), 276 (1983), 12, S. 102–126.
- Meneguzzi Rostagni, Carla (Hrsg.), *The Helsinki Process, a Historical Reappraisal. Proceedings of the Workshop held in Padua, June 7th, 2004*, Padua 2005.
- Ménudier, Henri, Frankreich und das deutsche Problem, in: *Deutschland-Archiv*, 10 (1977), S. 1034–1050.
- Ménudier, Henri, Valéry Giscard d'Estaing und die Deutsch-Französischen Beziehungen (1974–1981), in: *deutsche studien*, 21 (1983), S. 259–282.
- Mény, Yves, Interessengruppen in Frankreich. Von Pluralismus keine Spur, in: Christadler/Uterwedde (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich*, S. 348–362.
- Méry, Guy, Défense de la France et défense de l'Europe, in: *Défense Nationale*, Januar 1983, S. 7–25.
- Messerschmidt, Romy, Vom mächtigen Superpräsidenten zum machtlosen Repräsentanten? Zum Wandel des Präsidialamtes der V. Republik und den Diskussionen um eine Verfassungsreform in Frankreich, in: *ZParl*, 34 (2003), S. 398–413.
- Meyer, Berthold, Auf Vertrauen bauen? Über die Erfolge und Effekte des KSZE/KAE-Prozesses für die Friedensentwicklung, in: Vogt, Wolfgang (Hrsg.), *Mut zum Frieden. Über die Möglichkeiten einer Friedensbewegung für das Jahr 2000*, Darmstadt 1990, S. 85–96.
- Miard-Delacroix, Hélène, *Partenaires de choix? Le Chancelier Helmut Schmidt et la France (1974–1982)*, Bern 1993.
- Michnik, Adam, Le nouvel évolutionisme, in: Kende, Perre/Pomian, Crzystof (Hrsg.), *1956 Varsovie–Budapest. La deuxième révolution*, Paris 1977, S. 201–214.
- Möckli, Daniel, *European Foreign Policy during the Cold War*, New York 2009.
- Möller, Horst, Charles de Gaulle und die deutsche Frage. Bemerkungen zu Tradition und Wandlung geostrategischen Denkens, in: Jenal, Georg (Hrsg.), *Gegenwart in Vergangenheit. Beiträge zur Kultur und Geschichte der Neueren und Neuesten Zeit. Festgabe für Friedrich Prinz zu seinem 65. Geburtstag*, München 1993, S. 335–347.
- Möller, Horst, Raymond Aron und die Linksintellektuellen, in: Weilemann, Peter R./Küsters, Hanns Jürgen/Buchstab, Günter (Hrsg.), *Macht und Zeitkritik. Festschrift für Hans-Peter Schwarz zum 65. Geburtstag*, Paderborn 1999, S. 761–775.
- Möller, Horst/Vaisse, Maurice, Willy Brandt und Frankreich, München 2005.
- Mollin, Gerhard Th., Internationale Beziehungen als Gegenstand der deutschen Neuzeit-Historiographie, in: Loth/Osterhammel (Hrsg.), *Internationale Geschichte*, S. 3–30.
- Moravcsik, Andrew, Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics, in: *International Organization*, 51 (1997), 4, S. 513–553.
- Morawiecki, Wojciech, Die Struktur der Ost-West-Beziehungen im europäischen System, in: Grosse-Jütte/Jütte (Hrsg.), *Entspannung ohne Frieden*, S. 110–130.
- Morel-Tiemann, Gisela, Die Präsidentschaft Giscard d'Estaing und die UdSSR, in: Niedhart, Gottfried, *Der Westen und die Sowjetunion*, Paderborn 1983.
- Morelle, Chantal, Les relations franco-hongroises à l'époque du Général De Gaulle, in: *Revue d'Histoire diplomatique*, 112 (1998), S. 63–78.
- Morisse-Schilbach, Melanie, *Diplomatie und europäische Außenpolitik. Europäisierungseffekte im Kontext von Intergouvernementalismus am Beispiel von Frankreich und Großbritannien*, Baden-Baden 2006.

- Möttöla, Kari (Hrsg.), *Ten Years after Helsinki. The Making of the European Security Regime*, Boulder u. a. 1986.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, *Frankreichs Europapolitik*, Wiesbaden 2004.
- Münch, Richard, Gründung und Grundkategorien der staatlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Frankreichs, in: Kimmel, Adolf/Uterwedde, Henrik (Hrsg.), *Länderbericht Frankreich. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden 2005, S. 17–44.
- Muron, Louis, *Pompidou, le président oublié*, Paris 1994.
- Narinskiy, Mikhail/Vaisse, Maurice, *Les crises dans les relations franco-soviétiques*, Paris 2009.
- Nerlich, Uwe, Der Wandel des „europäischen Systems“ und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz, in: *EA 12* (1970), S. 415–423.
- Newton, Julie M., *Russia, Europe, and the Idea of Europe*, New York 2003.
- Niedhart, Gottfried, Partnerschaft und Konkurrenz. Die Sowjetunion im Dialog über Détente und Ostpolitik 1969–1970, in: *Francia*, 31 (2004), 3, S. 65–85.
- Niedhart, Gottfried, Ost-West-Entspannung aus amerikanischer, deutscher und französischer Sicht, in: Metzger, Chantal/Kaelble, Hartmut (Hrsg.), *Deutschland – Frankreich – Nordamerika. Transfers, Imaginationen, Beziehungen*, Stuttgart 2006, S. 35–50.
- Niedhart, Gottfried, Partnerschaft und Konkurrenz. Deutsche und französische Ostpolitik in der Ära Brandt und Pompidou, in: Mieck, Ilja/Guillen, Pierre (Hrsg.) *Deutschland – Frankreich – Russland. Begegnungen und Konfrontation*, München 2000, S. 345–371.
- Niedhart, Gottfried, Peaceful Change of Frontiers as a Crucial Element in the West German Strategy of Transformation, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*, S. 39–52.
- Nikel, Séverine, Solidarnosc, in: Julliard/Winock, *Dictionnaire des Intellectuels français*, S. 1270.
- Njolstad, Olaf, Keys of Keys? SALT II and the Breakdown of Détente, in: Westad (Hrsg.), *The Fall of Détente*, S. 34–71.
- Noack, Paul, Ost-West-Verhandlungen als Instrument von Sicherheitspolitik. Das Beispiel der KSZE, in: Kaiser, Karl/Kreis, Karl (Hrsg.), *Sicherheitspolitik vor neuen Aufgaben*, Frankfurt/M. 1977, S. 77–93.
- Nötzold, Jürgen, Die zweite KSZE-Folgekonferenz in Madrid, in: *Politique internationale*, 7 (1980), S. 138–146.
- Nuti, Leopoldo (Hrsg.), *The Crisis of Détente in Europe. From Helsinki to Gorbachev, 1975–1985*, London 2009.
- Nye, Joseph S., „Soft Power“, in: *Foreign Policy*, 1990, 80 (3), S. 153–171.
- Osgood, Kenneth A., *Total Cold War. Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*, Lawrence 2006.
- Oudenaren, John van, *Detente in Europe. The Soviet Union and the West since 1953*, Durham 1994.
- Pernau, Margrit, *Transnationale Geschichte*, Göttingen 2011.
- Peronne, Louis-P., Helsinki, Belgrade, Madrid. La longue marche de l'Europe vers la paix?, in: *Etudes*, octobre 1978, S. 293–308.
- Peronne, Louis-P., Madrid : dialogue sur un fil, in: *Etudes*, novembre 1980, S. 437–445.
- Peter, Matthias, *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983. Die Umkehrung der Diplomatie*, München 2015.
- Peter, Matthias, Konferenzdiplomatie als Mittel der Entspannung. Die KSZE-Politik der Regierung Schmidt/Genscher 1975–1978, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), *Der KSZE-Prozess*, S. 15–28.
- Peter, Matthias, Sicherheit und Entspannung. Die KSZE-Politik der Bundesregierung in den Krisen Jahren 1978–1981, in: Peter/Wentker (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, S. 59–81.
- Peter, Matthias, Vertrauen als Ressource der Diplomatie. Die Bundesrepublik Deutschland im KSZE-Prozess, in: Kreis, Reinhild (Hrsg.), *Diplomatie mit Gefühl. Vertrauen, Misstrauen und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*, München 2015, S. 65–81.
- Peter, Matthias/Wentker, Hermann, „Helsinki-Mythos“ oder „Helsinki-Effekt“? Der KSZE-Prozess zwischen internationaler Politik und gesellschaftlicher Transformation. Zur Einleitung, in: dies. (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt*, S. 1–14.

- Peter, Matthias/Wentker, Hermann (Hrsg.), *Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Internationale Politik und gesellschaftliche Transformation 1975–1990*, München 2012.
- Peterson, Christian Philip, *The Carter Administration and the Promotion of Human Rights in the Soviet Union, 1977–1981*, in: *Diplomatic History* 38 (2014), S. 628–656.
- Petitfils, Jean-Christian, *Le Gaullisme*, Paris 1977.
- Peil, Ulrich, *Die „anderen“ deutsch-französischen Beziehungen. Die DDR und Frankreich. 1949–1990*, Köln 2004.
- Pflüger, Friedbert, *Die Menschenrechtspolitik der USA. Amerikanische Außenpolitik zwischen Idealismus und Realismus 1972–1982*, München/Wien 1983.
- Pisar, Samuel, *Transactions entre l'Est et l'Ouest*, Paris 1972.
- Pollack, Detlef/Wielgohs, Jan, *Comparative Perspectives on Dissent and Opposition to Communist Rules*, in: Dies., *Dissent and Opposition in Communist Eastern Europe. Origins of Civil Society and Democratic Transition*, Aldershot 2004, S. 231–266.
- Puau, François, *Erfolge und Grenzen der Zusammenarbeit seit de Gaulle und Adenauer*, in: *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog und übernationale Zusammenarbeit*, (1984), S. 74–82.
- Pütz, Christine, *Rolle und Funktion der Parteien der V. Republik*, in: Ruß, Sabine/Schild, Joachim/Schmidt, Jochen u. a. (Hrsg.), *Parteien in Frankreich. Kontinuität und Wandel in der V. Republik*, Opladen 2000, S. 77–98.
- Radoux, Lucien, *Progrès vers la détente? D'Helsinki 1975 à 15 juin 1977 à Belgrade*, in: *Studia Diplomatica*, 5 (1977), S. 483–547.
- Raimond, Jean-Bernard, *Georges Pompidou et l'Union Soviétique*, in: *Association Georges Pompidou, Georges Pompidou et l'Europe*, S. 171–184.
- Die realistische Schule*, in: Lehmkuhl, *Theorien internationaler Politik*, S. 71–109.
- Reddaway, Peter, *Repression und Liberalisierung. Sowjetmacht und Dissidenten 1953–1986*, in: *Osteuropa* 10 (2010), S. 105–126.
- Renouvin, Pierre, *Les forces profondes*, in: Ders./Duroselle, Jean-Baptiste, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1964, S. 5–282.
- Rey, Marie-Pierre, *Chancellors Brandt's Ostpolitik, France, and the Soviet Union*, in: Fink, Carole/Schäfer, Bernd, *Ostpolitik 1969–1974*, Washington, D.C. 2009, S. 111–129.
- Rey, Marie-Pierre, *De Gaulle, l'URSS et la sécurité européenne, 1958–1969*, in: Vaisse, Maurice (Hrsg.), *De Gaulle et la Russie*, Paris 2006, S. 213–229.
- Rey, Marie-Pierre, *France and the German Question in the Context of Ostpolitik and the CSCE, 1969–1974*, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*, S. 53–66.
- Rey, Marie-Pierre, *La tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente (1964–1974)*, Paris 1991.
- Rey, Marie-Pierre, *The USSR and the Helsinki Process, 1969–1975. Optimism, Doubt, or Defiance*, in: Wenger/Mastny/Nuenlist (Hrsg.), *Origins of the European Security System*, S. 65–81.
- Rey, Marie Pierre, *L'URSS et la sécurité européenne. 1953–1956*, in: *Communisme*, 49/50 (1997), S. 121–136.
- Rials, Stéphane, *Les idées politiques du Président Georges Pompidou*, Paris 1977.
- Richmond, Yale, *Cultural Exchange and the Cold War. Raising the Iron Curtain*, University Park 2003.
- Rimbaud, Christine, Maurice Schumann, *sa voix, son visage*, Paris 2000.
- Rioux, Jean-Pierre/Sirinelli, Jean-François (Hrsg.), *La guerre d'Algérie et les intellectuels français*, Brüssel 1991.
- Risse, Thomas, *Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde*, in: Hellmann/Wolf/Zürn (Hrsg.), *Die neuen Internationalen Beziehungen*, S. 99–132.
- Risse, Thomas, *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge 1996.
- Risse-Kappen, Thomas, *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, in: *World Politics* 43 (July 1991), S. 479–512.
- Rittberger, Volker (Hrsg.), *Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Opladen 1990.

- Rittberger, Volker/Hummel, Hartwig, Die Disziplin „Internationale Beziehungen“ im deutschsprachigen Raum auf der Suche nach ihrer Identität. Entwicklung und Perspektiven, in: Rittberger (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, S. 17–47.
- Roche, Jean-Jacques, Diplomatie et présidentialisme. Une politique étrangère hors contrôle, in: *Le Trimestre du monde*, 23 (1993), 3, S. 107–120.
- Rock, Phillip, Macht, Märkte und Moral. Zur Rolle der Menschenrechte in der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger und siebziger Jahren, Frankfurt/M. 2010.
- Rode, Reinhard/Jacobsen, Hanns D., Wirtschaftskrieg oder Entspannung? Eine politische Bilanz der Ost-West-Wirtschaftsbeziehungen, Bonn 1984.
- Rohde-Liebenau, Silvia, Menschenrechte und internationaler Wandel. Der Einfluss des KSZE-Menschenrechtsregimes auf den Wandel des internationalen Systems in Europa, Baden-Baden 1996.
- Romano, Angela, From Détente in Europe to European Détente. How the West Shaped the Helsinki CSCE, Brüssel u. a. 2009.
- Romano, Angela, The Main Task of the European Political Cooperation. Fostering Détente in Europe, in: Villaume/Westad, Perforating the Iron Curtain, S. 122–141.
- Romano, Angela, The Nine and the Conference in Helsinki. A Challenging Game with the Soviets, in: Harst, Jan van der (Hrsg.), Beyond the Customs Union. The European Community's Quest for Deepening, Widening and Completion, 1969–1975, Brüssel 2007, S. 83–105.
- Romano, Angela, Western Europe's Self-assertion towards the Superpowers. The CSCE Chance and its Aftermath, in: Deighton, Anne/Bossuat, Gérard (Hrsg.), The EC/EU. A World Security Actor?, Paris 2007, S. 152–169.
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter, Die KSZE. Multilaterales Konfliktmanagement im weltpolitischen Umbruch. Zukunftsperspektiven und neue Impulse für regionale Friedensstrategien, Opladen 1992.
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter, Der KSZE-Prozess, in: Bahr, Egon/Krell, Gerd/Schubert, Klaus von (Hrsg.), Friedensgutachten 1989, Hamburg (1989), S. 77–97.
- Ropers, Norbert/Schlotter, Peter, Der KSZE-Prozess, in: Schubert, Klaus von/Bahr, Egon/Krell, Gerd (Hrsg.), Friedensgutachten 1988, Hamburg (1988), S. 41–59.
- Rose, François de, Euromissiles et Force française de dissuasion, in: *Politique internationale*, (1980), 7, S. 187–196.
- Rose, François de, La France et la défense de l'Europe, Paris 1976.
- Rosin, Philip, Neutral und westlich? Die Menschenrechtspolitik der Schweiz im Rahmen des KSZE-Folgeprozesses in Belgrad und Madrid 1977–1983, in: Altrichter/Wentker (Hrsg.), Der KSZE-Prozess, S. 51–62.
- Rosin, Philip, Neutralität in der Menschenrechtsfrage? Die Schweiz in Belgrad und Madrid, in: Peter/Wentker (Hrsg.), Die KSZE im Ost-West-Konflikt, S. 173–190.
- Rosin, Philip, Die Schweiz im KSZE-Prozess 1972–1983. Einfluß durch Neutralität, München 2013.
- Rotfeld, Adam Daniel, From Helsinki to Budapest and Beyond. Analysis and Documents of the Organisation for Security and Co-operation in Europe 1972–1995, Oxford 1996.
- Roubinski, Youri, La France et la Russie à la recherche d'un monde multipolaire, Les Cahiers de l'IFRI, Paris 1998.
- Roussel, Éric, Georges Pompidou, Paris 1984.
- Roussel, Éric, Georges Pompidou (1911–1974), Paris 2004.
- Rummel, Reinhardt/Wessels, Wolfgang, Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ, Bonn 1978.
- Ruth, Margit, Die zweite KSZE-Nachfolgekonferenz in Madrid. Ein Dokument west-östlicher Uneinigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (1983), 46, S. 17–33.
- Saal, Yulija von, KSZE-Prozess und Perestroika in der Sowjetunion. Demokratisierung, Wertenumbruch und Auflösung 1985–1991, München 2014.
- Sarotte, Marie Elise, Dealing with the Devil. East Germany, Détente & Ostpolitik. 1969–1973, Chapel Hill 2001.
- Savranskaya, Svetlana, Human Rights Movements in the USSR after the Signing of the Helsinki Final Act, and the Reaction of Soviet Authorities, in: Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe, S. 26–40.

- Savranskaya, Svetlana, Unintended Consequences. Soviet Interests, Expectations and Reactions to the Helsinki Final Act, in: Bange/Niedhart (Hrsg.), Helsinki 1975 and the Transformation of Europe, S. 175–190.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, Opladen 2003.
- Schlesinger, Arthur M. Jr., Origins of the Cold War, in: Foreign Affairs, 46 (1967), S. 22–52.
- Schlottter, Peter, Die KSZE im Ost-West-Konflikt. Wirkung einer internationalen Institution, Frankfurt/M./New York 1999.
- Schmidt, Gustav (Hrsg.), Ost-West-Beziehungen. Konfrontation und Détente, 1945–1989, 3 Bde, Bochum 1993–1995.
- Schmidt, Helmut, Deutsch-französische Zusammenarbeit in der Sicherheitspolitik, in: EA, 42 (1987), S. 303–312.
- Schmidt, Helmut, Die Deutschen und ihre Nachbarn, Berlin 1990.
- Schneppen, H., Die Haltung Frankreichs zu internationalen Abrüstungsproblemen, in: EA 30 (1975), S. 539–546.
- Schörnig, Niklas, Neorealismus, in: Schieder/Spindler (Hrsg.), Theorien der internationalen Beziehungen, S. 61–89.
- Schreiber, Thomas, Les actions de la France à l'Est ou l'Absence de Marianne, Paris 2000.
- Schütze, Walter, Die Bedeutung der französischen Kernwaffen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (1983), 46, S. 3–16.
- Schütze, Walter, Frankreich und die Politik der Abrüstung und der Rüstungsbegrenzung, in: EA 39 (1984), S. 1–10.
- Schütze, Walter, Frankreichs Außenpolitik im Wandel von de Gaulle zu Pompidou, in: EA 27 (1972), S. 11–30.
- Schütze, Walter, Frankreichs Außen- und Sicherheitspolitik unter François Mitterrand, in: EA 20 (1982), S. 591–601.
- Schütze, Walter, Der Führungswechsel in Frankreich, in: EA 13 (1974), S. 429–438.
- Schütze, Walter, Großbritannien und Frankreich. Höfliche Zurückhaltung, in: Schwarz/Haftendorn (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, S. 39–47.
- Schütze, Walter, Neue Tendenzen der französischen Europa- und Sicherheitspolitik nach den Wahlen vom März 1978, in: EA 23 (1978), S. 771–782.
- Schütze, Walter, Neuorientierungen in der Außenpolitik Frankreichs, in: EA 23 (1980), S. 701–710.
- Schütze, Walter, Von de Gaulle bis Mitterrand. Die Entwicklung der französischen Entspannungspolitik, in: Deutsche Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), DGFK-Jahrbuch 1982/1983, S. 91–111.
- Schwartz, Lowell H., Political Warfare against the Kremlin. US and British Propaganda Policy at the Beginning of the Cold War, New York 2009.
- Schwarz, Günter/Lutz, Dieter, Sicherheit und Zusammenarbeit. Eine Bibliographie zu MBFR, SALT und KSZE, Baden-Baden 1980.
- Schwarz, Hans-Peter, Die Europapolitik Frankreichs unter Georges Pompidou als Problem der westeuropäischen Gemeinschaftsbildung, Ebenhausen 1973.
- Schwarz, Hans-Peter, Sicherheitskonferenz und westliche Sicherheitsgemeinschaft, in: EA 24 (1972), S. 823–834.
- Schwarz, Hans-Peter, Willy Brandt, Georges Pompidou und die Ostpolitik, in: Möller/Väisse, Willy Brandt und Frankreich, S. 155–165.
- Schwarz, Hans-Peter, Zwischen Helsinki und Belgrad. Chancen und Gefahren für Gesamteuropa, in: Politische Meinung, 172 (1977), S. 7–23.
- Schwarz, Hans-Peter, Zwischenbilanz der KSZE, Stuttgart/Seewald 1977.
- Schwarz, Hans Peter/Haftendorn, Helga (Hrsg.), Europäische Sicherheitskonferenz, Opladen 1970.
- Schwarz, Hans-Peter/Meissner, Boris (Hrsg.), Entspannungspolitik in Ost und West, Köln 1979.
- Schwarz, Jürgen, Charles de Gaulle und die Sowjetunion, in: Niedhart, Gottfried (Hrsg.), Der Westen und die Sowjetunion, Paderborn 1983, S. 263–278.
- Schwarz, Jürgen, Die Europapolitik Frankreichs unter Georges Pompidou als Problem der westeuropäischen Gemeinschaftsbildung, Ebenhausen 1973.

- Schwerin, Otto Graf, Die Solidarität der EG-Staaten in der KSZE, in: EA 15 (1975), S. 483–492.
- Seggelke, Sabine, Frankreichs Staatspräsident in der politischen Kommunikation, Berlin 2007.
- Seidelmann, Reimund (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer westeuropäischen Sicherheitspolitik, Baden-Baden 1989.
- Selva, Douglas, The Politics of the Lesser Evil. The West, the Polish Crisis, and the CSCE Review Conference in Madrid, 1981–1983, in: Nuti (Hrsg.), The Crisis of Détente in Europe, S. 41–54.
- Selva, Douglas, Transforming the Soviet Sphere of Influence? U.S.-Soviet Détente and Eastern Europe, 1969–1976, in: Diplomatic History, 4 (2009), S. 671–687.
- Serre, Françoise de la/Moreau Defarges, Philippe, France. A Penchant for Leadership, in: Hill, Christopher (Hrsg.), National Foreign Policies and European Political Cooperation, London 1983, S. 56–70.
- Siebs, Benno-Eide, Die Außenpolitik der DDR 1976–1989, Paderborn 1999.
- Sirinelli, Jean-François, La V^e République, Paris 2008.
- Sirinelli, Jean-François/Soutou, Georges-Henri (Hrsg.), Culture et guerre froide, Paris 2008.
- Sirjacques-Manfrass, Françoise, Bruch oder Kontinuität in der Sicherheitspolitik. Die Zielsetzungen der französischen Parteien, in: Bourdet/Mechtersheimer (Hrsg.), Europäisierung Europas, S. 71–84.
- Sizoo, Jan/Jurrijens, Rudolf (Hrsg.), CSCE Decision Making. The Madrid Experience, The Hague 1984.
- Smouts, Marie-Claude, French Foreign Policy. The Domestic Debate, in: International Affairs, London, 55 (1977), 1, S. 36–50.
- Snyder, Sarah B., The CSCE and the Atlantic Alliance. Forging a New Consensus in Madrid, in: Journal of Transatlantic Studies, 8 (2010), S. 56–68.
- Snyder, Sarah B., Follow-Up at Belgrade. How Human Rights Activists Shaped the Helsinki Process, in: Bilandžić/Kosanović (Hrsg.), From Helsinki to Belgrade, S. 189–206.
- Snyder, Sarah B., Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network, Cambridge 2011.
- Snyder, Sarah B., Jerry, Don't Go. Domestic Opposition to the 1975 Helsinki Final Act, in: Journal of American Studies 44 (2010), 1, S. 67–81.
- Snyder, Sarah B., Through the Looking Glass. The Helsinki Final Act and the 1976 Election for President, in: Diplomacy & Statecraft, 21, (2010), 1, S. 87–106.
- Snyder, Sarah B., The United States, Western Europe, and the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972–1975, in: Schulz, Matthias/Schwartz, Thomas (Hrsg.), The Strained Alliance. US-European Relations from Nixon to Carter, Cambridge 2010, S. 257–275.
- Soutou, Georges-Henri, L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954–1996, Paris 1996.
- Soutou, Georges-Henri, L'anneau et les deux triangles. Les rapports franco-allemands dans la politique européenne et mondiale de 1974 à 1981, in: Berstein/Sirinelli (Hrsg.), Les années Giscard, S. 107–123.
- Soutou, Georges-Henri, L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne, in: Association Georges Pompidou, Georges Pompidou et l'Europe, S. 267–314.
- Soutou, Georges-Henri, Convergence Theories in France During the 1960s and 1970s, in: Loth, Wilfried/Soutou, Georges-Henri, The Making of Détente. Eastern and Western Europe in the Cold War, 1965–1975, Cold War history Series, New York 2008, S. 25–48.
- Soutou, Georges-Henri, De Gaulle's France and the Soviet Union from Conflict to Détente, in: Loth, Wilfried (Hrsg.), Cold War and Coexistence. 1953–1965, London 2003, S. 173–189.
- Soutou, Georges-Henri, Frankreich und der Albtraum eines wiedervereinigten und neutralisierten Deutschlands 1952–1990, in: Geppert/Wengst (Hrsg.), Neutralität – Chance oder Chimäre, S. 265–273.
- Soutou, Georges-Henri, La décision française de quitter le commandement intégré de l'OTAN (1966), in: Harder, Hans-Joachim (Hrsg.), Von Truman bis Harmel. Die Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von NATO und europäischer Integration, München 2000, S. 185–208.
- Soutou, Georges-Henri, La diplomatie française et les diplomates français entre tradition et réforme, in: Marcowitz, Reiner (Hrsg.), Nationale Identität und transnationale Einflüsse. Ame-

- rikanisierung, Europäisierung und Globalisierung in Frankreich nach dem Zweiten Weltkrieg, München 2007, S. 107–121.
- Soutou, Georges-Henri, La France et l'accord quadripartite sur Berlin du 3 septembre 1971, in: *Revue d'Histoire diplomatique*, 1 (2004), S. 45–73.
- Soutou, Georges-Henri, La France et l'entrée des deux Allemagne aux Nations-Unies, in: *Relations Internationales*, 127 (2006), S. 79–95.
- Soutou, Georges-Henri, La France et la non-prolifération nucléaire. Une histoire complexe, in: *Revue historique des armées*, 262 (2011), S. 35–45.
- Soutou, Georges-Henri, Die französische Schule der internationalen Beziehungen, in: Loth/Osterhammel (Hrsg.), *Internationale Geschichte*, S. 32–44.
- Soutou, Georges-Henri, Georges Pompidou and U.S.-European Relations, in: Trachtenberg, Marc, *Between Empire and Alliance. America and Europe during the Cold War*, Lanham 2003, S. 157–200.
- Soutou, Georges-Henri, Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing. Deux réconciliations et deux ruptures avec les États-Unis?, in: *Relations internationales*, 119 (2004), S. 303–318.
- Soutou, Georges-Henri, *La guerre de cinquante ans, le conflit Est-Ouest. 1943–1990*, Paris 2001.
- Soutou, Georges-Henri, *La guerre froide, 1943–1990*, Paris 2011.
- Soutou, Georges-Henri, Jean-Marie Soutou. *Un diplomate engagé. Mémoires 1939–1979*, Paris 2011.
- Soutou, Georges-Henri, The Linkage between European Integration and Détente. The Contrasting Approaches of de Gaulle and Pompidou, 1965 to 1974, in: Ludlow, *European Integration and the Cold War*, S. 11–35.
- Soutou, Georges-Henri, La Pologne et les rapports franco-allemands 1914–1990, in: Forycki, Maciej/Serwanski, Maciej, *Frankreich, Deutschland und Polen im neuzeitlichen und modernen Europa*, Posen 2003, S. 235–257.
- Soutou, Georges-Henri, Le Président Pompidou et les relations entre les États-Unis et l'Europe, in: *Journal of European Integration History* 6 (2000), S. 111–146.
- Soutou, Georges-Henri, President Pompidou, Ostpolitik, and the Strategy of Détente, in: Hafendorn u. a. (Hrsg.), *The Strategic Triangle*, S. 229–257.
- Soutou, Georges-Henri, Les présidents Charles de Gaulle et Georges Pompidou et les débuts de la coopération politique européenne. Du plan Fouchet au plan Fouchet light, in: *Relations Internationales*, Nr. 140, 2009, S. 3–19.
- Soutou, Georges-Henri, Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing und die deutsche Frage, in: Hildebrand, Klaus/Wengst, Udo/Wirsching, Andreas (Hrsg.), *Geschichtswissenschaft und Zeiterkenntnis. Von der Aufklärung bis zur Gegenwart. Festschrift für Horst Möller*, München 2008, S. 373–382.
- Soutou, Georges-Henri, Valéry Giscard d'Estaing and his Vision of the End of the Cold War, in: Bozo/Rey/Ludlow u. a. (Hrsg.), *Visions of the End of the Cold War in Europe*, S. 208–224.
- Soutou, Georges-Henri, Valéry Giscard d'Estaing et un château en Pologne, in: Abad, Reynald u. a., *Les passions d'un historien. Mélanges en l'honneur de Jean Pierre Poussou*, Paris 2010.
- Soutou, Georges-Henri, Willy Brandt, Georges Pompidou et l'Ostpolitik, in: Möller/Vaisse, Willy Brandt und Frankreich, S. 121–154.
- Staden, Berndt von, *Der Helsinki-Prozess*, München 1984.
- Steffani, Winfried, Semi-Präsidentialismus. Ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament, in: *ZParl*, 26 (1995), 4, S. 621–641.
- Stephanson, Anders, *Kennan and the Art of Foreign Policy*, Cambridge 1989.
- Stephanson, Anders, Liberty or Death. The Cold War as US Ideology, in: Westad (Hrsg.), *Reviewing the Cold War*, S. 81–102.
- Suleiman, Ezra N., *Politics, Power and Bureaucracy in France. The Administrative Elite*, Princeton 1974.
- Tatu, Michel, Eux et nous. *Les relations Est-Ouest entre deux détentés*, Paris 1985.
- Tatu, Michel, Valéry Giscard d'Estaing et la Détente, in: Cohen, Samy/Smouts, Marie-Claude (Hrsg.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Paris 1985, S. 196–217.
- Teyssier, Jean-Pierre, L'année 1973 dans la politique étrangère du Président Pompidou, in: *Politique étrangère* 39 (1974), S. 473–504.

- Thomas, Daniel C., *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton 2001.
- Tickel, Crispin, *The Enlarged Community and the European Security Conference*, in: John, Ieuan (Hrsg.), *EEC Policy towards Eastern Europe*, Westmead u. a. 1975, S. 115–124.
- Tournoux, Jean Raymond, *Jamais dit*, Paris 1971.
- Uhl, Matthias, *Krieg um Berlin? Die sowjetische Militär- und Sicherheitspolitik in der zweiten Berlin-Krise. 1958 bis 1962*, München 2008.
- Ullrich, Hartmut, Italien. Die Konferenz als Spielmaterial tumultuarischer Innenpolitik, in: Schwarz/Haftendorn (Hrsg.), *Europäische Sicherheitskonferenz*, S. 59–74.
- Vahl, Winfried, *Von der Vision zum Pragmatismus. Französische Entspannungspolitik von De Gaulle bis Giscard d'Estaing*, in: Schwarz/Meissner (Hrsg.), *Entspannungspolitik in Ost und West*, S. 227–243.
- Vaïsse, Maurice, Die Außen- und Verteidigungspolitik im Denken und Handeln von General de Gaulle, in: Hansen, Ernst Willi/Schreiber, Gerhard/Wegner, Bernd, *Politischer Wandel, organisierte Gewalt und nationale Sicherheit. Beiträge zur neueren Geschichte Deutschlands und Frankreichs*, München 1995, S. 479–489.
- Vaïsse, Maurice, *Le chemin de Varsovie. La France face à l'intervention soviétique en Afghanistan* (décembre 1979–juin 1980), in: *Revue d'Histoire diplomatique*, (2006), 2, S. 169–182.
- Vaïsse, Maurice, *La puissance ou l'influence. La France dans le monde depuis 1958*, Paris 2009.
- Vaïsse, Maurice/Mélandri, Pierre/Bozo, Frédéric, *La France et l'OTAN*, Paris 1996.
- Vaughan, James, *The Failure of American and British Propaganda in the Middle East, 1945–1957. Unconquerable Minds*, New York 2005.
- Védrine, Hubert, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation. Dialogue avec Dominique Moisi*, Paris 2000.
- Védrine, Hubert, *Les mondes de François Mitterrand à l'Élysée, 1981–1995*, Paris 1996.
- Vernant, Jacques, *La CSCE*, in: *Politique Étrangère*, 1 (1973), S. 13–25.
- Vernant, Jacques, *Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: *Wehrkunde*, 3 (1973), S. 116–121.
- Villain-Gandosio, Christiane, *Le concept de l'Europe dans le processus de la CSCE*, Tübingen 1990.
- Villaume, Poul/Westad, Odd Arne, *Perforating the Iron Curtain. European Détente, Transatlantic Relations and the Cold War, 1965–1985*, Kopenhagen 2010.
- Wajzman, Patrick, *L'illusion de la détente*, Paris 1977.
- Wassmund, Hans, *Entspannungspolitik, Bilanz und Perspektiven*, in: *Gegenwartskunde* 2 (1983), S. 159–173.
- Weed, Mary Kathleen, *L'image publique d'un homme secret. Michel Jobert et la diplomatie française*, Paris 1988.
- Wehler, Hans-Ulrich, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte. Dritter Band: Von der „Deutschen Doppelrevolution“ bis zum Beginn der Ersten Weltkriege 1849–1914*, München 1995.
- Wehler, Hans-Ulrich, „Moderne“ Politikgeschichte oder „Große Politik der Kabinette“?, in: *Geschichte und Gesellschaft* 1 (1975), S. 344–369.
- Weinachter, Michèle, Valéry Giscard d'Estaing et l'Allemagne. *Le double rêve inachevé*, Paris 2004.
- Weisenfeld, Ernst, François Mitterrand. *L'action extérieure*, in: *Politique étrangère*, 51 (1986), S. 131–141.
- Weisenfeld, Ernst, *Geprägt von Monnet und de Gaulle. Frankreichs Außenpolitik im Wandel*, in: *Moderne Welt. Jahrbuch für Ost-West-Fragen*, Köln 1979, S. 77–95.
- Well, Günther van, *Belgrad 1977. Das KSZE-Folgetreffen und seine Bedeutung für den Entspannungsprozess*, in: *EA* 18 (1977), S. 577–585.
- Weller, Christoph, *Perspektiven eines reflexiven Konstruktivismus für die Internationalen Beziehungen*, in: Ulbert, Cornelia/Weller, Christoph (Hrsg.), *Konstruktivistische Analysen der internationalen Politik*, Wiesbaden 2005, S. 35–64.
- Wells, Samuel (Hrsg.), *The Helsinki Process and the Future of Europe*, Washington, D.C. 1990.
- Welter, Fernand, *Belgrad 1977. Der Westen mit Blick auf die KSZE-Nachfolgekonferenz*, in: *Beiträge zur Konfliktforschung*, 2 (1977), S. 67–76.

- Wenger, Andreas/Mastny, Vojtech/Nuenlist, Christian, *Origins of the European Security System*, Abingdon u. a. 2008.
- Wenkel, Christian, *Auf der Suche nach einem „anderen Deutschland“. Das Verhältnis Frankreichs zur DDR im Spannungsfeld von Perzeption und Diplomatie*, München 2014.
- Westad, Odd Arne, *The Fall of Détente*, in: Ders. (Hrsg.), *The Fall of Détente*, S. 3–33.
- Westad, Odd Arne (Hrsg.), *The Fall of Détente. The Carter Administration, the Brezhnev Politburo and the Fall of Détente*, Oslo 1995.
- Westad, Odd Arne, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of our Times*, Cambridge 2005.
- Westad, Odd Arne (Hrsg.), *Reviewing the Cold War. Approaches, Interpretations, Theory*, London 2000.
- Wettig, Gerhard, *Frieden und Sicherheit in Europa. Probleme der KSZE und der MBFR*, Stuttgart 1975.
- Wettig, Gerhard, *Das Madrider KSZE-Folgetreffen*, in: *Sowjetunion (1980/81)*, S. 246–259.
- Wettig, Gerhard, *Die sowjetische MBFR-Politik als Problem der Ost-West-Entspannung in Europa*, Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien, Köln 1975.
- Wettig, Gerhard, *Das sowjetische Programm einer „militärischen Entspannung“*, in: *deutsche studien*, 17 (1979), 67, S. 231–241.
- Wilke, Manfred, *Der Weg zur Mauer. Stationen der Teilungsgeschichte*, Berlin 2011.
- Wilkens, Andreas, *Der unstete Nachbar. Frankreich, die deutsche Ostpolitik und die Berliner Vier-Mächte-Verhandlungen. 1969–1974*, München 1990.
- Winock, Michel, *Das Jahrhundert der Intellektuellen*, Konstanz 2003.
- Wirsching, Andreas, *Internationale Beziehungen*, in: Eibach, Joachim/Lottes, Günther, *Kompass der Geschichtswissenschaft*, Göttingen 2002, S. 112–125.
- Wirsching, Andreas/Grüner, Stefan, *Frankreich. Daten, Fakten, Dokumente*, Tübingen 2003.
- Wirth, Michael, *Die deutsch-französischen Beziehungen während der Kanzlerschaft von Helmut Schmidt (1974–1982)*, Berlin 2007.
- Wolf, Reinhard, *Kollektive Sicherheit und das neue Europa*, in: *EA* 13 (1992), S. 52–64.
- Woyke, Wichard, *Die Außenpolitik Frankreichs. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010.
- Woyke, Wichard, *Frankreich unter Giscard d'Estaing*, in: *Außenpolitik*, 25 (1975), 3, S. 292–303.
- Woyke, Wichard, *Frankreichs Außenpolitik seit dem Rücktritt de Gaulles*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24 (1974), 30/31, S. 18–38.
- Woyke, Wichard, *Frankreichs Außenpolitik unter Giscard d'Estaing*, in: *Dokumente*, 1 (1981), S. 9–15.
- Woyke, Wichard, *Frankreichs Außenpolitik von de Gaulle bis Mitterrand*, Opladen 1987.
- Woyke, Wichard/Görtemaker, Manfred/Nieder, Klaus, *Sicherheit für Europa? Die Konferenz von Helsinki und Genf*, Opladen 1974.
- Yost, David S., *La France et la sécurité européenne*, Paris 1985.
- Yost, David S., *Rüstungskontrolle im KSZE-Prozess. Zum Stand der Verhandlungen über ein Mandat für eine Konferenz über Abrüstung in Europa auf dem Madrider Folgetreffen*, in: *EA* 18 (1982), S. 545–552.
- Zellentin, Gerda, *Annäherung, Abgrenzung und friedlicher Wandel in Europa*, Boppard 1976.
- Ziebura, Gilbert, *Frankreich. Theorie und Praxis der Fünften Republik*, in: Cornides, Wilhelm/Mende, Dietrich/Wagner, Wolfgang (Hrsg.), *Bestimmungsfaktoren der Außenpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Forschungsstrategie und -programm eines Sonderforschungsbereichs*, Berlin 1974.
- Ziebura, Gilbert, *Frankreichs und Deutschlands Ostpolitik. Konvergenz oder Divergenz*, in: *Dokumente*, 27 (1971), 1, S. 33–47.
- Zorgbibe, Charles, *La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe*, Paris 1973.
- Zorgbibe, Charles, *Les grandes lignes de la politique étrangère de la France*, in: *Studia Diplomatica*, 29, (1976), 4, S. 457.
- Zorgbibe, Charles, *L'insécurité européenne*, Paris 1974.

Personenregister

- Aboville, Benoît de 44, 121, 188, 266, 270–272, 277, 353, 379, 405, 412, 422
 Adenauer, Konrad 83
 Alphand, Hervé 51f., 54, 63f., 107f.
 Amalrik, André 291 293
 André, Gérard 40, 110f., 125f., 128f.
 Andréani, Jacques 7, 10, 39–43, 53, 60–62, 74f., 107, 109–111, 128, 144, 148f., 153, 155f., 163, 167, 175, 188, 190, 196, 202, 206, 217, 230f., 233f., 252, 272, 294f., 297, 300, 308, 312, 343f., 348f., 374, 391, 393, 418, 428, 435
 Andrei, Ștefan 232
 Andropow, Juri 430
 Arnaud, Claude 53, 69, 107, 111, 139
 Arnold, Hans 368
 Aron, Raymond 46, 61, 139–142, 165, 169f., 172, 209, 292f., 370, 389
 Attali, Jacques 47
 Axen, Hermann 238
- Badalassi, Nicolas 10
 Bahr, Egon 88f., 203f.
 Balladur, Edouard 121, 158
 Bange, Oliver 8
 Barre, Raymond 46, 178, 234
 Barthes, Roland 291
 Bartosek, Karel 172
 Beaumarchais, Jacques de 52, 58, 69
 Beauvoir, Simone de 292
 Belenet, Régis de 266
 Bényi, Jozsef 233
 Besançon, Alain 169, 172
 Bettencourt, André 43, 300, 303f.
 Bijedic, Džemal 219, 221
 Bitsch, Marie-Thérèse 9
 Blech, Klaus 193f., 204, 264f., 271, 279–281, 309, 335, 352, 355, 378, 380
 Boisdeffre, Pierre de 168
 Boissieu, Alain de 76
 Bondy, François 389
 Boss, Walter 279
 Bourdieu, Pierre 414f.
 Bourges, Yvon 259
 Bozo, Frédéric 9
 Brandt, Willy 9, 12, 63, 67, 82f., 86–92, 94f., 121f., 124f., 138, 174, 182, 439
 Braun, Sigismund Freiherr von 90, 100, 105f., 114, 117, 141, 179, 181
 Braunmühl, Gerold Edler von 298, 427, 429
 Bräutigam, Hans Otto 408
 Breschnew, Leonid VI, 49, 55, 65f., 67–70, 91, 93, 98, 109, 113, 116f., 119–124, 135–138, 141, 146, 148, 151f., 158–161, 164, 167, 173, 181–190, 194, 199, 201f., 205f., 210, 220–223, 245–254, 256–258, 265f., 284, 287, 291–294, 302, 307, 309f., 312f., 316, 327, 335, 345–347, 350, 353–355, 366–370, 384f., 389, 393, 401, 403, 409, 436–438
 Bressier, Raymond 234
 Brossolette, Gilberte 168
 Bruller, Jean Marcel 169, 291
 Brunner, Edouard 127
 Brunner, Guido 127, 149, 153
 Brzezinski, Zbigniew 287, 345
 Burt, Richard 428
 Bush, George 395
- Campiche, Samuel François 113
 Carr, Edward Hallett 13
 Carrington, Peter Alexander Rupert 6th Baron (Lord Carrington) 403
 Carter, Jimmy 255f., 280f., 284, 286–289, 292, 336, 342, 344f., 358, 368, 411, 438
 Cassin, René 166
 Castoriadis, Cornelius 414
 Ceaușescu, Nicolae 93f., 230, 232
 Chaban-Delmas, Jacques 68, 82, 177, 182, 366
 Chambon, Albert 38
 Chazelle, Jacques 41, 202
 Chéreau, Patrice 414
 Cheysson, Claude 22, 32, 402, 404, 413f., 418, 421, 424, 431f.
 Chirac, Jacques 177f., 205, 208, 230, 366
 Chouraqui, Nicole 168
 Clarac, Pierre 165
 Cohen, Samy 38, 77
 Commines de Marsilly, Guy de 44, 414, 416
 Conze, Eckart 14
 Cot, Jean-Pierre 35, 272
 Courcel, Geoffroy 114, 147–149, 156f.
 Couve de Murville, Maurice 35, 238
 Curien, Gilles 44
 Czyrek, Józef 79, 227
- Daix, Pierre 166, 291
 Daniel, Jean 168
 Dasque, Jean-Michel 44, 349, 423
 Davignon, Etienne 215
 De Gaulle, Charles 10, 16, 19, 24, 32, 34–37, 46, 50f., 56, 65–67, 73–85, 88, 90–92, 96, 100, 171, 173f., 177, 179, 223, 232, 238, 264f., 268, 270, 328, 366, 392, 396, 398, 435, 439f.
 Debray, Régis 415

- Debré, Michel 32, 51f., 63, 75f., 91
 Desazar de Montgailhard, Jean 44, 411f., 416, 419f.
 Dimovski, Herr 295
 Dohms, Gerhard 160
 Domenach, Jean-Marie 166, 168–170, 291f., 414
 Douglas-Home, Alex 93
 Doxiadis, Constantin 165
 Dubinin, Juri 107, 116, 250, 252, 297
 Duclos, Michel 236, 396, 398, 400
 Dumas, Roland 47
 Duras, Marguerite 168, 414
 Duroselle, Jean-Baptiste 27
 Dutet, Jean-Paul 206, 214

 Eisenhower, Dwight D. 4
 Emmanuel, Pierre 165, 291
 Engels, Josef 314
 Errera, Gérard 251, 258
 Etkind, Efim 297

 Faure, Edgar 238, 288
 Fejtő, François 166, 169
 Ferraris, Luigi 7, 128
 Finaud, Marc 44
 Finkielkraut, Alain 388
 Fischer, Oskar 238
 Fischer, Thomas 17
 Fischer, Per 43, 309, 314f., 318f.
 Fleck, Werner 239
 Fontaine, André 210, 370
 Ford, Gerald 287, 411
 Foucault, Michel 78, 414f.
 François-Poncet, Jean 32, 35f., 178, 181, 228, 232, 236, 240, 242f., 316, 332, 356–359, 366f., 369, 371, 403
 Friedmann, Georges 165
 Froment-Meurice, Henri 35, 327f., 364f.
 Furet, François 169f., 415

 Gablentz, Otto von der 308
 Gaddis, John Lewis 3f.
 Gallois, Pierre 259
 Gardner, Lloyd 3
 Gavras, Costa 414
 Gehl, Jürgen 192, 194, 198, 200
 Geremek, Bronisław 415
 Gergorin, Jean-Louis 270
 Ghebali, Victor Yves 7
 Giedroyc, Jerzy 172
 Giersek, Edward 84, 91, 96, 225, 227, 232, 334, 369, 399
 Giscard d'Estaing, Valéry VI f., 9, 20, 24, 27, 29, 32–37, 43, 46, 48, 76, 79, 81f., 85, 162, 170f., 177–190, 199, 201, 203–208, 210–212, 216, 221f., 224–226, 232, 237f., 243, 245–258, 262, 264–266, 268, 274–278, 282–286, 288–294, 296, 299, 304f., 307, 312f., 315f., 319, 322–324, 328, 330–332, 344–347, 351, 356f., 364–370, 375f., 388–390, 392–394, 396–398, 402, 413, 437–441
 Glucksmann, André 313, 388, 414
 Goldberg, Arthur Joseph 304, 308, 310, 321
 Gomulka, Władysław 49
 Gonzalez, Felipe 430
 Gorce, Pierre 311
 Götting, Gerald 238
 Grass, Günter 165
 Gretschnko, Andrei Antonowitsch 63, 88, 91
 Gromyko, Andrei 56, 69, 80, 84, 96, 116, 121, 137, 149–151, 159, 190, 196–199, 250, 252f., 281, 286, 297, 328, 347, 350, 365f., 369, 431
 Gross, John 165
 Grosser, Alfred 182, 370
 Grozev, Guero 52
 Guéhenno, Jean-Marie 400
 Guiringaud, Louis de 32, 35, 178, 234, 238, 252f., 264–268, 281f., 297, 314, 322

 Haftendorn, Helga 7, 21
 Haig, Alexander 403, 419
 Hansen, Nils 120
 Harris, Kenneth 183
 Hassner, Pierre 166, 169, 291f., 392
 Heath, Edward 80, 93, 436
 Heidegger, Martin 388
 Henderson, Nicholas 316
 Herbst, Axel 286, 344, 357, 403
 Hildebrand, Klaus 14
 Hillgruber, Andreas 14
 Hitler, Adolf 208, 237
 Höhn, Jan 9
 Honecker, Erich 237, 242
 Hunt, Pierre 344
 Husserl, Edmund 291

 Ionesco, Eugène 165, 208
 Israeljan, Viktor 325

 Jacob, François 291, 415
 Jarausch, Konrad 102
 Jaruzelski, Wojciech 412, 416
 Jedrychowsky, Stefan 94f.
 Jobert, Michel V, 32, 36, 71, 87, 139–142, 150–152, 159, 161
 Joetze, Günter 333, 428
 Julien, Claude 167
 Julliard, Jacques 47, 414
 Jurgensen, Jean 52

- Kádár, János 232
 Kampelmann, Max 383, 410, 428, 430
 Karol, Kewes 229
 Kastl, Hans-Jörg 375, 386, 427, 430
 Kastler, Alfred 291
 Katzenstein, Peter 24
 Kende, Pierre 172
 Kennan, George 6
 Kiesinger, Kurt Georg 75
 Kissinger, Henry 52, 79, 92, 99, 137f., 187f., 196f., 204, 238, 345
 Kohl, Helmut 180, 429
 Kolko, Gabriel 3
 Kolko, Joyce 3
 Kornienko, Georgij 365
 Kossygin, Alexei 63, 65, 76, 79
 Kouchner, Bernard 414
 Kowaljow, Anatolij Gawrilowitsch 147–149, 156f.
 Kozyrev, Nikolai 63
 Krapf, Franz 139, 159, 214
 Krasner, Stephen D. 24
 Kriegel, Annie 168f.
 Krolikowski, Herbert 238

 La Feber, Walter 3
 Labedz, Leopold 165
 Laboulaye, François de 35, 215
 Laloy, Jean 35
 Lamprecht, Karl 13
 Lappenküper, Ulrich 14
 Laureau, Jacques 40
 Lázár, György 233
 Lazitch, Branko 136, 166, 169
 Leclercq, Patrick 35, 331, 365–368, 375, 378
 Leffler, Melvyn 3
 Lefort, Claude 169, 171
 Lenz, Siegfried 165
 Leone, Giovanni 93
 Leusse de Syon, Bruno de 325, 365
 Lévi, Bernard-Henri 388
 Lewis, Bernard 165
 Liébert, Georges 166
 Liehm, Antonin 172
 Lipatti, Valentin 230f.
 Lipkowski, Jean de 60, 137, 257f.
 Loth, Wilfried 14
 Lundestad, Geir 3
 Luns, Joseph 321
 Lwoff, André 165

 Macovescu, George 232
 Mahmud I. 54
 Maire, Edmond 291
 Malraux, Clara 168

 Mănescu, Manea 230f.
 Mann, Golo 165
 Marcel, Gabriel 165
 Marchais, George 141
 Marcus, Claude 284
 Maresca, John 7
 Marie, Jean-Jacques 169
 Martin, Jacques 44, 306, 309–312, 374–376, 379, 404f., 410
 Martinet, Gilles 169f., 291
 Marx, Karl 167
 Maspero, François 172
 Mastny, Vojtech 8
 Maurer, Ion Georghe 229
 Mauriac, Claude 414
 Mauroy, Pierre 413
 Maximow, Wladimir Jemeljanowitsch 172
 Mayer, Daniel 166
 Mazeaud, Pierre 238
 McCormick, Thomas 3
 McRae, Donald 165
 Meimeth, Michael 9
 Mendelewitsch, Lev 125, 127
 Meyer-Landrut, Andreas 303
 Missoffe, Hélène 168
 Mittag, Günter 239
 Mitterrand, François 22, 24, 27, 30, 35, 37, 47f., 77f., 82, 85, 173, 177, 180, 182f., 248, 255, 272–276, 278f., 369f., 388, 395–398, 400–403, 413–415, 438–441
 Mnouchkine, Ariane 168
 Möller, Horst 9, 86
 Montand, Yves 291, 414
 Moravcsik, Andrew 21–23
 Morel, Pierre 55, 69, 413, 416
 Morgenthau, Hans J. 13
 Morin, Edgar 165, 168, 414
 Müller, Guido 14

 Niedhart, Gottfried 8
 Nietzsche, Friedrich 388
 Nixon, Richard 67, 80, 82f., 94, 136–138, 182, 196, 345, 436
 Noirot, Paul 173
 Nucci, Christian 35
 Nuenlist, Christian 8
 Nuti, Leopoldo 8
 Nye, Joseph S. 60

 Oberemko, Valentin Iwanowitsch 124
 Oliver, Spencer 424
 Olzowski, Stefan 89f.
 Orłow, Juri Fjodorowitsch 298
 Osgood, Robert 13
 Osterhammel, Jürgen 14
 Ourmet, Henri 41

- Pascal, Blaise 208
 Patocka, Jan 291
 Paul-Grégoire, Albert 210
 Pauls, Rolf Friedmann 285, 290, 294, 303, 321, 326, 336
 Pelikan, Jiri 170
 Pertini, Alessandro 368
 Petrov, Ljuben 116, 155
 Pfeffer, Franz 418, 428, 430
 Pfeil, Ulrich 238
 Pierre-Brossolette, Claude 35
 Pierret, Alain 40, 42
 Plaisant, François 36, 41, 89, 146, 188
 Pljuschtsch, Leonid 169, 291f.
 Podgorny, Nikolai Wiktorowitsch 65
 Pomian, Krzysztof 169
 Pompidou, Georges V.f., 8f., 20, 24, 27, 29, 32-34, 36, 39, 43, 46, 48-50, 53-56, 60, 64f., 67-71, 73, 75-84, 86-101, 106, 109, 113f., 116-125, 128, 131, 135-141, 143, 149-152, 154, 158-161, 171, 173-175, 177, 179, 181-186, 188f., 195, 201, 203f., 213, 236, 265, 286, 398, 435-437, 439-441
 Poniatowski, Michel 178
 Poudade, Paul 330
 Puaux, François 79, 107, 116, 124, 155
 Pudlak, Jan 391

 Rácz, Pál 234
 Raimond, Jean Bernard 52f., 56, 71, 81, 89, 98, 109, 113, 117f., 120, 122f., 125, 136, 138, 140, 158
 Rakowski, Mieczysław 416
 Ranke, Leopold 13
 Rantzau, Detlev Graf zu 417
 Rapacki, Adam 49, 224
 Ravaignes, Alain 376
 Reagan, Ronald 6, 358, 383, 396, 410f., 416, 423, 429f.
 Réau, Elisabeth du 9
 Renard, Pierre 41
 Renaud, Madeleine 168
 Renouvin, Pierre 27
 Revel, Jean-François 168
 Rey, Marie Pierre 9
 Richard, Robert 41
 Richer, Philippe 43, 303, 309f., 312, 315, 319
 Robin, Gabriel 35-37, 158, 178, 181, 187-189, 202f., 205, 212, 224, 246, 250f., 284-286, 288, 329f., 345, 347, 365, 437
 Robinet, Louis-Gabriel 165
 Rogers, William 80, 116f.
 Romano, Angela 8
 Ropers, Norbert 8
 Rosanvallon, Pierre 414
 Rose, François de 188
 Rossi, André 238
 Rougnagnou, Michel 41, 202
 Rougemont, Denis de 165
 Ruete, Hans 52, 58
 Ruth, Friedrich 280, 340, 374, 377, 383f., 404, 417, 427

 Sacharow, Andrei 165f., 171, 366
 Safire, William 336
 Sahm, Ulrich 123, 149
 Sandru, Vasile 429
 Sartre, Jean-Paul 167, 169, 291f., 388f.
 Sauvagnargues, Jean 32, 36, 154, 160, 178, 184f., 190f., 193, 198, 204, 208, 221, 230, 238, 250
 Scheel, Walter 12, 83, 86, 97f., 100, 105f., 114, 117, 120, 139, 154, 174, 204
 Schikanowitsch, Juri 169
 Schlotter, Peter 8
 Schmidt, Helmut 33, 180f., 197, 207, 237, 260, 264, 268, 290, 346, 356, 367, 370, 403
 Schtscharanski, Anatolij 297f., 398
 Schumann, Maurice V, 32, 50-52, 55-57, 59, 62f., 67-71, 75, 79, 82, 86, 89f., 92f., 97-100, 106, 114, 116, 119f., 174, 236
 Schütze, Walter 154, 279f.
 Schwartz, Laurent 166
 Schwarz, Hans Peter 7
 Ségard, Norbert 238
 Seghers, Pierre 291
 Semprun, Jorge 414
 Seydoux, Roger 50-52, 55, 59, 63, 69, 106, 108, 112, 136
 Siefer-Gaillard, Alfred 40
 Signoret, Simone 291, 414
 Sigrist, Helmut 220
 Silone, Ignazio 165
 Snyder, Sarah B. 8
 Soisson, Jean-Pierre 228
 Solschenizyn, Alexander 106, 167f., 171, 290, 293, 398, 415
 Sorin, Walerian 55, 127, 130
 Sorsa, Kalevi 92
 Soutou, Georges-Henri 6, 9
 Soutou, Jean-Marie 31, 35, 181, 287, 289
 Stabreit, Immo 355, 366
 Staden, Berndt von 99, 116, 128, 138f., 369, 427, 430
 Stalin, Josef 2f., 54, 166f.
 Steffler, Christel 300
 Steinkühler, Manfred 431
 Stephanson, Anders 3
 Stirn, Olivier 242
 Suffert, Georges 168

- Taittinger, Pierre-Christian 234, 266, 268, 280, 282, 322
 Talleyrand-Périgord, Charles-Maurice de 207
 Thatcher, Margaret 368
 Tigrid, Pavel 170, 172, 291
 Tillion, Germaine 165
 Tiné, Jacques 290, 294, 353
 Tito, Josip Broz 218–223
 Touraine, Alain 414f.
 Tscherwonenko, Stepan Wassiljewitsch 183, 206, 246, 286
 Ulrich, Maurice 246
 Ustinow, Dmitri Fjodorowitsch 259
 Vaïsse, Maurice 9, 86
 van Well, Günther 137, 145f., 149, 152, 193, 196, 206
 Védrine, Hubert 15, 413
 Vidal-Naquet, Paul 414
 Vimont, Jacques 123, 137
 Wahl, Jacques 35
 Wajzman, Patrick 209
 Wałęsa, Lech 413
 Wehler, Hans-Ulrich 14
 Weinachter, Michèle 180
 Wenger, Andreas 8
 Wieck, Hans Georg 419
 Wiejacz, Józef 421f.
 Wilberforce, William 363
 Wilkens, Andreas 9, 139
 Williams, William Appleman 3
 Winock, Michel 47
 Woronzow, Julij 309f.
 Xiaoping, Deng 345
 Zamoyska, Hélène 166
 Ziebur, Gilbert 32